



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (220.)
w dniu 24 lutego 2015 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. „Bilans Kadencji 2010–2014” – prezentacja wyników badania mającego na celu przedstawienie postrzegania przez lokalnych liderów działań samorządów w ostatnich czterech latach.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Janusz Sepiol)

Przewodniczący Janusz Sepiol:

Proszę o zajmowanie miejsc.

Drodzy Państwo!

Otwieram specjalne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Specjalne, bo seminaryjne. Dzisiaj komisja zaplanowała jeszcze dwa posiedzenia, na których będziemy się zajmować czterema ustawami. To pierwsze zaś poświęcamy prezentacji wyników opracowania, które zostało zlecone przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej.

To jest niezwykle moment – dzisiaj swoją pracę przedstawia fundacja założona ponad dwadzieścia pięć lat temu przez profesora Jerzego Regulskiego, którego pożegnaliśmy w ubiegłym tygodniu. Mamy zaszczyt gościć tu w roli panelisty nowego przewodniczącego rady fundacji, pana sędziego Jerzego Stępnia, który objął to stanowisko po profesorze Jerzym Regulskim. Jest wśród nas także przewodniczący rady nadzorczej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, pan Adam Kowalewski, którego serdecznie witam. Niestety nie ma prezesa fundacji, pana Adama Aduszkiewicza, którego zmoęła grypa.

Proszę państwa, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej zleciła opracowanie bilansu kadencji, takiego socjologicznego spojrzenia na to, jaką politykę realizował samorząd w latach 2010–2014 i jakie to miało skutki dla wyników wyborczych. To znaczy czy są rezultaty wyborcze prowadzonej polityki, a jeśli są, to na czym polega ta korelacja. Opracowanie zostało wykonane przez pana Cezarego Trutkowskiego, który będzie dzisiaj naszym głównym bohaterem. Jest on pracownikiem Instytutu Socjologii na Uniwersytecie Warszawskim.

Tak więc scenariusz naszego spotkania wygląda tak: najpierw będzie prezentacja wyników tego obszernego, powiedziałbym, nawet bardzo obszernego badania. Proszę uzbroić się w cierpliwość, bo to może trwać nawet do trzydziestu minut. Potem te wyniki zostaną skomentowane przez naszych panelistów, czyli przez pana prezydenta Ryszarda Grobelnego, którego serdecznie witam, pana profesora Grzegorza Gorzelaka z Uniwersytetu Warszawskiego i pana sędziego Jerzego Stępnia. Następnie odbędzie się dyskusja pomiędzy panelistami i naszą, wszystkich uczestników tego seminarium.

Nie będę przedłużać wstępu. Bardzo proszę teraz pana Cezarego Trutkowskiego o prezentację wyników badań.

Pracownik Instytutu Studiów Społecznych im. Profesora Roberta B. Zajonca na Uniwersytecie Warszawskim Cezary Trutkowski:

Dziękuję bardzo.

Może tylko dwa słowa tytułem dodatkowego wyjaśnienia. Badanie nie zostało przez fundację zlecone, lecz przez nią zrealizowane. Tak się składa, że aktywnie współpracuję z fundacją. Ponadto zrobiłem to badanie nie sam, tylko z panią Anną Kurniewicz, która jest obecna na sali. Tak że chciałem to po prostu odnotować.

Proszę państwa, pozwólcie państwo, że zacznę od spraw, które być może są państwu znane, od bardzo krótkiego przypomnienia...

(Przewodniczący Janusz Sepiol: Przepraszam bardzo, może troszkę przygasimy światło.)

...wyników wyborów, to znaczy wybranych wyników wyborów. W ogóle wszystko, co państwo zobaczycie, to są wybrane wyniki. Raport jest dosyć obszerny, jak tu powiedziano, i jest dostępny na stronie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Już tam został zamieszczony, tak więc gdyby państwa zainteresował, można go sobie w całości ściągnąć.

Przede wszystkim warto zauważyć, że frekwencja wyborcza w ostatnich wyborach samorządowych była nieco większa, nieznacznie, niż w wyborach w 2010 r. Zmiana nastąpiła szczególnie w drugiej turze, jak państwo tu widzicie, i frekwencja różnicowała się w zależności od typu jednostki samorządowej. Największa frekwencja wyborcza była w najmniejszych jednostkach. Wyniki badania wskazują, że w małych jednostkach przywiązuje się dużą wagę do demokracji lokalnej i samorządności.

Była wielka dyskusja na temat procenta głosów nieważnych, odsetka głosów nieważnych. Widzicie państwo, że odsetki głosów nieważnych rosną, można powiedzieć, wraz z kolejnym szczeblem samorządu. To znaczy tam, gdzie samorząd jest najbardziej odległy od mieszkańca, gdzie jest najmniej, jak pokazują analizy, zrozumiały dla mieszkańców, tam odsetek głosów nieważnych jest większy. W przypadku wyborów liderów – wójtów, burmistrzów, prezydentów – było możliwe zidentyfikowanie przyczyn oddania głosów nieważnych. Najczęstszą przyczyną było niepostawienie żadnego znaku przy nazwisku kandydata, a nie dopisanie nazwiska, jak to funkcjonowało w dyskursie. Tak więc przyczyną uznania głosu za nieważny było najczęściej niepostawienie znaku przy nazwisku kandydata.

Warto też zwrócić uwagę na to, że mieliśmy w kraju wybory bezalternatywne, to znaczy takie, w których był tylko jeden kandydat. Niepokojące jest to, że są gminy, w których z jakiegoś powodu nikt nie chce brać udziału w wyborach. Oczywiście powody są różne. To może być realna ocena szans wyborczych, a może być apatia wyborcza. Zwracam państwu uwagę na to, że odsetek gmin, w których nie było alternatywy, zmalał w ostatnich wyborach w porównaniu z tymi z 2010 r. Może to świadczyć o umacnianiu się samorządności lokalnej na poziomie gminnym. Największy odsetek bezalternatywnych wyborów był w gminach miejskich – w 17% takich gmin kandydaci nie mieli konkurenta.

Zwróćmy teraz uwagę na płeć kandydatów i w konsekwencji, za chwilę państwo to zobaczą, na płeć liderów. Jest to świat męski. Widzicie państwo, że 83% kandydatów na stanowisko wójta, burmistrza, prezydenta to byli mężczyźni. Gdy mówimy o wybranych liderach, wybranych wójtach, burmistrzach, prezydentach, to warto zwrócić uwagę, że w skali kraju, w skali wszystkich jednostek samorządowych, nadal 89% stanowią mężczyźni. W ostatnich wyborach odnotowano pewien wzrost, chociaż niewielki – trudno tu mówić o tendencji – odsetka kobiet na stanowiskach przywódczych.

Warto zwrócić uwagę na potrzebę przeprowadzenia drugiej tury wyborów. Gdzie w ogóle wystąpiła taka konieczność? Najczęściej dotyczyła wyboru prezydentów, najrzadziej – wyboru wójtów. 71% wójtów zostało wybranych w pierwszej turze wyborów. Na wykresie drugim państwo mogą zobaczyć relacje pomiędzy wielkością miejscowości i koniecznością przeprowadzenia drugiej tury. Widzimy, że ta konieczność rośnie wraz z wielkością miejscowości. Można zatem powiedzieć, że rośnie wraz z dystansem, który dzieli wyborców od lidera. I oczywiście pojawia się hipoteza, że być może rośnie wraz z upartyjnieniem samorządów. Chociaż trzeba też jasno powiedzieć, że z tym upartyjnieniem sytuacja wcale nie jest taka dramatyczna. Popatrzcie państwo, to są kandydaci według typów jednostek. Czerwone pola oznaczają kandydatów z komitetów partyjnych. To są albo pojedyncze komitety partyjne, albo komitety koalicji partii. Zielonym kolorem są oznaczone komitety niezależne. Jak widać, zależność od poparcia partyjnego czy też polityki partyjnej rośnie wraz z wielkością miejscowości i typem jednostki samorządowej. Tu mamy kandydatów na wójtów, burmistrzów, prezydentów. Widzą państwo, że poparcie partyjne ma największe znaczenie w wyborze prezydentów, chociaż w ponad połowie miast prezydenckich kandydaci byli z innych komitetów, niepartyjnych. To znaczy oczywiście oni mogli być popierani przez partie polityczne, znamy takie sytuacje, ale formalnie w wynikach wyborczych tak to wygląda. Tu jest porównanie kandydatów oraz wybranych kandydatów. Widzimy niewielki odsetek tych z poparciem partyjnym, zarówno wśród kandydatów, jak i wybranych liderów. Poza tym kandydatów jest więcej niż wybranych liderów. Czyli kandydaci z komitetów partyjnych byli rzadziej wybierani niż kandydaci z komitetów niepartyjnych. Oczywiście to też zależy od typu jednostki samorządowej.

Było dużo dyskusji na temat nieusuwalnych wójtów, burmistrzów, prezydentów. Tu mamy dane odnoszące się do prezydentów. Widzimy, że 61% to są ci prezydenci, którzy

zostali na swoich stanowiskach. Jest ich mniej niż w 2010 r. Spadek jest tu dosyć znaczący, bo kilkunastoprocentowy. Oczywiście są też sytuacje, w których kandydat nie kandydował ponownie, to znaczy nie startował w wyborach. Zwróćcie państwo uwagę na zmiany na stanowisku według typów jednostek samorządowych. Częściej dokonują się w gminach miejskich niż w miastach na prawach powiatu i też zależą od wielkości miejscowości. Jednak w dużych miastach najczęściej takiej zmiany nie było.

