

I N S T Y T U T
IDEI

iii Instytut
Obywatelski

ISSN 2299-6877 jesień 2021, Nr 13



**ZASADY DOBREGO
RZĄDZENIA**

**MAKOWSKI / WOJCIUK / KISIŁOWSKI
DĄMBSKA / GLUSMAN / KUBICKI / ZDANOWSKA
WOJDA / PODOLSKI / FLIS / BRAUN**



I N S T Y T U T
IDEI

**ZASADY DOBREGO
RZĄDZENIA**

Spis treści:

04

Źle ma się Polska

Jarosław Makowski

10

Gdy zwycięzca nie bierze wszystkiego

Anna Wojciuk, Maciej Kisilowski

18

Pieniądze w samorządach

Agata Dąbmska, Justyna Glusman

28

Miasta wobec pandemii

Paweł Kubicki

38

Zieleń, rewitalizacja, miasto

Hanna Zdanowska

42

Jak trwoga, to do samorządu

Agata Wojda

46

Bezpieczne państwo wolnych obywateli

Antoni Podolski

56

Budzenie politycznego olbrzyma

Jarosław Flis

62

Co dwie głowy, to nie jedna – od partycypacji do deliberacji

Michał Braun

Źle ma się Polska

Pięć zasad budowy życzliwego państwa i wielkiego społeczeństwa

Źle ma się kraj. Źle ma się Polska. Złego rządu doświadczamy na każdym kroku. Stykamy się z nim, gdy nasze dzieci rozpoczynają edukację lub wybierają studia, bo trafiają w ręce ideologów, a nie pedagogów. Na własnej skórze doświadczamy złych rządów, gdy szukamy pomocy u lekarza specjalisty, bo łączy się to z długimi oczekiwaniami w kolejce, lub kiedy szukamy sprawiedliwości, bo rozprawy w sądach ciągną się latami. Zderzamy się z niewydolnością państwa, gdy nasz dom czy dobytek padną ofiarą coraz groźniejszych dla naszego życia i zdrowia żywiołów będących konsekwencją zmian klimatycznych w całej rozpiętości: od powodzi po susze.

Takie doświadczenia w pierwszym odruchu skutkują przekonaniem, że nie warto utrzymywać państwa. Przecież ono nie rozwiązuje naszych codziennych problemów, tylko jest przeszkodą na drodze do ich rozwiązania. Skoro państwo jest niewydolne, myślimy, skoro nie dostarcza dobrych usług publicznych ani nie podnosi jakości życia, po co nam ono?

Z drugiej jednak strony z pewnymi sprawami nie uporamy się indywidualnie ani nawet zorganizowani w stowarzyszenia. Człowiek może uporząd-

kować teren wokół swojego domu, ale nie wybuduje autostrady do sąsiedniego miasta ani mostu. Na takie projekty nas nie stać – a nawet jeśli zgromadzilibyśmy fundusze, nie zwróciłyby nam się koszty inwestycji. Do ich realizacji potrzebujemy państwa.

Dlatego musimy na nowo nauczyć się „myśleć państwowo”, wolni od uprzedzeń, jakimi przesiąkamy, doświadczając państwa w wydaniu PiS-owskim: scentralizowanego, skorumpowanego i nieudolnego. Musimy nauczyć się wskazywać słabości państwa, a jednocześnie otwarcie go bronić – bo jak trwoga, to nie do Boga, ale właśnie do państwa.

Roztropne państwo, państwo, które troszczy się przede wszystkim o obywateli, ma w obecnym wieku niepewności jedno fundamentalne zadanie: dać nam poczucie bezpieczeństwa. Miał rację amerykański intelektualista Tony Judt, gdy pisał: „Wkraczamy w wiek braku bezpieczeństwa – brakuje nam bezpieczeństwa gospodarczego, fizycznego, politycznego [...] Brak poczucia bezpieczeństwa rodzi strach. Strach zaś – strach przed zmianą, strach przed upadkiem, strach przed obcym i nieznanym światem – podważa zaufanie i burzy współzależności, na których opiera się społeczeństwo obywatelskie”¹.

¹ Tony Judt, *Źle ma się kraj. Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach*, przeł. Paweł Lipszyc, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2011, s. 21.

We współczesnym świecie, ryzykownym i niepewnym, szczególnie potrzebujemy państwa życzliwego obywatelom, odpornego na kryzysy, uznającego różnorodność swoich mieszkańców, gwarantującego wysokiej jakości usługi publiczne i troszczącego się o jakość życia. Łatwo powiedzieć, trudniej takie państwo – marzenie wszystkich Polek i Polaków, niezależnie od przekonań politycznych – zbudować. Czasami jednak mam wrażenie, że sami nakładamy sobie ograniczenia, aby nie myśleć inaczej, niż się wyuczylimy i – co za tym idzie – nie w oparciu o nowe przekonania. A przecież działanie ufundowane jest na odwadze myślenia.



Polacy coraz częściej i coraz mocniej chcą się angażować w procesy sprawowania władzy w swoich małych ojczyznach.

Tej odwagi chce nam dodać politolog Claus Leggewie, który przekonuje, że – by naprawić świat – potrzebujemy nowej umowy społecznej, gdzie państwo znów ma ważną rolę do odegrania. „Zadaniem państwa jest ochrona i zarządzanie wspólnymi dobrami, także tymi naturalnymi, zapewnianie edukacji i opieki zdrowotnej. Mówiąc obrazowo, jest ono dostawcą usług publicznych. Administruje, nie powinno być jednak postrzegane przez pryzmat bezsensownej biurokracji. Wreszcie spełnia funkcję integracyjną. Niweluje różnice społeczne. Jest gwarantem sprawiedliwości”². Budowy życzliwego państwa, o której tu piszę, nie należy zaczynać od doprecyzowania szczegółów. Najpierw musimy uzgodnić ogólne zasady. Posłużą nam one za busołę, gdy przyjdzie realizacja konkretnych rozwiązań. Jakie to zasady? Wyróżniłbym ich pięć. Oto one:

1. Zasada samorządności. Silny region, silna gmina, silny powiat, silne miasto to najlepsza droga do skutecznego zarządzania i pozytywnego zmieniania życia lokalnych wspólnot. Dlatego realnie wzmocniono pozycję wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast. Zyskali możliwość podejmowania konkretnych działań na rzecz mieszkańców. Samorządy zostały upodmiotowione. Wpisały się w świadomość społeczną i praktykę rządzenia. Mieszkańcy dobrze je oceniają.

Aktywność ruchów miejskich, popularność budżetów obywatelskich czy funduszy sołeckich pokazuje jasno: Polacy coraz częściej i coraz mocniej chcą się angażować w procesy sprawowania władzy w swoich małych ojczyznach. Rośnie społeczne zaangażowanie i poziom partycypacji obywatelskiej, z korzyścią dla jednostek i całych grup społecznych. Dlatego nowa wizja samorządności – a więc wsłuchiwanie się w głos mieszkańców, ale też umożliwianie im podejmowania wiążących decyzji – musi być celem politycznym i strategicznym nowej umowy społecznej.

W Polsce mamy już do czynienia z oddolną zmianą. Świadczą o niej rozwój i zacieśnianie współpracy z sektorem pozarządowym, na przykład powoływanie pełnomocników do spraw współpracy z NGO, coraz większe środki przeznaczane na realizację budżetów obywatelskich, konsultowanie z mieszkańcami rozmaitych decyzji. Możemy mówić o drugiej fali samorządności. Wierzimy, że najlepszymi ekspertami w sprawach miast czy gmin są ich mieszkańcy. Mądra władza wie, jak ich wiedzę oraz doświadczenie społeczne efektywnie zagospodarować.

Samorządy oczywiście powinny dysponować jak największymi środkami,

² *Spoleczeństwo obywatelskie to za mało*, rozmowa Weroniki Przecherskiej z Clausem Leggewie, „Instytut Idei”, nr 2 (wiosna 2013), s. 34.

bo dzięki nim mogą się uniezależnić od kaprysów władzy centralnej. Konieczna jest także promocja dwóch wartości: współpracy i zaufania. Na mądrej współpracy wszyscy zyskujemy; na niemądrej walce wszyscy tracimy. Prawda ta dotyczy zarówno jednostek, jak i poszczególnych szczebli władzy w państwie. Dzięki zaufaniu nie tylko będziemy bardziej dynamicznie się rozwijać, ale też żyć w bardziej przyjaznym otoczeniu. Spróbujmy się pozbyć rozsiewanej przez obecną władzę podejrzliwości.

- 2. Zasada pomocniczości**, często nazywana jest także zasadą subsydiarności (łac. *subsidium* – pomoc). Zawdzięczamy ją tradycji katolickiej, a dokładniej katolickiej nauce społecznej. Streszczona w jednym zdaniu brzmiałaby następująco: „Tyle państwa, ile potrzeba; tyle wolności, ile można”. To znaczy, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub jednostki działające w ramach społeczeństwa.

Pomocniczość realizowana jest na dwa sposoby: przez autonomię albo przez współpracę. Autonomia polega na tym, że władza centralna nie przejmuje zadań, które bez problemów może wykonać samorząd – czasami nawet sprawniej i szybciej. W ostatnich miesiącach wyższości samorządów w załatwianiu naszych codziennych spraw dowiódł Narodowy Program Szczepień. Poszczególne miasta i gminy skuteczniej niż rząd centralny przygotowały punkty szczepień, i to mimo tego, że rząd PiS-u robił wiele, by w tym trudnym zadaniu przeszkadzać. Nie znaczy to, że współpraca z rządem jest wykluczona. Przeciwnie: współpraca jest absolutnie wskazana, ale na zasadach partnerskich i wzajemnego zaufania. Zasada pomocniczości jest receptą na dobre zarządzanie państwem pod warunkiem, że nie przera-

dza się w swoje przeciwieństwo – głupią konkurencję.

- 3. Zasada odporności.** Współcześnie kryzysy są wpisane w naszą codzienność. W ostatnich miesiącach funkcjonujemy w kleszczach dwóch kryzysów: z jednej strony pandemii COVID-19, a z drugiej – negatywnych konsekwencji zmian klimatycznych, których przejawem są susze, nagłe ulewy czy huragany. Dobrze zarządzane państwo musi stawiać odpór niebezpiecznym zjawiskom. Dziś jedno wydaje się pewne: państwo scentralizowane nie buduje skutecznej odporności na obecne kryzysy.

Rząd PiS-u nie zdecydował się zaufać istniejącym apolitycznym i profesjonalnym strukturom zarządzania kryzysowego, obsługiwanym przez wyszkolony personel wyspecjalizowany w zwalczaniu chorób zakaźnych. Oddano decyzje nieprofesjonalnym politykom, działającym pod wpływem emocji i mediów, a przede wszystkim kierującym się interesem politycznym swoich ugrupowań.

Kryzys COVID-19 obnażył wszystkie słabości państwa scentralizowanego. Zobaczyliśmy upolitycznienie, deprofesjonalizację i medializację działań antykryzysowych, koordynowanych przez organy i podmioty niewłaściwe z punktu widzenia zasad i stanu prawnego. Zobaczyliśmy etatyzację, centralizację i odsamorządowienie, a w końcu swoisty nihilizm prawny, czyli wydawanie bezprawnych rozporządzeń zamiast ustaw lub wręcz traktowanie wypowiedzi na konferencjach prasowych jak źródła obowiązującego prawa. Były to działania tym bardziej rażące i karygodne, że w większości dotyczyły ograniczania swobód i wolności obywatelskich, w tym swobody przemieszczania się.

Państwo odporne na współczesne kryzysy radzi sobie z nimi przy minimalnych stratach i kosztach. Jego rola polega na

administrowaniu, na podstawie doświadczeń wcześniejszych sytuacji kryzysowych na swoim terenie i w innych krajach. Prawdopodobnie ocenia ono ryzyko wystąpienia niekorzystnych zjawisk, i nawet jeśli nie może im zapobiec, potrafi zminimalizować ich niekorzystne skutki – czyli zarządza ryzykiem, zyskując lub zwiększając odporność.

Antoni Podolski, jeden z naszych autorów, zwraca uwagę, że w obecnym stanie prawnym w Polsce i – co ważniejsze – w świadomości prawnej społeczeństwa i elit politycznych państwo rozumiemy przede wszystkim jako byt w znaczeniu tradycyjnym, administracyjno-rządowym, nie zaś obywatelskim. Podobnie bezpieczeństwo narodowe sprowadzamy do bezpieczeństwa państwa – czyli do obronności, wojska, służb specjalnych i polityki zagranicznej, czasami spraw wewnętrznych w ujęciu antyterrorystycznym – a nie obywateli.

- 4. Zasada różnorodności.** Różnorodność jest wpisana w dzisiejsze społeczeństwa. Ich członkowie mają rozmaite przekonania polityczne, światopoglądowe, religijne, obyczajowe. Na tle innych krajów Polska niechlubnie odstaje z powodu podsyca-
nia antagonizmów. Zjawisko to przybrało taką skalę, że wszelki dialog, nie mówiąc już o kompromisie, staje się niemożliwy. Różnorodność jawi się jako problem, a nie szansa na szybszy rozwój czy ubogacenie wspólnoty narodowej.

Tymczasem różnorodności nie da się unieważnić. Jest stałym i naturalnym elementem każdego pluralistycznego społeczeństwa i demokratycznego państwa prawa. Zamiast walczyć z różnorodnością, należy ją po prostu uznać. Ludzie chcą, by państwo uznało ich przekonania i postawy

– od religii poczynając, a na stylu życia kończąc. Dlatego zasada różnorodności powinna leż u podstaw nowego ładu społecznego. Jednak jest możliwa do zaakceptowania tylko w państwie samorządnym, zdecentralizowanym.

Zasada różnorodności oznacza, że nie ma Polski jednej czy dwóch prędkości. To wspólnoty lokalne, każda w swoim tempie, decydują, według jakich wartości i zasad chcą realizować wspólne dobro. Posłużmy się przykładem *in vitro*. W części miast i regionów ta metoda jest finansowana przez samorząd, bo tak zdecydowali mieszkańcy. W niektórych nie można z niej skorzystać, bo wspólnoty są bardziej konserwatywne.

Zgodnie z zasadą różnorodności szukamy tego, co łączy, a nie tego, co dzieli. Osią relacji między ludźmi staje się zasada uznania, owoc praw człowieka. Owszem, niektóre gminy i regiony przyjmują uchwały o „strefach wolnych od LGBT”, lecz sądy je uchylają, ponieważ prawa te są niedyskusyjne.

- 5. Zasada solidarności.** Powinna być szczególnie bliska Polakom i zrozumiała dla nich. Zdaniem księdza Józefa Tischnera idea solidarności³ jest nieśmiertelna, gdyż jej pierwszym fundamentem jest przesłanie zawarte w *Liście św. Pawła do Galatów*: „jeden drugiego brzemiona noście” (Ga 6,2). To znaczy, że bez względu na ciężar cudzych problemów, należy pomagać w ich rozwiązaniu. Nikt z nas nie jest przecież samotną wyspą. W społecznościach łączą nas praca i język, cierpienie i poniżenie, radość i szczęście. Na co dzień rzadko zdajemy sobie sprawę z tych powiązań, kiedy jednak rodzi się solidarność, wszystkie one wychodzą na jaw. Niczym za dotknięciem czarodziejskiej

³ Zob. Józef Tischner, *Etyka solidarności*, Kraków 2000.

różdżki uświadamiamy sobie, że nasz los jest zależny od innych ludzi, podobnie jak oni zależą od nas. Czyż nie jest więc jasne, że albo będziemy razem, albo nas nie będzie wcale?

Innym aspektem Pawłowego aksjomatu jest to, że solidarności nie da się narzucić człowiekowi z zewnątrz. Nie można przystawić mu karabinu do skroni i powiedzieć: „Od teraz musisz być solidarny”. Można, ale efekt będzie mizerny. Solidarność woli niemoc niż przemoc. Dzieje się tak dlatego, że rewolucja solidarności rozgrywa się przede wszystkim w świecie ducha. W tej przestrzeni człowiek nic nie musi, za to wszystko może. Ponadto rewolucja jest tym bardziej autentyczna, im bardziej bezkrwawa. Duch włada poprzez perswazję, zauważa Tischner, a nie poprzez strach. Dlatego naprawdę wielka rewolucja jest zarazem świętem wyzwolenia człowieka od strachu przed człowiekiem.

Co nas wyzwala? Dobra wola. Czy ktoś zmuszał miłosiernego Samarytanina, by pochylił się nad leżącym przy drodze rannym? Pomógł cierpiącemu, bo taka była jego wola. „W gruncie rzeczy wszyscy jesteśmy solidarni, bo wszyscy jesteśmy w głębi naszych dusz ludźmi dobrej woli. Solidarność rodzi się z dobrej woli i budzi w ludziach dobrą wolę. Ona jest jak ciepły promień słońca; gdziekolwiek się zatrzyma, pozostawia ciepło, które promieniuje dalej, bez przemocy. Jej chodzi tylko o jedno: aby jej nie stawiano przeszkód – głupich, bezsensownych przeszkód”⁴.

Solidarność nie potrzebuje wroga ani przeciwnika, by się umacniać i rozwijać. Ona się zwraca do wszystkich, a nie przeciwko komukolwiek. Człowiek żyjący według idei solidarności zawsze jest z kimś i dla kogoś, a nie sam i przeciwko komuś. Czy zatem przejawem szaleństwa z naszej strony nie jest rezygnacja z solidarności dziś, gdy powinna ona ponownie stać się osią relacji międzyludzkich?

Dlaczego z takim trudem przychodzi nam choćby wyobrażenie sobie innego społeczeństwa?

Dlaczego zwalczamy każdą myśl, która podpowiadałaby nam korzystniejszą organizację naszego życia? Czy jesteśmy skazani na dysfunkcyjny centralizm, który przekształca państwo – dobro wspólne wszystkich obywateli – w prywatny folwark? Zasady, które tu opisałem, nie są przecież nowe. Ale konsekwentnie realizowane są przepisem



We współczesnym świecie, ryzykownym i niepewnym, szczególnie potrzebujemy państwa życziwego obywatelom.

na budowę nie tylko życziwego państwa – usamodzielnionego i otwartego na obywatelski potencjał – ale także wielkiego społeczeństwa, które za dobrą monetę bierze partycypację i deliberatywne metody podejmowania decyzji. Życzliwe państwo to nowy sposób reformowania i zarządzania państwem, gdzie zwycięzca wyborów nie bierze wszystkiego, by kolonizować państwo. Nie bierze nie dlatego, że nie chce (pokusa jest wielka), ale dlatego, że w ramach decentralizacji po prostu już nie może, gdyż nie ma do tego narzędzi. W tak rozumianym społeczeństwie ceni się indywidualną wolność każdego z nas. Liczy się nie to, kim jesteś, ale kim chcesz się stać. W wielkim społeczeństwie nikt nie może czuć się wykluczony, bo każdy jest wyjątkowy i potrzebny. Nieważne, czy mieszkasz na wsi, czy w mieście, czy skończyłeś prestiżowy uniwersytet, czy lokalną zawodówkę. Życzliwe państwo stworzy ci warunki, byś mógł realizować swoje marzenia i aspiracje.

Tyle państwa, ile to konieczne; tyle społeczeństwa, ile to możliwe. Przepis na życziwą Polskę. O tym jest nowy numer „Instytutu Idei”, który oddajemy w Państwa ręce.

⁴ Tamże, s. 6.



Jarosław Makowski – filozof, teolog, publicysta, szef Instytutu Obywatelskiego. Założyciel i redaktor kwartalnika „Instytut Idei”.

Gdy zwycięzca nie bierze wszystkiego

Z prof. **Anną Wojciuk** i prof. **Maciejem Kisilowskim**,
założycielami Inkubatora Umowy Społecznej,
rozmawia **Jarosław Makowski**

Jarosław Makowski: Potrzebujemy państwa sprawnego i skutecznego. W Inkubatorze Umowy Społecznej¹ uważacie, że aby zbudować lepiej działające instytucje, potrzebujemy decentralizacji. Dlaczego ma ona być lekiem na nasze dzisiejsze bolączki: ochronę zdrowia, polaryzację polityczną, edukację?

Anna Wojciuk: Kluczowe dla naprawy Rzeczypospolitej jest przywrócenie demokratycznego ustroju, demokratycznych reguł gry w państwie. Bez tego nie możemy mówić o dalszych krokach, gdyż nasze państwo – nawet jeżeli opozycja odzyska władzę – będzie buksować w miejscu.

PiS *de facto* zmienił ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, nie zmieniając przy tym konstytucji. Potrzebny jest więc pomysł na nową umowę społeczną, nowe reguły gry na długi czas, uczciwe względem różnych aktorów naszej sceny, repre-

zentujących różne poglądy obywateli. Dlatego konieczna jest decentralizacja i zwiększenie kompetencji województw.

Co w praktyce znaczyłoby zwiększenie ich kompetencji?

AW: Zwiększenie kompetencji regulacyjnych i środków finansowych, jakie pozostają w dyspozycji województw. To oznacza stosowanie równoległe różnych rozwiązań w zakresie usług publicznych w tych dziedzinach, które nie są strategiczne dla państwa, a zarazem odciążenie centrum od wielu konfliktów możliwych do rozwiązania na poziomie regionalnym. To model silnej Polski strategicznie zdecentralizowanej.

Doprecyzujemy, jakie zadania zostałyby w gestii centrum, a jakie przeszłyby na poziom województwa?

¹ Inkubator Umowy Społecznej (IUS) to stowarzyszenie łączące osoby, które mimo różnych poglądów ideowych zgadzają się, że potrzebna jest nowa umowa społeczna dla Polski. Ustanowi ona nowe, sprawiedliwe i trwałe zasady gry pomiędzy różnymi siłami politycznymi (zdecentralizowanarp.pl).

AW: W Inkubatorze Umowy Społecznej nie proponujemy znaczących zmian w podziale zadań pomiędzy centrum a samorządem. Postulujemy natomiast, tak jak wspomniałam, by w tych obszarach, w których samorząd i tak wykonuje już zadania publiczne, na przykład w oświacie, miał większą możliwość decydowania aktami prawa miejscowego o sposobach realizacji swoich zadań, mógł dostosowywać te sposoby i zadania do regionalnych potrzeb i pilotować zmiany na lepsze. Ponadto chcielibyśmy, by w większym stopniu finansował je z własnych dochodów.

Kiedyś Leszek Kołakowski szukał odpowiedzi na pytanie, jak być konserwatywno-liberalnym socjalistą. Czy dziś, przy tak mocnych polaryzacjach politycznych, da się zbudować państwo, w którym ludzie reprezentujący odmienne tradycje polityczne poczują się jak w domu?

Maciej Kisilowski: Zaproponowana przez nas diagnoza państwa wynika z połączenia mądrości polskich liberałów, polskiej lewicy i polskich konserwatystów. Od liberałów zapożyczyliśmy słuszną obserwację, że instytucje państwa nie działają sprawnie, jeśli są przeciążone i nastawione na ekspansję. Od lewicy nauczyliśmy się, że państwo jako całość nie może być minimalistyczne. Tak zwane rządy wielopoziomowe pozwala w naszej koncepcji pogodzić wodę z ogniem: każdy z poziomów jest, jak chcą liberałowie, skoncentrowany na swoich kluczowych priorytetach, a przez to elastyczny i gotowy na współdziałanie z partnerami społecznymi. Cały system składa się na państwo opiekuńcze wystarczająco sprawne i zasobne, by dostarczyć obywatelom szeroki wachlarz usług i dóbr publicznych.

Do tego, *last but not least*, dodajemy mądrość konserwatystów: państwo to nie tylko zbiór technokratycznych instytucji, lecz wspólnota oparta na ważnych dla ludzi wartościach i wspólnej tożsamości. Zgodnie z zasadą subsydiarności, leżącą u podstaw Katolickiej Nauki Społecznej, można ją nazwać wspólnotą wspólnot.

Problem w tym, że chcąc zadowolić wszystkich, nie zadowalacie nikogo.

MK: To nie jest wybór zero-jedynkowy. Wiele produktów nie w pełni zadowala odbiorców. Czy lubisz składać meble z Ikei? Nie, a mimo to chodzisz do niej na zakupy. Czy lubisz niewygodne miejsca w Ryanairze? Nie, a mimo to wybierasz tę linię lotniczą. W życiu wybieramy, patrząc na cały zestaw plusów i minusów.

Oczywiście dopóki politycy trzech głównych nurtów będą przekonani, że wcześniej czy później zagarną całość Polski i zmuszą współobywateli do przyjęcia ich pomysłu na państwo, dopóty nasza propozycja nie wygra. Naszym zdaniem jednak marzenia o podboju w coraz bardziej oczywisty sposób karmią się złudą, stają się wręcz groteskowe. W naszym pomycie znajduje odzwierciedlenie duża część przekonań liberalnych, lewicowych i konserwatywnych. Nikt nie dostaje wszystkiego, ale też nikt nie ma narzędzi, by przemocą wprowadzić swój jedynie słuszny model.



Kluczowe dla naprawy Rzeczypospolitej jest przywrócenie demokratycznego ustroju, demokratycznych reguł gry w państwie.

Nowa reguła zdecentralizowanej Polski polegałaby więc na tym, że zwycięzca nie bierze wszystkiego?

MK: Tak. W ramach tego systemu da się pokazać, że nie tylko my mamy rację. Również przedstawiciele innych głównych nurtów politycznych i społecznych też mogą mieć wiele racji oraz dobrych pomysłów.

Teoretycznie brzmi to dobrze, lecz jakie mamy konkretne przesłanki, by dać wiarę, że ten teoretyczny projekt będzie działał w praktyce?

AW: My, Polacy, jesteśmy mocno spolaryzowani. Dziś spieramy się nawet o politykę zagraniczną, ale pewne rzeczy nas łączą i one mają znaczenie strategiczne. Chcemy czuć się bezpiecznie. Chcemy żyć w stabilnym otoczeniu międzynarodowym. Każdy to przyzna. Łączą nas historia, tradycja. Niestety, radykalna polaryzacja osłabia nasze państwo. Z jednej strony ludzie tego nie chcą. Ponosimy koszt obecnej wojny. Z drugiej, zaangażowani w nią, po trosze się godzimy, że jej ofiarą padają różne ważne rzeczy. Gdybyśmy się zastanowili, czy to jest nasz pierwszy wybór, okazałoby się, że nie, i to jest bardzo ważne.

Wiele spraw jest dla nas ważnych na co dzień. Jak mawia nasza koleżanka, prof. Sylwia Sysko-Romańczuk, są to „codzienne sprawy życia”. Składają się na nie na przykład usługi publiczne, ważny element państwowotwórczy i gwarantujący spójność społeczną. Usługi publiczne odgrywają istotną rolę w wyrównywaniu nierówności, znacznie skuteczniejszą niż potencjalne transfery gotówkowe. Nie ma jednego optymalnego sposobu zorganizowania polityk publicznych w ochronie zdrowia czy edukacji. Istnieją różne modele. Są związane z wartościami.

Obecny system działa na zasadzie podboju jednej części Polaków przez drugą oraz narzucania całościowych i ideologicznych rozwiązań w „codziennych sprawach życia”, na przykład w zakresie szkolnictwa. Mamy do czynienia z permanentnym eksperymentem na ogromnej grupie obywateli, tym groźniejszym, że chodzi o dzieci. Najpierw sześciolatki idą do szkoły, potem nie idą do szkoły; są gimnazja, nie ma gimnazjów. Czy to jest sensowny i trwały model polityki? Czy poznamy efekt tych zmian, ich wpływ na wyrównywanie szans edukacyjnych, na kluczowe kompetencje uczniów? Zazwyczaj nie. Te mocno zideologizowane, niestabilne wybory też generują ogromne koszty dla państwa – nie tylko finansowe, także na poziomie ludzkim.