Doświadczenie władzy. To jest niezwykle istotne, dlatego że za chwilę będziemy mówić o kadencyjności, o postulacie kadencyjności. Gdy chodzi o prezydentów, jest znaczące zróżnicowanie. Kandydatów na prezydentów, którzy sprawowali swoją kadencję raz, jest 37%. Takich, którzy sprawowali kadencję cztery razy, jest 14% i ten odsetek znacząco maleje. Za chwilę jeszcze wrócę do ilustracji tych wyników w kontekście naszego badania.

Warto tu zwrócić uwagę na to, że gdy następuje zmiana, to nie dokonuje się ona automatycznie, tylko po walce. To znaczy gdy chodzi o liczbę kadencji na stanowisku lidera wśród tych, którzy są wybrani w drugiej turze, to najczęściej właśnie sprawują urząd jedną kadencję. I to jest pierwsza wskazówka do wniosku, który chcę tu postawić. Zmiana, której chcą wyborcy i są do niej zdeterminowani, jest możliwa. Bardzo rzadko odbywa się ona automatycznie, najczęściej wymaga przeprowadzenia dwóch tur wyborów. Jeszcze do tego wrócę.

Teraz wyniki badania, które przeprowadziliśmy. Bardzo krótko muszę powiedzieć o kilku kwestiach metodologicznych, żebyście państwo wiedzieli, jak interpretować wyniki. Zebrałiśmy w sumie sześćset dwadzieścia siedem ankiet. Były to ankiety wysłane do wszystkich wójtów, burmistrzów, prezydentów w Polsce. Można by powiedzieć, że sześćset dwadzieścia siedem to jest niedużo, w związku z tym, żeby wiedzieć, jak te wyniki traktować, porównaliśmy je z danymi zastanymi, by sprawdzić, czy odbiegają one od rzeczywistości. Okazało się, że nie odbiegają. Proszę popatrzeć, jak to się rozkłada. Kolorem czerwonym oznaczono na wykresie populację jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, a żółtym rozkład tych jednostek w naszym badaniu. Jest tu duża zgodność. Porównaliśmy te wyniki, jeśli chodzi o wielkość miejscowości – bardzo duża zgodność. Co więcej, porównaliśmy te wyniki z wielkim badaniem, które przeprowadziło Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Było to badanie rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego tak zwanym barometrem rozwoju instytucjonalnego. Zgromadzono ponad dwa tysiące odpowiedzi z różnych jednostek. Różnice między wynikami naszego badania a tamtego nie przekraczają 2%. Czyli jest duża zgodność w przypadku pytań o jednostki mające aktualną strategię rozwoju, o jednostki mające kodeks etyki. Porównaliśmy odpowiedzi, które znalazły się w obydwu badaniach. Jak państwo widzą, obserwujemy dużą zgodność jednostek mających budżet w układzie zadaniowym. Pytania były różne, sprawdzaliśmy na prawo i lewo, żeby dojść, czy te wyniki są wiarygodne. W moim osądzie metodologicznym i socjologicznym wyniki bilansu są wiarygodne. Mówię to na podstawie danych, które są dostępne, szczególnie tak wielkiego badania, jakim było badanie rozwoju instytucjonalnego zrobione przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Kto odpowiedział na naszą ankietę? Jak państwo widziecie, 66% stanowią odpowiedzi wójtów, burmistrzów, prezydentów bądź ich zastępców. Pozostali to są inne osoby w jednostkach samorządowych. Czasami wójt, burmistrz, prezydent zlecił komuś wypełnienie ankiety, na co nie mieliśmy wpływu i oczywiście nikogo nie możemy też zmusić do jej wypełnienia. Mamy tu ankiety ponad 66% liderów plus jeszcze trochę ankiet byłych liderów, czyli tych, którzy sprawowali władzę w jednostce samorządowej i nadal w niej pracują, ale już nie są wójtami, burmistrzami, prezydentami.

Teraz będzie bardzo ciekawy, moim zadaniem, wniosek. Spytaliśmy w ramach naszego badania o liczbę kadencji w jednostkach, które odesłały ankietę, na stanowisku wójta, burmistrza, prezydenta. Wyniki wskazują, że wraz z upływem lat istnienia samorządu terytorialnego w Polsce rośnie doświadczenie liderów samorządowych poza stanowiskiem władzy. To znaczy to są ludzie, którzy na stanowisku lidera są pierwszą kadencją, ale mają na ogół ponad jedenaście lat doświadczenia w pracy w samorządzie. Czyli coraz częściej liderami zostają osoby, których doświadczenie nie ogranicza się tylko i wyłącznie do pełnienia funkcji kierowniczej w samorządzie. To są samorządowcy, czyli przychodzą z doświadczeniem. Moim zdaniem, jest to bardzo pozytywne wskazanie, jeśli chodzi o sprawność zarządzania jednostkami samorządowymi. Oczywiście jest mała grupa osób, które sprawują władzę mniej niż jedną kadencją, ponieważ w tym czasie, z różnych powodów, doszło do wyborów.

Popatrzmy teraz na liderów, którzy pełnią kadencję od początku, niektórzy byli jeszcze naczelnikami. Najwięcej takich liderów jest w gminach wiejskich, 14% liderów w gminach wiejskich to są liderzy, którzy swoją funkcję pełnią od początku, od dwudziestu pięciu lat. W gminach miejskich jest ich zdecydowanie mniej. Czyli widzimy, że niewymienialność elit – słowa „niewymienialność” używam bez jakiegokolwiek wartościowania – ma miejsce w gminach wiejskich. I tam też najczęściej mamy do czynienia z sytuacją, w której wójt ma doświadczenie równe okresowi sprawowania przez siebie władzy.

Zapytaliśmy tych liderów o zaufanie społeczne, czy w ich przekonaniu ludziom można ufać. To jest czynnik podstawowy, decydujący o działaniach – na co wykazują różne inne badania – nakierowanych na budowę kapitału społecznego w społecznościach lokalnych. Za chwilę państwu pokażę wyniki świadczące o tym, że tego typu działania mają istotne znaczenie. Zwróćcie państwo uwagę na to, że liderzy, którzy zostali wybrani, to są ludzie deklarujący otwartość, ale jednocześnie nie nierozsądnie otwarci, tak bym powiedział. Niemalże tyle samo z nich deklaruje, że większości ludzi można ufać, jak i że w postępowaniu z innymi należy zachować ostrożność.

Doświadczenia ostatniej kadencji. Przede wszystkim, ocena relacji na terenie gminy to jest wynik... Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej robi badania warunków życia i jakości usług publicznych. Przeprowadziliśmy takie badanie w kilkudziesięciu jednostkach samorządowych. 40% liderów mówi, że w ich jednostce samorządowej przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne. To jest bardzo dobre wskazanie. Oczywiście jest to tylko

i wyłącznie deklaracja. Proszę też zwrócić uwagę na to, że najczęściej takich wskazań jest w gminach wiejskich, a im większy ośrodek, nie mówię o miastach na prawach powiatu, bo w naszej próbie było ich mało, tym ten odsetek maleje. Jak oceniacie państwo gminę, miasto – to jest pytanie do liderów, przypominam – jako miejsce do życia? Oceny są pozytywne. Co więcej, pozostają one w zgodzie z badaniami CBOS. Czyli generalnie ocena, zarówno ze strony mieszkańców – proszę spojrzeć na badania CBOS – jak i liderów, tego jak wygląda sytuacja w gminach, jeśli chodzi o jakość życia, jest pozytywna. Oczywiście występują pewne zróżnicowania w zależności od typów jednostek samorządowych, ale generalnie ta ocena jest bardzo pozytywna. Nie ma, w świetle wyników, powodów do jakichś alarmistycznych tonów. Co więcej, zwróćcie państwo uwagę, że tam, gdzie ocena relacji społecznych, o których przed chwilą mówiłem, jest pozytywna, czyli przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne, ocena jakości życia jest wyższa. Prezentuję tu państwu tylko i wyłącznie dane istotne statystycznie.

Ocena jakości życia w gminie i prawdopodobieństwo drugiej tury. Jest oczywiste, że im lepsza ocena jakości życia w gminie, tym mniejsze prawdopodobieństwo konieczności przeprowadzenia drugiej tury wyborów. I tak samo ciekawy wniosek: mniejsze prawdopodobieństwo drugiej tury występuje w tych jednostkach, w których ocena relacji społecznych jest bardziej wsparta na przekonaniach o wspólnotowości i solidarności panującej w relacjach społecznych.

Jak ocenia pani, pan działalność władz samorządowych w państwa jednostce w mijającej kadencji? Odpowiedzi świadczą o dużym samozadowoleniu samorządowców. Mówię to bez wartościowania i oceny. Ocena jest na ogół pozytywna.

Zwracam państwa uwagę na to, że rozbiliśmy te odpowiedzi na odpowiedzi liderów, których było 67% w naszym badaniu, i odpowiedzi tych, którzy nie są liderami, nie są wójtami. Ocena jest zgodna. Można powiedzieć, że w skrajnych wypadkach występują pewne różnice.

W jakim stopniu, w pana osobistym przekonaniu, udało się zrealizować zamierzenia władz samorządowych w mijającej kadencji? W przekonaniu samorządowców, większość zdołano zrealizować. Można więc powiedzieć, że ci, którzy na stanowisku są długo, są z siebie bardziej zadowoleni, ale można też powiedzieć odwrotnie: ci, którzy są bardziej zadowoleni z osiągnięć, są dłużej na stanowiskach. W tym wypadku nie mamy jasnego wskazania kierunku tej zależności.

Ocena ostatniej kadencji jest w pełni zgodna. Bardzo podobne pytanie zadaje CBOS. Widzicie państwo, że oceny są bardzo pozytywne, gdy chodzi o wygląd miejscowości, dostępność placu zabaw, jakość, stan... Nie będę czytał tego wszystkiego, bo to zajmie czas. Powiem tylko, że w różnych dziedzinach funkcjonowania samorządu oceny są pozytywne. Zobaczmy teraz, gdzie są najbardziej negatywne. Najbardziej negatywnie są ocenione: dostęp do lekarzy specjalistów, dostępność mieszkań komunalnych, dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej, jakość nauczania w szkołach ponadgimnazjalnych, sytuacja na rynku pracy i jakość transportu publicznego na terenie gminy i miasta. Za część z tych dziedzin samorząd odpowiada w bardzo

ograniczonym zakresie. To są też wyniki dla całości populacji. Nie wszystko jest w kompetencjach niektórych jednostek. Widzimy więc, że tam, gdzie odpowiedzialność jest po stronie samorządu, oceny są na ogół pozytywne. Poprawy nie widać w odniesieniu do działalności instytucji opieki społecznej. Profesor Regulski by powiedział, że obraz Polski resortowej jest wprost widoczny.

Co powinno być priorytetem w zarządzaniu jednostką samorządową według liderów? Co jest problemem, co jest największą trudnością w zarządzaniu? Brak adekwatnego finansowania zadań zleconych, niewystarczające dochody własne. Reszta się nie liczy. Generalnie można powiedzieć: finanse. Wszystko inne – ograniczenia decyzyjności, nadmiar obciążeń, niekorzystne zjawiska – mniej się liczy. Problemem są więc finanse. Oczywiście jest różnie w różnych jednostkach samorządowych. Najmniej problemy finansowe są odczuwane w największych jednostkach.

Która z rzeczy wprowadzonych w ostatniej kadencji miała największe znaczenie dla samorządu? Reforma śmieciowa i nowy indywidualny wskaźnik zadłużenia JST. To było coś, co wpływało na decyzje samorządowe w największym stopniu.

Ten wykaz niestety nie jest optymistyczny. Popatrzmy na odpowiedzi na pytanie: czy dokonywaliście państwo w swojej jednostce jakiejś samooceny w ciągu ostatniej kadencji? Zwróćcie uwagę, że połowa pytanym nie dokonywała żadnej samooceny działalności w swojej kadencji. Niektórzy wskazywali w pytaniu otwartym, że była wykonywana kontrola zarządcza. Raport NIK na temat kontroli zarządczej sprzed dwóch lat nie pozostawia wątpliwości w tym zakresie. Generalnie w większości kontrola zarządcza jest fikcją. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji proponuje wdrożenie metody PRI jako sposobu prowadzenia kontroli zarządczej. My pytaliśmy o PRI – 6% przeprowadziło samokontrolę tą metodą. Ponad połowa nie przeprowadziła żadnej formalnej samooceny.

Wyznaczniki sukcesu. Co było priorytetem w ostatniej kadencji? Inwestycje infrastrukturalne, podnoszenie jakości usług publicznych i stabilizacja budżetu gminy, miasta. Inwestycje infrastrukturalne są tak samo ważne we wszystkich typach jednostek samorządowych. To jest zawsze na pierwszym miejscu. Różnice dotyczą pozostałych spraw. Zwracam państwa uwagę na to, że aktywizacja społeczna mieszkańców jest istotna w największych jednostkach. Tu bardzo dobrze to widać. Nawet gdy co do wszystkich wymienionych priorytetów jest zgodność, to następuje jedno „odchylenie” od tej zgodności – i to jest aktywizacja społeczna mieszkańców w dużych miastach, to znaczy od stu do pięciuset tysięcy mieszkańców. W pozostałych kwestiach odpowiedzi są podobne.

Które dziedziny według liderów powinny być szczególnie wspierane z budżetu? Powinna być wspierana oświata oraz infrastruktura drogowa, wodociągi i kanalizacja.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Prawo nakłada na gminę, miasto obowiązek równoczesnej realizacji wielu zadań. Nie można z żadnego z nich zrezygnować, ale podczas planowania budżetu niektóre można traktować jako ważniejsze, czyli finansować z budżetu lokalnego. Z budżetu lokalnego są finansowane przede wszystkim dwa tutaj wymienione, co może nie jest

zaskoczeniem, ale proszę też zwrócić uwagę na pozostałe, które zyskują bardzo mało wskazań: zajęcia pozalekcyjne, tereny zielone, sport, rekreacja, działalność instytucji kultury – 6%, wsparcie organizacji społecznych – 7%. Ważność sektorów usług różni się pomiędzy jednostkami. Oczywiście widzimy, że na przykład infrastruktura drogowa jest ważniejsza, wspieranie jej w miastach na prawach powiatu, podczas gdy oświata, opieka przedszkolna są tam mniej ważne. Wodociągi i kanalizacja są ważne na terenach wiejskich, a pomoc społeczna, mieszkania komunalne są ważniejsze w gminach miejskich, ochrona i profilaktyka zdrowia też trochę inaczej są traktowane.

Ważność sektorów usług publicznych – to pominię.

Wyznaczniki sukcesu, czyli sukces według liderów. Jak rozumieć sukces jednostki samorządowej? Przede wszystkim jest nim rozwój infrastruktury, to przed chwilą powiedziałem, a ponadto pozyskanie środków z Unii Europejskiej. Gdy pytamy lidera, co on uważa za sukces jednostki samorządowej, to on odpowiada, że te sprawy uważa za priorytety. Owszem jest tu też realizacja oczekiwań mieszkańców, zadowolenie mieszkańców z usług publicznych, ale tych wskazań jest mniej. Zwracam państwa uwagę na takie wskazania, jak zaangażowanie mieszkańców w planowanie i kształtowanie rozwoju lokalnego – 14%. Społeczna integracja mieszkańców – 12%, znajduje się na samym końcu tej listy. Różnicowanie pomiędzy jednostkami też występuje.

Teraz priorytety, które przed chwilą wymieniłem, a prawdopodobieństwo drugiej tury. Który z tych priorytetów w przekonaniu liderów powodował większe prawdopodobieństwo, że trzeba będzie przeprowadzić drugą turę? Duże prawdopodobieństwo – kolor czerwony, a małe – żółty. Jedynym priorytetem spośród wymienionych, który przeważa, gdy chodzi o prawdopodobieństwo drugiej tury, jest stabilizacja budżetu gminy, miasta. Czyli taka sytuacja, w której jest problem w zakresie finansów, oczywiście, bo to jest priorytet. Poza tym te działania są niewidoczne dla mieszkańców. Bo który z mieszkańców widzi stabilizację budżetu? Tego nie widać. Oczywiście w tym wypadku też jest zróżnicowanie między typami gmin.

Kolejna sprawa w kontekście priorytetów. Pytaliśmy o różne formy zaangażowania mieszkańców w podejmowaniu decyzji, konsultacje społeczne dotyczące dokumentów strategicznych, konsultacje dotyczące planów zagospodarowania, konsultacje dotyczące realizowanych inwestycji, o badania satysfakcji klientów urzędów gminy, badania satysfakcji klientów jednostek, konsultacje społeczne dotyczące ogólnego budżetu jednostek samorządowych, badania opinii publicznej mieszkańców i, na końcu, budżet obywatelski.

Zwróćcie państwo uwagę, że wśród jednostek, które podejmują działania konsultacyjne, najwięcej jest konsultacji społecznych dotyczących dokumentów strategicznych. To znaczy kiedy trzeba przyjąć jakiś dokument, jakąś strategię, najpierw się ją konsultuje. Nie wiemy, jaka jest jakość tych konsultacji. Zwróćcie państwo uwagę, że na przykład konsultacje społeczne dotyczące ogólnego budżetu jednostki samorządowej przeprowadza niewielki odsetek gmin. Najwięcej takich konsultacji jest w miastach, w gminach miejskich, natomiast gmin wiejskich, które to robią, jest 18%.

Budżet obywatelski. Za chwilę do niego wrócę.

Pytaliśmy o styl liderowski. Pominę rozkłady odpowiedzi na to pytanie, bo chcę państwu pokazać, że generalnie z zestawienia wyniknęły dwa podstawowe style liderowskie, które są reprezentowane przez wójtów, burmistrzów, prezydentów. Tu są pytania tylko do liderów. Wybór odpowiedzi był pomiędzy stwierdzeniem: „przywództwo osobiste, czyli działanie według własnej wizji przyszłości gminy, miasta” a stwierdzeniem: „wspólne rozwiązywanie problemów, czyli poleganie na rozwiązaniach wypracowanych wspólnie z mieszkańcami”. Odpowiedzi tak się rozłożyły: jest typ liderowski charakterystyczny dla 1/3 liderów – to są liderzy otwarci, nastawieni na konsultacje, na konsultowanie opinii, ale też na korzystanie z zasobów zewnętrznych; drugi styl to jest styl nastawiony na realizację interesów większości i przywództwo osobiste, czyli trochę władczy styl, można powiedzieć, a trochę też populistyczny. Były też oczywiście inne wskazania, ale nie powtarzały się systematycznie. Tak że wśród polskich liderów możemy wyróżnić te dwa style liderowskie.

Pytaliśmy też o rady gmin. Krążą w dyskursie pomysły dotyczące zmian ich funkcjonowania. I tak: „w naszej radzie istnieją grupy radnych reprezentujące przeciwstawne interesy”; odpowiedź „tak” – 48% gmin, „nie” – 49% gmin, tak więc jest pół na pół. Dalej: „obradę są na ogół burzliwe i pełne emocji” – widzicie państwo, że stosunek odpowiedzi jest 71% do 77%, czyli obrady raczej nie są burzliwe. Odpowiedź: „rada na ogół popiera wnioski zgłaszane przez wójta, burmistrza, prezydenta” – 91%. Czyli rada na ogół popiera wnioski zgłaszane przez wójta, burmistrza, prezydenta. Dalej: „większość radnych ma wystarczające kompetencje do decydowania o sprawach gminy, miasta” – 66% jednostek. To jest ocena działalności radnych dokonana przez liderów. Zwróćcie państwo uwagę na zestawienie takich stwierdzeń: „w naszej radzie istnieją grupy radnych reprezentujące przeciwstawne interesy” i „rada na ogół popiera wnioski zgłaszane przez lidera”. Nawet gdy istnieją przeciwstawne interesy, nie oznacza to, że nie ma współdziałania... Owszem, w 17% jednostek. Czyli nie możemy mówić o jakimś istotnym konflikcie w polskich samorządach pomiędzy liderami – wójtami, burmistrzami, prezydentami – a radami. Mówię oczywiście o obrazie generalnym. Pozostałe wskazania dokładnie potwierdzają ten wniosek. Muszę już skracać swoje wystąpienie, tak więc nie będę się nad tym rozwodził.