Można sobie wyobrazić edukację zdecentralizowaną. Mniejsze społeczności, na przykład na szczeblu wojewódzkim, łatwiej dogadują się co do zakresu usług publicznych. Wtedy możemy testować różne rozwiązania i przekonywać się wzajemnie, bo polityka się nie kończy, tyle że

jest uprawiana na innym poziomie. Prowadzimy rozmowę, zastanawiając się, jakie rozwiązania są lepsze, a jakie gorsze. Kłócimy się o to, które rozwiązania naprawdę działają, a które nie. Krótko mówiąc, proponujemy polepszenie jakości usług publicznych poprzez stworzenie pluralistycznego pola testowego dla różnych rozwiązań. Te dobre i sprawdzone metody samorządy realizują już dziś, a przy tym uczą się od siebie nawzajem. Nikt ich do tego nie zmusza, same sięgają po dobre praktyki. Wykorzystując ten działający już mechanizm na większą skalę, możemy w Polsce zbudować lepsze usługi publiczne i nie prowadzić wojny o wszystko.



W Polsce usamorządowanej nagrody zbiorą nie politycy, którzy najbardziej podgrzeją atmosferę, ale ci, którzy wypracują rozwiązania konkretnych problemów.

Model „kopiowania” dobrych praktyk jest już obecny w samorządach. Z drugiej strony czy różnorodność regionalna może doprowadzić do tego, że jedno miasto przyjmie kartę równościową, a drugie ustanowi strefę wolną od LGBT?

AW: Po pierwsze, my nie proponujemy decentralizacji praw człowieka, gdyż one są niedyskusyjne. Polskę również obowiązuje Europejska Konwencja Praw Człowieka. Prawa człowieka muszą być wspólne dla całego państwa. Zauważmy, że uchwały samorządów o strefach wolnych od LGBT były uchylane przez sądy administracyjne, więc wydaje się, że kolejne samorządy zaniechały podejmowania podobnych uchwał. Z naszych doświadczeń, rozmów z samorządowcami – było ich bardzo dużo – wynika, że to centrum przynosi polaryzację ideologiczną do polityki lokalnej.

Samorządowcy często reprezentują ugrupowania, które na poziomie warszawskim ostro rywalizują, pozostają w konflikcie. Mimo to na swoim terenie potrafią współpracować, ponieważ obywatele będą rozliczali włodarzy z tego, co naprawdę zostało zrealizowane, a nie z szumnych deklaracji. „Na dole” polityka zmierza w kierunku pragmatyzmu. W regionach bardziej konserwatywnych samorządowcy ze strony liberalnej mają profil mocno chadecki, natomiast w Polsce zachodniej często samorządowcy związani z Prawem i Sprawiedliwością bywają bardziej liberalni. Dlatego łatwiej jest się dogadać lokalnie niż wtedy, gdy wojna toczy się o wszystko, w dodatku w Warszawie.

W Polsce usamorządowionej nagrody zbiorą nie politycy, którzy najbardziej podgrzeją atmosferę, ale ci, którzy wypracują rozwiązania konkretnych problemów. Pytanie, czy ludzie lokalnie naprawdę chcą stref wolnych od LGBT. Może to jest przejaw właśnie centralnie prowadzonej wojny kulturowej. Moim zdaniem ten mechanizm służy centrum i stamtąd promieniuje na samorząd.



Proponowany przez nas system składa się na państwo opiekuńcze wystarczająco sprawne i zasobne, by dostarczyć obywatelom szeroki wachlarz usług i dóbr publicznych.

Na jakich zasadach i regułach miałyby się więc opierać relacja między centrum a regionami? Dzisiaj centrum *de facto* chce odebrać regionom władzę poprzez sprytny manewr: „wyznaczymy zadania, zabieramy pieniądze”. Prof. Paweł Kubicki z Uniwersytetu Jagiellońskiego uważa, że za chwilę PiS, który trzyma centrum w garści, będzie mógł powtórzyć hasło „Polska w ruinie”, tylko z lekką korektą: „samorząd w ruinie”.

MK: Proponujemy zdecydowany zwrot w stronę zdecentralizowanego państwa unitarnego. W systemie zbudowanym reformami z 1990 i 1998 roku władza samorządowa jest wyraźnie przeciwstawiona władzy państwowej (centralnej). Tymczasem samorząd powinien wchodzić w skład bardziej zintegrowanego systemu równowagi władz. Do roku 2015 mieliśmy podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Każda jest władzą polską, czerpie z tej samej suwerenności. Sądy wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, parlament uchwała ustawy publikowane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Oprócz wspomnianej wcześniej większej samodzielności regulowania i finansowania wykonywanych przez siebie zadań samorząd powinien zostać włączony w proces decydowania o sprawach ogólnokrajowych.

Jak to zrobić?

MK: Zmodyfikować konstytucję tak, by Senat stał się izbą samorządową, złożoną z marszałków województw, obdarzonych głosem ważonym populacją. Podobnie jest w Radzie Unii Europejskiej. I wzmocnić jego rolę: na wszystkie ustawy dotyczące samorządu byłaby wymagana zgoda Senatu Samorządowego. Chodzi o to, by nie dało się wrócić do polityki recentralizacji i okupacji drugiej strony.

Ale konstytucji nie da się dziś zmienić...

MK: Naszą generalną ideę pionowych bezpieczników demokracji można w wielu aspektach wcielić w życie bez zmiany konstytucji. Weźmy na przykład kwestię sędziów. Nawet baza PiS-u nie kupuje zapewnień, że wprowadzone reformy usprawniły sądownictwo, ale pomysł, by aspekt technokratyczny jakoś zrównoważyć z – powiedzmy – aspektem społecznym, cieszy się dużym poparciem. Wyobraźmy sobie zatem, że z połączenia dzisiejszych sądów apelacyjnych i wojewódzkich sądów administracyjnych powstają silne i prestiżowe naczelne sądy wojewódzkie. Sędzia-kandydat do tych sądów musiałby uzyskać zarówno nominację profesjonalną ze strony niezależnego, konstytucyjnego KRS-u, jak i pozytywną opinię samorządu wojewódzkiego. Jeżeli zechciałby być

sędzią Naczelnego Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu, to oprócz otrzymania profesjonalnej nominacji niezależnego KRS-u musiałbyś też być szanowanym w Wielkopolsce prawnikiem, który uzyska poparcie reprezentacji samorządu w uczciwej, transparentnej procedurze.

Zgodnie z tą logiką można budować dalej. Konstytucja mówi, że Krajowa Rada Sądownictwa składa się z piętnastu sędziów. To może ośmiu z nich niech wybierają właśnie sędziowie naszych naczelných sądów wojewódzkich, dysponujący nie tylko profesjonalnym, ale i społecznym/regionalnym mandatem. Co roku w wyborze uczestniczyłyby dwa kolejne województwa, zapewniając ciągłość instytucjonalną, ale i różnorodność perspektyw. Uzyskalibyśmy rzeczywiste połączenie kompetencji zawodowych z mandatem społecznym. I to autentycznie **społecznym**, a nie „nowogrodzkim”!

Podałem dwa przykłady, jak możemy zmienić myślenie o samorządzie. Samorząd nie zajmuje się wyłącznie dziurą w drodze, lecz współdziała odpowiedzialność za państwo, całe państwo. Oczywiście jednocześnie realizuje swoje kompetencje regionalne czy lokalne. Na tym właśnie polega zarządzanie wielopoziomowe, czyli system, w którym tworzymy nowe możliwości rozwiązywania naszych problemów ustrojowych i społecznych poprzez innowacyjne, zmyślne połączenia między różnymi poziomami. Tego nie było w reformach świętej pamięci profesorów Regulskiego i Kuleszy, tam były chińskie mury między poziomami. My uważamy, że zmieniła się sytuacja, zmieniła się rzeczywistość, nastał moment, aby identyfikować dające nowe możliwości połączenia pionowe.

Oprócz nowego podziału władzy i kompetencji jest oczywiście jeszcze kluczowy problem: pieniądze. Samorządy twierdzą, że centrum zabiera im pieniądze, a potem – na zasadzie uznaniowości – dzieli fundusze. Więcej dostają ci, którzy współpracują z centrum. Jaki macie pomysł na sprawiedliwy podział tortu w postaci budżetu państwa, a zarazem zerwanie z klientelizmem?

AW: Pieniądze powinny być wydawane tam, gdzie żyją obywatele, którzy płacą je państwu.

Dlatego podatki PIT i CIT powinny zostawać w regionach. Więcej pieniędzy może być wydawanych bliżej obywateli. Zarazem ograniczylibyśmy mechanizm przekazywania z kieszeni do kieszeni tych samych pieniędzy i tym samym uniknęlibyśmy pułapek klientelizmu.

Ponadto największe zróżnicowanie zamożności obywateli występuje w granicach regionu, a nie między regionami. Zostawiając pieniądze w regionach, można skutecznie dokonywać, również poprzez system usług publicznych, redystrybucji w ramach województw, a dzięki temu zapewnić spójność społeczną. Przy okazji zyskalibyśmy większą kontrolę nad tym, w jaki sposób politycy wydają pieniądze swoich wyborców.



Pieniądze powinny być wydawane tam, gdzie żyją obywatele, którzy płacą je państwu.

Jaką mamy gwarancję, że pieniądze pozostawione w regionie rzeczywiście podniosą jakość usług: szkoły, transportu, ochrony zdrowia?

MK: Uchowaj nas, Boże, od państwa dającego gwarancję, że nasza polityka będzie zawsze realizowana! Bo jeśli ty będziesz miał taką gwarancję, to ktoś inny też będzie chciał mieć gwarancję dla jego polityki! I co, jeśli to on wygra, a nie ty? Do końca życia byłbyś uwięziony w państwie, z którym się nie utożsamiasz.

Proponujemy uczciwy proces, który nie uprzywilejowuje żadnej ze stron, strukturalnie nie powoduje, że państwo jest skazane na liberalizm, lewicowość czy konserwatyzm. W ramach nowej umowy społecznej każda z tych stron miałaby możliwość promowania swoich wartości, swoich ulubionych polityk publicznych.

Podam przykład takiego mechanizmu. Mamy pomysł, żeby oprócz sejmiku wojewódzkiego

wszystkie uchwały wojewódzkie musiał akceptować senat wojewódzki. To nie byłby jakiś nowy, kosztowny twór, ale po prostu elektroniczne zgromadzenie wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z danego województwa. Każdy wójt/burmistrz/prezydent – senator wojewódzki – miałby głos ważony wielkością reprezentowanej populacji.

Jak by to działało? W każdym województwie mamy duże miasto, ale w żadnym regionie w mieście tym nie mieszka większość społeczności. Jeżeli zatem chodzi o usługi publiczne czy inwestycje, mniejsze gminy będą mogły w sprawach dla siebie naprawdę priorytetowych dogadać się i przegłosować głównego prezydenta miasta, nawet jeśli zechciałby on grać egoistycznie. Notabene nie znam prezydentów, którzy myślą wyłącznie o rogatek własnego miasta. W układzie z sejmikiem wybieranym wspólnie przez całe województwo i senatem złożonym z wójtów, burmistrzów, prezydentów miast zarówno opcja bardziej konserwatywno-lewicowa, reprezentowana przez mniejsze gminy, jak i bardziej liberalna, reprezentowana przez stolicę województwa, wybrzmiałaby w debacie publicznej.

Wpólne standardy między samorządami miałyby ustanawiać Kolegium Województw. Co to za instytucja?

AW: Miałyby się składać z przedstawicieli dzisiaj zwanych członkami zarządu województw, którzy byłiby odpowiedzialni za konkretne zdecentralizowane polityki publiczne. Ustalaliby wspólne standardy, ponieważ w ramach różnych rozwiązań, jakie można wprowadzić w politykach publicznych, istnieją takie, co do których na pewno się zgadzamy.

Przykładowo: w edukacji toczą się ideologiczne spory o dobór lektur, ale co do znaczenia większości tak zwanych kluczowych kompetencji zgodzą się zarówno konserwatyści, jak i liberałowie czy lewicowcy. Chodzi na przykład o umiejętność pisania i czytania ze zrozumieniem, kompetencje matematyczne, w obszarze nauk przyrodniczych, kompetencje cyfrowe, znajomość języka obcego, ale też umiejętność pracy w grupie. Właśnie w ramach Kolegium Województw można by stworzyć



W ramach nowej umowy społecznej każda ze stron miałaby możliwość promowania swoich wartości, swoich ulubionych polityk publicznych.

wspólne „benchmarki”, oceniać, jak działają polityki publiczne, i przez to wywierać presję na ich poprawę w tych regionach, które słabiej sobie radzą. Tak zwane *peer pressure* zadziała na ambicje samorządowców – nie będą chcieli, aby ich województwa odstawały na niekorzyść od innych. Wielopoziomowe zarządzanie wciąż się koryguje, a jego ważnym elementem są wbudowane mechanizmy wzajemnego uczenia się.

Druga ważna instytucja to Ogólnopolski Ranking Usług Publicznych. Obywatele za pomocą nowoczesnych narzędzi cyfrowych, dostępnych w aplikacji w telefonie, mogliby oceniać usługi publiczne oferowane przez swoje samorzady tak, jak dzisiaj oceniamy hotele, restauracje itd. To się sprawdza, pozwala wyeliminować i zidentyfikować słabe ogniwa. Proponujemy, żeby ORUP był prowadzony przez Kolegium Województw – chodzi o to, żeby żaden region nie mógł na niego wpływać. Kluczowym aktorem wpływającym na system usług jest obywatel. Regiony, które podejmą złe decyzje, znajdą się pod presją opinii własnych obywateli.

Łatwiej też naprawiać złe decyzje, jeżeli zapadają w regionie, a nie w całym państwie. Tymczasem PiS już straszy, że wzmocnienie regionów doprowadzi do rozbioru Polski.

MK: Do rozbioru Polski prowadzą przede wszystkim obecne nienawiść, upokarzanie przeciwnika. Z jednej strony zdrajcy, z drugiej faszyci. W przeszłości wojna polsko-polska skończyła się nawet upadkiem Rzeczypospolitej.

Z separatyzmami mają problem zarówno kraje scentralizowane, chociażby Turcja z Kurdystanem, jak i federacyjne, na przykład Hiszpania. Pewne rozwiązania są systemowo niebezpieczne. Szczególnie złym rozwiązaniem jest promowana przez Ruch Autonomii Śląska tak zwana decentralizacja asymetryczna, czyli koncepcja autonomii. W tym modelu jeden region albo ich określona liczba może sobie wynegocjować specjalne prawa. Na to Polacy nigdy nie powinni się zgodzić. Przykłady Katalonii czy Szkocji pokazują, że jeśli raz ugniesz się przed egoistycznymi żądaniami jednego regionu, to separatyzmów nie zatrzymasz.

Kraje stosujące decentralizację symetryczną – czyli taką, w której jedynym sposobem uzyskania przez region, gminę, powiat jakichkolwiek praw jest przyznanie tych praw **wszystkim** regionom, gminom, powiatom – są wyjątkowo stabilne. Czasami może nawet „zbyt stabilne”: Stany Zjednoczone nie zmieniły konstytucji od ponad dwustu lat. Decentralizacja symetryczna nie musi też oznaczać federalizmu. Szwecja to zdecentralizowane państwo unitarne.

Mówimy zatem absolutne „nie” autonomii; decentralizacja asymetryczna tak się ma do decentralizacji jak krzesło elektryczne do krzesła. Natomiast bezdyskusyjnie opowiadamy się za państwem, w którym obywatele będą się czuli bardziej u siebie. A to gwarantuje decentralizacja symetryczna.

Stwierdziliśmy, że regiony konkurowałyby między sobą, a czasem inspirowałyby się poprzez dobre praktyki czy rozwiązania. A co z przekonaniem i wartościami? Czy ludzie mieszkający w regionie konserwatywnym, ale mający poglądy bardziej postępowe, nie będą podejmowali decyzji o przeprowadzce? Regiony spolaryzowałyby się jeszcze bardziej.

AW: Co do przeprowadzek, zabiegania przez władze regionów o nowych mieszkańców, to czemu nie? Już dzisiaj obywatele poszukują miejsc, gdzie są lepsze usługi publiczne, bo to one decydują o wyborze miejsca do życia. Co więcej, jeśli nie odpowiadają nam propozycje rządzących, dzisiaj jedyną opcją jest emigracja. To wielka strata dla naszego państwa, które przecież boryka się z ogromnymi



W Polsce zdecentralizowanej, tak jak w wielu krajach Europy Zachodniej, na pewno pojawiłyby się wyraźnie progresywne regiony szczególnie przyjazne i atrakcyjne dla osób LGBT.

wyzwaniami demograficznymi. To nierozsądne, że tak wiele obywateli i obywateli, choćby osoby LGBT, można łatwo wykluczyć – językiem nienawiści, pogardą i upokorzeniem. W Polsce zdecentralizowanej, tak jak w wielu krajach Europy Zachodniej, na pewno pojawiłyby się wyraźnie progresywne regiony szczególnie przyjazne i atrakcyjne dla osób LGBT. Państwo by tych ludzi nie straciło. Dlatego pytam: lepiej stworzyć obywatelom możliwość realizacji swoich wartości, życia w zgodzie ze swoją tożsamością w ramach Rzeczypospolitej Polskiej, czy wypchnąć ich za granicę?

MK: Na tym polega kłopot naszej dyskusji publicznej: z jednej strony nie podoba nam się polaryzacja, ale z drugiej strony jedyną akceptowalną alternatywą dla polaryzacji jest jednakowość, i to oczywiście według naszej logiki. Jeśli nie chcemy polaryzacji, pozostaje nam – oprócz nawrócenia albo oświecenia drugiej strony – przejąć wszystko. Po wielu latach pracy, studiowania za granicą i zaangażowania w ten projekt, widzę tego trupa w szafie. Tak naprawdę wszyscy na polskiej scenie politycznej marzą, by przejąć wszystko, i liczą, że z polaryzacją wygrają raz na zawsze, ustawiając pod butem wszystkich myślących inaczej. To jest głębsze niż tylko polityka, to pragnienie takiego autentycznego...

Rządu dusz...

MK: Tak, rządu dusz. Decentralizacja raz na zawsze odsunęłaby od nas to zagrożenie.



Anna Wojciuk – współzałożycielka i prezeska Inkubatora Umowy Społecznej. Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, zajmuje się naukowo problematyką siły państw na arenie międzynarodowej. Odbyła staże naukowe w wielu prestiżowych ośrodkach naukowych, między innymi Harvard Kennedy School of Government, Uniwersytecie Columbia, Uniwersytecie Cornella, Europejskim Instytucie Uniwersyteckim.

Maciej Kisilowski – współzałożyciel i wiceprezes Inkubatora Umowy Społecznej. Profesor prawa i strategii, dyrektor naukowy programu Executive MBA dla menedżerów najwyższego szczebla na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim w Wiedniu. Doktor nauk prawnych i magister praw Uniwersytetu Yale, absolwent studiów z ekonomii i polityki publicznej na Uniwersytecie Princeton oraz studiów MBA w Insead.

Pieniądze w samorządach

Wzrost kosztów podstawowych usług publicznych i towarzyszący mu spadek poziomu dochodów własnych JST sprawia, że samorządy praktycznie tracą możliwość prowadzenia polityki rozwoju, a ich działania są coraz bardziej uzależnione od władzy centralnej. Stoi to w wyraźniej sprzeczności z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej oraz zagwarantowaną w Konstytucji RP zasadą realizacji istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Pod pozorem zmian w systemie finansowania wydatków publicznych rząd osłabia samorząd terytorialny jako kreatora polityki rozwoju na poziomie lokalnym. Czyni to głównie poprzez zmniejszanie źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (JST). Ubytki w dochodach bieżących tylko w drobnej części rekompensowane są dotacjami i subwencjami, a specjalne programy inwestycyjne w najmniejszym stopniu nie dotyczą JST.

Samorządy, szczególnie miasta na prawach powiatu, na skutek działań rządu wdrażanych od końca 2018 roku mierzą się ze stałym zmniejszaniem dochodów własnych. Ponoszą konsekwencje obniżania poziomu wpływów podatkowych, ale także na przykład likwidacji odpłatności za korzystanie z majątku komunalnego w związku z uwłaszczeniem gruntów wieczystych przeznaczonych na cele

mieszkańciewe. W tym samym czasie, po nowelizacji prawa dotyczącego oświaty i gospodarki odpadami, radykalnie wzrosły koszty świadczenia podstawowych usług komunalnych. Wszystko to negatywnie wpłynęło na potencjał JST w realizowaniu polityki rozwoju, a w dłuższym okresie może doprowadzić do obniżenia poziomu usług publicznych.

Choć korporacje samorządowe – Związek Miast Polskich (ZMP) i Unia Metropolii Polskich (UMP) – alarmują o konsekwencjach wprowadzanych zmian legislacyjnych, rząd pozostaje głuchy na głosy sprzeciwu. Co więcej, Polski Ład zakłada *de facto* zniszczenie systemu finansowania samorządów.

Ministerstwo Finansów przewidziało w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) około 150 miliardów złotych strat dla samorządów na skutek zwiększe-

nia kwoty wolnej od podatku, co średnio sprowadza się do 26,8 procent ubytku w dochodach z PIT¹. Szczególnie dotkliwie odczują to miasta na prawach powiatu, gdyż trafia do nich prawie 50 procent udziałów w PIT (w pozostałych JST jest to około 40 procent). To największa kwota wśród ich dochodów własnych. Ponieważ budżet państwa i NFZ zyskują na Polskim Ładzie netto 27 miliardów złotych, okazuje się, że głównym sponsorem programu jest samorząd terytorialny.

Od kilku lat partia rządząca intensywnie usiłuje podporządkować samorząd władzom centralnym. Oprócz dokręcania śruby finansowej odbiera także kompetencje wspólnotom lokalnym. PiS dąży do centralizacji ustroju RP, pozbawiając wspólnoty lokalne decyzyjności i możliwości realizacji polityk rozwoju. JST przeznaczono rolę jedynie wykonawcy rozporządzeń wydawanych na poziomie krajowym.

Tymczasem istotą samorządności jest samodzielne podejmowanie decyzji o kierunkach rozwoju gminy, powiatu czy województwa, a tym samym dostępność środków własnych, nieprzydzielanych *a priori* na konkretne wydatki. Decyzje powinny być podejmowane transparentnie, z uwzględnieniem oczekiwań mieszkańców. Warto też pamiętać, że współczesny samorząd to nie tylko administrowanie wodociągami i kanalizacją, lokalnymi drogami czy utrzymaniem czystości; „wspólnoty stały się podstawowym usługodawcą państwa opiekuńczego (lub w tym kierunku zmierzającego). Powierzono im złożone i kosztowne zadania: edukację dzieci i młodzieży, opiekę nad osobami starszymi, wypłatę zasiłków oraz politykę rynku

pracy”². Wielkimi wyzwaniem są także starzejące się społeczeństwo, suburbanizacja (pociąga za sobą gwałtowny wzrost kosztów usług komunalnych), mitygacja (czyli zapobieganie zmianom klimatycznym) i bezprecedensowa w skutkach społeczno-gospodarczych pandemia.

Praktycznie nie da się stawić im czoła bez stabilnego finansowania z dochodów własnych, zapewniających także współfinansowanie inwestycji realizowanych ze źródeł zewnętrznych. Przepisy w zakresie limitowania kosztów obsługi długu, czyli tak zwane reguły wydatkowe³, uniemożliwiają zastępowanie utraconych dochodów własnych instrumentami dłużnymi. Obowiązujący system finansowania samorządów blokuje zatem skuteczną reakcję na „szoki asymetryczne” serwowane przez rząd.

Wprowadzanie zmian rozpoczęło się od wdrożenia „ustawy przekształceniowej”⁴. Od 1 stycznia 2019 roku zamieniała ona dotychczasowe prawo



Pod pozorem zmian w systemie finansowania wydatków publicznych rząd osłabia samorząd terytorialny jako kreatora polityki rozwoju na poziomie lokalnym.

¹ Bartosz Klimas, *Samorzady liczą straty*, Wspólnota, 30 lipca 2021, <https://wspolnota.org.pl/news/polski-lad-samorzady-licza-straty> (dostęp 8 sierpnia 2021).

² *Raport Forum Od-nowa. Samorząd 3.0*, listopad 2013, http://www.jawnosc.pl/wp-content/uploads/2013/11/Forum_Od-nowa_Raport_Samorząd_3-0.pdf, s. 6 (dostęp 8 sierpnia 2021).

³ Art. 242 i 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284, 374, 568, 695 i 1175.

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, Dz. U. z 2018 r. poz. 1716, z późn. zm., znowelizowana Ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, Dz. U. z 2018 r. poz. 2540, oraz Ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, Dz. U. z 2019 r. poz. 270.

użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we własność prywatną.

W ustawie przewidziano system bonifikat. O ich wysokości w przypadku gruntów samorządowych decydowały rady. Chcąc zapewnić korzystne warunki przekształcenia, jednostki samorządu zdecydowały się wdrożyć bonifikaty. W Łodzi, Krakowie, Katowicach, Lublinie, Rzeszowie, Białymstoku i Olsztynie obowiązuje upust wysokości 60 procent, w Poznaniu 75 procent, Gdańsku 95 procent, a w Warszawie aż 98 procent⁵. Ponieważ ustawodawca nie przewidział żadnych rekompensat dla JST, ustawa negatywnie wpłynęła na finanse miast dysponujących największą ilością gruntów w użytkowaniu wieczystym. W stolicy dochody z tego tytułu spadły z ponad 425 milionów złotych w 2018 roku do 182 milionów złotych w 2021 roku, czyli o ponad 80 procent⁶.

Kolejna zmiana w systemie podatkowym została wdrożona we wrześniu 2019 roku. Przewidywała obniżenie stawki podatku PIT z 18 do 17 procent oraz podwyższenie kosztów uzyskania przychodu. Nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, świadczeniach rodzinnych oraz świadczeniach opieki zdrowotnej⁷ w założeniach miała kosztować samorządy ponad 1,1 miliarda złotych rocznie, a dla miast na prawach powiatu prognozowano spadek w dochodach rządu 4,8 miliarda złotych rocznie⁸.

Analiza skutków powyższych zmian legislacyjnych dla budżetu m.st. Warszawy wskazuje na potężną skalę negatywnych konsekwencji. Obniżenie stawki podatku PIT, podwyższenie kosztów uzyskania przychodu i zwolnienie z podatku osób poniżej 26. roku życia ogranicza roczne dochody stolicy o 800 milionów złotych; ubytek dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste gruntów sięga

kwoty 330 milionów złotych rocznie⁹, czyli około 1,13 miliarda złotych od wejścia ustawy w życie. W ten sposób jeszcze przed wybuchem pandemii finanse dużych miast zostały rozchwiane, a kryzys gospodarczy dopełnił zniszczenia.

Obniżaniu dochodów JST od 2018 roku towarzyszyło szybsze tempo wzrostu wydatków. Wynikało przede wszystkim z posunięć rządu, zwłaszcza w dziedzinie oświaty i gospodarki odpadami. Likwidacja gimnazjów poskutkowała nie tylko przepelnieniem szkół i pogorszeniem warunków nauki, ale też ogromnym zwiększeniem kosztów utrzymania



Oprócz dokręcania śruby finansowej partia rządząca odbiera także kompetencje wspólnotom lokalnym. PiS dąży do centralizacji ustroju RP, pozbawiając wspólnoty lokalne decyzyjności i możliwości realizacji polityk rozwoju.

oświaty, któremu nie towarzyszyło urealnienie subwencji. Dopłaty JST do zadań oświatowych wzrosły w przybliżeniu o 30 procent w ciągu trzech ostatnich lat, do 30 miliardów złotych¹⁰, kosztem innych inwestycji. W 2015 roku dopłaty Warszawy do subwencji wynosiły około 1,5 miliarda złotych;

⁵ Katarzyna Kubicka-Zach, *Mniej w kasach gmin po przekształceniu użytkowania wieczystego*, Prawo.pl, 13 czerwca 2019, <https://www.prawo.pl/samorzad/gminy-straca-na-przekształceniu-uzytkowania-wieczystego,430399.html> (dostęp 9 sierpnia 20210).

⁶ Budżet m.st. Warszawy. Kompendium na rok 2018, 2019, 2020, 2021, <https://um.warszawa.pl/finanse-miasta> (dostęp 10 sierpnia 2021).

⁷ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2019 r. poz. 1394.

⁸ Mirosław Czekaj, *Dług a finansowanie zrównoważonego rozwoju miast. Potencjał i bariery w perspektywie do 2023*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 6, s. 32.