Czym się kierują radni w podejmowaniu swoich decyzji: interesami grupy wyborców czy dobrem ogółu mieszkańców? Większość, w ocenie liderów, kieruje się dobrem ogółu mieszkańców. Podnoszeniem własnej popularności i zwiększaniem swoich szans wyborczych czy perspektywicznym, strategicznym rozwojem gminy, miasta? Większość tym ostatnim. Reprezentacją interesów swojej partii politycznej czy reprezentacją interesów gminy? Zdecydowana większość mówi o tym ostatnim, o reprezentacji interesów mieszkańców gminy. Jest różnicowanie pomiędzy jednostkami, ale generalnie największe zainteresowanie reprezentacją interesów mieszkańców i rozwojem generalnym jednostki samorządowej, w ocenie liderów, występuje w gminach wiejskich.

I ostatnia sprawa, determinanty wyniku wyborczego. Ze wszystkich danych, które mieliśmy, wybrano tylko te, które są istotne statystycznie. W raporcie są też inne

rozkłady, państwo też mogą to ewentualnie zobaczyć. Tu zostały przedstawione te istotne, na przykład: „Jak ogólnie ocenia pan działalność władz samorządowych?”. Widać pełen realizm, rzeczywiste wyniki wyborów. Tam gdzie ocena działalności władz samorządowych była gorsza, tam rzeczywiście lider przegrał w pierwszej turze. Tutaj widzimy, że wygrał w pierwszej turze, wygrał w drugiej turze, przegrał w drugiej turze, czyli po walce, nie od razu. Ten przegrał w pierwszej turze, czyli od razu został wyrzucony. Zwróćcie też państwo uwagę na to zestawienie: ocena działalności władz samorządowych a frekwencja wyborcza. To są kwartyle, jedynka oznacza najmniejszą frekwencję wyborczą. Całość podzieliliśmy na cztery części. Największe kwartyle, trzeci i czwarty, wskazują na ocenę gorszą.

Kolejne pytanie: „Jak oceniają państwo gminę jako miejsce do życia?”. Czyli chodzi o ocenę jakości życia. Znowu widzimy liniową zależność i realizm w ocenie sytuacji na terenie gminy. Faktycznie lider przegrał w wyborach. Tak więc nie jest tak, że niech się dzieje, co chce; mimo że jest źle, jednostka jest fatalnie zarządzana, ale wójt, burmistrz, prezydent zostaje na swoim stanowisku, nie da się go usunąć. Nie jest to prawda, wyniki pokazują, że da się go usunąć w przypadku niezadowolenia. Dalej: „Jak generalnie oceniają państwo miasto jako miejsce do życia?”. Dokładnie to samo jest widoczne w raporcie.

Tutaj są widoczne rzeczywiste wyniki wyborów lidera oraz ocena poszczególnych aspektów. Sytuacja na rynku pracy – im lepsza sytuacja, tym większa szansa wyboru. To samo odnosi się do stanu dróg, ulic, kanalizacji, to samo dotyczy współpracy na linii mieszkańcy – władza. Z tych trzydziestu czterech różnych rzeczy, które były wymienione na slajdach, cztery, czasami pięć jest istotnie skorelowanych z wynikiem wyborczym, reszta nie ma znaczenia. Które są skorelowane z wynikiem wyborczym? Te, które są najbardziej dotkliwe bezpośrednio dla mieszkańca i najbardziej widoczne. Współpraca na linii mieszkańcy – władza jest najbardziej widoczna w większych miastach. Przed chwilą państwu o tym powiedziałem. Czyli generalnie o szansach wyborczych decyduje sytuacja w skali makro, często nie konkretne działania, chociaż widzieliśmy, że zaniechanie ich powoduje, oczywiście, odwołanie liderów.

Wygrana lidera i zmiana lidera. Sytuacja na rynku pracy. Widoczne zróżnicowanie. Jakość i stan dróg, ulic. To są konkretne, wymierne rzeczy. Sytuacja w zakresie kanalizacji i bezpieczeństwo na drogach. To wszystko bezpośrednio ma znaczenie. Zgodnie z teorią Masłowa, można powiedzieć, zanim zaczniemy dbać o kulturę i dobra wyższe, to chcemy mieć drogę i rurę doprowadzoną do domu.

Mówiłem o stabilizacji budżetu. Proszę państwa, liderzy, którzy zajmowali się stabilizacją budżetu, częściej przegrywali wybory. Oczywiście wynika to ze złej kondycji tych jednostek. Nie zajmowali się jednak naprawą dróg, bo stabilizowali budżet, nie zajmowali się czymś innym, bo stabilizowali budżet. Najczęściej, jak państwo widzą, przegrywali. Przegrywali częściej liderzy w jednostkach, w których były konflikty. Tam gdzie nie ma konfliktów, częściej dochodzi do kontynuacji władzy. Zobaczcie państwo, jak liniowo się to rozkłada. „W naszej radzie istnieją grupy radnych reprezentujące przeciwstawne interesy” – znowu liniowa zależność. Tam gdzie istnieją grupy radnych

reprezentujące przeciwstawne interesy, tam najczęściej lider przegrywa w pierwszej turze, od razu jest wyrzucany. „Obrady rady są na ogół burzliwe i pełne emocji” – znowu jest taka sama zależność. Tam gdzie jest konflikt, tam częściej dochodzi do zmiany władzy. Tak więc gdy chcemy niestabilności władzy, to proponujemy takie rozwiązania, które ten konflikt będą podsycać. W tej chwili w sytuacjach konfliktowych mamy do czynienia rzadko. Czym kierują się radni w podejmowaniu decyzji? Perspektywnym, strategicznym rozwojem gminy, miasta czy podnoszeniem własnej popularności? Widzicie państwo zależność. Tam gdzie jest zgoda w budowaniu rozwoju, w jego kształtowaniu, częściej dochodzi do sytuacji... Nie ma zależności, bo to też sprawdzałem, jeśli chodzi o typ jednostki. Nie jest tak, że to jest fałszywa korelacja, ponieważ decyduje, na przykład, sytuacja materialna. Nie, to jest charakterystyczne dla jednostek konfliktowych bądź niekonfliktowych.

Teraz bardzo ważna sprawa. Mówiłem państwu o relacjach pomiędzy ludźmi, poczuciu solidarności i dbałości o dobro wspólne czy też ostrożności i dbałości o interes prywatny. Zobaczcie państwo, tam gdzie jest większe poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne, lider częściej wygrywa w pierwszej turze. Z kolei tam, gdzie nie buduje się kapitału społecznego, nie zwraca uwagi na wzmacnianie więzi łączących mieszkańców, tam częściej lider przegrywa od razu w pierwszej turze. Co więcej, zwróćcie państwo uwagę na to, że to też się przekłada na frekwencję wyborczą. Frekwencja wyborcza jest najmniejsza tam, gdzie panują relacje zaufania. To jest bardzo charakterystyczne dla polskiego samorządu. Ludzie chodzą głosować tam, gdzie jest źle. Frekwencję wyborczą podbija konflikt, podbija ją niezadowolony. Tam gdzie jest dobrze, gdzie relacje są w porządku, ludziom nie chce się chodzić na wybory. Tak jest.

Ostatnie kilka slajdów to jest ocena frekwencji wyborczej. Zwróćcie państwo uwagę, że to jest dokładnie to, o czym przed chwilą mówiłem. Frekwencja wyborcza jest wyższa tam, gdzie jest gorsza sytuacja, gdzie zmieniło się na gorsze. Tak zaznaczono, jeśli praktycznie się nie zmieniło, a kolorem zielonym – zmieniło się na lepsze. Sytuacja na rynku pracy – od razu wyższa frekwencja wyborcza. Zła jakość transportu publicznego – od razu wyższa frekwencja. Zły klimat dla inwestorów tworzących miejsca pracy – od razu wyższa frekwencja. Gorsza ocena wyglądu miejscowości – wyższa frekwencja. Gorsza dostępność mieszkań komunalnych – wyższa frekwencja. Gorszy stan techniczny infrastruktury oświatowej – wyższa frekwencja.

Kolejne pytanie: „Jak generalnie oceniacie miasto jako miejsce do życia?”. Czyli tutaj chodzi o zgeneralizowaną ocenę warunków jakości życia w mieście. Zobaczcie państwo, wyższa frekwencja jest tam, gdzie jest mniej ocen pozytywnych.

I ostatnia kwestia, wzmacniania udziału mieszkańców w kształtowaniu polityk publicznych. Temat niezwykle popularny w dyskursie publicznym. Partycypacja, konsultacje itd. Zwróćcie państwo uwagę na badania opinii publicznej przeprowadzone na próbie reprezentatywnej. Największa frekwencja była w gminach, które najrzadziej robiły takie badania. Badania satysfakcji opinii klientów gminnych jednostek organizacyjnych – najwyższa frekwencja w jednostkach, które realizowały tego typu badania. Konsultacje

społeczne dotyczące dokumentów strategicznych w gminie – to samo. Budżet obywatelski. Na tym chciałbym zakończyć. Tam gdzie nie realizowano budżetu obywatelskiego – 9,6%, była najwyższa frekwencja. Konsultacje społeczne dotyczące planu zagospodarowania przestrzennego, dokładnie to samo.

(Głos z sali: Przepraszam, a ta ostatnia kwestia...)

Tu jest najwyższa frekwencja. W jednostkach, które miały najwyższą frekwencję... Tu jest podział na kwartyle. W 25% jednostek z najwyższą frekwencją tylko 9,6% jednostek realizowało budżet obywatelski, a tutaj widać, że aż 29% tych jednostek realizowano budżet obywatelski...

(Głos z sali: ... Wielkość gminy...)

No właśnie, wielkość gminy nie odgrywa tutaj roli.

(Głos z sali: Ale chodzi o zagospodarowanie przestrzenne...)

Konsultacje społeczne dotyczące planu zagospodarowania przestrzennego – to samo. Tutaj macie państwo zestawienie takich gmin. Na czerwono zaznaczono te, które miały najniższą frekwencję, pierwszy kwartył, oraz najwyższą. Zobaczcie państwo, że wszędzie ta zależność jest negatywna, wszędzie. Wszystkie działania pobudzające udział mieszkańców w kształtowaniu polityk publicznych, działania konsultacyjne, nie przekładają się na frekwencję wyborczą. Twierdzę, że to nie jest ten etap rozwoju społeczeństwa. Chcę powiedzieć, żebyśmy się dobrze zrozumieli, że to nie znaczy że tych działań nie należy podejmować. W moim przekonaniu nie należy ich fetyszyzować, bardzo często inne rzeczy odgrywają rolę. Popatrzcie państwo, to są jednostki, które realizowały i te, które nie realizowały różnych rzeczy. Tu są jednostki nierealizujące, a tu realizujące. Konsultacje w sprawie dokumentów strategicznych przyjmowanych w gminie. W gminach, które przeprowadziły konsultacje, frekwencja wynosiła 43,2%. Wśród tych jednostek, które tego nie zrobiły, frekwencja wynosiła 46%.

(Głos z sali: Czy miała znaczenie wielkość gminy?)

Nie miała znaczenia wielkość gminy. Znaczenie miało co innego, ogólna ocena sytuacji gminy. W tych gminach, w których jest źle, budżet obywatelski ani żadne tego typu działanie nie podbija frekwencji.

(Głos z sali: Czy fundusz sołecki był uwzględniony w budżecie?)

Nie, mówiliśmy tylko o budżecie obywatelskim. Jednak odpowiedzi liderów z gmin wiejskich wskazują na to, że dokładnie tak to było rozumiane, że w części był to fundusz sołecki. Nie pytaliśmy osobno o fundusz sołecki w tym badaniu, może to błąd.

I ostatni slajd. „Jak oceniacie państwo – dokładnie to, o czym przed chwilą mówiłem – gminę, miasto jako miejsce do życia?”. W gminach, w których najgorzej oceniano jakość życia, realizacja budżetu obywatelskiego nie miała znaczenia dla wyniku wyborczego, w żaden sposób na niego nie wpływała. Z kolei w gminach, w których jakość życia oceniano średnio albo dobrze, ta ocena już miała znaczenie. Była skorelowana z wynikami wyborczymi, ale miała znaczenie negatywne. Zwróćcie państwo uwagę na jednostki, w których dobrze oceniano jakość życia – taka była frekwencja w jednostkach, które nie realizowały budżetu obywatelskiego, a taka w jednostkach, które realizowały budżet obywatelski.

Na koniec, bo to był ostatni slajd, nie chcę powiedzieć, że nie należy realizować budżetu obywatelskiego, bo to jest mechanizm budowania świadomości obywatelskiej. Po dwudziestu pięciu latach można mówić o nasyceniu infrastrukturą, i to widać w wielu badaniach socjologicznych, rosnącym nasyceniu infrastrukturą i zaspokojeniu podstawowych potrzeb. Za chwilę przejdziemy do wymagań ze strony mieszkańców, dotyczących potrzeb wyższego rzędu. Najpierw jednak jest pytanie, czy obecna forma realizacji budżetu obywatelskiego, która całkowicie odbiega od pierwowzoru z Porto Alegre, jest właściwą formą. Są metody wsparte na deliberacji, tak jak to było w Porto Alegre, które odnoszą skutek i można to odczytać jako sukces. Takim przykładem w warunkach polskich jest chociażby Poznań, gdzie dokładnie takie konsultacje przeprowadzono, tak zwany sondaż deliberacyjny, dotyczący sposobu wykorzystania stadionu po zakończeniu EURO. Dokładnie w taki sposób deliberacyjny budowano konsensus mieszkańców wokół tej sprawy. Państwo wiecie, jakie są obecnie doniesienia prasowe, jeśli chodzi o budżet obywatelski. Nie będę tego komentował. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dziękuję bardzo.

Nie chciałbym, żeby sprawa budżetu obywatelskiego zdominowała dyskusję. Chociaż teraz przyznaję, że nie zazdrozczę też panelistom. Jest tyle różnych wątków, że właściwie pojawia się pewien problem, bo nie wiadomo, do czego specjalnie się ustosunkować. Ale to jest ich smartwienie.

Może teraz Poznań jako przywołany *case study*. Może zaczniemy od Poznania.

Panie Prezydencie, bardzo proszę.

Prezes Związku Miast Polskich Ryszard Grobelny:

Rzeczywiście jest pewna trudność, ponieważ wątków jest dużo i oczywiście do wszystkich trudno będzie się ustosunkować.

Mój wniosek generalny jest taki: z demokracją nie jest źle, ona jednak działa całkiem poprawnie, skoro eliminuje czy dokonuje wyboru nowego lidera przede wszystkim w tych jednostkach, które są gorzej oceniane, w których jest więcej konfliktów, więcej problemów. Tak więc wydaje się, że system w pewnych generaliach jest poprawny, działa zgodnie z oczekiwaniami.

W dyskusji, która się pojawia, chciałbym zwrócić uwagę na kilka elementów. Jednym jest kwestia wielokadencyjności. Przytoczone badania pokazują, że problem z ograniczeniem wielokadencyjności nie jest głównym problemem, bo gdy mieszkańcy chcą zmiany, to jej dokonują.

Jestem tutaj trochę w głupiej sytuacji, bo jestem jednym z lepszych przykładów takiego rozwiązania.

Oczywiście pojawia się też problem, szczególnie w mniejszych jednostkach, braku chętnych, mieszkańcy często nie mają wyboru. Tylko czy my nie przyjmujemy w tym momencie złego założenia, gdy mówimy: to przymusimy kogoś, żeby startował? Może należałoby zadać

sobie pytanie: a może za mało zachęcamy, a może ta praca jest za mało atrakcyjna? W małych miejscowościach – bo w dużych widać, że nie ma problemu z oceną atrakcyjności bycia lokalnym liderem – wygląda jednak na to, że jest wiele wad. Już pomijam zwykłą statystykę, z której wynika, że łatwiej znaleźć lidera wśród trzystu tysięcy mieszkańców niż wśród dwóch tysięcy. Ze zwykłej statystyki wynika, że jest to najnormalniej w świecie trudniejsze, ale oznacza także, że być może barier do objęcia tej funkcji, chciałbym nawet powiedzieć, że do wejścia do tego zawodu, jest może zbyt dużo i w efekcie jest on zbyt mało atrakcyjny. Przypomnę o poziomie oświadczeń majątkowych, przypomnę, że po dwóch, trzech, czterech, pięciu kadencjach bardzo trudno jest wrócić do swojego zawodu. Z każdą kadencją zdecydowanie trudniej. Wynagrodzenia też niekoniecznie są atrakcyjne w stosunku do osiągniętych w alternatywnej działalności. Dlatego też nie pojawiają się w samorządzie albo bardzo rzadko się pojawiają ludzie, których poziom zarobków jest średni, powiedziałbym: średnio wyższy. Pojawiają osoby, które mają niższe zarobki albo bardzo wysokie, czyli albo te, dla których to jest awans, albo te, dla których ze względu na ich pozycję finansową zarobki nie mają znaczenia. Tak więc warto w tej dyskusji zwracać uwagę też na to, czy nie zmniejszyć barier wejścia do tej działalności.

Dla mnie zaskakującym wnioskiem jest to, że działalność, nazwijmy to, aktywizująca społeczność lokalną, nie ma przełożenia na frekwencję wyborczą. Tu pełen szacunek dla autorów badań. Raczej się obawiałem, że te badania mogą wynikać z tego, że jednak działalność aktywizującą prowadzą przede wszystkim gminy większe, siłą rzeczy silniejsze. Budżety obywatelskie są jednak w dużych miastach, choć jeśli był tam brany pod uwagę fundusz sołecki, to dotyczy to już nie tylko dużych miast, lecz także gmin wiejskich. Dla mnie ten wniosek jest wnioskiem bardzo zaskakującym. Oczywiście dla samorządowców on będzie dosyć prosty: realizujemy zadania podstawowe, bo to da szansę na powtórny reelekcję, unikajmy konfliktów wewnątrz struktur władzy, bo to też da większą szansę na kolejne reelekcje. Taki wniosek, bardzo praktyczny, można by wysnuć. Oczywiście nie będę namawiał do tego, żeby zaniechać budowania społeczeństwa obywatelskiego, ale wygląda na to, że nie to jest dzisiaj w Polsce problemem.