⁹ Założenia do projektu budżetu m.st. Warszawy na rok 2022, Warszawa, czerwiec 2021, s. 7.

¹⁰ Mirosław Czekaj, *Dług a finansowanie...*, dz. cyt., s. 33.



Jeszcze przed wybuchem pandemii finanse dużych miast zostały rozchwiane, a kryzys gospodarczy dopełnił zniszczenia.

już w 2019 roku było to ponad 2,4 miliarda złotych¹¹. Kraków i Wrocław dopłaciły po ponad 600 milionów złotych.

Podobne skutki miało wprowadzenie regulacji z zakresu gospodarki odpadami. Rozregulowanie tego rynku już kosztowało Warszawę od lipca 2017 roku ponad 900 milionów złotych, a część tej kwoty miasto pokrywa ze środków własnych. Ponadto samorzady mierzą się ze stałym wzrostem bieżących cen wielu usług komunalnych. Podwyższenie cen energii elektrycznej, sprzątnięcia terenów publicznych czy utrzymania zieleni powoduje stałą presję na budżet – w obliczu braku odpowiednich źródeł finansowania JST będą zmuszone do obniżenia poziomu usług.

Sytuację finansową samorządów pogorszyła bezprecedensowa pandemia COVID-19. Poskutkowało redukcją albo praktycznym zamarciem wielu dziedzin gospodarki, a w konsekwencji nienotowanym od dekad spadkiem PKB – o 2,7 procent. Utrata części dochodów budżetowych samorządów miała więc charakter rynkowy. W Warszawie największy spadek dotyczył sprzedaży biletów w komunikacji miejskiej (o ponad 36 procent), najmu i dzierżawy mienia (9 procent), wpływów z podatku od nieruchomości (5,2 procent). Pande-

mia bezpośrednio i pośrednio uszczupliła wpływy do budżetu miasta o 450 milionów złotych¹².

Najwyższy względny spadek nadwyżki operacyjnej odnotowały miasta UMP (o 64,9 procent – 2,58 miliona złotych) i miasta na prawach powiatu (o 49,7 procent – 3,15 miliona złotych)¹³. Z analiz skarbnika Warszawy wynika, w latach 2020–2025 spadek ten wyniesie łącznie 2,7 miliarda złotych w stosunku do założeń budżetowych. Tylko w roku 2020, na skutek zmian legislacyjnych oraz pandemii, wpływy m.st. Warszawy spadły o ponad 1,5 miliarda złotych¹⁴.

W maju 2021 roku rząd zaprezentował dokument zatytułowany „Polski Ład”. Przedstawiono w nim koncepcję nowej strategii społeczno-gospodarczej dla Polski na okres po pandemii. Zakłada szereg zmian, między innymi podniesienie kwoty wolnej od podatku PIT do wysokości 30 tysięcy złotych, podniesienie drugiego progu podatkowego do 120 tysięcy złotych (z obecnych 85,5 tysiąca złotych), brak możliwości odliczania od podatku zasadniczej części (7,75 z 9 procent) składki zdrowotnej, wprowadzenie zerowego PIT dla osób pracujących po osiągnięciu wieku emerytalnego, zmianę zasad naliczania składki zdrowotnej dla osób prowadzących działalność gospodarczą i opodatkowanych PIT.

Z szacunków Ministerstwa Finansów wynika, że powyższe propozycje wcielone w życie spowodowałyby spadek dochodów z PIT sektora finansów publicznych (budżet państwa i JST) o 20–22 miliardy złotych, z czego na samorzady przypadnie około połowy tej kwoty. Oszacowany negatywny skutek dla m.st. Warszawy z tego tytułu, przy założeniu braku pełnej rekompensaty utraconych dochodów, może sięgnąć blisko 1,2 miliarda złotych rocznie¹⁵. Rząd obiecuje, że ubytek pokryje specjalna subwencja inwestycyjna, niemniej – nawet przy pełnym zrekomensowaniu strat – nie

¹¹ *Samorząd sprząta po deformie*, Urząd Miasta Warszawy, 10 lipca 2017, <https://um.warszawa.pl/-/samorząd-sprzata-po-deformie> (dostęp 9 sierpnia 2021).

¹² Nie wliczając spadku wpływów z udziału w PIT oraz z opłat za użytkowanie wieczyste, przypisywanych zmianom legislacyjnym.

¹³ Założenia do projektu budżetu m. st. Warszawy na rok 2022, dz. cyt., s. 11.

¹⁴ Informacja prasowa: *Zmiany w budżecie Warszawy*, Urząd Miasta Warszawy, 23 września 2020, <https://um.warszawa.pl/-/zmiany-w-budżecie-warszawy> (dostęp 8 sierpnia 2021).

wynagrodzi ona spadku dochodów bieżących. Zresztą bez projektu prawnego dla tego rozwiązania mamy do czynienia z pustosłowiem.

W reakcji na zapowiadane przez rząd zmiany ZMP i UMP uruchomiły stronę www.naTwojkoszt.pl. Można się na niej zapoznać z rozmiarami strat finansowych w 2022 roku dla konkretnej gminy. Przykładowo Płock (miasto na prawach powiatu) straci 52,3 miliona złotych; Ustka (gmina miejska) – 4,2 miliona złotych; Zagórz (gmina miejsko-wiejska) – 2,4 miliona złotych; Rudna (gmina wiejska) – 2,3 miliona złotych; Warszawa – ponad 1,7 miliarda złotych. Szacunki te oparto na średnim ubytku w PIT podanym przez Ministerstwo Finansów w OSR projektu ustawy (26,8 procent) w odniesieniu do planowanej na rok 2021 kwoty udziałów w PIT¹⁵.



Największym wyzwaniem dla współczesnego świata są dziś zmiany klimatyczne.

W regułach ostrożnościowych (art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych) powiązano maksymalny pułap kosztów obsługi zadłużenia z nadwyżką bieżącą. Konstrukcja tych artykułów sprawia, że bez dochodów własnych samorządy nie tylko nie zdołają sfinansować coraz wyższych kosztów działalności bieżącej, ale znacznemu ograniczeniu uległa też ich zdolność do zadłużania się. Zdolność JST do finansowania działań

rozwojowych nowym długiem znacznie się więc obniżyła.

Największym wyzwaniem dla współczesnego świata są dziś zmiany klimatyczne. Dobitnie poświadczył to VI Raport Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu¹⁷. Koszty adaptacji, czyli zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom, miejskiej infrastruktury do anomalii pogodowych, walki z wyspami ciepła czy rozbudowy błękitno-zielonej infrastruktury, sięgają setek milionów, a nawet miliardów złotych (w aglomeracjach). Koszt wdrożenia Planu Adaptacji dla Poznania szacuje się na ponad 2,9 miliarda złotych¹⁸, dla Wrocławia na 520 milionów złotych¹⁹, dla Krakowa (w perspektywie do 2030 roku) na około 8 miliardów złotych²⁰. Jeszcze wyższe będą koszty zwiększania efektywności energetycznej budynków, instalacji odnawialnych źródeł energii, wymiany źródeł ciepła czy elektryfikacji transportu.

Braki finansowe w budżecie w latach 2018–2020 Warszawa uzupełniła przez zwiększenie zadłużenia miasta o 1,75 miliarda złotych (30,5 procent w relacji do dochodów ogółem). Choć spełniono reguły ostrożnościowe z ustawy o finansach publicznych, w przyszłości zakres działań stolicy będzie ograniczony ze względu na nieplanowane zmiany, które przełożą się na pułap zadłużenia oparty na maksymalnym koszcie jego obsługi w stosunku do dochodów, określony w ustawie o finansach publicznych. Dlatego konieczne są zmiany.

REKOMENDACJE

Think tank Forum Od-nowa od 2011 roku (między innymi w raporcie *Samorząd 3.0*) postuluje, by zamiast dotychczasowych udziałów samorządowych

¹⁵ Założenia do projektu budżetu m. st. Warszawy na rok 2022, dz. cyt., s. 9.

¹⁶ *Sprawdź, ile straci Twoje miasto!*, Związek Miast Polskich, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/sprawdz-ile-straci-twoje-miasto> (dostęp 10 sierpnia 2021).

¹⁷ *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, IPCC, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> (dostęp 12 sierpnia 2021).

¹⁸ Plan Adaptacji do zmian klimatu miasta Poznania, s. 67, <https://www.poznan.pl/mim/s8a/-,doc,1017,46977/-,94662.html> (dostęp 3 sierpnia 2021).

¹⁹ Plan adaptacji miasta Wrocławia do zmian klimatu, Wrocław 2019, s. 144, file:///C:/Users/jglusman/OneDrive%20-%20Urz%C4%85d%20st.%20Warszawy/Pobrane/plan_adaptacji_do_zman_klimatu_2030.pdf (dostęp 3 sierpnia 2021).

²⁰ Plan Adaptacji miasta Krakowa do zmian klimatu do roku 2030, Kraków 2019, s. 94, file:///C:/Users/jglusman/OneDrive%20-%20Urz%C4%85d%20st.%20Warszawy/Pobrane/248569_0.pdf (dostęp 3 sierpnia 2021).



Rząd obiecuje, że ubytek pokryje specjalna subwencja inwestycyjna, niemniej – nawet przy pełnym zrekompensowaniu strat – nie wynagrodzi ona spadku dochodów bieżących.

w PIT wydzielić lokalny PIT o stawce liniowej. Byłby dochodem gminy i powiatu zgodnie z miejscem zamieszkania podatników. Ponieważ to wspólnoty lokalne realizują bieżące usługi na rzecz mieszkańców, powinny czerpać środki z opodatkowania dochodów z pracy, rent i emerytur, świadczeń społecznych oraz indywidualnej działalności gospodarczej.

W obrębie dwustopniowej skali podatkowej pierwszy przedział podatkowy powinien stać się lokalnym PIT. Podatek należny tylko w pierwszym przedziale dotyczy blisko 95 procent podatników i wynosi 70 miliardów złotych – dużo więcej niż udziały z PIT (55 miliardów złotych). Każdy podatnik PIT powinien w pierwszym rzędzie finansować swój samorząd; postulujemy, aby wyłącznie dochody osób najzamożniejszych trafiały w części do budżetu państwa (aktualny drugi przedział podatkowy). Ochronę zmodyfikowanego źródła dochodów choćby przed takimi zmianami, jak wprowadzanie zmian podatkowych, zapewniłaby ustawowa zasada, zgodnie z którą podatnik w pierwszej kolejności odlicza ulgi od państwowej części PIT, a więc podatku z obecnego drugiego przedziału. Kwota odliczeń w pierwszym przedziale skutkowałaby finansowo proporcjonalnie i dla gmin, i dla powiatów. Generalnie polityka fiskalna prowadzona przez władze centralne nie powinna mieć wpływu na dochody samorządów.

Ważną funkcją proponowaną przez think tank Forum Od-nowa byłoby prawo do regulowania przez organ stanowiący (radę gminy) stawki

lokalnego PIT w niewielkim zakresie przewidzianym w ustawie (dolny i górny limit, w obrębie 2–3 punktów procentowych, na przykład 16 czy 19 procent). Określanie wysokości daniny stałoby się jedynym instrumentem władztwa podatkowego samorządów. Obejmowałaby ona stawkę gminną i powiatową na poziomie zbliżonym do obecnych udziałów we wpływach z PIT zasilających samorządy. Biorąc pod uwagę aktualny średni podatek od osób fizycznych, nie należy się obawiać, że władztwo podatkowe spowoduje konkurencję podatkową w samorządach. Równocześnie odpowiednio zmodyfikowany powinien zostać system wyrównawczy, aby nie pozbawiał samorządów wpływów wynikających z zastosowania wyższej niż minimalna stawki lokalnego PIT.

Nieco bardziej złożona jest kwestia wbudowania lokalnego PIT do stawki liniowej 19 procent. W Polsce dotyczy ona 600 tysięcy podatników; łącznie za 2020 rok wpłacili podatek wysokości 29,2 miliarda złotych. Wydzielając ze stawki 19 procent stawkę lokalnego PIT, należałoby równocześnie przyjąć zasadę, że łączny potencjalny dochód samorządu nie może przekroczyć kwoty maksymalnego potencjalnego podatku, jaki samorząd może otrzymać od podatnika z pierwszego przedziału. Taka formuła gwarantowałaby, że mali przedsiębiorcy wniosą do funkcjonowania wspólnoty podobny wkład jak pozostali podatnicy lokalnego PIT. By rozwiązanie było sprawiedliwe, w danym samorządzie zmiana stawki podatku musiałaby rodzić te same potencjalne skutki finansowe dla podatnika rozliczającego się według obecnej stawki 19 procent i dwustopniowej skali podatkowej. Większe albo mniejsze obciążenie podatkowe musiałoby pociągnąć za sobą odpowiednią zmianę łącznej stawki 19 procent, jak również waloryzację aktualnej kwoty podatku z pierwszego przedziału.

W pozostałym zakresie rekomendacje są wspólne dla podatku liniowego i pierwszego progu.

W skali ogólnopolskiej należny podatek od osób fizycznych za ubiegły rok wyniósł 110 miliardów złotych. Wydzielenie lokalnego PIT wykorzystuje jego największy potencjał do usamorzędowania polskiego systemu podatkowego. Wprowadzenie

lokalnego PIT – uwidocznionego w deklaracjach podatkowych – zwiększyłyby zainteresowanie sprawami lokalnymi oraz społeczną kontrolę wykorzystania środków publicznych. Każdy podatnik PIT, niezależnie od stopnia jego zamożności, powinien w pierwszej kolejnościłożyć na swój samorząd. Stawka lokalnego PIT byłaby powiązana z poziomem świadczonych usług lub jakością zarządzania we wspólnotach lokalnych. Można też założyć, że nastąpiłby wzrost ogólnej akceptacji dla PIT, gdyż pieniądze obywateli miałyby czytelne, lokalne ukierunkowanie. Samorządy zostałyby zachęczone do podnoszenia stopy zatrudnienia na swoim terenie.

Ze względu na wielkość wpływów z PIT od stosunkowo niewielkiej grupy podatników płacących go również w drugim przedziale podatkowym wdrożenie lokalnego PIT w zaproponowanej formule mogłoby przyczynić się do spłaszczenia istniejących różnic w dochodach samorządów. Obniżyłoby to potrzeby wyrównawcze i tym samym nakłady z budżetu państwa na ten cel. Lokalny PIT dostarczyłby samorządom dużo wyższych dochodów niż udziały w PIT. Dlatego potrzebne byłoby odpowiednio zmniejszenie środków przekazywanych samorządom z budżetu państwa, by zmiana była dla niego neutralna.

W pierwszym kroku należałoby wykorzystać dane z informacji podatkowych Ministerstwa Finansów, by określić, jaki efekt przyniosłaby zamiana udziałów w PIT na lokalny PIT. Chodzi tu zarówno o rozkład dochodów na poszczególne samorządy, jak i o skutki takiej zmiany dla działania systemu wyrównawczego i całego systemu finansowania wspólnot lokalnych. Następnie muszą zostać przygotowane zmiany legislacyjne.

Wprowadzenie lokalnego PIT powinno nastąpić od początku roku wybranego do wdrożenia. Możliwość zmiany stawki lokalnego PIT przez każdą JST musi zostać zaprogramowana od kolejnego roku, tak aby rozwiązanie wchodziło w życie płynnie. Ministerstwo Finansów publikowałoby indywidualne stawki podatkowe dla każdego samorządu, aby podatnicy mieli dostęp do tej informacji w odniesieniu do całego terytorium Polski.

Nie później niż z chwilą wejścia w życie prawa samorządów do regulowania stawki lokalnego PIT

powinny one uzyskać realne prawo do kształtowania własnych struktur (samodzielność organizatorska). Ponadto musi prawidłowo działać ochrona finansowa samorządów, bo inaczej organy stanowiące będą zmuszone podwyższać stawkę podatku z powodu niedostatecznego finansowania zadań z poziomu centralnego. Wprowadzenie tych zmian wymaga wdrożenia opisanego poniżej mechanizmu adekwatności. Rozwiązania nie mogą zatem funkcjonować samoistnie; dopiero połączenie postulatów przyniesie zadowalający efekt.

Przekazywane z budżetu państwa do samorządów subwencje i dotacje mogłyby być skutecznym instrumentem oddziaływania państwa na zadania realizowane na poziomie samorządowym. Państwo nie gwarantuje samorządom dotacji, która pokrywałaby 100 procent wydatków. Należy więc poszukiwać efektywności w swobodzie dysponowania ponad stoma dotacjami budżetowymi na zadania z zakresu administracji rządowej. Trzeba wdrożyć zasadę, że samorządy rozliczają się z wojewodami z sumy kwot dotacji, niezależnie od tego, ile wydadzą z niej na poszczególne zadania. Powinny móc też zachować dla siebie na przykład 50 procent zaoszczędzonych środków. Mechanizm – o charakterze pilotażowym – musi być gwarantowany do roku 2025.



Wydzielenie lokalnego PIT wykorzystuje jego największy potencjał do usamorządowienia polskiego systemu podatkowego.

W następnym kroku władze centralne muszą poddać głębszemu przeobrażeniu całą formułę transferów z budżetu państwa do samorządów. Wspólnoty powinny uzyskać większe dochody własne i prostszą subwencję. Szereg dotacji w danym sektorze mogłoby zostać połączonych w jedną. Akcent powinien zostać położony na osiągnięte efekty.

Wpływy z udziałów w CIT, ze względu na silne powiązanie tego podatku z koniunkturą gospodarczą, są nierytmiczne. Wahania pomiędzy poszczególnymi latami przekraczają nawet 10 procent. Większą stabilność budżetów zapewniłoby przekazywanie należnych im kwot w równych ratach miesięcznych z dwuletnim opóźnieniem.



Światowe metropolie stosują różnego rodzaju opłaty, które przechwytyują społeczną wartość dodaną inwestycji i powodują, że samorząd zyskuje dodatkowe środki na uzupełnianie luk infrastrukturalnych.

Wychodząc z doświadczeń duńskich i szwedzkich, należy stworzyć mechanizm ochrony finansowej samorządów służący zbilansowaniu skutków zmian prawnych, a odpowiedzialność finansową ponosiłyby właściwe resorty. Ochronie podlegałyby skutki finansowe działań prawotwórczych, dotyczące przekazywania samorządom nowych obowiązkowych zadań własnych i zwiększania kosztów realizacji takich zadań. Narzędziem równoważącym powinna być część bilansująca subwencji ogólnej, zasilana odpowiednim zmniejszeniem budżetu każdego resortu, którego kompetencji dotyczy zmiana przepisów.

Miasta mierzą się z luką infrastrukturalną. Należy ją jak najszybciej uzupełnić. Zapewnienie odpowiedniej skali finansowania wymaga nie tylko zwiększenia poziomu dochodów własnych, ale także budowy koszyka finansowania. Oprócz dochodów ze źródeł zewnętrznych, na przykład obligacji przy-

chodowych emitowanych pod przyszłe zyski z realizowanych inwestycji, należy w nim uwzględnić także inne mechanizmy i umożliwić przejmowanie części korzyści ze wzrostu wartości gruntu z tytułu realizacji inwestycji celu publicznego.

O ile sprzedaż majątku gminy może być działaniem *ad hoc* i dziś stosowana jest jako uzupełnienie luki budżetowej, o tyle całe finansowanie samorządu musi opierać się na stabilnych podstawach. Choć polskie miasta przeżyły w ostatnich latach skok rozwojowy, widoczny między innymi w ogromnej skali zrealizowanych inwestycji celu publicznego, nie uzyskały z niego choćby niewielkich korzyści.

W obliczu niekorzystnej sytuacji budżetowej JST konieczna staje się analiza możliwości optymalizacji dochodów ze źródeł związanych z realizowanymi przez miasto inwestycjami. Opłaty związane z prowadzeniem działań rozwojowych pozwalają na finansowanie przyszłych inwestycji celu publicznego. W polskim prawodawstwie istnieją trzy takie opłaty, związane ze zwiększaniem wartości gruntu i nieruchomości na skutek działań władz lokalnych: renta planistyczna, opłata adiacencka oraz udział inwestorów w kosztach budowy infrastruktury drogowej. Niestety, są wykorzystywane przez samorządy w stopniu marginalnym.

Renta planistyczna polega na oddaniu gminie przez właściciela nieruchomości części dochodów ze zbycia nieruchomości objętej planem miejscowym, której wartość wzrosła na skutek przyjęcia planu²¹. Opłata ma na celu pokrycie kosztów jego przyjęcia, a o zapłatę renty gmina może się zwrócić do właściciela w ciągu pięciu lat od wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie jest to znaczące źródło finansowania. Kwoty pobierane z tego tytułu przez m.st. Warszawę oscylują w granicach 4–5 milionów złotych.

Jeszcze niższe kwoty przypadają Warszawie z **opłaty adiacenckiej**. Muszą ją uiszczać mieszkańcy, jeśli wartość ich nieruchomości wzrośnie w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej ze środków publicznych²². Pomimo wielomiliardowych inwestycji zrealizowanych

²¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 35 ust. 4, Dz. U. z 2021 r. poz. 741.

²² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 1997 r., nr 115, poz. 741.

w ostatnich latach przez stolicę dochody budżetu miasta z tego tytułu wahają się od około 600 tysięcy złotych w 2018 roku do 2,5 miliona złotych w roku 2020²³. To znaczy, że podmioty bezpośrednio korzystające ze skutków wzrostu, między innymi deweloperzy budujący osiedla mieszkaniowe wzdłuż nowych linii metra czy spółdzielnie mieszkaniowe dogęszczające zabudowę w pobliżu stacji metra, w pełni korzystają z efektów budowy infrastruktury technicznej, a samorząd lokalny w tych zyskach nie uczestniczy. (Niestety, dzieje się tak z winy JST: obawiają się stracić inwestora, więc nie naliczają mu opłat). **Art. 16 ustawy o drogach publicznych** obciąża kosztami budowy lub przebudowy dróg publicznych spowodowanej inwestycją niedrogową inwestora przedsięwzięcia. Chociaż przyrost powierzchni biurowej ma charakter cykliczny (w latach 1997—2018 w Warszawie przybywało około 250 tysięcy metrów kwadratowych rocznie), niestosowanie się do przepisu powoduje, że miasto ma z jego tytułu mało znaczące wpływy – nie zostały nawet wyodrębnione jako oddzielna kategoria dochodów w budżecie m.st. Warszawy. A przecież przy tej skali rozbudowy mogłyby bardziej obficie zasilić budżet miasta.

Wzrost potrzeb inwestycyjnych i zmniejszenie środków własnych samorządu skutkuje koniecznością przyjrzenia się alternatywnym źródłom finansowania. W pozostałych polskich miastach projekty tego typu często są realizowane poprzez przejmowanie wartości gruntów. Miejsca położone w bezpośrednim oddziaływaniu nowej infrastruktury technicznej, szczególnie sieci transportu, zyskują na wartości dzięki swego rodzaju „premi transportowej”. Przypada ona właścicielom nieruchomości korzystającym z tego wzrostu dzięki większej konkurencji o lokalizację jak najbliższej nowych sieci. Samorządy powinny choć częściowo partycypować w zyskach z nowo wybudowanej infrastruktury technicznej, jednak dziś nie pozwalają na to przepisy prawa. Konieczne byłoby wprowadzenie samorządowego podatku od wzrostu warto-



Finanse samorządowe muszą być ufundowane na założeniu ich możliwie największej samodzielności.

ści gruntu. Podział zysków dotyczyłby wyłącznie osób prawnych.

Największe możliwości w kontekście pozyskania dodatkowego finansowania oferuje transport publiczny. Ze względu na ogromne, idące w miliardy złotych koszty rozwoju (zwłaszcza linii metra) nie ma uzasadnienia, aby pokrywali je wyłącznie podatnicy z zasobów własnych miast oraz dotacji rządowych. Światowe metropolie stosują różnego rodzaju opłaty, które przechwytyują społeczną wartość dodaną inwestycji i powodują, że samorząd zyskuje dodatkowe środki na uzupełnianie luk infrastrukturalnych (na przykład budowę nowych linii transportu do słabiej skomunikowanych osiedli)²⁴. Takie mechanizmy stosowane są z powodzeniem między innymi przez Londyn, Hongkong oraz... Tiranę.

Głośnym przykładem realizacji tego typu przedsięwzięcia w ostatnich latach jest największa inwestycja infrastrukturalna w Europie, Elisabeth Line, czyli pięćdziesięciokilometrowa kolej podziemna przecinająca Londyn. Finansowanie tego projektu w planowanej kwocie 14,8 miliarda funtów zapewniły w dwóch trzecich firmy zlokalizowane w pobliżu stacji kolejowych oraz obligacje pod przyszłe dochody ze sprzedaży biletów. Rząd rozszerzył uprawnienia londyńskich gmin do zastosowania dodatkowej opłaty zarówno od sprzedaży lokali komercyjnych, jak i prywatnych, po stawkach zróżnicowanych w zależności od lokalizacji.

²³ Budżet m.st. Warszawy. Kompendium na rok 2018, 2019, 2020, 2021, dz. cyt.


²⁴ Między innymi opłatę za wpływ (*impact fees*), opłatę adiacencką, łączenie i podział gruntów (dwie ostatnie są obecne w polskim prawodawstwie).

Punktem wyjścia do procedury planowania przychodów powinna być strategia rozwoju gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Określa się w nich funkcje poszczególnych terenów miasta, kierunki urbanizacji, prognozy dotyczące rozwoju budownictwa mieszkaniowego i innych funkcji publicznych. Na tej podstawie możliwe jest przygotowanie założeń dla terenów przeznaczonych do zbycia (bank ziemi) czy strategii sprzedaży skierowanej z jednej strony na zapewnienie niezbędnych funkcji, a z drugiej na optymalizację zysków.

Wzrost kosztów podstawowych usług publicznych i towarzyszący mu spadek poziomu dochodów własnych JST sprawia, że samorządy praktycznie tracą możliwość prowadzenia polityki rozwoju, a ich działania są coraz bardziej uzależnione od władzy centralnej. Stoi to w wyraźniej sprzeczności z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 i 16) oraz zagwarantowaną w Konstytucji RP zasadą realizacji istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16). Samorządy, zmuszone do działania w niestabilnym środowisku politycznym, finansowym, instytucjonalnym i prawnym, są skłonne wyłącznie do podejmowania działań doraźnych. Nie mają faktycznej motywacji, aby mierzyć efektywność lub określać misję i strategię wykraczające poza kopiowanie schematów z różnych programów grantowych. Są także coraz bardziej uzależnione od dotacji i subwencji państwa, a tym samym z ośrodków kreujących wzrost stają się wykonawcami, na wzór system funkcjonującego przed rokiem 1989.

Finanse samorządowe muszą być ufundowane na założeniu ich możliwie największej samodzielności. Dochody samorządów powinny w przeważającym stopniu opierać się na własnych podatkach i opłatach oraz być mądrze uzupełniane środkami z budżetu państwa. Obecnie tylko 49,1 procent ze 171,3 miliarda złotych (2012 rok) pochodzi z dochodów wspólnot. Nie dość tego, mniej niż jedna czwarta dochodów własnych to podatki z władztwem JST. Istotną decentralizację wydatków publicznych (według Eurostatu w 2011 roku było to 14,1 procent PKB) powinna także wspierać

adekwatna odpowiedzialność samorządów – a ta jest możliwa dzięki podatkom lokalnym. Niestety, w ostatnich latach władze centralne obrały przeciwny kierunek, sprzeczny także z oczekiwaniami mieszkańców oraz wyzwaniem stojącym przed samorządem. Oprócz tych znanych od lat, czyli starzenia się społeczeństwa, depopulacji czy rozlewania się miast, coraz wyraźniej rozpoznawane są problemy związane z kryzysem klimatycznym. Aby poradzić sobie z wyzwaniami współczesności, samorządy muszą mieć stabilny i solidny system instytucjonalny i finansowy.



Agata Dąmbska – współprowadzi think tank Forum Od-nowa, projektujący i wdrażający zmiany systemowe w sektorze publicznym: samorządach, administracji centralnej i finansach publicznych. Działaczka trzeciego sektora, współzałożycielka i liderka kilku organizacji pozarządowych, publicystka, szefowa portalu polsko-czeskiego, tłumaczka, lektorka języka polskiego dla cudzoziemców. Studiowała socjologię na Uniwersytecie Warszawskim.