Jest jeszcze jeden zaskakujący element. W wielu europejskich społeczeństwach wyższy poziom zaufania do władzy przekłada się na wyższą frekwencję wyborczą. Wygląda na to, że w Polsce jest odwrotnie – wyższy poziom zaufania do władzy przekłada się na niższą frekwencję wyborczą. Skoro ufamy władzy, to nie ma po jej zmieniać. Czyli akt wyborczy traktujemy jako element zmiany. Tymczasem w wielu dojrzałych społeczeństwach akt wyborczy jest traktowany jako potwierdzenie mandatu do sprawowania władzy. Tak więc tu jest różnica. Być może jest to kwestia wielości konfliktów w życiu politycznym w Polsce, które generalnie podsycamy. Jednak taki wniosek, to znaczy że akt wyborczy traktujemy jako element zmiany, z wysnułbym tego badania. Idziemy do wyborów tylko wtedy, gdy chcemy coś zmienić. Tymczasem w wielu społeczeństwach idzie się do wyborów po to, żeby potwierdzić, że ktoś ma prawo nadal realizować mandat w naszym imieniu.

Przewodniczący Janusz Sepiol:

Dziękuję bardzo.

Pan profesor jest w tej chwili zajęty konsultacjami, ale może podzieli się nimi z nami.

Dyrektor Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG w Instytucie Ameryk i Europy na Uniwersytecie Warszawskim Grzegorz Gorzelak:

Tak, dziękuję.

Przychodzi mi to dość łatwo, dlatego że nie jestem zawistny. Jako konkurencyjnej firmie badawczej składam ogromne gratulacje za wspaniałe badanie i również za wspaniałą prezentację. Wszyscy byliśmy, w pewnym sensie też jako konkurenci, o czym za chwilę powiem, pod ogromnym wrażeniem państwa doskonałości analitycznej i prezentacyjnej.

Niektóre wyniki są zaskakujące, to znaczy, jak pan doktor sam powiedział, wbrew intuicji. Okazało się bowiem, że im gorzej, tym lepiej; im gorzej w gminie, tym wyższa frekwencja wyborcza i większe zaangażowanie. Sądzę, że celowe byłoby uzupełnienie tych badań, co oczywiście jest bardzo trudne i bardzo kosztowne, o opinię mieszkańców. Zawsze jest istotne, co lider myśli o sobie i o swojej gminie, a istotne jest także to, co mieszkańcy myślą o sobie i gminie. Być może warto ubiegać się o jakiś duży grant badawczy, który byłby w stanie połączyć badanie liderów i badanie samorządów od strony organizacyjno-instytucjonalnej z opiniami mieszkańców. Za chwilę powiem, że staramy się to robić, ale oczywiście w bardzo małym zakresie.

Pozwolą państwo, że teraz kilka słów uzupełnienia odnośnie do wyników, które przed chwilą były prezentowane i na ich poparcie w niektórych kwestiach. Dzięki naszym badaniom pod nazwą „Koniunktura gospodarcza, mobilizacja społeczna w gminach”, które prowadziliśmy już dwukrotnie, w połowie lat dziewięćdziesiątych i w 2013 r., w ramach grantu NCN, a wcześniej KBN, mamy absolutnie unikatową możliwość porównania zmian, które się dokonały w polskich samorządach w ciągu dwudziestu lat. Najpierw mieliśmy ponad tysiąc odpowiedzi, w tej chwili mamy tysiąc trzysta odpowiedzi gmin wielkości do pięćdziesięciu tysięcy mieszkańców. Badamy Polskę lokalną, a gminy powyżej pięćdziesięciu tysięcy mieszkańców to już nie jest Polska lokalna.

Rzeczywiście jest bardzo duży nacisk na infrastrukturę, szczególnie w tej chwili. Według dziewięćdziesięciu paru procent gmin najważniejszym kierunkiem rozwoju jest infrastruktura. Co więcej, dziewięćdziesiąt parę procent gmin uważa, że infrastruktura powinna być głównym kierunkiem wydawania pieniędzy unijnych, o czym za chwilę powiem parę krytycznych słów.

Bariera finansowa. Rzeczywiście gminy i wtedy mówiły, i teraz mówią, że najważniejszą barierą jest bariera finansowa. Ale smutne jest to, że za jedną z najważniejszych barier rozwoju gminy uważają również niedoskonałość prawa, niedoskonałość regulacji, brak stabilizacji regulacji. Mimo że poprzednie badanie było prowadzone prawie dwadzieścia lat temu, ta odpowiedź się potwierdziła. To jest pewne prze-

ślanie do państwa senatorów, parlamentarzystów, które jest ważnym przesłaniem. Wiemy, że często upatrujemy w instytucjach, w prawie jednej z najważniejszych barier rozwoju naszego kraju. W Polsce lokalnej jest to potwierdzone.

W pełni zgadzam się z tym, o czym pan mówił i co wynika również z naszych badań, że problem kadencyjności jest mitologizowany. Proszę państwa, przecież to była wrzutka polityczna zrobiona przez jednego z liderów, tracącego poparcie polityczne. I media, ponieważ lubią różne sensacje, rozdmuchały tę wrzutkę polityczną w sposób absolutnie niezwykły. Szybko jednak o tym zapomnieliśmy, następnego dnia po wyborach nikt już mnie mówił o kadencyjności. I całe szczęście. Rzeczywiście może...

(Głos z sali: Poważne ośrodki analityczne zajmują się...)

Zgoda, ale ośrodki analityczne – i państwa ośrodek, i nasz – dochodzą do wniosku, że jest to problem bardziej pozorny niż rzeczywisty. Rotacja jest dość duża, z naszych badań wynika, że średnio na sześć kadencji samorządu mniej więcej dwie i pół do trzech pełni lider aktualnie sprawujący władzę.

Pytaliśmy też – i sądzą, że jest to dość istotna przesłanka do refleksji nad kierunkami rozwoju kraju – o opinię Polski lokalnej o wykorzystaniu środków unijnych. Opinie są średnie. To znaczy około 60–70% gmin ocenia średnio lub lekko negatywnie wpływ środków unijnych – mały wpływ albo średni – wydanych na ich terenie na rozwój gospodarczy, na zwiększenie atrakcyjności dla inwestorów, na poprawę sytuacji na rynku pracy i, co jest zaskakujące, również na zwiększenie produkcji rolnej. To znaczy że to, co mówi Polska lokalna, w pełni potwierdza nasze inne analizy, z których wynika, że środki unijne mają dużo większe znaczenie dla poprawy sytuacji w poziomie życia i w środowisku naturalnym niż w stymulowaniu trwałego rozwoju gospodarczego. Rzeczywiście według gmin poprawa poziomu życia jest jednym z najważniejszych efektów zaangażowania środków unijnych.

Przypominam tutaj, troszkę w innym kontekście, tak zwany pierwszy raport Hausnera, w którego przygotowaniu miałem zaszczyt uczestniczyć. Zgodnie z jedną z tez raportu możemy mieć kłopot z utrzymaniem majątku zbudowanego dzięki środkom unijnym, jeżeli one będą znacznie mniejsze i jeżeli nie będą stymulowały rozwoju. Ale gminy brną w tę ścieżkę w sposób niejako bezrefleksyjny. Na pytanie, co chciałyby uzyskać dzięki kolejnej transzy środków unijnych z okresu 2014–2020, odpowiadają: finansować infrastrukturę lokalną. Chcą, żeby środków było więcej, żeby było łatwiej je uzyskać i żeby było mniej kontroli ich wydawania. To są postulaty gmin. Tak że jest dość bierna, pasywna, bezrefleksyjna postawa względem tego, co można uzyskać dzięki pieniądзом unijnym.

Na koniec sprawa, która daleko wykracza poza to, o czym pan doktor dzisiaj mówił. Przepraszam, że prezentuję swoje badania. Chodzi o zróżnicowanie regionalne. W latach dziewięćdziesiątych najlepsze, paradoksalnie, najbardziej sprawne, o największej inicjatywie, najbardziej aktywne okazały się gminy – państwo pewnie nie zgodną – ziem odzyskanych. Interpretowaliśmy to wtedy jako efekt otwarcia na Zachód, na Niemcy, najbliższe położeniem względem Unii Europejskiej, efekt najwcześniejszego korzystania ze środków unijnych, na zasadzie *cross-border*, a także aktywności tych społeczeństw. W naszym rozu-

mieniu zaprzeczało to pokutującej wtedy tezie o frustracji postpegeerowskiej, patologiiach itd. Bardzo wysoko pod tym względem plasowały się gminy zaboru pruskiego, czyli Wielkopolski i Śląska, potem była długa przerwa, i w dalszej kolejności znajdowały się gminy zaboru austriackiego oraz gminy kongresówki, najslabiej funkcjonujące, najmniej aktywne, najmniej odnotowano tam innowacyjnych zachowań, charakteryzujące się najslabszą aktywnością. Co się zmieniło po prawie dwudziestu latach? Zmieniło się to, że wszystkie gminy nauczyły się działać, wszystkie samorządy funkcjonują w wielu dziedzinach sprawniej i lepiej niż w połowie lat dziewięćdziesiątych, a jeśli chodzi o różnice międzyregionalne, to niewiele się zmieniło. Owszem, gminy dawnego zaboru pruskiego zrównały się z gminami ziem odzyskanych, tak zwana Galicja, czyli gminy zaboru austriackiego wykazały większą aktywność i zbliżyły się do tych dwóch liderów, natomiast dawna kongresówka w dalszym ciągu pozostała najslabszym regionem historycznym, co więcej, względna różnica się zwiększyła.

Jak można to interpretować? Może być kilka interpretacji. Przede wszystkim gminy wiejskie są biedniejsze. Gminy wiejskie są biedniejsze dlatego, że taki jest system podatkowy. Jeśli chcemy zastanowić się nad zmianą sytuacji gmin wiejskich, gdzie nie ma CIT, nie ma PIT i nie ma podatku od nieruchomości, to zastanówmy się nad systemem podatkowym, który budżetom lokalnym gmin wiejskich dałby większe środki na prowadzenie własnej, autonomicznej polityki prorozwojowej.