Justyna Glusman – dyrektorka i koordynatorka ds. zrównoważonego rozwoju i zieleni w urzędzie m.st. Warszawy. Odpowiada za rozwój i utrzymanie warszawskiej zieleni, program wymiany kotłów węglowych i politykę klimatyczną miasta. Absolwentka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz London School of Economics and Political Science, gdzie obroniła doktorat w dziedzinie polityki gospodarczej. Od piętnastu lat zajmuje się rozwojem regionalnym, programowaniem funduszy unijnych i tematyką zrównoważonego rozwoju. Działa społecznie na rzecz lepszej przestrzeni miejskiej w Warszawie.

Miasta wobec pandemii

Z **Pawłem Kubickim**, socjologiem miasta,
rozmawia **Jarosław Makowski**

Jarosław Makowski: Pandemia towarzyszy nam od ponad roku. Zmieniła w zasadzie każdy element naszej codzienności: pracę, przyzwyczajenia, styl życia, kulturę, rekreację. Nie oszczędziła też polityki. Do jakiego stopnia twoim zdaniem pandemia przeorała nasz sposób myślenia o mieście?

Paweł Kubicki: Dziś jeszcze nie wiemy, jak długo potrwa pandemia i jakie będą jej ostateczne konsekwencje, także dla polityk miejskich. Na pewno obserwujemy już, że odpowiedzią na pandemię jest wzmacnianie odporności miasta i jakości życia w mieście. Wiedzy tej dostarcza nam także działalność ruchów miejskich. Chodzi o miasto przyjazne dla ludzi. Miasta się uodpornią i przetrwają różnego rodzaju zagrożenia i kryzysy, pod warunkiem że będą przyjazne dla mieszkańców, oni zaś będą się ze swoim miastem silnie identyfikować. W przeciwnym razie ludzie zaczną uciekać bez większego żalu i sentymentów.

Prawidłowość tę świetnie widać na przykładzie Nowego Jorku. Wyludnił się, ponieważ przed pandemią trudno się tam żyło i bardzo drogo. Jak wiele innych miast przekształcił się w „parking dla

pieniędzy”. Nieruchomości i przestrzeń miejska w metropoliach stały się przedmiotem spekulacji, dlatego część osób, które mają taką możliwość, będzie wyjeżdżać. Z drugiej strony widać, że ludzie potrzebują miasta. Kraków mimo braku turystów i studentów odżył po pandemii, na ulicach i we wszelkiego rodzaju lokalach gastronomicznych kłębią się tłumy. Mieszkańcy miasta potrzebują przestrzeni do socjalizacji, dlatego tak ważną rolę odgrywają przestrzenie publiczne. Widać to zwłaszcza w parkach czy innych przestrzeniach rekreacyjnych – tam dziś kwitnie życie społeczne. Dlatego kluczowe jest podnoszenie jakości życia w mieście, projektowanie dobrych przestrzeni publicznych. Jeśli tego zabraknie, ludzie będą opuszczali miasta.

Nowymi politykami miejskimi odpowiedziały na pandemię Barcelona i Paryż. Barcelona jeszcze przed pandemią zaczęła skutecznie działać, które znacznie wzmocniły odporność miasta. W tak zwanych *superilles* (superkwartałach) ogranicza się ruch samochodowy, a na odzyskanych ulicach tworzy się przestrzenie publiczne i place. Sprzyjają one wzmacnianiu więzi sąsiedzkich

i tożsamości lokalnych. W czasie pandemii bliskie relacje sąsiedzkie okazały się najlepszym zabezpieczeniem w sytuacji, gdy przestają działać lub działają w ograniczonym zakresie usługi publiczne, a w Hiszpanii lockdown był przecież długi i restrykcyjny. Pierwsze eksperymentalne *superilles* sprawdziły się wówczas tak dobrze, że zdecydowano się przearanżować w ten sposób niemal całe śródmieście.

W podobnym kierunku idzie paryska koncepcja „miasta piętnastominutowego”. Zakłada ona, że miasto powinno być tak zaprojektowane, aby większość codziennych spraw załatwiać w najbliższej okolicy, nieprzekraczającej piętnastu minut podróży. Większość wdrażanych dzisiaj polityk miejskich kładzie akcent na dwie zasadnicze kwestie: jakość życia i więzi sąsiedzkie. Pandemia pokazała, że dla miast są one najlepszą „szczepionką” wywołującą odpowiedniość, a ich deficyt prostą drogą prowadzi do miejskiego kryzysu.



Kluczowe jest podnoszenie jakości życia w mieście, projektowanie dobrych przestrzeni publicznych. Jeśli tego zabraknie, ludzie będą opuszczali miasta.

Churchill miał powiedzieć, że nie można sobie pozwolić na to, by nie wykorzystać kryzysu. Pandemia to dramat, ale też szansa na przyspieszenie pewnych zmian. Rok temu, w sierpniu, byłem w Mediolanie. Pod wpływem pandemii miasto szybko się zmieniało. Na jednej z głównych ulic samochodowych – Corso Buenos Aires – poszerzono chodniki dla pieszych, a potem stworzono drogi rowerowe. W jakim stopniu pandemia przyspieszy proces budowania na przykład miasta piętnastominutowego?

Dostaliśmy ogromną szansę na zmianę myślenia o mieście w kierunku przede wszystkim wspólnoty ludzi, a nie firmy generującej zyski. O tym mówiono już na długo przed pandemią, ale pandemia wymusiła działania. Wszystko zależy jednak od determinacji i odwagi włodarzy miast przy wprowadzaniu nowych polityk miejskich. Burmistrzynie Barcelony wywodzi się z ruchów miejskich i tamtejsze polityki zaczęto realizować jeszcze przed pandemią. W Krakowie na początku pandemii wprowadzono Krakowską Tarczę dla Mobilności – polega na odzyskiwaniu ulic dla pieszych i rowerzystów. W skali Polski było to najodważniejsze działanie, choć w porównaniu do Paryża i Barcelony miało znaczenie raczej symboliczne, a i tak wywołało ogromne protesty, co *de facto* zablokowało dalsze zmiany.

Dlaczego pomysł nie spodobał się mieszkańcom?

Przed wszystkim polskie miasta są mocno rozlane na skutek chaotycznej rozbudowy w ostatnich dekadach. Wielu mieszkańców miast na co dzień korzysta więc z samochodów – nie dlatego, że bardzo je lubią, ale z konieczności, gdyż wielu deweloperskich osiedli „pośrodku niczego” nie obsługuje komunikacja miejska.

Z drugiej strony wyraźnie rośnie liczba mieszkańców popierających progresywne zmiany. Niedawno opublikowany sondaż wskazuje, że dwie trzecie mieszkańców Warszawy chce zwiększenia i zazielenienia Alei Jerozolimskich. Takie zmiany są nieuniknione. Albo zaczniemy wdrażać je teraz i miasta będą zyskiwać innowacyjne przewagi, albo wygra doraźny koniunkturalizm, który zostawi nasze miasta poza głównym nurtem zmian.

Trudno dziś formułować daleko idące wnioski dotyczące skutków pandemii, ale spójrzmy, jak radykalnie zmienia się podejście do samolotów. Jeszcze przed pandemią dało się zauważyć *flygskam*, co po szwedzku oznacza „wstyd przed lataniem”. Wiadomo, że podróże lotnicze są najmniej ekologiczne, mimo to w ostatnich dekadach przeżyliśmy prawdziwy boom na tanie linie lotnicze. W niektórych krajach wykorzystano pandemię do

ograniczania zbędnych podróży lotniczych. Francja zakazała krajowych podróży samolotowych, jeśli pokrywają się z dogodnymi połączeniami kolejowymi. Fińska reprezentacja narodowa na mecze Euro do Petersburga jeździła pociągiem. Pandemia mocno uderzyła w ruch lotniczy, a w dodatku pokazała, że możliwa jest rezygnacja z tego środka transportu na rzecz pociągów. Kolej przeżywa w całej Europie prawdziwy renesans.

Jedną z kluczowych kategorii, które pojawiły się w kontekście pandemii, jest budowanie odporności. Przyjazne miasto jest również miastem odpornym na kryzysy – czy to pandemiczne, czy klimatyczne. Czy dostrzegasz już ten element budowania odporności także w polskich strategiach miejskich?

Jakieś dwa, trzy lata przed pandemią polskie miasta kończyły opracowywać swoje strategie do 2030 roku. Z tego, co pamiętam, żadnej nie budowano wokół idei „miasta odpornego”. Miałem okazję uczestniczyć w konferencji, która podsumowywała pracę nad strategią Krakowa. Przez wszystkie przypadki odmieniono w niej ideę *smart city*, lecz ani razu nie odwołano się do idei miasta odpornego. A był to czas brexitu i wojny na Ukrainie – istotnych zmian geopolitycznych wpływających także na Kraków. Poza zmianami klimatycznymi miasta są narażone na problemy wynikające z zawirowań geopolitycznych. Do niedawna żadne polskie miasto oprócz Gdańska nie miało własnej polityki migracyjnej, mimo że Polska od kilku lat przoduje w całej Unii Europejskiej pod względem liczby pozwoleń na pracę wydawanych przybyszom spoza UE. W Krakowie i Poznaniu już co dziesiąty pracownik jest obcokrajowcem.

W Katowicach mamy biuro do spraw Ukraińców.

Jak w każdym większym mieście. Biuro do spraw obcokrajowców nie jest jeszcze polityką miejską, która podchodzi do problemu kompleksowo.

Już Benjamin Barber w swojej słynnej książce *Gdyby burmistrzowie rządzieli światem* wskazał, że państwo narodowe ma zupełnie inne cele i kieruje się zupełnie inną logiką niż miasta. Kryzys

klimatyczny uderza przede wszystkim w miasta. Rozmawiamy w trakcie fali upałów w miastach, a przez długie lata dominowała „betonoza”. Mimo że tak wiele już na jej temat powiedziano i napisano, na placach miejskich wciąż pod pretekstem „rewitalizacji” wycina się wszystkie drzewa i leje beton. To niestety pokazuje, jak te miasta „dostosowują się” do zmian klimatycznych – kluczowych wyzwań przyszłości.



Od ruchów miejskich wyszły inicjatywy dotyczące parków, budowy dróg rowerowych. Ruchy miejskie muszą szukać nowych narracji, aby odróżnić się od zawodowych polityków, którzy przejęli ich postulaty.

Czy także ruchy miejskie zaczynają zajmować się tym tematem? Do tej pory w Polsce były forpocztą zmian, które potem wprowadzali władarze. Badałeś ten proces i poniekąd byłeś jego uczestnikiem. Czy dostrzegasz wśród ruchów miejskich akcentowanie kwestii odpornościowych?

W tym momencie jest to jeden z czołowych wątków, jakie podnoszą ruchy miejskie. Na ostatnim Kongresie Ruchów Miejskich, w 2019 roku w Ostródzie i Iławie, uchwalono specjalną tezę klimatyczną uzupełniającą dotychczasowe 15 Tez Miejskich. Ruchy miejskie muszą zresztą poszukiwać nowej narracji, ponieważ kwestie, które podnosiły kilkanaście lat temu, wówczas rewolucyjne, na przykład dotyczące smogu, dziś są elementem polityk samorządowych. Pamiętam, jak około 2012 roku w Krakowie po raz pierwszy zaczęto publicznie mówić o smogu. Niemal wszyscy decydenci lekceważyli ten problem, a dzisiaj walkę ze smo-

giem mają wypisaną na sztandarach. Od ruchów miejskich wyszły inicjatywy dotyczące parków, budowy dróg rowerowych. Ruchy miejskie muszą szukać nowych narracji, aby odróżnić się od zawodowych polityków, którzy przejęli ich postulaty. Obecnie ruchy miejskie kładą akcent na dostosowanie miast do zmian klimatycznych, co nie dziwi z uwagi na specyfikę tej aktywności. Sporo osób działających w ruchach miejskich jest silnie związanych z kwestiami ekologicznymi, więc dysponują atutem w postaci wierności narracyjnej – ludzie ci są bardziej wiarygodni niż zawodowi politycy, którzy kwestie klimatyczne długo lekceważyli.

Wpływ zmian klimatycznych na miasta będzie zresztą jednym z kluczowych wątków wyznaczających polityczną agendę. Widać, jak dynamicznie rozwijają się nowe ruchy społeczne, które w centrum zainteresowania stawiają kwestie ekologiczne, dla młodych kluczowe: Młodzieżowy Strajk Klimatyczny, Extinction Rebellion. To także wymusza na ruchach miejskich nowe działania, gdyż dotychczasowe młodszym pokoleniom kojarzą się z realizacją mieszczańskiego *status quo*. Oni są bardziej radykalni, a ruchy miejskie – bardziej stabilne i mieszczańskie. Ich trzon tworzą obecnie czterdziestolatkowie. Dla młodych ludzi to jest takie...



Większość wdrażanych dzisiaj polityk miejskich kładzie akcent na dwie zasadnicze kwestie: jakość życia i więzi sąsiedzkie.

...dziaderskie.

Aż tak to nie, ale pewnie zbyt mieszczańskie, zachowawcze. Młode pokolenie chce radykalnych zmian, co zresztą dobitnie pokazało w trakcie jesiennych demonstracji. Młodzieżowy Strajk Klimatyczny czy Extinction Rebellion nadają

z nimi na tych samych falach, tam działają głównie dwudziestolatkowie i nastolatkowie. Dla nich to jest doświadczenie pokoleniowe.

Chciałbym teraz porozmawiać o politycznym zaangażowaniu ruchów miejskich i postawić następującą tezę: o ile ruchy potrafiły mobilizować do zmian, o tyle nie potrafiły przekuć tego sukcesu w projekt polityczny.

Nie do końca tak jest. Mówiąc metaforycznie, ruchy miejskie ukształtowały dyskurs publiczny w miastach, wygrały „bitwę o miasto” na poziomie języka, ale nie przy urnach wyborczych. Tam nie mogły wygrać z kilku powodów. Po pierwsze, metoda D’Hondta sprzyja dużym partiom politycznym. Po drugie, kampanię wyborczą aktywiści i aktywistki robią po godzinach pracy i za własne pieniądze, natomiast urzędujący prezydenci czy partie polityczne mają ogromne publiczne środki i zawodowy personel obsługujący kampanie wyborcze. Po trzecie, ostatnie wybory samorządowe w dużej mierze zdominował ogólnopolski konflikt polityczny i kwestie miejskie zeszły na dalszy plan. Potencjalnym wyborcom ruchów miejskich zależało przede wszystkim na tym, aby ich miasta nie trafiły w ręce niedemokratycznych sił.

Natomiast jeśli polityczność rozpatrujemy też w kategoriach zdolności do kreowania dyskursu publicznego, zdolności do wpływania na inne podmioty, to ruchy miejskie stały się ważnym projektem politycznym. Kwestia smogu jest tutaj świetnym przykładem. W pewnym sensie, oczywiście przy zachowaniu wszelkich proporcji, można tę sytuację porównać do statusu Kościoła katolickiego w Polsce. Ta instytucja nie ma żadnego formalnego przedstawiciela...

...w parlamencie ani samorządzie...

...ale ma ogromny wpływ na kształtowanie polityk publicznych, ponieważ kontroluje dyskurs publiczny w Polsce. Oczywiście ruchy miejskie działają na znacznie mniejszą skalę, ale jak widać nie trzeba mieć swoich radnych, aby wpływać na lokalną politykę. Po zmianach zachodzących w miastach w ostatniej dekadzie wyraźnie widać, jak wiele postulatów ruchów miejskich zrealizowano,

mimo że generalnie ruchy te nie miały formalnej władzy w miastach.

Czy to jest siła ruchów miejskich, czy szerszy trend, o charakterze globalnym? Przecież budżet obywatelski zaczął się w Porto Alegre, a dziś rozpisuje go niemal każda gmina w Polsce.

Zgadzam się, że to jest trend, tylko że dzięki ruchom miejskim te społeczne innowacje szybciej zagościły na naszym podwórku. Gdyby nie ruchy miejskie, pewnie do dziś nie mielibyśmy w żadnym mieście polityki antysmogowej, rozwiniętej sieci dróg rowerowych, rozbudowanych parków itd. Dobrze zresztą pamiętam debaty sprzed dekady: wówczas samorządowcy gremialnie podważali sens wdrażania budżetu obywatelskiego, a dziś



Gdyby nie ruchy miejskie, pewnie do dziś nie mielibyśmy w żadnym mieście polityki antysmogowej, rozwiniętej sieci dróg rowerowych, rozbudowanych parków.

są jego orędownikami. Z drugiej strony pokazuje to, że samorządowcy potrafią się uczyć i czerpać inspiracje od swoich konkurentów. Nie traktują ich jak wrogów, inaczej niż politycy ogólnokrajowi, którzy zamykają się w plemiennym konflikcie.

Ruchy miejskie przesuwają więc potencjometr zmiany, a samorządowcy to wykorzystali, co znajduje zresztą potwierdzenie w badaniach. Przykładowo ostatecznie badania Eurobarometru dotyczące jakości życia w miastach europejskich wskazują, że największa zmiana na plus w ostatnich pięciu latach dokonała się właśnie w polskich miastach. Co szczególnie charakterystyczne, Gdańsk według jego mieszkańców uplasował się na czwartej pozycji wśród europejskich miast najlepszych do życia,

tuż za Sztokholmem, Zurychem i Kopenhagą. Na przeciwnym biegunie utknęły miasta, które wciąż preferują polityki technokratyczne i prosamochodowe.

Paryż jest najlepszym przykładem oddawania przestrzeni pieszym, nawet na Champs-Élysées, od lat opanowanych przez auta. Wprowadza zieleń.

Mieliśmy duże szczęście, że nadeszła silna fala pokoleniowa ruchów miejskich i przyspieszyła nieuchronne zmiany. Dzięki temu nasze miasta są dzisiaj... no, może nie w awangardzie progresywnej zmian, ale jednak nie zostają w tyle. Trendy, o których rozmawiamy, są nieuchronne, i dobrze, że pewne siły w miastach starają się wymuszać progresywne zmiany już teraz, bo wcześniej czy później i tak będziemy musieli je wdrożyć. Jako anegdotę można w tym kontekście przypomnieć historię warszawskiej kanalizacji. Kiedy przystępowano do jej budowy, proces ten opisywano jako „Narzędzie Judaizmu i Szarlaneryi [...] w celu wytępienia ludności słowiańskiej na Wisłę”. W XIX wieku miasta przechodziły głęboką transformację, dostosowywały się do epoki nowoczesnej, co wzbudzało istotne lęki i niepokoje. Dziś też jesteśmy w okresie wielkiej transformacji i albo okopimy się na tradycjonalistycznych pozycjach na dalekich peryferiach, albo będziemy w awangardzie zmian. Wystarczy uruchomić wyobraźnię i pomyśleć, co by było, gdyby kanalizacji w Warszawie nie zbudowano. Dedykuję tę anegdotę wszystkim entuzjastom polityki prosamochodowej i wyznawcom wiary, że beton jest nieodłącznym elementem miejskiego krajobrazu.

Na szczęście samorządy miejskie potrafią się uczyć i współpracować z różnymi środowiskami, choć często kieruje nimi zwykły pragmatyzm, bo bez narracji ruchów miejskich nie da się dziś wygrać wyborów w miastach. Nawet jeśli jest to koniunkturalizm, finalnie zyskują mieszkańcy.

Katowice są dobrym przykładem, bo jesteśmy pierwszym miastem, które powoła komisję klimatu w ramach komisji stałych. Byłem inicjatorem tego pomysłu, przekonałem prezydenta



Poza zmianami klimatycznymi miasta są narażone na problemy wynikające z zawirowań geopolitycznych.

i całą Radę. Co więcej, PiS również zagłosował za tą komisją. W samorządzie plemienność jest dużo bardziej wyciszona. Dlaczego jednak hegemonia dyskursu ruchów miejskich nie przekłada się na hegemonię polityczną? Przecież uczył nas Gramsci, że ten, kto ma hegemonię kulturową czy dyskursywną, powinien mieć też hegemonię polityczną.

Uwarunkowane jest to kilkoma czynnikami. Po raz ostatni ruchy miejskie miały szansę zyskać znaczącą reprezentację w radach miejskich w wyborach 2014 roku – na finiszu polskiej wersji „końca historii”, wiary w demokrację liberalną i rozwój pragmatycznych mieszczańskich wartości, koncentrowania się na lokalnych sprawach wyznaczanych „narracją konkretną”. Później historia przyspieszyła i w centrum dyskursu znów są Wielkie Narracje, a miejskość zesłała na dalszy plan. W wyborach 2014 roku, mimo że ruchy miejskie były jeszcze stosunkowo słabo zorganizowane i mało rozpoznawalne, odniosły wiele niespodziewanych, wręcz sensacyjnych sukcesów. W kolejnych wyborach, w 2018 roku, które przedstawiano jako kluczowe dla Polski starcie dwóch sił, zabrakło miejsca dla innych sił politycznych. Wielu potencjalnych wyborców ruchów miejskich głosowało przede wszystkim tak, aby nie oddać swoich miast w ręce PiS-u.

Ponadto wybory samorządowe, wcześniej przez ogólnopolskie partie traktowane...

...co tu dużo kryć: po macoszemu...

...po macoszemu, od 2018 roku zyskały na znaczeniu i w związku z tym partie polityczne

przeznaczają na nie większe zasoby. Zwróć uwagę, co się stało w Rzeszowie. Stoczono tam wielką bitwę między dwoma blokami i cały czas mówiono nie o Rzeszowie, lecz o polityce ogólnokrajowej. W trakcie kampanii samorządowej partie uruchamiają ogromne środki: finansowe, medialne, kadrowe itp., w związku z czym ruchy miejskie i inne oddolne inicjatywy startują w bardzo nierównej konkurencji. O ile na co dzień mają dostęp do mediów lokalnych, bo są ciekawymi rozmówcami, w okresie kampanii wyborczej właściwie stamtąd znikają. W kampanii wyborczej dominują medialnie dwa bloki polityczne. Dodatkowo dla urzędującego prezydenta (często formalnie bezpartyjnego) rok wyborczy jest rokiem kampanii wyborczej, a pracują na nią cały urząd i spółki zależne.

Jeśli zbierzemy te wszystkie fakty, okaże się, że w wyborach 2018 roku ruchy miejskie i tak osiągnęły bardzo dobry wynik, często lokowały się na trzeciej pozycji. Co charakterystyczne, dobrze poszło im przeważnie w miastach małych i średnich, trochę poza radarem ogólnopolskich mediów i polityków. Te miasta nie były zakładnikiem dużej polityki i siły się wyrównywały. Niestety, w następnych wyborach szanse ruchów miejskich jeszcze zmaleją, gdyż nie sprzyja im kalendarz wyborczy. Najbliższe wybory samorządowe odbędą się w tym samym czasie, co wybory parlamentarne, czyli jesienią 2023 roku, kto wie, czy nie w tym samym miesiącu. Chyba że zostaną rozpisane przedterminowe wybory parlamentarne... Przy takiej polaryzacji jak dziś polityka ogólnopolska całkowicie zdominuje problematykę wyborów samorządowych i ruchom miejskim będzie skrajnie trudno przebić się ze swoimi postulatami do dyskursu publicznego.

Silę ruchów rozbraja też zaproszenie ich do współrządzenia miastem, mimo że uważam to posunięcie za słuszne i korzystne dla miast.

Jeśli odbywa się na partnerskich zasadach i nie jest wykorzystywane tylko do ocieplenia wizerunku, jest to bardzo dobry kierunek. Akurat ruchy miejskie mogą wiele powiedzieć na temat wpływu ordynacji D'Hondta na lokalną politykę. Czasem nawet wynik 10 procent nie dawał żadnego man-

datu, o czym przekonał się ruch My-Poznaniacy w 2010 roku. Aby realizować swoje postulaty, trzeba się zatem włączać w procesy współzrzedzenia miastem, i coraz więcej samorządów na taką współpracę się otwiera. To jednak złożony problem i sytuacja różnie wygląda w zależności od konkretnego miasta. Wiele zależy od historii współpracy lub konfliktów na linii ruchy miejskie–lokalne władze.

Przyglądając się ludziom z ruchów, mam wrażenie, że tworzą oni miejskie think tanki w znaczeniu poczucia elitarności: oto zebrali się mądrze i będą mówić, jak się tworzy nowoczesne miasto.

Masz trochę racji, że ruchy miejskie mają charakter elitarny. Przez lata aktywiści i aktywistki wypracowali sobie pozycję ekspertów. Dodatkowo ruchy miejskie nie są masowe, na co dzień działa w nich niewiele osób. Większa mobilizacja dotyczy wyłącznie konkretnych akcji: protestów, happenin-gów itp.

Osobnym problemem są kandydaci, którzy w ogóle chcą startować w wyborach. Niestety, brutalizacja polskiej polityki zniechęca do angażowania się nawet w jej lokalny odłam. Wielu społeczników zaangażowanych w sprawy społeczne ma wypracowaną pozycję zawodową i społeczną, więc nie chcą niszczyć swojej kariery, nazwiska, narażać się na hejt. Krok w kierunku polityki może się zakończyć katastrofą życia zawodowego, ale też rodzinnego. Brutalizacja polityki, a właściwie szukanie „haków” na kandydatów, powoduje, że sporo osób angażujących się w sprawy społeczne, wspierających ruchy miejskie czy inne organizacje oddolne, odmawia startu w wyborach samorządowych. Moim zdaniem to poważny problem dla lokalnej demokracji, bo na polu walki zostają zawodowi politycy lub ci, co nie mają już nic do stracenia.

Doświadczenie pandemii pokazało nie tylko, że musimy budować odporność, ale też że samorządy dużo lepiej radzą sobie z nieprzewidywalną i niepewną rzeczywistością. Krótko mówiąc, samorządowe instytucje działają szybciej, sprawniej, skuteczniej.

Tak jest ze szczepieniami, a także na przykład edukacją. Kiedy samorządowcy ostrzegali, że wysłanie dzieci do szkoły we wrześniu 2020 roku było absolutnie kuriozalnym pomysłem, i proponowali, by rozpocząć od nauczania hybrydowego, rząd na to nie przystał. Kto twoim zdaniem lepiej radzi sobie z kryzysami i budowaniem odporności: samorządy czy państwo scentralizowane?

Samorząd rzeczywiście jest jednym z naszych największych sukcesów w ostatnim trzydziestoleciu. Potwierdzają to badania: z roku na rok zaufanie do samorządów rośnie. To akurat napawa optymizmem, gdyż pokazuje, że polska demokracja ma silne fundamenty. Samorządy są sprawniejsze, bo są po prostu bliżej ludzi, więc lepiej diagnozują problemy. Świetnie to pokazała sytuacja w miastach przygranicznych w czasie lockdownu. Cieszyn czy Zgorzelec zostały najmocniej dotknięte zamykaniem granic. Po akcesji do UE te miasta silnie zintegrowały się z sąsiedami po drugiej stronie granicy i nagle gdzieś



Najlepszą wartość edukacyjną mają dobre praktyki, kiedy za podnoszonymi postulatami idą konkretne rozwiązania wzmacniające miejską wspólnotę.

w Warszawie ktoś podjął decyzję o rozdzieleniu siekierą bliźniąt syjamskich. To oczywiste, że samorządy lepiej reagowały, bo dużo lepiej znają lokalną specyfikę. Przy okazji wzrosło zaufanie do nich. Z drugiej strony to samorządy, zwłaszcza ich budżety, poniosły realne koszty pandemii i, co gorsza, sądząc po dotychczasowych działaniach aktualnego rządu wobec samorządów, zwłaszcza miejskich, na specjalną pomoc nie ma co liczyć.

Sytuacja finansowa miast jest naprawdę trudna, samorządy na różne sposoby pomagały swoim mieszkańcom i podmiotom działającym na ich terenie, co znacznie uszczupliło wpływy budżetowe.

Na przykład znosiły koncesje na alkohol, tak jak my w Katowicach.

Wdrażano szereg różnych działań, żeby odciążyć lokalnych przedsiębiorców, ale kosztem dochodu do własnego budżetu. Do tego wprowadzane od lat zmiany fiskalne mocno uderzają w budżety samorządowe. W okresie odbudowy po pandemii w niektórych rejonach może spaść jakość usług, na przykład komunikacji publicznej, już mocno dotkniętej przez spadek liczby pasażerów. W przedpandemicznym Krakowie jej najlepszymi klientami byli studenci, około stu osiemdziesięciu tysięcy regularnych użytkowników. Na rok wymiotło ich z miasta. W ostatnich latach komunikacja publiczna zyskiwała nowych pasażerów, Polacy coraz bardziej do niej się przekonywali, nastąpiła wręcz moda na jeżdżenie komunikacją publiczną. Obawiam się, że po tych stratach wielu się zniechęci. Miejmy nadzieję, że samorządy szybko odbudują się po pandemii.

Jestem pesymistą. Nowy Ład uderza w samorządy oraz ich infrastrukturę, którą dostarczają swoim mieszkańcom, począwszy od domów kultury, bibliotek, domów młodzieży. Po porażce w Rzeszowie PiS ma dwie możliwości: albo potraktować samorządy po partnersku i usiąść z nimi do stołu, chociażby dla omówienia Krajowego Planu Odbudowy, albo samorządy anihilować. Znając mentalność PiS-u, myślę, że wygra to drugie rozwiązanie. Filozofia będzie taka: więcej usług, mniej pieniędzy; samorząd jest blisko, więc mieszkańcy będą szli do radnych, prezydenta, burmistrza, ale zabraknie narzędzi, by spełniać ich oczekiwania. Sprytny sposób na zarznięcie Polski samorządowej.

Nie chciałbym być złym prorokiem, ale tak to może wyglądać, a miejscami już wygląda. Była „Polska w ruinie”, mogą też być „samorządy w ruinie”. Po pandemii może brakować pieniędzy na

bieżące utrzymanie infrastruktury. Inna sprawa, że w wielu przypadkach inwestycje infrastrukturalne były przeskalowane. Stosunkowo łatwo pozyskiwane środki unijne sprzyjały budowaniu „białych słoni”, czyli obiektów mało przydatnych, za to drogich w utrzymaniu. Na tej podstawie łatwo zbudować narrację o „samorządzie w ruinie”, bo coś się zacznie sypać, a nie będzie pieniędzy na bieżące remonty. Taka narracja już raz się sprawdziła. Mimo że kilkanaście lat członkostwa Polski w UE zaowocowało największym rozkwitem infrastrukturalnym kraju w całej jego historii, sporo osób uwierzyło, że „Polska jest w ruinie”.



Była „Polska w ruinie”, mogą też być „samorządy w ruinie”. Po pandemii może brakować pieniędzy na bieżące utrzymanie infrastruktury.

Masz już przykład „samorządu w ruinie”?

Aktualna debata dotycząca koszenia trawników w miastach. Niby banalna rzecz, ale warto jej się przyjrzeć. W niektórych miastach podjęto decyzję, by nie kosić trawy, co ma uzasadnienie w opisywanym wcześniej podnoszeniu odporności miast na zmiany klimatyczne. Może poza dokuczliwością dla alergików wysoka trawa w mieście ma same plusy, szczególnie w kontekście zmian klimatycznych, jednak w niektórych lokalnych mediach już pojawiły się komentarze na temat „zapuszczania” miasta. Zwroty typu „trawa porastająca miejski bruk” czy „chwasty po kolana” idealnie pasują do narracji o upadku miast. Zapewne obawa przed czarnym PR-em sprawiła, że znowu zaczęto kosić trawę do gołej ziemi, co w żaden sposób nie przyczynia się do wzmacniania odporności miast.

Może oprócz budowy odporności miast samorządy i ruchy miejskie mogłyby połączyć siły na rzecz miejskiej edukacji?

Wszystko zależy od wzajemnego zaufania. Niestety, ale nieraz się zdarzyło, że samorządy lokalne, odwołując się do proekologicznych i proobywatelskich idei, wspierały deweloperów

prowadzących gospodarkę rabunkową, niszczących tereny zielone i generujących konflikty lokalne. Najlepszą wartość edukacyjną mają dobre praktyki, kiedy za podnoszonymi postulatami idą konkretne rozwiązania wzmacniające miejską wspólnotę. W tej dziedzinie piłka jest po stronie samorządu.



dr hab. Paweł Kubicki – profesor UJ, socjolog i antropolog kultury. Pracuje w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Specjalizuje się w badaniu miast i ruchów miejskich. Pracował w wielu międzynarodowych zespołach badawczych poświęconych problematyce miejskiej.

Zieleń, rewitalizacja, miasto

Z **Hanną Zdanowską**, prezydent Łodzi,
rozmawia **Andrzej Domański**

Andrzej Domański: Obecna władza zdaje się jawnie wypowiadać wojnę samorządom, a wręcz idei samorządności. Zmiany postulowane w Polskim Ładzie uderzą w finanse zarówno małych gmin, jak i największych miast. Zgodnie z wyliczeniami Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich Łódź co roku straci na proponowanych zmianach ponad trzysta milionów złotych. Czy samorzady mają pomysły i potencjał, aby szukać nowych przychodów?

Hanna Zdanowska: Odpowiem przekornie: szukanie nowych przychodów w największym stopniu jest warunkowane regulacjami prawnymi, a te zależą od rządzących. Jestem ostatnia, która by chciała wprowadzania nowych podatków i nowych obciążeń dla mieszkańców. Oczywiście w Łodzi ciągle szukamy możliwości intensyfikacji naszych dochodów w ramach istniejących regulacji. Przede wszystkim szukamy przychodów w obszarze podatków od nieruchomości, co wiąże się między innymi ze stopniowym zbywaniem majątku. Przykładowo: jeżeli sprzedamy nieruchomość będącą *de facto* nieużytkiem i w tym miejscu powstaną budynki działalności gospodarczej, miasto zyska źródło podatkowe także w kolejnych latach. Dlatego intensywnie zabiegamy o nowych

inwestorów. Tym, którzy już wybrali Łódź, pomagamy w realizacji inwestycji. Przede wszystkim tak opracowujemy kolejne plany zagospodarowania przestrzennego, aby ulokowanie kapitału w Łodzi było możliwe. Kluczowy jest tu jednak dialog nie tylko z inwestorami, ale także z lokalnymi wspólnotami i mieszkańcami, bo oni często nie chcą mieć blisko swoich domów aktywności gospodarczej, która czasem wiąże się z uciążliwościami. Dlatego zapraszamy do dialogu obie strony.

A co ze stroną wydatkową budżetu?

Wyzwanie, jakie zafundowali nam rządzący, wymaga także, niestety, szukania głębokich oszczędności. W ciągu ostatniego niecałego półtora roku tylko w urzędzie miasta zlikwidowałam ponad dwieście etatów, czyli aż 10 procent. Dlaczego? Za chwilę z tytułu kolejnych działań tego rządu nie będzie nas stać na utrzymywanie tak dużego zatrudnienia. Racjonalizujemy zatrudnienie w tych obszarach, w których jest to możliwe. Niestety, czasem odbywa się to kosztem jakości obsługi. Musimy jednak finansować kolejne nakładane na nas zobowiązania. Pan Czarnek już zapowiedział podwyżki dla nauczycieli, ale skąd mamy na to wziąć środki? Rośnie również pensja minimalna, wzrosną więc

i wynagrodzenia pracowników niepedagogicznych, a dla samorządu będą to koszty idące w miliony.

Subwencja nie wystarcza na pokrycie nawet wynagrodzeń, a co mówić o innych elementach. Innej drogi niż ograniczanie wydatków zatem nie ma. Skutki? Samorząd jest tym złym, winnym cięć, a odgórnie narzucana centralizacja Polski postępuje.

Trudno oczekiwać, by atak, który zaczął się *de facto* od zmiany władzy, miał się zakończyć.

Tak, ewidentnie nasza niezależność, skuteczność, ale także – nie ma co ukrywać – szeroki zakres kompetencji samorządowców uwierają ten rząd, ale widzę też pozytywy. W obliczu tego ataku samorządowcy się jednoczą. Obserwujemy, że na naszych spotkaniach pojawiają się samorządowcy kojarzeni do tej pory z drugą stroną sceny politycznej. Również widzą, co się dzieje, i jednym głosem z nami protestują przeciwko zamachowi na idee samorządności, o które wspólnie walczyliśmy ponad trzydzieści lat temu.

To daje nadzieję. Dużo mówiło się ostatnio o rosnącym zagrożeniu zjawiskiem klientelizmu wśród samorządów. Czy to zatem przesadzone obawy?

Ryzyko klientelizmu istnieje przede wszystkim przy zabieganiu o środki na inwestycje, bo te będą rozdzielane – nie mam co do tego złudzeń – według klucza partyjnego. Przykład takich działań widzieliśmy chociażby przy Funduszu Inwestycji Lokalnych, więc rzeczywiście inwestycje strategiczne są zagrożone i narażone na zachowania, o których Pan wspomina. Mam jednak nadzieję, że wszystkie fundusze niezbędne do normalnego funkcjonowania miasta powinny być rozdzielane zgodnie z obowiązującym prawem i przynależność partyjna nie powinna mieć tu znaczenia.

Skoro o inwestycjach mowa, jakie Pani Prezydent ma nadzieje związane z Krajowym Planem Odbudowy? Czy on ma szansę stać się nowym kołem zamachowym rozwoju miast?

Miałam nadzieję, że KPO będzie nowym otwarciem, przeniesie Polskę we współczesność także w obszarze nieco odłożonych inwestycji, jak choćby

energetyka, ciepłownictwo, czyli związanych z emisją zanieczyszczeń czy gazów cieplarnianych. Kluczowe dla mnie są spojrzenie na Polskę w kontekście obecnych zmian klimatycznych i działania na rzecz *de facto* uratowania nas, ludzi, jako gatunku.

Miałam również nadzieję na olbrzymi plan odbudowy tych działań, które podpadły z uwagi na pandemię, na przykład komunikacji miejskiej. Niestety, dane pokazują, że Polacy obecnie boją się komunikacji miejskiej, więc tym bardziej powinniśmy inwestować w jej unowocześnianie, poprawę komfortu itp. Niestety, tak się nie stało. Jeżeli w końcu wywalczyliśmy statystycznie jeden tramwaj na samorząd, to o czym mówimy? To już nie jest tragiczne, to jest śmieszne.



Szeroki zakres kompetencji samorządowców uwiera ten rząd.

Zielonej rewolucji nie będzie...

Niestety, KPO został pomyślany jako plan przetrwania obecnej ekipy i narzędzie wygrania kolejnych wyborów, a nie pod kątem rozwoju i budowy infrastruktury, ochrony naszej planety, klimatu. Zmiany klimatyczne nie znają granic. Jeżeli nie podejmiemy działań teraz, koszty zaniechań spadną na kolejne pokolenia. Już teraz widzę, że dla młodych ludzi jest to najważniejszy temat.

Walka ze zmianami klimatycznymi jest lub powinna być jednym z kluczowych elementów strategii miast. Ostatni raport IPCC nie pozostawia wątpliwości: kryzys klimatyczny przyspiesza, dzieje się tu i teraz. Katastrofalne zjawiska pogodowe będą naszą codziennością. Jak i czy miasta mogą się na to przygotować?

Przede wszystkim ograniczać emisję. Choć miasta zajmują 3 procent powierzchni, ich udział w emisji gazów cieplarnianych wynosi 60–70 procent. Rząd musi się wreszcie zaangażować, cho-

ciażby w promocję transportu zbiorowego. Pole do popisu ma również przy wymianie źródeł ciepła, czyli słynnych „kopciuchów”, ale także wspieraniu form oszczędzania energii, termomodernizacji, promocji pomp ciepła czy rekuperacji. To wszystko są narzędzia niezbędne nie tylko dla poprawy jakości powietrza, ale także ograniczania emisji w miastach. Należy przy tym pamiętać o kondycji finansowej społeczeństwa, zwłaszcza gorzej sytuowanych mieszkańców. Jeżeli chcemy na poważnie walczyć z emisjami, musimy dofinansowywać programy wymiany źródeł ciepła, ale także myśleć, co dalej. Bez tej wymiany, w szczególności w budynkach z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, gdzie tych starych pieców jest najwięcej. Nie chodzi tutaj tylko o koszty wymiany pieców, bo przecież w ramach już istniejących programów jest ona możliwa za symboliczną kwotę, a czasem wręcz za darmo. Niestety, część mieszkańców jest dotknięta strukturalną biedą i problemem dla tej grupy są i będą rosnące koszty energii. Po prostu nie stać ich na zakup gazu czy ciepła miejskiego. Wolą nadal palić śmieciami, plastikiem itp. w starych piecach, a to skutkuje katastrofą i dla ich zdrowia, i dla powietrza w mieście. W wyniku spalania śmieci uwalniają się groźne substancje, na przykład dioksyny. Dlatego tym mieszkańcom trzeba pomagać nie tylko na etapie wymiany pieca, ale także przy zakupie źródeł energii. Musimy na poważnie zająć się rosnącym ubóstwem energetycznym, ale samorządy nie udźwigną tego zadania samodzielnie.

Rządowy program Czyste Powietrze na razie nie odnosi wielkich sukcesów. Składanie wniosków trochę przyspieszyło, ale do osiągnięcia celów jeszcze mu daleko.

Łódź ma własny program, finansujemy wszystkie wnioski złożone przez mieszkańców i nie mamy problemu z ich liczbą. Staramy się pomagać mieszkańcom w tym procesie od początku, od pierwszego dnia zainteresowania programem, do ostatecznego rozliczenia wymiany. W zdecydowanej większości przypadków efektem jest podłączenie do ciepła miejskiego (korzystamy z naszej rozbudowanej sieci) albo wymiana „kopciuchów”

na piece gazowe. Wnioski o wymianę na piece węglowe nowej generacji prawie się nie zdarzają. Na szczęście.



Ważny jest również głos mieszkańców, a oni słusznie domagają się większej ilości zieleni w swoim otoczeniu.

Zgodnie z raportem IPCC bez radykalnego ograniczenia emisji grozi nam kilkukrotny wzrost częstotliwości występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych: suszy, powodzi, fal upałów. Dużą rolę mają tu do odegrania emisje ujemne. Uzyskujemy je przede wszystkim dzięki drzewom. W Unii Europejskiej drzewa wychwytyują 10 procent emisji gazów cieplarnianych.

Drzewa i ich ochrona powinny być naszym priorytetem. W Łodzi staramy się ograniczać wycinki do minimum, gdzie to tylko możliwe. Niestety, „lex Szyszko” spowodowało olbrzymie zniszczenia i straty w drzewostanie, zwłaszcza w dużych miastach. Miasta przez długi czas broniły drzew przed wycinką deweloperów na zakupionych przez nich działkach, choćby poprzez przyjmowanie planów zagospodarowania przestrzennego. Powszechnie wiadomo jednak, że nie zdołamy objąć całych miast planami zagospodarowania z uwagi na potężne koszty, które mogłyby doprowadzić miasta do bankructw. Ograniczamy więc wycinkę do absolutnego minimum koniecznego do funkcjonowania, a z drugiej strony staramy się rozwijać program nasadzeń drzew. Często zamiast przeznaczać teren na deweloperkę tworzymy na nim parki kieszonkowe.

W miastach żyje się coraz trudniej także przez wszechobecną betonozę.

Walczymy z nią, jak możemy. To prawda, że nie wszystkie rewitalizacje przebiegły tak, jak byśmy sobie tego życzyli. Uczymy się tego

procesu, samorządowcy są go coraz bardziej świadomi. Ważny jest również głos mieszkańców, a oni słusznie domagają się większej ilości zieleni w swoim otoczeniu. W Łodzi powstaje dużo lokalnych inicjatyw. Mieszkańcy bronią swojej najbliższej okolicy i chcą mieć aktywny wpływ na jej kształt. Wsłuchujemy się w te głosy i prowadzimy

z mieszkańcami aktywny dialog. Pod ich wpływem zrezygnowaliśmy ze sprzedaży intratnych terenów. Powstaną na nich nowe parki. Łódź już ma dużo terenów zielonych, po Szczecinie procentowo chyba najwięcej w kraju, a jeżeli uwzględnić także nowe plany, będziemy liderem. Cieszę się, że dokonaliśmy tego wspólnie z mieszkańcami.



Hanna Zdanowska – prezydent Miasta Łodzi. Ukończyła inżynierię środowiska na Wydziale Budownictwa i Architektury Politechniki Łódzkiej. Po studiach budowała łódzkie osiedla – Retkinię i Radogoszcz oraz prowadziła firmę odzieżową. Sześć lat pełniła funkcję dyrektora biura Łódzkiej Izby Przemysłowo-Handlowej. W 2006 r. została radną Rady Miejskiej, później wiceprezydentem Łodzi, a od 2010 r. jest prezydentem. Jest członkiem Europejskiego Komitetu Regionów, członkiem Grupy Roboczej EKR Green Deal Going Local, ambasadorem Paktu na rzecz Klimatu z ramienia EKR.

Jak trwoga, to do samorządu

Z **Agatą Wojdą**, wiceprezydentką Kielc,
rozmawia **Jarosław Makowski**

Jarosław Makowski: Rząd PiS-u, co nie jest tajemnicą, nie lubi samorządów. Przyjął wobec nich strategię: zrzucić na samorządy coraz więcej zadań, a jednocześnie ograniczać pieniądze. Bez pieniędzy trudno mówić o skutecznym zarządzaniu, a tym bardziej o rozwoju gmin. W ten sposób PiS chce zupełnie zmarginalizować samorządy, stworzyć wrażenie, że są zbędne. Czy zgadzasz się z tak postawioną diagnozą?

Agata Wojda: Trudno się nie zgodzić. Nie z niechęci czy braku zaufania do rządzących, ale z powodu faktów. Wystarczy sprawdzić, jak dzielone są pieniądze z programów rządowych. Bez żadnych kryteriów, według partyjnego klucza. Analiza Fundacji Batorego pokazała, że do tych gmin, gdzie władzę sprawują politycy wywodzący się z PiS-u lub z nim sympatyzujący, popłynęło dziesięć razy więcej środków z Funduszu Inwestycji Lokalnych niż do samorządów niezależnych. Jeśli spojrzeć na inwestycje, które zyskały wsparcie, trudno doszukać się jakichś logicznych założeń i przejrzystych priorytetów. Opis wniosków składał się maksymalnie z pięciuset znaków, więc zdziwiłabym się, gdyby ocena była oparta na przesłankach merytorycznych. Obecnie mamy podobną

sytuację. Zapowiadane przez rząd zmiany wpłyną na znaczne uszczuplenie budżetów samorządów w zakresie wpływów środków bieżących, czyli tych najbardziej newralgicznych dla jakości usług publicznych. Premier zapowiada rekompensatę, ale nie w postaci zwiększonego udziału we wpływach z podatków dla samorządów, tylko dotacji na inwestycje. Czyli znowu zabieramy wszystkim, dajemy swoim.

To prosta i konsekwentnie wdrażana strategia ogołocenia samorządów z ich możliwości samodecydowania i kreowania polityk lokalnych. Jestem pewna, że ta sytuacja zostanie też wykorzystana wprost do uprawiania polityki. Retoryka polityków PiS-u już w tym zakresie jest czytelna. Kto nie z nami, ten przeciwko nam – wykorzystują wszystkie dostępne narzędzia do deprecjonowania samorządowców i ich pracy.

Samorządom nakłada się więc kaganiec finansowy i antyrozwojowy, a ostatnio także światopoglądowo-ideologiczny. Mam na myśli sytuację w edukacji i pomysły, które prezentuje minister Przemysław Czarnek. Za pieniądze samorządów dokonuje się ideologizacja szkoły w duchu narodowo-katolickim.

Polityczna ideologia wdziera się do samorządów i polaryzuje ludzi. Radni w Kielcach musieli się zajmować uchwałą „Stanowisko przeciwko gender”, bo ktoś pod polityczne dyktando wprowadza takie uchwały do porządku obrad. Często spory o charakterze polityczno-ideologicznym toczą się na sesjach godzinami i mam wrażenie, że emocjonują się tym wyłącznie radni biorący udział w dyskusji. Zabierają cenny czas, który mogliśmy poświęcić na rozwiązywanie problemów mieszkańców. Nic dziwnego, że ludzie łapią się za głowy i mówią: „Na Boga, czym wy się zajmujecie?”. Po zmianach w edukacji cały ten zestaw wychowania ideologicznego nabierze charakteru systemowego. Samorządom przyjdzie prowadzić i firmować edukację, na którą nie będą mieć wpływu w zakresie organizacji. To niebezpieczne, ponieważ do subwencji oświatowych dokładają z roku na rok coraz większe pieniądze. Za chwilę samorząd straci wpływ także na swoich pracowników. To typowy zabieg tej władzy: nie wprost, lecz po kawałku wydziera samorządom autonomię.

Trzeba zarazem powiedzieć, że spór między administracjami rządową i samorządową trwa od zawsze. Przez kilka lat pracowałam w administracji rządowej i przez cały ten czas słyszałam, jak samorządy mówiły: „Nakładacie zadania, a nie dajecie wystarczających pieniędzy”. Odkiedy istnieją samorządy, na tej linii iskrzyło, ale PiS przyjął zdecydowanie groźniejszą metodę. Nie daje pieniędzy, za to mówi: „My wam to zrekompensujemy rządowym programem”. Na czym polega rządowy program w wykonaniu PiS-u? Na korupcji politycznej. Mamy Fundusz Inwestycji Lokalnych, pieniądze wróciły do samorządów, ale wyłącznie w teorii. Nie zostały podzielone transparentnie ani proporcjonalnie, zrobiono to po linii partyjnej. Potem słyszymy w telewizji, jak premier Morawiecki się chwali, ile to pieniędzy otrzymały samorządy w ramach rekompensat. Mało kto zagląda do analiz, by sprawdzić, dokąd i na co te środki tak naprawdę trafiły. Miasta i gminy, w których rządzi PiS, dostały dziesięć razy więcej dotacji niż te niezależne albo rządzone przez władarzy opozycyjnych. Władza centralna zakłamuje rzeczywistość tylko po to, by wykorzystać ją w celach propagandowych. To niebezpieczne.



Władza centralna zakłamuje rzeczywistość tylko po to, by wykorzystać ją w celach propagandowych. To niebezpieczne.

Jesteś samorządowcem od wielu lat i na pewno widzisz, jak przez ten czas ewoluował sposób rządzenia w samorządzie. Wydaje się, że kiedyś prezydent albo burmistrz mogli rządzić i podejmować decyzje jednoosobowo. Wiele zmieniło się pod wpływem ruchów miejskich, z których również ty się wywodzisz. Czy model zarządzania wspólnie z mieszkańcami jest dziś standardem?

Gdy władarzy nie wybierano jeszcze w wyborach bezpośrednich, byli do pewnego stopnia zakładnikami polityków zasiadających w radach gmin i miast. Dzięki wyborom bezpośrednim mogą powiedzieć, że otrzymali mandat wprost od obywateli. Zyskali dzięki temu dużą władzę. Zmiana nastąpiła jeszcze w czasie, gdy partycypacja społeczna dopiero raczkowała. Pamiętam tamten okres, wybory 2002 roku. W Kielcach od szesnastu lat rządził prezydent Lubawski. Mieliśmy klasyczne pojęcie władzy: prezydent to był ktoś zamknięty w ratuszu. Jeśli raz na jakiś czas mignęła wyjeżdżająca z urzędu limuzyna albo spotkało się prezydenta w sklepie czy na skwerku, wszyscy wybałuszali oczy, jakby zobaczyli papieża albo premiera.

Dziś jest inaczej. Nie tylko radnych, ale również władarzy wybieramy spośród naszych sąsiadów. Nikogo już nie dziwi, że prezydent, wiceprezydent czy radny jeżdżą do pracy rowerem. Po drodze się zatrzymują i rozmawiają z mieszkańcami, można ich spotkać na koncercie, przy piwie ze znajomymi. Przedstawiciele tej władzy są obecnie takimi samymi mieszkańcami miasta jak wszyscy inni.

Dzisiaj mieszkańcy czują ogromną potrzebę współdecydowania o tym, co dzieje się w ich mieście, i oceniania sytuacji. Bardzo dobre emocje rodzą się na bezpośrednich spotkaniach, gdzie przychodzą ci autentycznie zainteresowani. Mają możliwość wyrażenia swojej opinii, więc stają się członkami i współtwórcami jakiegoś procesu. Jeśli uczestniczysz w procesie, siłą rzeczy bierzesz za niego współodpowiedzialność. Pozytywny wpływ na poczucie wspólnoty miały budżety obywatelskie (notabene propagował je w Polsce Instytut Obywatelski). Mieszkańcy zobaczyli, jak łatwo mogą wpłynąć na swoje otoczenie i jak szybko pojawiają się efekty ich działań. Wystarczy stworzyć projekt, zagłosować na niego, a on po kilku miesiącach materializuje się w twoim sąsiedztwie. Szybkie efekty budują zaufanie. Dzisiaj nie wyobrażam sobie rządzenia miastem bez obywateli. Mieszkańcy są integralnym i nieodłącznym elementem tego procesu. Kto wie, czy za chwilę go nie zdominują.

Pandemia niewątpliwie zmieniła nasz sposób funkcjonowania w każdej dziedzinie życia publicznego – od gospodarki, poprzez życie społeczne, edukację, po zarządzanie miastem/gminą. W jakim stopniu to doświadczenie wpływa dzisiaj na zmianę strategii myślenia o Kielcach?

To był trudny czas, ale każdy kryzys rozwija. Zwróć uwagę na kilka elementów. Przede wszystkim dziś zdajemy sobie sprawę z konieczności usprawnienia procesów administracyjnych. Świadomość tego panuje chyba na każdym szczeblu władzy. Pandemia dowiodła, że wszystkie te pieczętki, podpisy, osobiste stawiennictwo zamroziły wiele decyzji, możliwość normalnego, urzędowego funkcjonowania, a przez to też funkcjonowania ludzi. Myślę, że dzisiaj trzeba zmierzać w kierunku liberalizacji procedur. Nie wszystko wymaga formalnego, urzędowego trybu.

Po drugie, okazało się, że potrafimy być elastyczni przy podejmowaniu decyzji i kontaktować się ze sobą online, a co za tym idzie – oszczędzać czas. Można zorganizować wideokonferencję i odbyć dwa albo trzy spotkania dziennie, co nie byłoby możliwe przy kontakcie osobistym. To znacznie zwiększa efektywność pracy. Oczywiście

są granice, bo pewne sprawy wymagają osobistych kontaktów.

Kolejna zmiana, moim zdaniem pozytywna, zaszła w mieszkańcach: zwiększyła się nasza potrzeba obcowania z naturą, zieleni. Dzisiaj nikt nie neguje, że park ma być parkiem, że trzeba zazieleniać przestrzeń. Po miesiącach zamknięcia w domach czujemy niesamowity głód przestrzeni miejskiej, przebywania na świeżym powietrzu. I kolejny plus: od miesiąca na każdy miejski event przychodzą tłumy. Ludzie dużo bardziej niż przed pandemią cieszą się z bycia razem. Po prostu się do siebie uśmiechamy.



Konieczne jest pozostawienie samorządom autonomii w niektórych działaniach, chociażby dotyczących szkół.

Pandemia pokazała, że kryzysy są *de facto* wpisane w nasz krajobraz polityczny, społeczny i gospodarczy, a odpowiedzią na potencjalne zagrożenie musi być budowanie odpornego samorządu, odpornych miast. W Instytucie Obywatelskim opublikowaliśmy raport na temat budowania odporności. Wynika z niego, że państwo usamorzadowione jest po prostu efektywniejsze. Sprawniej rozwiązuje problemy i przede wszystkim łżej przechodzi przez kryzysy i plagi, które dzisiaj nas dotykają, chociażby właśnie w postaci pandemii.

To wynika z prostej prawdy: nie istnieją uniwersalne rozwiązania, które sprawdzą się w każdej szerokości i długości geograficznej. Dlatego szalenie istotna jest dywersyfikacja pewnych metod radzenia sobie z kryzysem. Ja akurat opowiadam się za centralnie koordynowaną pewną formą zarządzania kryzysowego, może z powodu mojego doświadczenia pracy w administracji rządowej. Mówię o przypadkach nie tyle skrajnych, ile po-

ważnych. Po to utrzymujemy służby mundurowe: wojsko, policję, straż pożarną, czyli system kryzysowego zarządzania państwem. On musi mieć pewną „czapę” i schodzić na zarządzanie kryzysowe na niższych szczeblach.