(Głos z sali: To niedobra teza.)

(Przewodniczący Janusz Sepioł: Za chwileczkę będzie dyskusja.)

Jeżeli spojrzymy na dochody własne gmin, a dochody własne to jest podatek od nieruchomości, CIT i PIT, to są podatki od psów i inne tego typu rzeczy, to zobaczymy, że bycie gminą wiejską oznacza miejsce na samym dole skali dochodowej w przeliczeniu na mieszkańca. Ta sytuacja jest stabilna, ta sytuacja się nie zmienia i w znacznej mierze ma uwarunkowania również w systemie podatkowym. Tak jest. W gminie wiejskiej rolnik nie płaci PIT, w gminie wiejskiej nie ma przedsiębiorczości, która by płaciła CIT i PIT czy podatek od nieruchomości. Dlatego należy iść w tym kierunku, żeby gminy wiejskie miały większe dochody z podatków, które wpływają do ich budżetu.

Oczywiście są inne interpretacje. Warto spojrzeć na to z punktu widzenia polityki regionalnej, z pewną refleksją nad historycznymi uwarunkowaniami zróżnicowań naszego kraju. Sytuacja w tej mierze niewiele się zmieniła, a nawet, co powtarzam, gminy dawnego zaboru rosyjskiego są relatywnie mniej aktywne niż gminy pozostałych części kraju.

Jeszcze raz gratuluję jakości badań i sądzę, że jest przesłanka do tego, żebyśmy konfrontowali nasze wyniki i w dalszym ciągu je uzupełniali, prowadzili badania z większą korelacją. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Dziękuję bardzo.

Teraz chciałbym udzielić głosu prezesowi Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, panu sędziemu Stępiowi. Bardzo proszę.

Wiceprezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Jerzy Stępień:

Może zacznę od ostatniej kwestii. Doskonale pamiętam jak w tej sali, we wrześniu czy pod koniec sierpnia 1989 r., wtedy jeszcze nie było rządu Tadeusza Mazowieckiego, z inicjatywy profesora Regulskiego powstała Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Zakładali ją, oprócz profesora, Michał... Przepraszam, nie Michał Kulesza... Aleksander Paszyński... Chodziło o to, żeby to byli członkowie OKP. Michał Kulesza był bardzo aktywny w fundacji, ale nie był parlamentarzystą i się w niej nie znalazł. Tak więc zakładali ją Aleksander Paszyński, Andrzej Celiński, Walerian Pańko, już nieżyjący, i ja. Tak się złożyło, że Andrzej Celiński nie odgrywał jakiegóż większej roli, jakoś się nie aktywizował, więc siłą rzeczy z tych osób żyjących tylko ja zostałem. Tak że bardzo proszę o pomoc fundacji w trudnej chwili. Rzeczywiście po odejściu pana profesora jesteśmy w bardzo trudnej sytuacji, wiele rzeczy musimy na nowo przemyśleć i może dać fundacji jakiegoś nowego ducha.

W każdym razie jestem bardzo wdzięczny panu przewodniczącemu, że wyniki tych znakomitych badań, przyłączam się do wyrażonych tu głosów, możemy tutaj zaprezentować. To jest właśnie jeden z efektów działania naszej fundacji, która stara się wspierać, jak może, polską demokrację, ciągle jeszcze dość rachityczną.

Później powiem, jak w ogóle wyobrażaliśmy sobie samorząd w Polsce, bo to nasze wyobrażenie bardzo odbiegało od tego, co jest teraz. Najpierw jednak powiem, co mnie w tych badaniach najbardziej zaniepokoiło czy zogniskowało, że tak powiem, moją uwagę.

Przede wszystkim, rozwiął się mit o kadencyjności. Od początku czułem, że to jest sprawa robiona na siłę. Notabene jest kilka gmin i miast, takich laboratoriów, w których ludzi znam od wielu lat, czasami składam im wizytę albo dzwonię i zadaję różne pytania. W jednej gminie wiejskiej jest burmistrz, bardzo doświadczony w różnych okresach, przy okazji świetny manipulator, który powiedział: pan wie, panie sędzio, że jak wejdzie w życie przepis ograniczający liczbę kadencji do dwóch, to on będzie mógł działać tylko pro futuro. Spokojnie, ja te osiem lat poczekam.

Teraz następną sprawą, budżet obywatelski. Nie lubię tego pojęcia, bo co by to miało znaczyć? Czy to, że 99% normalnego budżetu to jest budżet nieobywatelski? Ostatecznie wolę zachodnie określenie „budżet partycypacyjny”, chociaż generalnie ono mi się nie podoba, szczególnie od momentu, kiedy się dowiedziałem, jakie było doświadczenie południowoamerykańskie. Tam chodziło o całość budżetu, a nie jakąś część.

(Głos z sali: I zaraz po tym odwołali władze.)

(Wesołość na sali)

Obywatele zadecydowali o całości budżetu, a nie o części. Tak że dla mnie to jest jakaś sprzeczność w systemie. Bardziej mi to przypomina taką oto sytuację: możecie być obywatelami, społeczeństwem obywatelskim, i tak jak możecie przekazać 1% swojego PIT na cele społeczne, tak tutaj możecie przekazać 1% z budżetu samorządowego. Generalnie mi się to po prostu nie podoba.

Najbardziej jestem zaniepokojony wynikami, które pokazują, że tylko 1/3 liderów promuje czy praktykuje styl przywództwa otwartego. Reszta stawia na osobistą ocenę sytuacji, promowanie pewnych rozwiązań. To mnie najbardziej niepokoi. W ten sposób, proszą państwa, ujawnia się, moim zdaniem, podkreślam: moim zdaniem, pewne pęknięcie cywilizacyjne. Polska jest na granicy dwóch światów. Bardzo lubimy mówić, że jesteśmy na Zachodzie. Już od 1989 r. tak mówimy, nie tylko po wejściu do Unii. Tak mówimy, bo Zachód nam się podoba, bo podobają nam się owoce, efekty działania tamtych systemów, tamtej demokracji. Przecież te wszystkie kraje są demokratyczne. Nawet jeśli są wśród nich jakaś monarchia, to ona pełni tylko funkcje symboliczne, nie uczestniczy w procesie rządzenia, tak jest nawet w Wielkiej Brytanii. Tymczasem tak naprawdę ciągle sięgamy po metody wschodnie. Znowu jest modny Huntington. Mówi się o granicy, gdzie cywilizacja europejska ma się kończyć, a gdzie można coś zostawić Wschodowi. Bardzo wyraźnie to widać. Wschód to jest silna osobowa, jednostkowa władza. Tak było w Rosji carskiej, tak było w czasach komunizmu i tak jest dzisiaj. Na drugim kongresie obywatelskim jeden z prezydentów dużego miasta powiedział, że on by chciał mieć taką mocną pozycję, jaką ma mer w Chinach. Na szczęście przegrał wybory.

(Wesołość na sali)

Ale tę jego wypowiedź zanotowaliśmy. To pokazuje bowiem, czego tak naprawdę wielu liderów chce. I to badanie potwierdza naszą – podkreślam, że od tego momentu będę mówił „naszą” – koncepcję. A nasza koncepcja, mówię o profesorze Regulskim i Michale Kuleszy, była inna. Myślimy sobie wyobrażali, że będzie tak, jak jest to opisane w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, którą notabene trochę źle przetłumaczyliśmy. Mianowicie że samorząd to jest prawo i sposobność społeczności lokalnych załatwiania zasadniczej części istotnych spraw publicznych za pośrednictwem rad, które są wybrane w wyborach wolnych, demokratycznych – co do tego nie ma wątpliwości – i które wykonują to zadanie za pośrednictwem organu wykonawczego odpowiedzialnego przed radą.

Już w Senacie przegraliśmy naszą koncepcję, proszę państwa. Już w Senacie przegraliśmy naszą koncepcję, ponieważ wyobrażaliśmy sobie, że burmistrz, wójt to będzie jeden z członków rady, który będzie ją reprezentował na zewnątrz jako prezydent, a oprócz tego na czele administracji stanie profesjonalny dyrektor – menadżer wyłaniany w drodze konkursu, być może o długiej kadencji. Myśleliśmy nawet, żeby to była kadencja, tak jak w Niemczech, ośmioletnia. Tak więc to miał być człowiek, który po prostu wie, jak się to robi. Tymczasem w wyniku różnego rodzaju...

Może jeszcze przypomnę o jednej rzeczy. Po raz pierwszy wprowadzono wybory bezpośrednie wójtów, burmistrzów i prezydentów w 1994 r., kiedy koalicja SLD-PSL wróciła do władzy...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, nie, posłuchajcie państwo, posłuchajcie mnie, ja to wszystko pamiętam. Na początku zostały wprowadzone bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów jako przewodniczących zarządów. To zostało uchwalone i ustawę skierowano do prezydenta. Profesor Regulski i ja poszliśmy do

pana prezydenta Wałęsy i powiedzieliśmy, że ustawa jest niebezpieczna dla polskiego samorządu i pan prezydent ją zawetował. Na jakiś czas sytuacja się uspokoiła. W 2002 r. wprowadzono jednoosobowy organ wykonawczy i w ten sposób dokonano takiej oto manipulacji. Mianowicie podzielono sferę polityczną w gminie. Gdy uznać, że lokalni politycy czy inni pochodzą z wyboru, to mamy w tej chwili taką oto sytuację: są radni z wyboru i jest organ wykonawczy z wyboru. Ale te światy są różne, jak wiemy. Demokracja polega na tym, że jest przedział pomiędzy światem polityki i administracji, czyli wybieramy polityków, którzy określają kierunek rozwoju, podejmują pewne strategiczne działania, a od wykonania są urzędnicy, służba cywilna, właśnie dyrektorzy itd., którzy potrafią działać profesjonalnie.