W pełni się zgadzam, ale podam dwa przykłady. Pierwszy to szkoła. Rok temu samorządy jasno zasygnalizowały, że posyłanie dzieci do szkoły jest złym pomysłem, proszeniem się o kłopoty pandemiczne. Okazało się, że samorządy miały rację i powinniśmy byli zacząć nowy rok szkolny od nauczania hybrydowego. Przykład drugi – program szczepień. Miałem wrażenie, że rząd konkuruje z samorządami zamiast z nimi współpracować. W efekcie jeszcze daleko nam do uzyskania szerokiej społecznej odporności. W moim odczuciu bez samorządów nie da się uspołecnić ani upowszechnić szczepień, koniecznych, żeby powstrzymać czwartą falę pandemii.

Potwierdzasz moje słowa. Pewnymi obszarami musimy zarządzać centralnie, na przykład jeśli na jednej trzeciej obszaru Polski dopadnie nas kryzys powodziowy. Wtedy koordynacja działań służb jest niezbędna na szczeblu ministerialnym. Z drugiej strony konieczne jest pozostawienie samorządom autonomii w niektórych działaniach, chociażby dotyczących szkół. Inaczej trzeba zorganizować funkcjonowanie dużej warszawskiej szkoły, do której uczęszcza osiem tysięcy dzieciaków, a inaczej gminnej podstawówki, z dużym budynkiem do dyspozycji dla trzystu uczniów. Narzucanie konkretnego rozwiązania z poziomu ministerstwa to kompletne nieporozumienie.

Podobnie jest ze szczepieniami. Kto lepiej niż samorząd dokładnie wie, jak zmotywować mieszkańców i do nich dotrzeć? Kiedy ruszyły zapisy dla seniorów, rozpętał się prawdziwy armagedon. Mam wrażenie, że sporo seniorów się umęczyło i zaraziło w tych kolejkach, a jednocześnie się nadenerwowali, skoczyło im ciśnienie, więc doświadczali też innych dolegliwości. A przecież samorządy mogły zorganizować szczepienia w klubach seniora, budynkach użyteczności publicznej, pustych wtedy szkołach. Ale nie, rząd centralny musiał naprężyć mięśnie i pokazać siłę.

Dzisiaj jak trwoga, to do samorządów: „A, bo wy znacie swoją specyfikę”. Zналиśmy ją od początku. Gdyby ktoś nie był pazerny na medal za cały program szczepień, tylko zechciał współpracować, mielibyśmy dziś nieporównywalnie więcej zaszczepionych. Jestem o tym przekonana.

Jak w Kielcach budujecie odporność swojego miasta?

Odporność miasta na polityczną propagandę? Nie jest to łatwe w sytuacji, gdy wszystko podciąga się pod politykę, gdy spory centralne przenoszą się na grunt lokalny. Obecnie rządzącym bardzo zależy na tym, żeby budować mury i podziały na każdym poziomie. Widać to już w samorządach, gdzie przetaczają się dyskusje dotyczące otwartości na uchodźców, podejmowania uchwał „antyLGBT” czy lokalnych programów *in vitro*. Przy takich zagadnieniach brakuje przestrzeni, żeby dyskutować na argumenty. Często takie debaty kończą się kłótnią, ona zaś łatwo przenosi się do dyskusji publicznej.

Ważnym antidotum powinna być próba budowania wspólnoty, tworzenia lokalnej tożsamości i włączania mieszkańców we wspólne projekty. Trzeba spróbować w codziennym życiu odkleić ludzi od nefajnej polityki i pokazać im sprawy, które łączą. Żeby tak się stało, mieszkańcy muszą czuć się potrzebni i mieć moc sprawczą. Angażowanie ludzi w pozytywne sprawy będzie coraz mocniej uodparniać ich na wszelkiej maści malkontentów. To oczywiście nie znaczy, że mamy obojętnieć na złe zjawiska, tylko nie pozwalajmy, żeby przysłaśniały nam codzienność.

Agata Wojda – wiceprezydentka Kielc. Politolożka. Przez osiem lat pełniła funkcję rzeczniczki prasowej wojewody świętokrzyskiego. Przez ponad dziesięć lat była kielecką radną. Miejska aktywistka, współpracuje przy projektach społecznych integrujących mieszkańców.

Bezpieczne państwo wolnych obywateli

Odporne państwo obywatelskie przeciwstawia się zagrożeniom dla ustroju demokratycznego i swobód obywatelskich, nawet płynących z kręgów rządowych czy politycznych.

Wszyscy chcielibyśmy żyć bezpiecznie, ale nie kosztem naszych wolności obywatelskich. Nie podoba nam się pomysł, by rząd zapewniał nam bezpieczeństwo za cenę ograniczania naszych swobód. Niestety, alternatywa „wolność za bezpieczeństwo” coraz częściej przewija się nawet w dyskusjach toczonych w państwach demokratycznych (w autorytarnych jest oczywistością). Pokusa wiąże się ze szczególnym zagrożeniem w państwach postkomunistycznych i postautorytarnych, między innymi w Polsce, z nikłymi tradycjami demokratycznymi.

Istnieje jednak rozwiązanie. Tam, gdzie tylko się da, nasze bezpieczeństwo i odporność państwa na kryzysy i zagrożenia należy budować na najniższym możliwym poziomie administracyjnym, z jak największym udziałem świadomych obywateli, unikać zaś centralizacji i nadużywania uprawnień przez władze rządowe.

Sprawne i bezpieczne państwo demokratyczne powinno zatem udoparniać się na kryzysy i zagrożenia nieuniknione we współczesnym, zglobalizowanym świecie bez poświęcania wolności obywateli, a przynajmniej ograniczać te koszty do minimum. W przeciwnym razie grozi mu dryf w stronę autorytarnego państwa policyjnego.

Sytuację w Polsce utrudniają obecny stan prawny i – co ważniejsze – świadomość prawna społeczeństwa i elit politycznych: państwo rozumiemy przede wszystkim jako byt w tradycyjnym znaczeniu administracyjno-rządowym, nie zaś obywatelsko-samorządowym. Dlatego bezpieczeństwo narodowe sprowadzamy zazwyczaj do bezpieczeństwa państwa – czyli do obronności, wojska, służb specjalnych i polityki zagranicznej, czasami spraw wewnętrznych w ujęciu antyterrorystycznym – a nie obywateli¹.

¹ Gdy w 1990 roku tworzone nowe służby specjalne, nazwano je Urzędem Ochrony Państwa, a nie Urzędem Ochrony Konstytucji, jak wstępnie planowano na wzór niemiecki. Była to decyzja charakterystyczna dla polskiego podejścia do bezpieczeństwa narodowego, rozumianego jako bezpieczeństwo państwa.

Moim zdaniem ducha nowoczesnej, obywatelskiej i liberalno-demokratycznej percepcji tego pojęcia lepiej oddaje stwierdzenie, że bezpieczeństwo narodowe to stan, który zapewnia obywatelom możliwość bezpiecznego życia i realizacji swoich praw konstytucyjnych (w tym swobód obywatelskich i gospodarczych) w jego granicach państwowych, w ramach istniejącego systemu konstytucyjnego.

Co ważne, w takim rozumieniu bezpieczeństwa narodowego zagrożeniem mogą być także władze rządowe, jeśli chcą ograniczać prawa obywatelskie, na przykład wolność słowa czy manifestacji, nie potrafią właściwie zarządzić kryzysem pandemicznym, chronić zdrowia i życia obywateli².

Odporne państwo obywatelskie przeciwstawia się zatem także zagrożeniom dla ustroju demokratycznego i swobód obywatelskich, nawet płynących z kręgów rządowych czy politycznych.

Aby osiągnąć ów stan, niezbędne jest posiadanie i egzekwowanie stosownych przepisów i algorytmów działania zarządzania bezpieczeństwem, a także zdolnych je realizować instytucji i kadr. Potrzebny jest także jasny i prosty podział kompetencji nastawiony na efektywność działania, a nie motywowany ukrytymi celami politycznymi lub ideologią (na przykład nacjonalistyczno-etatystyczną).

Należy również zaznaczyć, że sprawny system zarządzania bezpieczeństwem obywateli jest pochodną sprawnego i przemyślanego systemu administracyjnego, przemyślanej i konsekwentnie realizowanej wizji państwa i jego partnerskich, opartych na zaufaniu (a nie przymusie) relacji z obywatelami.

Generalnie możliwe są dwa modele:

- **model scentralizowany**, zmilitaryzowany, nakazowy; skutkuje ubezwłasnowolnieniem obywateli, ale zarazem ich chroni;
- **model zdecentralizowany**, obywatelski, oparty na zaufaniu i wzajemnej relacji ad-

ministracja–obywatel, w większym stopniu na zaleceniach niż zakazach, na samoorganizacji obywateli i lokalnych społeczności.

Budowanie odporności państwa totalitarnego polega na egzekwowaniu nakazów i potencjalnych sankcji/przemocy. W demokracji główną rolę odgrywają zaufanie, zalecenia i akceptacja wytycznych. Demokracja z natury dąży do budowania



Sprawne i bezpieczne państwo demokratyczne powinno uodparniać się na kryzysy i zagrożenia nieuniknione we współczesnym, zglobalizowanym świecie bez poświęcania wolności obywateli.

systemu opartego na zaufaniu obywateli do demokratycznie wyłonionej władzy. Im system bardziej zdecentralizowany i samorządowy, tym o zaufanie łatwiej, bo lepsza jest komunikacja i większe poczucie wpływu lokalnych społeczności na swój lokalny rząd/samorząd.

Spójności i funkcjonalności systemu – a w konsekwencji także jego odporności – najbardziej szkodzi sprzeczność pomiędzy zaadaptowanymi do niego zewnętrznymi lub tymczasowymi rozwiązaniami i regulacjami a podstawami prawnymi i zasadami systemu. Problem powstaje zarówno wtedy, gdy podważamy naturalne, oparte na zaufaniu relacje lokalne i wtórnie centralizujemy

² Zob.: Antoni Podolski, *Bezpieczeństwo obywatelskie*, Respublica, 27 grudnia 2019, <https://publica.pl/teksty/podolski-bezpieczenstwo-obywatelskie-66590.html> (dostęp 22 marca 2021).

system, a obywatelom odbieramy podmiotowość, poczucie odpowiedzialności i sprawczości, jak i wtedy, gdy do systemu scentralizowanego niekonsekwentnie i połowicznie wprowadzamy rozwiązania samorządowe.

Obecnie obowiązujący w Polsce system rozwiązań w zakresie zarządzania bezpieczeństwem jest efektem przypadkowych, wprowadzanych przez różne ekipy rządowe sprzecznych regulacji i koncepcji opartych na odmiennych koncepcjach ustrojowych – nacjonalistyczno-etatystycznej z jednej strony, a liberalnej, proobywatelskiej z drugiej. Niestety, po 2015 roku ta dychotomiczna tendencja uległa wzmocnieniu, co jeszcze bardziej obniżyło funkcjonalność i tak już wrażliwego systemu odpornościowego państwa.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że zarządzanie bezpieczeństwem – zgodnie z ustawami określone jako zarządzanie kryzysowe – powinno się odbywać według dwóch prostych zasad:

- reagowania na możliwie najniższym poziomie zagrożonej struktury, czyli najczęściej lokalnie;
- zasadzie subsydiarności – pozostałe, zwłaszcza bezpośrednio niezaangażowane szczeble reagowania okazują pomoc i wsparcie zaangażowanym podmiotom struktury państwa³. Mają zapobiec improwizacji i działaniu *ad hoc*, zazwyczaj w wykonaniu niekompetentnych polityków. Każdy powinien wiedzieć, co, jak i kiedy ma robić.

Należy zaznaczyć, że państwo – dorozumiane jako administracja rządowa – w takim systemie nie jest jedynym wytwórcą czy właścicielem procedur; odgrywa rolę koordynacyjno-korekcyjną i edukacyjną. Zgodnie bowiem ze wspomnianą zasadą



Dla nacjonalistycznej prawicy, tkwiącej w kulcie przedwojennej sanacji, istnieje jedynie administracja rządowa, a silne państwo utożsamiane jest z państwem scentralizowanym.

reagowania na możliwie najniższym efektywnym szczeblu drabiny administracyjnej czy organizacyjnej to właśnie na nim – czyli w samorządzie – powinny skupić się kompetencje dotyczące lokalnych czy branżowych uwarunkowań niezbędnych dla stworzenia efektywnego i sprawnego systemu bezpieczeństwa i zarządzania ryzykiem. Absurdem jest kultywowane przez etatystycznych centralistów przekonanie, że w warunkach organizacyjno-technicznej złożoności obecnej cywilizacji centralne organy rządowe są zdolne kompetentnie sporządzić optymalne i efektywne plany i procedury obejmujące wszystkie szczeble organizacyjnego państwa. Niestety, takie przekonanie nadal pokułtuje szczególnie w środowisku obecnie rządzącym Polską.

Polski system zarządzania bezpieczeństwem od początku zawiera poważny element niespójności. Oto bowiem z przyczyn politycznych nigdy nie zdecydowano się na jednoznaczne „usamorządowienie” systemu zarządzania kryzysowego, czyli zarządzania ryzykiem lub odpornością państwa. O ile bowiem najniższe organy są podmiotami samorządowymi wybieranymi w wyborach bezpo-

³ Mówiąc jak najprościej, chodzi o to, by do powodzi na terenie jednego powiatu nie angażować od razu szczebla rządowego, a tym bardziej by nie przejmował on kierowania akcją. Reagujący organ administracji – w tym przypadku starosta – musi mieć zapewnione potrzebne wsparcie i rezerwy na wypadek niedostatku własnych środków materialnych i zasobów ludzkich lub ich wyczerpania. W razie pandemii optymalnym systemem reagowania byłby zdecentralizowany system oparty na samorządach, a nie personalnych decyzjach premiera czy ministra zdrowia w stosunku do każdego powiatu.

średnich (wójt / burmistrz / prezydent miasta) lub pośrednich (starosta), to już na szczeblu wojewódzkim tym organem jest rządowy wojewoda, nie zaś samorządowy marszałek województwa.

Sytuacja ta wynika z generalnej niespójności systemu podziału władzy administracyjnej oraz braku odwagi i konsekwencji lub obiektywnych możliwości politycznych w latach 1991–2015 w dopełnieniu usamorządowania państwa. Obecnie zaś – po roku 2015 – trwa przeciwny, choć równie niekonsekwentny proces ponownej centralizacji systemu zarządzania bezpieczeństwem powszechnym i sytuacjami kryzysowymi (pierwsze tego typu próby rządzący obecnie obóz polityczny podjął zresztą już w latach 2005–2007).



Najgorszą rzeczą dla funkcjonalności systemu odpornościowego państwa było zburzenie i tak już tradycyjnie w Polsce nikłego zaufania społeczeństwa do władzy publicznej.

Wojewódzka dwuwładza i konfliktogenny podział kompetencji pomiędzy samorządem a administracją rządową rodzą wiele sporów kompetencyjnych i obniżają efektywność działania administracji publicznej nie tylko w zakresie bezpieczeństwa. Generalnie w polskim prawie przyjęto założenie, że to wojewodzie (wyznaczonemu

przez rząd, jako rzekomemu gwarantowi spójności państwa), a nie wybranemu bezpośrednio przez obywateli samorządowi pozostawiono – i tak ograniczone – kompetencje w zakresie bezpieczeństwa, porządku publicznego i zarządzania kryzysowego. W tym systemie dwuwładzy samorząd wojewódzki nie musi nawet być informowany o działaniach wojewody dotyczących bezpieczeństwa, a udział przedstawicieli marszałka województwa w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego jest *stricte* obserwacyjny i kurtuazyjny⁴.

Nawet jednak gdyby organem zarządzania kryzysowego w województwie był – analogicznie jak w powiecie i gminie – organ samorządu, centralizacja służb mundurowych w Polsce skutkuje poważnymi ograniczeniami w realnych kompetencjach tych organów. Służby mundurowe *de facto* bezpośrednio podlegają swoim komendantom głównym i ministrowi spraw wewnętrznych. Nie muszą wykonywać poleceń wojewody, jeśli dostaną wsparcie swojej Komendy Głównej. Jest to tym bardziej absurdalne, że właśnie w urzędach gminy albo miasta czy starostwach i urzędach wojewódzkich znajdują się właściwe dla danego terenu centra zarządzania kryzysowego. Mają pełnić funkcję stałych sztabów antykryzysowych odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację czterech faz zarządzania kryzysowego – a więc i koordynację działań służb mundurowych oraz inspekcji. Na szczeblu centralnym funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego pełni Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB)⁵.

Opisując sytuację na poziomie powiatów i gmin/miast, używam zazwyczaj porównania do rządowego „zarządu komisarycznego” w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Czyniąc organa samorządowe odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe na swoim terenie, ustawodawca jednocześnie pozbawił je praktycznie

⁴ Co więcej, nawet terminologia i pojęcia dotyczące zarządzania bezpieczeństwem użyte w ustawie o administracji rządowej w województwie są kompletnie niespójne z ustawą o zarządzaniu kryzysowym i innymi kluczowymi w tym zakresie ustawami.

⁵ Ta podległa premierowi jednostka obsługuje w zakresie zarządzania kryzysowego Radę Ministrów, RZZK, a we wspomnianych sytuacjach niecierpiących zwłoki – ministra spraw wewnętrznych. RCB przygotowuje i uruchamia procedury reagowania kryzysowego – wtedy właśnie działa jako Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

jakiegokolwiek władzy nad kluczowymi służbami – policją, strażą pożarną, a ostatnio także inspekcją sanitarną. Kierujący tymi służbami nie muszą wykonywać poleceń organów samorządowych, gdyż podlegają nie im, lecz swoim komendantom wyższego szczebla⁶.

Opisany powyżej system zarządzania odpornością państwa od lat pozostaje zatem w stanie organizacyjnej i operacyjnej dysfunkcji, głównie z powodu wspomnianej faktycznej, choć częściowo ukrytej centralizacji i fikcyjnej decentralizacji. Powodem jest między innymi dominująca rola administracji rządowej nad samorządową, dominacja rządowego wojewody nad samorządowym województwem w zakresie zarządzania bezpieczeństwem obywateli, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, ratownictwa oraz ochrony infrastruktury krytycznej (prawnie istnieje tylko infrastruktura krajowa; brakuje wojewódzkiej i powiatowej lub gminnej), a także brak nowych regulacji w zakresie ochrony ludności. Nawet terminologia używana w poszczególnych ustawach jest niespójna, różnice występują na przykład pomiędzy ustawą o samorządzie wojewódzkim i wojewodzie a ustawą o zarządzaniu kryzysowym (w zakresie zagrożeń bezpieczeństwa i sytuacji kryzysowych) czy pomiędzy ustawą o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego w zakresie Skarbu Państwa a ustawą o zarządzaniu kryzysowym (w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej).

Poważnym mankamentem scentralizowanego systemu jest swoiste ubezwłasnowolnienie obywateli i inicjatyw lokalnych. Sprzyja ono wytworzeniu albo raczej ugruntowaniu przekonania, że bezpieczeństwo to zadanie państwa, symbolizowanego przez służby mundurowe i rząd, obywatele

zaś nie muszą, a nawet nie mogą w zarządzanie ingerować ani w nim partycypować. Obywatele pozostają bierni, zwłaszcza w miastach, ponieważ tam nie działają ochotnicze formacje, na przykład ochotnicze straże pożarne (OSP), i zapewnienie bezpieczeństwa całkowicie spoczywa na administracji mundurowej, z ograniczoną do minimum (dofinansowanie bez prawa zadaniowania) rolą władz samorządowych.



Państwo zorganizowanych obywateli jest zdecentralizowane i samorządowe, natomiast państwo nadzorujące obywateli – scentralizowane i biurokratyczne.

Co gorsza, uważam, że obowiązujący od początku marca 2020 roku system prawa *ad hoc* (kluczowa jest tutaj Ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, wraz z kolejnymi nowelizacjami; miała w zamyśle służyć jako podstawa prawna bezprawnych rozporządzeń) czasowo (formalnie na czas epidemii) zmodyfikował lub zdublował właściwe struktury zarządzania kryzysowego władzy publicznej i systemu ochrony ludności, działając wyłącznie po linii administracji rządowej,

⁶ Tendencja do „odsamorządowienia” województw i szerzej zarządzania kryzysowego uległa przyspieszeniu pod pretekstem walki z pandemią COVID-19. Zgodnie z nowymi regulacjami wojewoda nie musi informować samorządu o swoich bezpośrednich poleceniach wydanych jednostkom i urzędnikom podległym temu samorządowi! Szerzej zob.: Antoni Podolski, *Skończmy z wojewódzką dwuwładzą: zlikwidujmy instytucję rządowego wojewody*, Wyborcza.pl, 8 czerwca 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,26010777,skonczy-z-wojewodzka-dwuwladza-zlikwidujmy-instytucje-rzadowego.html> (dostęp 22 marca 2021).

czyli: Prezes Rady Ministrów – właściwy minister lub Główny Inspektor Sanitarny – wojewoda⁷.

Można zatem powiedzieć, że praktyka działania rządu wytworzyła równoległy, alternatywny system zarządzania kryzysowego, podważający aktualny stan prawny i faktyczny. Może była uzasadniona faktycznym stanem ustawowego systemu zarządzania kryzysowego, wcześniej lekceważonego i rozmontowywanego decyzjami politycznymi⁸. Realizowane od początku epidemii podejście zarządcze pokazuje etatystyczno-antysamorządowy model myślenia władzy, dla której godna zaufania jest wyłącznie pionowo zorganizowana administracja rządowa. Zapewne z przyczyn politycznych rząd postępował tak dlatego, że nadal formalnie obowiązujący ustawowy system zarządzania kryzysowego i ochrony ludności opiera się na samorządach (gminie, mieście, powiecie) jako najniższym szczeblu reagowania, a organy administracji (zwłaszcza rządowej) wyższego szczebla



Poważnym mankamentem scentralizowanego systemu jest swoiste ubezwłasnowolnienie obywateli i inicjatyw lokalnych.

odgrywają rolę wspomagającą i uzupełniającą.

Dla nacjonalistycznej prawicy, tkwiącej w kulcie przedwojennej sanacji, istnieje jedynie administracja rządowa, a silne państwo utożsamiane jest z państwem scentralizowanym, w którym samorządy mają minimalne uprawnienia. Samorządność i decentralizacja są odbierane i przedstawiane wręcz jako wstęp do rozbioru Polski.

Dlatego w systemie obowiązującego od marca 2020 roku nowego (formalnie tymczasowego) porządku prawnego także zarządzanie sytuacją kryzysową zaczyna się od premiera, uwzględnia ministra zdrowia oraz ministra spraw wewnętrznych, a kończy się na rządowym wojewodzie, wydającym wiążące polecenia podmiotom samorządowym, często poza wiedzą ich właściwych, dotychczasowych przełożonych. Organy samorządu mają być jedynie bezwolnymi i bezwarunkowymi wykonawcami decyzji administracji rządowej. W rozwiązaniach przyjętych w specustawie szczególnie widać to na poziomie województwa: podmiotom będącym właścicielami jednostek systemu ochrony zdrowia (czyli samorządom) decyzje i polecenia wydawać ma tylko wojewoda, przy braku takiego mechanizmu na linii marszałek województwa – starosta lub prezydent miasta / burmistrz. Brakuje również określonego mechanizmu współpracy na linii wojewoda – zarząd województwa, chociaż to właśnie samorząd wojewódzki ma siły, środki i przede wszystkim kompetencje w tym zakresie⁹.

⁷ Nawet jednak w ramach centralistycznego rozwiązania z niezrozumiałych dla mnie powodów, przynajmniej w pierwszych miesiącach pandemii, niemal całkowicie pomijano główny, jak najbardziej centralny i rządowy element systemu antykryzysowego w Polsce, czyli RCB (Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego). To ono powinno koordynować pracę centrów kryzysowych niższych szczebli: wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Pominięto również ustawową w tym zakresie rolę ministra spraw wewnętrznych; jego działania ograniczono do nadzoru nad podległymi mu służbami mundurowymi – zwłaszcza coraz bardziej represyjną policją – i tłumienia kolejnych protestów społecznych. Szerzej zob.: Antoni Podolski, *Koronawirus. Specustawa to specubel i specjal propagandowy*, Wyborcza.pl, 7 marca 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,25768265,koronawirus-specustawa-to-specubel-i-specjal-propagandowy.html> (dostęp 22 marca 2021).

⁸ Szerzej zob.: tenże, *Epidemia koronawirusa zdemaskowała stan bezpieczeństwa narodowego Polski*, Wyborcza.pl, 3 maja 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,25915731,epidemia-zdemaskowala-stan-bezpieczenstwa-narodowego-polski.html> (dostęp 22 marca 2021).

⁹ Znając prawicowe, etatystyczno-militarne oglądy na system ochrony ludności, mogą domniemywać, że w zaproponowanym systemie celowo pominięto samorządy i związane z nimi struktury ochrony ludności (PSP/OSP/KSRG) na rzecz postmilitarnych wojewódzkich struktur zarządzania kryzysowego (dawne wydziały spraw obronnych). Skutki tej decyzji mogą być równie tragiczne, jak w czasie słynnej powodzi z 1997 roku. Zastosowano wtedy podobne podejście zarządcze i oparto się na ówczesnych, powojсковych podmiotach obrony cywilnej.

W efekcie trwającej już ponad rok praktyki zarządczej powstał system niespójny i niezarządzalny, od początku obciążony elementami bałaganu i dezorganizacji, wręcz ręcznie sterowany przez premiera i jego kancelarię. Jak wynika z dostępnych informacji medialnych i wypowiedzi rządzących, decyzje podejmowano doraźnie, nie korzystano z dostępnego i przewidzianego prawem potencjału. Ignorowano też procedury przygotowawcze, zwłaszcza analityczne, a w ich miejsce powoływano nowe struktury nieformalne, kierowane przez osoby i komórki nieuwzględnione w oficjalnych, ustawowych procedurach i planach zarządzania kryzysowego. Między innymi w kwietniu 2021 roku okazało się, że rządowe decyzje podejmowane w kwestii harmonogramu szczepień nie są dokumentowane, a do wykonania są przekazywane ustnie¹⁰. Efektem są niedopracowane i poprawiane rozporządzenia, nielogiczne, zbędne lub niewystarczające zakazy i obostrzenia, bezmyślne i na oślep zamykanie gospodarki i społeczeństwa, nadmierna represyjność, nadużywanie aparatu represji i inwigilacji, a wszystko to przy braku działań edukacyjnych i właściwej komunikacji społecznej¹¹.

Na co dzień ten chaotyczny, równoległy system tylko skomplikował lub wręcz sparaliżował samodzielną pracę właściwych komórek i podmiotów zarządzania kryzysowego w resortach i samorządach. Co gorsza, duża część społeczeństwa nie ufa rzeczywistym intencjom rządzących ani oficjalnym informacjom dotyczącym skali pandemii i prognoz

jej rozwoju. Przynosi to skutki katastrofalne dla efektywności systemu zarządzania kryzysowego, który powinien być oparty nie na nakazach i karach, ale na zrozumieniu i zaufaniu społecznym. Najgorszą rzeczą dla funkcjonalności systemu odpornościowego państwa było właśnie zburzenie i tak już tradycyjnie w Polsce nikłego zaufania społeczeństwa do władzy publicznej¹².

Państwo, w którym obywatele masowo umierają z powodu niewydolnego systemu bezpieczeństwa zdrowotnego i czują się wyalienowani, a nawet doświadczają systemowej i fizycznej przemocy ze względu na jednoznacznie ideologiczny, wrogi im kierunek polityki państwa, nie jest bezpieczne. Oczywiście, znów zaznaczam, nie jest takie w rozumieniu nowoczesnym, obywatelskim, nie zaś etatystycznym.

Jak uwolnić się z tej pułapki? Należy wreszcie skończyć z destrukcyjnym i dysfunkcyjnym dualizmem polskiego podejścia do organizacji państwa i jednoznacznie rozstrzygnąć, w jakim państwie żyjemy: zorganizowanych obywateli czy nadzorującym obywateli. Państwo zorganizowanych obywateli jest zdecentralizowane i samorządowe, natomiast państwo nadzorujące obywateli – scentralizowane i biurokratyczne.

Opowiadając się oczywiście za kierunkiem samorządowo-obywatelskim, proponuję wprowadzenie pojęcia **bezpieczeństwo obywatelskie**. Rozwija ono i rozszerza pojęcie ochrony ludności / obrony cywilnej o świadomość i zdolność społeczeństwa

¹⁰ *Dziemianowicz-Bąk: Nie ma żadnych dokumentów dotyczących programu szczepień. Minister Dworczyk niczego nie koordynuje*, wywiad Mateusza Kokoszkiewicza, Wyborcza.pl Wrocław, 7 kwietnia 2021, https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,26956090,dziemianowicz-bak-nie-ma-zadnych-dokumentow-dotyczacych-programu.html?disableRedirects=true#S.main_topic_2-K.C-B.3-L.2.maly (dostęp 8 kwietnia 2021).

¹¹ Z doniesień medialnych wynika wręcz, że w KPRM zorganizowano – z pominięciem RCB – coś w rodzaju nieformalnego centrum antykryzysowego premiera. Złożyło się na nie Centrum Analiz Strategicznych (CAS) i Departament Analiz Przygotowań Obronnych Administracji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (od listopada 2020 roku wicedyrektorem RCB jest zresztą były wicedyrektor tegoż departamentu). To właśnie CAS, a nie RCB, wydawało codzienny raport o sytuacji epidemicznej. Składnąc aż do 12 marca codzienny raport dobowy RCB nie zauważał problematyki koronawirusa, a skupiał się na absurdalnych w tej sytuacji ostrzeżeniach pogodowych. Szerzej zob.: Antoni Podolski, *Rząd mistrzem improwizacji i chaosu*, Wyborcza.pl, 25 marca 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,25819338,rzad-mistrzem-improwizacji-i-chaosu.html> (dostęp 22 marca 2021).

¹² Manipulacje wokół statystyk, wybiórcze stosowanie represji sanitarnych jako elementu represji policyjno-politycznych wobec opozycji, odmienne podejście władz i policji do przestrzegania norm sanitarnych przez przedstawicieli obozu władzy i reszty społeczeństwa, a zwłaszcza opozycyjnych demonstrantów, oskarżenia o nadmierne inwigilowanie społeczeństwa przez służby – wszystko to uniemożliwia sensowne i racjonalne zarządzanie kryzysem za pomocą dostępnych dla reszty społeczeństwa demokratycznych narzędzi.

czeństwa świadomych obywateli do rozpoznawania zagrożeń, budowania odporności i zdolności do ograniczania strat i szkód, budowania zdolności odbudowy na przykład po atakach terrorystycznych czy hybrydowych.

Pragnę zaznaczyć, że bezpieczeństwo obywatelskie jest moim autorskim pojęciem. Lepiej moim zdaniem oddaje sens angielskiego pojęcia *civil security*. Dotychczas w polskiej literaturze przedmiotu tłumaczono je poprawnie językowo, ale błędnie merytorycznie jako bezpieczeństwo obywateli. Takie tłumaczenie sugeruje, że to nie obywatele tworzą państwo na kolejnych szczeblach organizacji (od samorządu do parlamentu i rządu), lecz jakieś mityczne „państwo” dba o ich bezpieczeństwo.

Należy przede wszystkim:

- zwiększyć kompetencje samorządu kosztem władz centralnych. Konieczne jest przekazanie kompetencji zarządczych i nadzorczych władzom samorządowym, w tym powierzenie im całkowitego zwierzchnictwa nad miejscowymi służbami, czyli policją, strażą pożarną, inspekcją sanitarną. Nie musiałyby to bynajmniej naruszać jednolitości ani pionowej struktury organizacyjnej i pragmatycznej tych organizacji, pozwoliłoby za to zwiększyć efektywność ich działania i zoptymalizować system zarządzania bezpieczeństwem w mieście. Zamiast tworzyć kolejne straże gminne i miejskie, wystarczyłoby zagwarantować marszałkom województw, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i radom samorządowym kolejnych szczebli wpływ na zadaniowanie, finansowanie i obsadę personalną policji i zawodowej straży pożarnej. Częściowo już tak jest w odniesieniu do ochotniczych straży pożarnych, a więc ratownictwa i ochrony ludności. Za tą zmianą muszą jednak iść również pieniądze, i to znacznie większe niż do tej pory. Wtedy będziemy mogli powiedzieć, że polskie bezpieczeństwo narodowe to również bezpieczeństwo obywatelskie;
- zdecydowanie wzmocnić rolę samorządów wojewódzkich, dotychczas niewielką, a dodatkowo osłabioną „specustawą covidową” i praktykami rządu. Właściwym krokiem byłoby przekazanie im antykryzysowych kompetencji wojewodów razem z komórkami urzędów wojewódzkich i inspekcją sanitarną. Rolę wojewodów do czasu całościowej reformy decentralizacyjnej należy ograniczyć do funkcji kontrolnych i koordynacyjnych pomiędzy samorządem a rządem. To marszałkowie województw (a nie wojewodowie) i kolejno starostowie i prezydenci / burmistrzowie miast (a nie scentralizowane, zarządzane z ministerstw służby i inspekcje) powinni być podstawowymi ogniwami/organami systemu zarządzania kryzysowego lub, dokładniej, zarządzania ryzykiem i budowania odporności państwa;
- przekazać prezydentom miast i burmistrzom (podobnie jak marszałkom na szczeblu wojewódzkim) pełne kompetencje zarządcze (wraz z możliwością decyzji kadrowych, finansowych i organizacyjnych) w zakresie działających na ich terenie służb mundurowych i inspekcji;
- nie tylko przywrócić, ale i rozszerzyć kompetencje starostów w zakresie zarządzania bezpieczeństwem na obszarze powiatu. Dotyczy to zwłaszcza efektywnego zwierzchnictwa nad wszystkimi strażami, służbami (poza służbami specjalnymi i Strażą Graniczną) i inspekcjami (zwłaszcza Sanepidem). Należy ponownie zdecentralizować inspekcję sanitarną i podporządkować ją starostom, a nie, jak obecnie, wojewodom. Obok przyszłych, fundamentalnych zmian, a konkretnie uchwalenia na nowo ustaw o policji, ochronie przeciwpożarowej i PSP, pierwszym krokiem powinny być zmiany w ustawach o policji i o PSP. Chodzi o artykuły dotychczas wyłączające te formacje z zakresu działania art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym (art. 13.1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji i art. 13.1

Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej)¹³;

- po doświadczeniach ostatnich lat rządów PiS-u i prawdopodobnym nadużywaniu służb mundurowych w celach politycznych sformułować zalecenie podporządkowania na szczeblu lokalnym policji i straży pożarnej władzom samorządowym, z zachowaniem jednolitego charakteru tych formacji, scentralizowanego systemu kontroli i szkolenia oraz odrębnego Centralnego Biura Śledczego. Gdy wprowadzimy jasne i przejrzyste procedury decyzyjne i kontrolne, takie zbliżenie policji prewencyjnej i kryminalnej do samorządów wyjdzie tej formacji tylko na dobre. Ma ona chronić obywateli, a nie pilnować ich i karać w imieniu wymagowanego, odrębnego od społeczeństwa państwa;
- policję z formacji rzekomej ochrony państwa przekształcić w formację ochrony obywateli i porządku publicznego, działającą w interesie obywateli. To oni powinni ją rozliczać i kontrolować na poziomie lokalnym (przez władze samorządowe). Na szczeblu miejskim i gminnym pozwoli to połączyć potencjał i finansowanie dotychczasowych straży miejskich z nowo

sformowaną policją lokalną, powstałą z przekształcenia dotychczasowej policji państwowej.

W efekcie takiej reformy to marszałek województwa i odpowiednio starostowie, prezydenci miast / burmistrzowie i wójtowie powinni odpowiadać jako organ administracji publicznej za ochronę bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa powszechnego. W tym zakresie potrzebują uzyskać uprawnienia władcze i kadrowe nad zdecentralizowanymi formacjami straży pożarnej i policji¹⁴.

Moim zdaniem bez tych rozwiązań Polska nie będzie naprawdę bezpiecznym państwem wolnych obywateli, a władza publiczna nie przestanie zagrażać ich swobodom i wolnościom. Proponowane rozwiązania ograniczają potencjalne możliwości totalizacji władzy na szczeblu centralnym, gdyż pozbawiłyby ją narzędzi represji politycznej, między innymi scentralizowanej policji. Kierunek decentralizacyjno-samorządowy jest zresztą zgodny z nastrojami społecznymi – wystarczy porównać ostatnie badania CBOS z marca 2020 roku, w których uwzględniono stosunek obywateli do samorządu i do rządu. Pozytywny stosunek do samorządu miało 75 procent obywateli, rząd zaś mógł liczyć najwyżej na 42 procent poparcia¹⁵.

¹³ Art. 35.1. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny.

2. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.

3. Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- 1) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
- 2) zatwierdza programy ich działania;
- 3) uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu;
- 4) w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek;
- 5) zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 Nr 9 poz. 578, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/U/D19980578Lj.pdf> (dostęp 22 marca 2021).

¹⁴ Formacje te powinny utrzymać swoją jednolitość i spójność pragmatyki służbowej i logistyki oraz baz danych na szczeblu centralnym, a także odrębne Centralne Biuro Śledcze w przypadku policji i Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy oraz Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w przypadku PSP.

¹⁵ CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań, nr 38/2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF; CBOS, *Stosunek do rządu w pierwszej połowie marca*, Komunikat z badań, nr 36/200, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_036_20.PDF (dostęp 22 marca 2021).



Antoni Podolski – niezależny ekspert w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Współtwórca systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i ratownictwa oraz ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce. Był dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (2008–2009), dwukrotny wiceminister spraw wewnętrznych i administracji (1999–2001 i 2008–2009). Był dyrektorem Programowy Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Budzenie politycznego olbrzymia

Z prof. **Jarosławem Flisem**, socjologiem,
rozmawia **Jarosław Makowski**

Jarosław Makowski: Dlaczego PiS widzi w samorządach polityczną konkurencję?

Jarosław Flis: Bo nią są. I to podwójnie – silna jest w nich parlamentarna opozycja, a jeszcze silniejsze są lokalne ugrupowania, które często pokonują kandydatów PiS-u. W historii samorządowej słabości PiS-u ogromną rolę osobiście odgrywa Jarosław Kaczyński. On nie ma doświadczeń samorządowych, przeszkadza mu autonomia samorządów. W jego świecie obowiązuje podział na wyznawców i wrogów. Do tych drugich zalicza się każdy, kto nie uznaje generalnych diagnoz prezesa. Ponadto wokół PiS-u, szczególnie na poziomie lokalnym, gromadzą się ludzie z różnych powodów zawiedzeni, wykluczeni... Część z nich doświadczyła nieudanych prób zmian rzeczywistości po 1990 roku. W wielu miejscach naprawdę wygrywały wówczas patologiczne układy. Kiedyś Krzysztof Martens, jeden z SLD-owskich baronów w kadencji 2001–2005, powiedział, że miejscowi politycy lewicy oraz byli ubecy, z których część została bandytami, tworzą lokalne układy, bo razem piją, i to żadna tajemnica. Przykładem była afera starachowicka. Jeden krąg towarzyski

rozszedł się w różne strony: część poszła do polityki, część do biznesu, a część do przestępczości. Nie ja postawiłem taką diagnozę ani nie Jarosław Kaczyński, lecz polityk SLD. Mówi się, że Porozumienie Centrum powstało z buntu burmistrzów. Wszczęli go, gdy zaczęli przegrywać z postkomunistycznymi układami. To sprawiło, że prezes przestał ufać samorządom, gdyż dostrzega w nich stale powracający układ.

Dziś jednak sytuacja wygląda inaczej. Po pierwsze, samorządy wydają unijne środki, więc są kontrolowane przez UE. Po drugie, rząd PiS-u rękami CBA chętnie by pokazał, jak samorządy marnują pieniądze. Po trzecie, zwiększa się kontrola społeczna nad działaniami samorządów. Dlatego dziś kreowanie samorządów na wroga ludu to chyba strzał kulą w płot.

Daleki jestem od tego, by opisywać jakąkolwiek instytucję władzy jako ucieleśnienie rajy na ziemi. Piotr Sztompka zawsze powtarza, że Polacy we krwi mają podchodzenie do władzy ze sceptycyzmem, nawet jeśli sami ją wybrali. Przekonanie, że władza wie lepiej i nam, maluczkim, nie wolno

jej oceniać, bo ona zajmuje się ważnymi sprawami, zakorzenione jest raczej w kulturze wschodniej.

Ależ właśnie powiedziałem, że władzy – szczególnie samorządowej – należy patrzeć i patrzy się na ręce.

Oczywiście, że tak powinno być i tak się dzieje, lecz trochę brakuje do ideału. Raport profesora Jerzego Hausnera dobrze przedstawia dysfunkcje w samorządzie. Wiele rzeczy dałoby się poprawić. Kaczyński też w wielu sprawach zwraca uwagę na realne problemy, które bolą część obywateli, chociażby na przewagę urzędujących wójtów czy burmistrzów w walce o reelekcję. Niestety, udziela zupełnie nieprzemyślanych odpowiedzi. Moim zdaniem przykładem chybionego rozwiązania jest dwukadencyjność. W tym miejscu trzeba wrócić do lokalnej bazy społecznej PiS-u. Postkomunistyczne układy w przytłaczającej większości nie przetrwały. Wiele spośród osób niegdyś sfrustrowanych sytuacją w samorządach wzięło się w garść i z czasem skupiło w tej garści władzę. Wielu z tych, którzy robili to pod szyldem PiS-u, później się z tą partią poróżniło, bo w niej wyraźnie przewagę zaczęli zyskiwać tacy, którzy w walce o lokalną władzę sobie po prostu nie radzą – wskazują na to wszystkie możliwe analizy od trzech kadencji. Ich frustracja w połączeniu z podejrzliwością prezesa nadaje ton całej partii i jest dla niej wielkim obciążeniem.

Jak zatem ocenić zaangażowanie partii szczebla krajowego w samorządy?

Polska jest ewenementem pod względem słabego zaangażowania na poziomie lokalnym ogólnokrajowych partii politycznych. W żadnym kraju europejskim nie spotkamy się z podobną sytuacją. Wydaje się nam, że partie nie powinny się wtrącać... Nie, to jest kompletna nieprawda. W Portugalii czy Niemczech normalność polega na tym, że w wyborach samorządowych w niemal każdej gminie kandydują przedstawiciele partii ogólnokrajowych.

Pod koniec PRL-u PZPR był tak słaby, że sporo osób o wysokich kompetencjach i wartościach etycznych – krótko mówiąc, fachowców,

i to uczciwych – nie chciało zapisać się do partii. Nie blokowało im to kariery całkowicie, tylko ustawiało ich na innej ścieżce. Dlatego mamy dwie tradycje: fachowiec, ale bezpartyjny, oraz działacz partyjny, choć niekoniecznie fachowiec. Partia czuła potrzebę, by pokazywać władzę także poprzez nominację. Niekompetentny partyjniak był dyrektorem, lecz musiał się podpierać kompetentnym zastępcą. Tamten dyrektorem zostać nie mógł, bo nie chciał zapisać się do partii. Ta spuścizna wciąż daje przewagę tym samorządowcom, którzy odcinają się od partii.



Polacy we krwi mają podchodzenie do władzy ze sceptycyzmem, nawet jeśli sami ją wybrali.

Warto pamiętać o jeszcze jednym elemencie – życiu wewnętrznym we wszystkich polskich partiach. Dla osób żyjących polityką, czyli posłów z tylnych rzędów, samorząd – na przykład burmistrz czy prezydent – jest najgroźniejszym konkurentem. Może więcej i jego pozycja jest mniej zagrożona niż posła. Dlatego partie w wyborach lokalnych często wystawiają słabych kandydatów; wołają, żeby wygrał przeciętniak, zależny od struktur. Najgorsze, co mogłoby się wydarzyć, to zwycięstwo naszego „faceta z jajami i głową”. Najcelniej ujął to anonimowy poseł PiS-u w „Dzienniku Wschodnim”, gdy przed wyborami 2018 roku partia zastanawiała się, kogo wystawić w Lublinie: „Wiemy, że nie mamy żadnych szans przeciwko Żukowi, ale dla nas najważniejsze jest to, żeby nie pojawił się ktoś, kto za rok zamiesza na listach w wyborach do sejmku”.

Na kogo postawili?

A kto nie zamiesza na listach wyborczych? Jeden z posłów, który już i tak na nich figuruje.

Partie z jednej strony są za słabe, żeby wygrać, ale z drugiej strony nie chcą dopuścić kogoś, kto będzie wygrywał. Ci posłowie przywykli, że startując w wyborach samorządowych, przegrywają. Mają to wkalkulowane w strategię.

Badania pokazują, że ludzie dobrze oceniają samorząd. Mimo to głosują na partię, która w DNA ma wpisana antysamorządowość. Czym wytłumaczy pan ten paradoks?

Opozycja za mało gra kartą samorządową. Przecież Platforma Obywatelska ma swoją opowieść o decentralizacji. Jako pierwsza wyprowadziła z Warszawy dwie instytucje: do Krakowa pojechało Narodowe Centrum Nauki, a do Gdańska – Polska Agencja Kosmiczna POLSA.

Przez osiem lat można było jednak przeprowadzić głębszą decentralizację instytucji, w dodatku nawet to, co się udało, nie było eksponowane.

Druga rzecz jest taka, że wyborcy nie przyjmują decentralizacji w pakiecie. Nie widzą realnego zagrożenia dla samorządu ze strony centrum. Powiedzmy sobie szczerze: PiS też wie, że gdyby otwarcie chciał ograniczyć samorząd w Polsce – nie przycinać go jak drzewka bonsai, ale ustanowić we władzach samorządowych struktury rodem z PiS-u – na pokładzie natychmiast podniósłby się bunt. Kaczyński musi się z tym liczyć, tym bardziej że Polacy są całkowicie odporni na naciski rządu w rodzaju „wybierzcie naszych, to sypniemy groszem”. To już za Platformy nie działało.

Ostatnim dobrym przykładem odrzucenia ofert władzy były wybory w Rzeszowie. W zasadzie kampania kandydatów rządowych sprowadzała się do debla: „Damy wam dwa wozy strażackie, a wy nam oddajcie miasto”.

To zła metoda. Ktoś, kto mówi: „Słuchajcie, wybierzcie naszego, to będziemy dla was mili”, przyznaje się, że aktualnie jest niemili. Taki przekaz trzeba rozumieć następująco: nas nie interesuje, czy wam się będzie żyło dobrze czy źle; troszczymy się wyłącznie o to, żeby nasi koledzy dobrze żyli z obsługi was – mieszkańców. Mieszkańcy mówią wtedy: „Dziękujemy, ale nie”.



Za dwa lata będą wybory parlamentarne. Jeśli opozycja przejmie władzę, będzie mogła dać więcej władzy samorządom.

Za dwa lata będą wybory parlamentarne. Jeśli opozycja przejmie władzę, będzie mogła dać więcej władzy samorządom. Powinna już rozwinąć sztandary.

Wyobraźmy sobie, że opozycja przejmuje władzę, a pan profesor zostaje doradcą nowego rządu. Czy zaproponowałby pan usamorządowanie Polski i decentralizację, *de facto* nieukończoną?

Na pewno wiele akcentów można poprzesuwać i pozmieniać kompetencje. Oczywiście należy czynić to ostrożnie, po dyskusji, żeby ograniczyć liczbę pretekstów do ogólnopolskiej rywalizacji. Trzeba wziąć pod uwagę także doświadczenia pandemii. Może pewne rzeczy dałoby się zdecentralizować, ale niektóre powinniśmy centralizować. Województwa nie będą sobie same negocjować zakupu szczepionek

Ale już punkty szczepień mogą organizować.

Punkty szczepień owszem, bo tak właśnie działa zasada pomocniczości.

Decentralizacja może poprawić także jakość proponowanych przez państwo usług. A deglomeracja?

Jestem jej zwolennikiem. Jej wartość dobrze widać na przykładzie wspomnianego Narodowego Centrum Nauki. Naukowców z Warszawy wreszcie można spotkać w ekspresie do Krakowa.

Mocny argument. Do tej pory zawsze było odwrotnie?

Gdy mówiłem o kontaktach z liderami opinii, zawsze powtarzałem studentom: „Poza bankietami i gabinetami liderzy opinii spotykają się w jeszcze jednym miejscu, tylko że ono dotyczy wszystkich poza warszawiakami”.

Pociąg...

Tak. Ekspres do Warszawy. Z punktu widzenia krakowskich elit można w nim spotkać dowolny układ. Można jechać z prorektorem. Można jechać z dyrektorem muzeum. Można spotkać marszałka.

Pandemia pokazała, że nauczanie, spotkania czy konferencje da się prowadzić zdalnie. To może być argument przeciwko deglomeracji.

Myślę, że wróci „normalność”, niemniej rozproszone instytucje skutkują innymi rodzajami dystrybucji prestiżu, podatków, obsługi administracyjnej i technicznej. Skupienie krajowych urzędów w Warszawie pociąga za sobą nawet centralizację portierów... Przede wszystkim urzędy państwowe są ośrodkami cywilizacji.

Ludzie zazwyczaj nie żyją samotnie. Jeśli ktoś zechce się przenieść do instytucji centralnej poza stolicą, jego współmałżonek będzie musiał znaleźć nową pracę. Powiedzmy sobie jednak szczerze – w tym momencie to nie jest przeszkoda nie do przebycia, praca czeka na człowieka jak kraj długi i szeroki. Ponadto koncentracja ścieżek kariery to samonapędzająca się maszyna. Jeśli zaś chodzi o rozwój komunikacji, coraz łatwiej jest dojechać nie tylko do Warszawy. Dziś również podróż do Wrocławia trwa znacznie krócej.

Wspomniał pan o elemencie cywilizacyjnym dla mniejszych ośrodków. Myślę, że deglomeracja byłaby dla nich szansą, podobnie jak dla poszczególnych regionów. Nie ma powodów, by Ministerstwo Gospodarki urzędowało w Warszawie, skoro gospodarczym centrum Polski jest Śląsk.

Ministerstwa to rzecz dyskusyjna, lecz już samodzielne instytucje centralne warto rozproszyć. Za dekoncentracją centralną powinna iść też regionalna. Wojewódzki Urząd Pracy nie musi mieć siedziby w Krakowie, skoro można ją zorganizować

w Bochni. Nawet z Olkusza prawdopodobnie łatwiej jest dojechać do Bochni niż na Basztową w Krakowie. Oczywiście z Gorlicami czy Nowym Sączem jest trochę gorzej, lecz może szybciej doczekałoby się dwupasówki w tym kierunku.

Instytucje publiczne to nie tylko ośrodki, lecz także symbole cywilizacyjne. Świetnie widać to na przykładzie gmin wiejskich, gdzie największym oporem przed likwidacją szkoły nie są kłopoty z pracą czy dojazdem dzieci, lecz strach przed utratą źródła prestiżu dla danej miejscowości. Gdyby na poważnie i konsekwentnie punktować korzyści z centralizacji, to w zasadzie po co nam te „dziadowskie” uniwersytety w Polsce. Lepiej wysłać naszych studentów od razu na jakąś porządną uczelnię – do Cambridge albo Oxfordu. Nie robimy tego jednak, z identycznego powodu.



Instytucje publiczne to nie tylko ośrodki, lecz także symbole cywilizacyjne.

Kryterium dobrego państwa są sprawne instytucje. Dzisiaj oceniamy skuteczność władzy na podstawie jej umiejętności budowania odporności na kryzysy wpisane w naszą rzeczywistość – czy to będzie kryzys pandemiczny, terrorystyczny czy klimatyczny. Pandemia, zamiast budować solidarność samorządu z centrum, stworzyła pole do rywalizacji między rządem a samorządem. Kto się lepiej sprawdził, samorząd czy centrum?

Na tym polu toczą się dwie bitwy. O jednej wiem mało, a chciałbym wiedzieć więcej, o drugiej trochę już wiadomo i dotyczy majowych wyborów. Rząd odbił się od oporu samorządów jak od ściany. Wybory w Polsce wymagają powszechnej zgody. Kropka. Owszem, zawiaduje nimi centrum, lecz są vetoplayerzy, którzy mówią, tak jak wójt Korycina,

że on nie widzi możliwości przeprowadzenia wyborów. Państwo próbowało założyć bajpasy i wiemy, jak to się skończyło.

Pierwsza bitwa (wymaga uważnego opracowania) toczy się o edukację, która jest w rękach samorządów. Nie wiemy, kto w jakim stopniu skutecznie wprowadzał tu innowacje i pilnował przestrzegania standardów. Pewna mała gmina wiejska zorganizowała wszystkim dzieciakom komputery do zdalnego nauczania. Pilnowano, żeby żaden uczeń nie został bez tego koniecznego narzędzia. To najlepszy przykład skutecznego działania zdecentralizowanej Polski. Czy tak było wszędzie? Ciekawie było porównać wyniki tegorocznych matur i egzaminów z tymi z wcześniejszych lat, tym bardziej że zapewne czeka nas czwarta fala zakażeń.

W połowie sierpnia 2020 roku samorządy wystosowały do ministerstwa list z prośbą, żeby od września nie puszczać dzieci do szkoły, bo nauka stacjonarna grozi zwiększeniem zachorowań. Proponowały, żeby zacząć rok szkolny od nauczania hybrydowego. Samorządy przewidziały, jakie mogą być konsekwencje puszczenia dzieciaków na żywioł. Okazało się, miały racje.

Dlatego przydałoby się rzetelne opracowanie, z wykazem plusów i minusów podejmowanych działań, z odwołaniem się do dobrych praktyk, które pokazałyby, jak samorządy radziły sobie z edukacją w dobie pandemii. Wiele wskazuje na to, że usamorządowienie wielu działań przekłada się na sprawniej działające instytucje publiczne. Pandemia wymuszała rozwiązania tworzone *ad hoc*, a mimo to wiele z nich się sprawdziło. Z drugiej strony zobaczyliśmy państwo w akcji. Reagowało na różne kryzysy, choć popełniało też błędy, co w takich sytuacjach jest nieuniknione. Dobrze oceniam też przepływ informacji między samorządami. One wiedziały, że muszą się kontaktować, wymieniać doświadczeniami. Powstawały wspólne stanowiska i rozwiązania. Tak działa samorządowa wspólnota sieciowa.



Rząd odbił się od oporu samorządów jak od ściany. Wybory w Polsce wymagają powszechnej zgody.

Ten rodzaj zaufania i współpracy był widoczny też między ludźmi. Sytuacja graniczna, jaką wywołała pandemia, rzeczywiście przełożyła się na doświadczenie solidarności oraz przekonanie, że – szczególnie w samorządzie – polityka podziału musi ustąpić miejsca polityce współpracy. Tak czy inaczej PiS wyszedł z konfrontacji z samorządami w sprawie wyborów „kopertowych” (na szczęście się nie odbyły) mocno poobijany.

Nie lubię porównań do komuny, ale w 1988 roku prowadziłem w ramach obozu studenckiego badania na temat kultury żydowskiej i świadomości ludności Podkarpacia. Rozmawiałem między innymi z byłym zawodowym przedwojennym kapralem w Rymnowie-Zdroju. Był dumny, że przechował w swojej chałupie zastępcę Mosze Dajana. Kapral zawodowy z małego miasta nie kojarzył się w przedwojennej Polsce z dumą z osiągnięć armii Izraela... Opowiadał, jak tępiono go za komuny, a przypominam, że to był rok 1988: „Oni mi mówią, że ja pańskiej Polsce służył, ale im tę waszą komunistyczną Polskę też kiedyś szlag trafi. Ha, teraz kinole opadły”. Utkwiła mi w pamięci ta fraza.

Zobaczymy, jak teraz kinole opadną po tych wszystkich sporach. W samorządzie drzemie polityczna siła. Obecnie w Czechach na prowadzenie w sondażach wysunęło się ugrupowanie Sojusz Piratów i Starostów, czyli odpowiedników naszych burmistrzów. Rozjuszanie lokalnych elit nie najlepiej świadczy o instynkcie samozachowawczym PiS-u.



Jarosław Flis – socjolog, publicysta, komentator polityczny, bloger (Zygzaki władzy). Stały współpracownik „Tygodnika Powszechnego”. Profesor uczelni na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Członek powołanego na Uniwersytecie Jagiellońskim zespołu Centrum Badań Ilościowych nad Polityką. Specjalizuje się w socjologii polityki, *public relations* oraz kwestiach związanych z zarządzaniem instytucjami publicznymi.

Co dwie głowy, to nie jedna. Od partycypacji do deliberacji

Uczestnictwo mieszkańców w decydowaniu o losie wspólnot lokalnych, w których żyją, jest esencją demokracji. Powinno być traktowane jak wartość, a nie tylko wymagany prawem element tworzenia lokalnego prawa. Konsultacje społeczne, ciała dialogu czy budżety obywatelskie to dopiero początek angażowania mieszkańców w społeczeństwo obywatelskie. Budujmy demokrację deliberatywną.

Polskie przysłowie „Co dwie głowy, to nie jedna” doskonale sprawdza się jako najprostsze wytłumaczenie, dlaczego potrzebujemy partycypacyjnych procesów decyzyjnych. Włodarze na każdym szczeblu samorządowym, ale także przedstawiciele władzy krajowej, zapewniają, że wsłuchują się w głosy obywateli. W kampaniach wyborczych kandydaci licytują się, kto szerzej na ten głos się otworzy. Po wyborach często... zostaje po staremu. Podstawowe formy partycypacji obywatelskiej na stałe wpisały się w sposób zarządzania wspólnotami samorządowymi i krajem. Za obco brzmiącym słowem stoi jednak dla wielu nadal niezrozumiała

koncepcja dzielenia się zdobytą władzą, „niepotrzebnych dyskusji” i kontaktu z „roszczeniowymi mieszkańcami”. Jestem przekonany, że partycypacyjne zarządzanie jest możliwe tylko wtedy, kiedy decydenci naprawdę wierzą w wartość uczestnictwa mieszkańców. Władze na każdym szczeblu powinny zrozumieć, że szeroki udział w konsultacjach leży także w ich interesie, a mało rozwinięta współpraca z organizacjami pozarządowymi negatywnie odbija się na całej wspólnotie lokalnej. Wpływa na poziom życia, jakość lokalnej legislacji oraz rozwój samorządu i kraju.

Słowo „partycypacja” zyskiwało popularność kilkanaście lat temu. Dziś widzimy, że konsultacje

czy inne mechanizmy partycypacyjne, w które angażujemy obywateli, nie są idealne. Coraz częściej mówi się o potrzebie wprowadzania narzędzi deliberacji. To właśnie demokracja deliberacyjna/deliberatywna staje się dziś głównym nurtem zmian w polityce.

W 1969 roku amerykańska badaczka Sherry Arnstein zaprezentowała „drabinę” partycypacji¹, obecnie klasyczny już model wyjaśniający, czym jest partycypacja. Arnstein wskazała formy traktowania obywateli przez władze. Najniżej ulokowała te niepartycypacyjne – manipulacje i terapię (władza „uczy” obywateli, jak należy postępować); na kolejnych szczeblach uplasowały się przekazywanie obywatelom informacji, prowadzenie konsultacji oraz *placation*, tłumaczone na język polski jako „figuranctwo”, „uczestnictwo na pokaz” albo „uspokajanie nastrojów”. To ostatnie zjawisko polega na prowadzeniu dialogu z wybranymi przez władzę reprezentantami obywateli i pasuje do wielu polskich ciał dialogu (czyli różnego typu ciał doradczych) – gdzie to decydenci sami powołują konkretne, często sprzyjające im osoby. Arnstein nie nazywa powyższych form partycypacyjnymi; używa terminu „tokenizm”. Formy realnej partycypacji: partnerstwo, delegowanie władzy i kontrolę obywatelską, ulokowała na trzech najwyższych szczeblach drabiny.

POLSKI TOKENIZM

Angielskie słowo „token” można w koncepcji Arnstein przetłumaczyć jako „symbol”, a tokenizm to symboliczne zaangażowanie grup osób w procesy decyzyjne. Partycypacja w Polsce zwykle zatrzymuje się na szczeblach tokenicznych. Konsultacje społeczne nadal w dużej mierze polegają na zamieszczeniu w intronecie konkretnej uchwały czy ustawy, a następnie oczekiwaniu, że mieszkańcy, bez odpowiedniego przygotowania czy informacji kontekstowych, będą wypowiadali się na temat szykowanych rozwiązań. Co prawda kiedyś te dokumenty były zamieszczane jedynie w BIP-ach, a dziś często znajdziemy je na nowoczesnych portalach internetowych



Partycypacyjne zarządzanie jest możliwe tylko wtedy, kiedy decydenci naprawdę wierzą w wartość uczestnictwa mieszkańców.

z elektronicznymi formularzami zgłaszania uwag, mimo to nie zmniejsza się asymetria informacyjna między konsultującymi a konsultowanymi.

W miastach powstają coraz to nowe ciała dialogu. Do funkcjonujących od lat Rad Działalności Pożytku Publicznego i Młodzieżowych Rad dołączają rady seniorów, kobiet, biznesu, komisje dialogu społecznego. Należy jednak powiedzieć jasno: nie jest najważniejsze, ile ciał dialogu powołują władze. Liczy się to, z iloma z nich będą regularnie się spotykać, konsultować, pytać je o zdanie... Wiele z ciał dialogu odpowiada opisywanemu przez Sherry Arnstein *placation*. To doradcze komitety, często wskazywane przez decydentów, pozbawione kompetencji, wsparcia merytorycznego. Dobrym przykładem tokenizmu jest rządowa Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem, gdzie to minister wybiera reprezentantów młodzieży. Takie ciała są „listkiem figowym” dla podejmowanych decyzji. Ktoś może powiedzieć, że lepsze to niż nic, lecz tworzenie fasadowych rad, prowadzenie konsultacji bez odpowiedniego przygotowania, ostatecznie zmniejsza zainteresowanie mieszkańców, wpędza ich we frustrację i w zniechęcenie. Widać to często wśród Młodzieżowych Rad Gmin: młodzi, aktywni uczniowie, którzy dzięki udziałowi w radzie mieli poznać samorządność, rozumieć działanie wspólnoty lokalnej i starać się wziąć za nią choć ułamek odpowiedzialności, nierzadko kończą działalność

¹ Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association”, July 1969.

przekonani, że praca samorządowca polega na składaniu wieńców, wspólnych zdjęciach i fasadowym dialogu, z którego i tak nic nie wynika.

Na szczęście nie wszystkie konsultacje i ciała dialogu są tokenizmem. To od gospodarzy zależy, czy staną się realną formą dialogu z mieszkańcami.

KIERUNEK: PARTYCYPACJA

Wielu samorządowcom i przedstawicielom władzy centralnej nasuwa się pytanie: „Po co dzielić się władzą? Wygrane wybory, praca, zainwestowane pieniądze i poparcie mieszkańców – to daje mi mandat do rządzenia!”.

Pierwszym krokiem do zrozumienia wartości partycypacji może się stać zrozumienie zasady pomocniczości czy też subsydiarności. Konstytucyjna zasada subsydiarności, definiowana formułą „tyle państwa, ile to konieczne, i tyle społeczeństwa, ile to możliwe”, oznacza w praktyce uznanie, że obywatele samodzielnie i bezpośrednio powinni decydować o wszystkim tym, o czym... mogą decydować. Co więcej, obywatele i ich organizacje powinny brać odpowiedzialność za wiele elementów życia swoich wspólnot lokalnych, wspólnie realizując zadania nałożone na gminę prawem.

Jeśli chcemy budować prawdziwie subsydiarną Polskę i lokalne, uczestniczące wspólnoty, skupmy się na partnerstwie, delegowaniu władzy i kontrolowaniu jej przez obywateli. Partnerskie relacje między obywatelami i ich organizacjami a władzą na każdym poziomie można porównać do relacji międzyludzkich. Aby były dobre i zapewniały równą pozycję obu stronom, powinny opierać się na zaufaniu, zrozumieniu, empatii, otwartości na potrzeby drugiej strony, wyrozumiałości. Konsultacje społeczne, jeżeli mają być prawdziwie partycypacyjne, należy prowadzić w sposób maksymalnie angażujący mieszkańców i oferujący im narzędzia do podjęcia świadomych decyzji w sprawach, o które są pytani. Ciała doradcze będą miały prawdziwy sens pod warunkiem, że decydenci będą regularnie prowadzili z nimi dialog i szukali wspólnych rozwiązań.

Mimo że zasada subsydiarności została zapisana w konstytucji, a także w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w wielu miej-



„Tyle państwa, ile to konieczne, i tyle społeczeństwa, ile to możliwe”, oznacza w praktyce uznanie, że obywatele samodzielnie i bezpośrednio powinni decydować o wszystkim tym, o czym... mogą decydować.

scach w Polsce nie jest przestrzegana, samorządy postępują wręcz wbrew niej. Zamiast szanować niezależność organizacji i wspierać ich aktywność, powierzać im zadania, gminy podejmują działania konkurencyjne. Na przykład zapraszają organizacje pozarządowe do prowadzenia działań profilaktyki uzależnień, a w otwartym konkursie ofert przyznają symboliczne kwoty. Jednocześnie podobne działania realizują jednostki samorządowe dysponujące nieporównywalnie większymi zasobami. Podobnie jest z kulturą i wieloma innymi dziedzinami życia społecznego.

Sytuację uzdrowiłaby zacieśniona współpraca z organizacjami pozarządowymi. Podmioty te, najczęściej stowarzyszenia i fundacje, dziś realizują szereg zadań jednostek samorządu terytorialnego. JST i NGO łączy wspólnota celów. Urząd miasta, gminy czy powiatu co prawda różni się od lokalnego stowarzyszenia strukturą, budżetem, skalą zatrudnienia i sposobem zarządzania, ale na poziomie celów te dwie z pozoru różne instytucje się spotykają. Zarówno stowarzyszenie, fundacja, jak i gmina działają na rzecz dobra wspólnego, w celach społecznych.

Myśląc więc o zasadzie subsydiarności oraz zwiększaniu partycypacji w gminie, przy każdej podejmowanej decyzji, tworzeniu nowych jednostek czy wyznaczaniu zadań należałoby odpowie-

dzieć sobie na pytanie: **czy to przedsięwzięcie mogą zrealizować sami obywatele i ich organizacje?** Jeżeli na przykład jakaś organizacja działa na rzecz seniorów, po co gmina ma prowadzić klub seniora, skoro może powierzyć go organizacji pozarządowej? To samo dotyczy schroniska dla zwierząt, domu kultury, świetlic, konkursów dla organizacji pozarządowych (regranting)... W ten sposób wspólnoty lokalne mogą wspiąć się na najwyższe szczeble drabiny partycypacji: delegowanie władzy i sprawowanie przez obywateli kontroli nad określonymi dziedzinami życia.

Dziś postulaty przekazania organizacjom pozarządowym podmiotów zarządzanych przez samorząd spotykają się zwykle z kontrargumentami dotyczącymi obaw o kompetencje. Pracownicy instytucji samorządowych boją się też utraty



W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy.

zatrudnienia. Decyzja o przekazaniu instytucji publicznych organizacjom pozarządowym zapada zwykle wtedy, kiedy samorządu nie stać na daną działalność i jedynym ratunkiem jest przejęcie jej przez stowarzyszenie czy fundację. Scenariusz ten dotyczy zwykle placówek edukacyjnych – NGO-sy poprowadzą je taniej, ponieważ nie muszą stosować Karty Nauczyciela. Taka sytuacja obnaża błędne podejście do działania organizacji obywatelskich. Dopóki organizacje nie zdobędą należytego zaufania, nie będą realizować poważnych zadań publicznych. Powierzenie NGO-som przez władze samorządowe prowadzenia wybranej placówki czy

usługi społecznej nie powinno wynikać jedynie z kalkulacji kosztów. Ważna jest wiara w wartość partycypacji i subsydiarności.

PLEBISCYTY ZAMIAST UCZESTNICTWA

Jedną z najbardziej rozpowszechnionych form uczestnictwa w życiu społecznym jest budżet obywatelski. Kiedy dziesięć lat temu zyskiwał w Polsce popularność (między innymi dzięki zaangażowaniu Instytutu Obywatelskiego i pierwszym publikacjom na ten temat), wydawał się dobrą metodą wdrażania mieszkańców w życie lokalnych społeczności. Zgodnie ze znowelizowaną w 2018 roku ustawą o samorządzie gminnym w gminach na prawach powiatu mechanizm ten jest obowiązkowy. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy, a budżet określany jako „szczególna forma konsultacji społecznych” ma charakter wiążący dla Rady Gminy. W ustawie wprost zapisano: „Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego”².

Realizacja budżetów obywatelskich w Polsce pozostawia jeszcze wiele do życzenia. Niektóre gminy wprowadzają obostrzenia ograniczające możliwości głosowania. Wyzwaniem pozostaje ogólnodostępność finansowanych działań – w wielu miejscach w Polsce dzięki budżetowi obywatelskiemu powstaje infrastruktura szkolna, a uczniowie dostają dobrą ocenę lub nagrodę za to, że zbiorą podpisy na dany projekt lub przekonają określoną grupę osób do głosowania. Takie działania nie tylko pokazują mieszkańcom, że proces wyboru projektów w ramach budżetu obywatelskiego przebiega z pominięciem dyskusji o potrzebach lokalnych społeczności; ogranicza się do gry – zwycięża drużyna, która zdobędzie najwięcej punktów.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Art. 5, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 713.

Brak przestrzeni do dyskusji na temat potrzeb mieszkańców jest największą bolączką budżetów obywatelskich. Zamiast uczestniczyć w dzielnicowej czy miejskiej dyskusji na temat potrzeb gminy, budowania w mieszkańcach poczucia sprawczości i współodpowiedzialności, często pozostaje nam obserwować pojedynki projektowych „spółdzielni” zawiązywanych między grupami inicjatywnymi; walczą one o głosy na zaproponowane przez siebie działania. Miliony złotych wydawane są nierzadko niespójnie ze strategią rozwoju samorządu, za to zgodnie z interesem „skuteczniejszych” grup mieszkańców.



Brak przestrzeni do dyskusji na temat potrzeb mieszkańców jest największą bolączką budżetów obywatelskich.

OD PARTYCYPACJI DO DELIBERACJI

Deliberacja według słownika PWN to „rozważanie czegoś lub naradzanie się nad czymś”. W praktyce chodzi o angażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne, czyli tworzenie dla mieszkańców przestrzeni do dyskusji i wspólnego podejmowania decyzji. Wśród ekspertów nie ma zgody, czy deliberacja jest jeszcze formą partycypacji, czy już innym, wyższego szczebla rodzajem angażowania mieszkańców w tworzenie lokalnej społeczności. Tradycyjne formy partycypacji oraz nowatorskie narzędzia deliberacyjne zwykle uzupełniają się nawzajem.

Według think tanku CitizensLab deliberacja skupia się na dyskusji i debacie, a partycypacja – na wzmacnianiu działań obywatelskich. Proces deliberacyjny polega na wspólnej debacie mieszkańców i władz, zmierzającej do wypracowania konsensusu. Partycypacja jedynie stwarza szanse na przedstawienie głosu różnym grupom mieszkańców. Minusem deliberacji jest niewielka moż-

liwość stosowania jej na masową skalę. Techniki partycypacyjne nie gwarantują natomiast długoterminowego zaangażowania mieszkańców.

Metody deliberatywne charakteryzuje zaangażowanie reprezentatywnych grup obywateli w dyskusje nad rozwiązaniem ważnych dla ich otoczenia problemów. W ciałach dialogu, ale także w wielu konsultacjach, głos zabierają mieszkańcy zwykle niebędący reprezentatywną grupą dla danej społeczności. Uczestników do udziału w procesie deliberowanym dobiera się zwykle w losowaniu. Dzięki temu decydenci słyszą głos tych mieszkańców, których zwykle nie słychać, poznać rzadko artykułowane opinie, wyjść poza informacyjną bańkę. Co więcej, metody deliberatywne pomagają angażować na przykład migrantów.

Przykładem metody demokracji deliberatywnej są **panele obywatelskie**. Organizacja panelu obywatelskiego jest dla administracji samorządowej o wiele większym wyzwaniem organizacyjnym niż tradycyjne konsultacje, ale przynosi znacznie trwalsze efekty. Panel obywatelski polega na wypracowaniu rekomendacji dla samorządu przez grupę losowo wybranych mieszkańców, możliwie najbardziej reprezentatywną dla społeczności. Grupa, inaczej niż w trakcie typowych konsultacji, ma zapewniony dostęp do wiedzy eksperckiej, dzięki czemu eliminowana jest asymetria informacyjna, główny problem konsultacji społecznych. Na przykład w Lubelskim Panelu Obywatelskim wyłoniono w kilkustopniowej procedurze sześćdziesiąt osób. W losowaniu uwzględnia się kryteria, które czynią grupę maksymalnie reprezentatywną: znaczenie mają miejsce zamieszkania (dzielnica), płeć, wiek i wykształcenie. Panel spotyka się wiele razy (w Lublinie odbyło się sześć spotkań). Pierwsze spotkania mają charakter edukacyjny: eksperci i ekspertki z dziedzin związanych z tematem panelu dostarczają wiedzę na temat omawianego zagadnienia i odpowiadają na pytania uczestników. Ich wiedzą można się też podeprzeć w pozostałych etapach procesu. Druga część panelu, deliberatywna, polega na dyskusji uczestników facyliowanej przez neutralnych moderatorów w celu opracowania rekomendacji, na które zgodzą się uczestnicy panelu określoną w regulaminie większością

głosów (na przykład 80 procent w Lublinie). Co ważne, za udział w panelu mieszkańcy i mieszkanki zwykle otrzymują wynagrodzenie.

Inną formą deliberatywną są **sądy obywatelskie**. Proces ten trwa krócej i angażuje mniejszą liczbę obywateli niż panele obywatelskie. W pracach sądów bierze zwykle udział kilkanaście osób demograficznie reprezentatywnych dla danego obszaru; zbierają się, aby w drodze świadomej debaty podjąć wspólną decyzję lub zalecenie w sprawie omawianych problemów. Zwykle debatują na temat aktualnych, często spornych tematów. Sądy wykorzystywane są nie tylko w sprawach lokalnych; dwa sądy obywatelskie odbyły się w Australii w związku z planowaniem ogólnokrajowego programu zaangażowania spo-

łecznego i konsultacji na temat przechowywania paliwa jądrowego. Popularnością cieszą się także **komórki planujące, dialog obywatelski i consensus conferences**.

W tradycyjnych formach partycypacyjnych ścierają się interesy wielu grup; szczególnie widać to w budżetach obywatelskich. Samorządowcy obserwują tę walkę także w sytuacjach, kiedy poszczególne miejskie inwestycje czy decyzje zależą bardziej od zaangażowania poszczególnych grup mieszkańców (na przykład liczby podpisów zebranych pod petycją czy siłą protestu) i bieżących miejscowych problemów niż globalnego podejścia do potrzeb całego miasta. Tarć można uniknąć dzięki deliberatywnym metodom partycypacyjnym.

Zasady tworzenia procesów deliberatywnych dotyczących podejmowania decyzji publicznych³

- 1. Cel.** Powinien być określony jako precyzyjne zadanie powiązane z określonym problemem publicznym.
- 2. Odpowiedzialność za efekty (accountability).** Proces powinien mieć realny wpływ na wdrażane później rozwiązania.
- 3. Przejrzystość.** Projekt procesu i wszystkie materiały, metodologia, źródło finansowania, ewaluacja powinni być powszechnie dostępne. Cały proces dyskusyjny powinien być podany do publicznej wiadomości przed jego rozpoczęciem.
- 4. Reprezentatywność.** Uczestnicy powinni być mikrokosmosem ogółu społeczeństwa. Osiąga się to poprzez losowy dobór próby, z którego dokonuje się reprezentatywnej selekcji, opartej na danych demograficznych.
- 5. Włączenie.** Należy rozważyć, jak zaangażować grupy niedostatecznie reprezentowane. Do uczestnictwa warto zachęcać na przykład wynagrodzeniem, zapewnieniem lub opłaceniem opieki nad dziećmi i osobami starszymi.
- 6. Informacje.** Uczestnicy powinni mieć dostęp do szerokiego zakresu dokładnych i przydatnych danych i wiedzy fachowej. Należy im umożliwić wysłuchanie ekspertów i interesariuszy oraz zadawanie im pytań.

³ Na podstawie: Claudia Chwalisz, *Good practice principles for deliberative processes for public decision making*, [w:] tejsze, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, OECD, 10 June 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b40aab2a-en/index.html?itemId=/content/component/b40aab2a-en> (dostęp 10 lipca 2021).

7. Dyskusje grupowe. Uczestnicy powinni znaleźć wspólną podstawę dla swoich rekomendacji do władz publicznych. Wymaga to uważnego i aktywnego słuchania, rozważania wielu perspektyw, umożliwienia każdemu uczestnikowi wypowiedzenia się dzięki różnym technikom prowadzenia dyskusji, zajęć w małych grupach i na forum plenarnym pod okiem wykwalifikowanych facylitatorów.

8. Czas. Ze względu na złożoność większości problemów proces wymaga odpowiednio długiego czasu, aby uczestnicy zdążyli osiągnąć wiedzę, rozważyć argumenty i opracować przemyślane zalecenia. Aby uzyskać świadome rekomendacje OECD, uczestnicy powinni spotykać się osobiście co najmniej przez cztery pełne dni. Pomiędzy spotkaniami zaleca się pozostawienie czasu na indywidualną naukę i refleksję.

9. Integralność. Proces powinien być prowadzony przez zespół inny niż organ publiczny przygotowujący proces defibracyjny, na przykład przez podmiot zewnętrzny.

10. Prywatność. Należy szanować prywatność uczestników, chronić ich przed niepożądaną uwagą mediów i nękaniami, a także przed lobbystami i próbami przekupstwa. W niektórych sytuacjach uczestnicy powinni pozostać anonimowi do zakończenia procesu.

11. Ewaluacja. Proces powinien być poddany ewaluacji zarówno z udziałem uczestników panelu i jego organizatorów, jak i pod względem efektów wdrażania wypracowanych rekomendacji.

NOWE WŁADZE NA NOWE CZASY

Można śmiało stwierdzić, że doświadczenia zebrane przy wdrażaniu budżetów obywatelskich, mimo wad tej metody, pomogły przekonać władze i mieszkańców do partycypacji. Przygotowały grunt pod opisane wyżej deliberatywne metody współdziałania władz z obywatelami. Trend zakończył się w wielu krajach.

W 2017 roku władze Toronto postanowiły wykorzystać metody deliberatywne w tworzeniu 2041 Regional Transportation Plan. Ustanowiono Regionalny Panel Referencyjny, aby stworzyć trzydziestu dwóm losowo wybranym mieszkańcom możliwość udzielania świadomych porad dotyczących zarządzania rosnącym zapotrzebowaniem na transport w ciągu najbliższych dwudziestu pięciu lat. Od października 2018 roku do maja 2020 roku Regionalny Panel Referencyjny odbył jedenaście całonocnych spotkań. Wcześniej Toronto wdrożyło

Panel Przeglądowy. W 2015 roku na dwuletnią kadencję wylosowano trzydziestu dwóch uczestników; losowanie powtórzono w 2017 roku. Władze miasta informują, że „panel został stworzony, aby uzupełniać inne metody konsultacji społecznych, nie zaś je zastępować. Zdajemy sobie sprawę, że nasze tradycyjne metody konsultacji nie zawsze pozwalają nam w równym stopniu usłyszeć zdania wyrażane przez wiele różnych społeczności Toronto”⁴.

Dziś coraz mniej decydentów na świecie zastanawia się nie nad tym, czy stosować deliberację, ale jak sprawić, żeby ten proces nie był jedynie doraźnym projektem, a na stałe wpisał się w strukturę decyzyjne. Jednym z prekursorów instytucjonalizacji metod deliberatywnych było Irlandzkie Zgromadzenie Obywatelskie, działające w latach 2016–2018. Należało do niego stu losowo wybranych obywateli, którzy rozważali pięć ważnych kwestii prawnych i politycznych: ósmą poprawkę

⁴ *Toronto Planning Review Panel: About the Panel*, Toronto, <https://www.toronto.ca/city-government/planning-development/outreach-engagement/toronto-planning-review-panel/toronto-planning-review-panel-about/> (dostęp 11 lipca 2021).

do konstytucji, dotyczącą aborcji; starzejące się populacje; procesy referendalne. Rekomendacje zgromadzenia zostały przekazane parlamentowi do dalszej debaty. Na podstawie swoich zaleceń rząd zwołał referendum w sprawie zmiany ósmej poprawki i ogłosił klimatyczny stan wyjątkowy.

W Belgii powołano Stałą Radę Obywatelską, *de facto* nową izbę parlamentu. Pod koniec lutego 2019 roku w Ostbelgien, Niemieckojęzycznej Wspólnocie Belgii, parlament jednogłośnie powołał na mocy ustawy dwie nowe demokratyczne instytucje:

1. Stałą Radę Obywatelską. Składa się z dwudziestu czterech losowo wybranych osób; otrzymują mandat do reprezentowania współobywateli przez półtora roku. Jedna trzecia członków zmienia się co sześć miesięcy. Mandat rady jest dwojaki. Po pierwsze, ustala agendę. W trakcie swojej kadencji inicjuje do trzech doraźnych paneli obywatelskich i decyduje o kwestiach, którymi panele powinny się zająć. Po drugie, pełni funkcję nadzorczą: gwarantuje, że zalecenia paneli obywatelskich będą przedstawione i omówione w parlamencie, a odpowiednia komisja parlamentarna i właściwy minister ustosunkują się do nich. Stała Rada Obywatelska spotkała się po raz pierwszy 16 września 2019 roku.

2. Panele obywatelskie: od jednego do trzech paneli rocznie. W każdym panelu obywatelskim uczestniczy od dwudziestu pięciu do pięćdziesięciu losowo wybranych obywateli. O liczbie uczestników i czasie trwania panelu decyduje Stała Rada Obywatelska.

Całość obsługuje specjalnie powołany Sekretariat.

Polska jest jednym z czterech krajów OECD, które najrzadziej korzystają z deliberatywnych metod angażowania mieszkańców⁵. Czas to zmienić! Dobrze przeprowadzone procesy deliberatywne skutkują lepszą legislacją i nowymi rozwiązaniami dla samorządów, ale i całego kraju. Lobbyści i grupy interesów mają na nie znikomy wpływ, więc rekomendacje dla polityk publicznych są wypracowywane z udziałem zróżnicowanej reprezentacji obywateli.

Dzięki procesom deliberatywnym decyden- ci zyskują silną legitymację do podejmowania trudnych wyborów. Wzmocnieniu ulegają postawy obywatelskie.

Demokracja deliberatywna może okazać się jedyną szansą na zasypanie społecznych podziałów i poszukiwanie prawdziwie wspólnych rozwiązań.

Michał Braun – praktyk w dziedzinie partycypacji publicznej, ekspert w wielu projektach edukacyjnych. W Instytucie Obywatelskim zajmuje się tematyką społeczeństwa obywatelskiego. Radny Miasta Kielce.

⁵ OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020), <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm> (dostęp 15 lipca 2021).



Copyright by Platforma Obywatelska RP
Warszawa 2021

Publikacja dostępna na stronie
www.instytutobywatelski.pl

Redaktor naczelny: Jarosław Makowski

Redakcja i korekta: Magdalena Jankowska, Agnieszka Witczak

Skład i opracowanie graficzne: Marcin Tas

Druk Ergo BTL Otrębusy

ISBN 978-83-63874-75-9

Instytut Obywatelski

ul. Wiejska 12 A

00-490 Warszawa

e-mail: biuro@instytutobywatelski.pl

tel. 22 459 64 41

ISSN 2299-6877

Egzemplarz bezpłatny