Chcę powiedzieć, że w Sejmie kontraktowym myśmy przegrali wiele instytucji samorządowych, między innymi instytucję dyrektora miasta. Ona w ogóle została skreślona. I w tym momencie burmistrz stał się zarówno politykiem z wyboru, jak i szefem administracji. To jest bardzo silna pozycja, charakterystyczna dla – ośmielam się to powiedzieć – turańskiego modelu cywilizacyjnego, nie dla zachodniego. Model zachodni polega na tym, że deliberujemy długo, dyskutujemy, z trudem podejmujemy decyzje, wypracowujemy je, ale jak już je podejmiemy, to jesteśmy konsekwentni w wykonywaniu. U nas natomiast jest takie myślenie: po co deliberować, dyskutować, skoro ja sam najlepiej wiem, jak to powinno wyglądać.

I na koniec anegdota. Przy okazji okrągłych rocznic często jestem zapraszany do różnych gmin i miast. Pięć lat temu byłem w pewnym mieście – nie powiem, w jakim – na zachodzie, nie na ziemiach odzyskanych... a nawet ziem odzyskanych to dotyczy, siedzę obok pani prezydentowej tego miasta i słucham jak jej mąż mówi o osiągnięciach swojej kadencji. Zwracam się do tej pani: gratuluję, pani mąż fantastycznie sobie daje tutaj radę. A ona mi odpowiada: proszę pana, gdyby nie ta rada... Jak ona mu przeszkadza!

To jest anegdota, ale ona pokazuje, jaka jest naprawdę relacja pomiędzy organem wykonawczym a organem...

Uważam, że jeśli chcemy konsekwentnie budować samorząd według wzorów zachodnich, to idźmy w tym kierunku, w którym idzie Zachód. Gdy chodzi o przykład niemiecki – tam wójtów wybiera się w wyborach bezpośrednich, chociaż nie we wszystkich landach – pamiętajmy, że wójt nie jest tam organem wykonawczym, od tego są profesjonaliści i to, co by w Polsce nie przeszło, w niektórych przypadkach zatwierdzani przez ministrów spraw wewnętrznych landów. W Polsce w ogóle to jest niemożliwe i nie chciałbym, żeby tak było.

Tak więc jestem bardzo wdzięczny za wyniki tych badań. Myślę, że ten okres dwudziestopięciolecia powinien być przedmiotem refleksji, pogłębionej refleksji. Wydaje mi się, że miejscem pogłębionej refleksji nad samorządem, stanem samorządu, powinien być Senat, który rozpoczął reformę, doskonale wiedząc, po co ją robimy. Bo my chcieliśmy nie tylko demokratycznych wyborów. Demokratyczne wybory proponowano już w grudniu 1989 r., do rad narodowych, ale myślimy się na to nie zgodzili, bo chcieliśmy wprowadzić takie instytucje samorządowe, jak odrębny budżet, minie komunalne, nadzór pod kątem legalności

i całą masę różnego rodzaju innych instytucji. I dopiero kiedy pogodziliśmy się z tym, żeby już w grudniu zrobić wybory do rad narodowych, można było pomyśleć, żeby to i owo zrobić. Oczywiście nie wszystko nam się udało. To był czas przełomu, to był czas, kiedy nie do końca zdawaliśmy sobie sprawę z błędów, które popełnialiśmy i ich konsekwencji. Dzisiaj jest czas na to, żeby dokonać pogłębionej refleksji nad stanem polskiego samorządu, już nic nas nie usprawiedliwi, jeśli zachowamy się inaczej, i jest czas na to, żeby podjąć strategiczne decyzje, które wiele rzeczy tutaj naprawią. Tak żeby za pięć lat, kiedy będziemy słuchali pana doktora, wtedy już doktora habilitowanego, okazało się, że proporcje się zmieniły, że tylko jedna trzecia burmistrzów i prezydentów proponuje wschodni styl rządzenia, turański, a reszta chce partycypować, rozmawiać, delibrować, ściągać ludzi do decyzji itd., itd. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że sala wywołała wątek wspomnieniowy. Chciałbym jednak wrócić do samych badań i w dyskusji, którą otwieram, odegrać rolę dziennikarza telewizyjnego, to znaczy wyostrzyć trochę zęby, czyli napuścić ludzi na siebie. W raporcie widać właściwie trzy wątki, tak mi się wydaje. Jeden z nich dotyczy samooceny, a więc priorytetów. I ta samoocena – i wójtów, burmistrzów, prezydentów, i radnych – jest zaskakująco dobra, wszystko jest świetnie. Tak więc z tego badania wynika, że to, o co apeluje pan sędzia Stępień, czyli żeby pogłębić analizę i dokonać naprawy, jest niepotrzebne, bo jest bardzo dobrze. Zaskakujące jest to, że za tą pozytywną samooceną stoi prawdopodobnie fałszywa ocena. Największym problemem są zawsze finanse. Tymczasem sektor samorządowy jako całość ma nadwyżkę finansową w relacji do budżetu państwa, ale okazuje się, że to w ogóle nie jest żaden problem, że to państwo ma problemy finansowe, a nie samorząd. Następna sprawa. Osiedziście parę samorządów stwierdza, że u nich stan zagospodarowania przestrzennego jest świetny, czyli ich miejscowości świetnie wyglądają. Z kolei środowisko urbanistyczne uważa, że jesteśmy w stanie katastrofy urbanistycznej. Tak więc kto ma rację? Elity samorządowe mówią: potrzebujemy inwestycji infrastrukturalnych. Analitycy z kolei, zresztą pan profesor o tym mówił, że budujemy za dużo, polskie miasta się kurczą, ciągle obowiązuje model nie rewitalizacji, dostosowania, tylko ekspansji infrastrukturalnej, co może prowadzić na manowce. Oczywiście można powiedzieć, że ludzie mają za mało wiedzy, za mało podróżują, za mało oglądają innych miast i wsi, a w każdym razie robią to bezrefleksyjnie, więc są zadowoleni z tego, co mają. Ale kiedy trzeba było pokazać polską gminę wiejską, która miałaby się znaleźć w katalogu najpiękniejszych wsi Europy, to okazało się, że nie ma co wybrać. Nie ma polskiej wsi, która się nadaje do pokazania. Tak więc prawdopodobnie obracamy się wokół fałszywych diagnoz.

Kolejna sprawa, kadencyjność. Wybuchła wielka dyskusja, że jest problem ze zbyt długim pełnieniem funkcji. Te wybory rzeczywiście trochę zmieniły sytuację i dyskusja wygasła. Ale proszę państwa, Władysław Gomułka rządził czternaście lat i mnie się zawsze wydaje, że jeśli ktoś

rządzi dłużej niż Władysław Gomułka, to już jest satrapia i tyrania. Tymczasem w 30% gmin ludzie rządzą dłużej niż Władysław Gomułka.

(Głos z sali: Czasami nie ma chętnych.)

Czasami nie ma innych chętnych. Proszę państwa, w tych 30%, gdzie nie było zmiany, 13% czy 17% to te, w których nie było chętnych. Czyli rzeczywistej zmiany prawie nie ma. Tak więc to nie jest tak, że problem kadencyjności jest zupełnie abstrakcyjny i że te wybory pokazały, że właściwe już go nie ma.

I wreszcie najbardziej zaskakujący wynik. Okazuje się, że wszystkie działania służące aktywności obywatelskiej powodują spadek frekwencji wyborczej. Można powiedzieć, że wszystkie inne działania rozwiązują problemy na tyle, że ludzie nie przychodzą na wybory.

Jeśli chodzi o rady, to one są całkiem letnie, tam chyba już nic się nie dzieje, wszyscy ze sobą tylko współpracują. Czyli nie ma w tych radach żadnego życia politycznego, zderzenia jakichś idei, konfliktów. Jest dobrze, jest bardzo dobrze, więc na wybory nie chodzimy. Jestem tym wynikiem zaniepokojony. Chętnie bym usłyszał, co państwo o tym sądzą.

Pan już się wypowiadał. Może zrobmy tak: będzie fala głosów, a moderatorzy skomentują wystąpienia dyskutantów.

Bardzo proszę.

Tylko prosiłbym się przedstawiać, bo posiedzenie jest nagrywane.

(Burmistrz Redy Krzysztof Krzemiński: Tak, ja się przedstawię. Przepraszam za to, że przeszkodziłem panu, ale...)

Jeszcze jedna sprawa. Chodzi o to, żebyśmy wszyscy mieli szansę się wypowiedzieć. Dlatego proszę, aby nie przekroczyć określonego czasu. W Senacie przyjęliśmy, że na wypowiedź są dwie, trzy minuty.

Burmistrz Miasta Redy Krzysztof Krzemiński:

Krzysztof Krzemiński, burmistrz Redy. Reprezentuję Pomorze.

Zacznę od tego, o czym tutaj mówiłem poza mikrofonem, to znaczy próbowałem powiedzieć. Mianowicie jest tu znaczne grono i godne miejsce, tak więc wypowiedziane tezy mają niezwykłą wagę. Dlatego chcę zwrócić uwagę na to, że teza o niedoskonałości budżetu gmin wiejskich w stosunku do gmin miejskich, jako pewien ogólnik, jest – w mojej ocenie – fałszywa. Wystarczy popatrzeć na gminy wiejskie w bezpośrednim sąsiedztwie miast, porównać ich budżety. Jak się okazuje w bardzo wielu przypadkach, tak przynajmniej jest u nas, gminy wiejskie mają wyższe budżety. Z czego to wynika? Ano są różne przyczyny takiej sytuacji. Mianowicie choćby teza, o której pan mówił, że PIT nie ma na wsi... Wieś ma dochód z tego podatku, dlatego że bogatsi ludzie wyprowadzają się do gmin wiejskich, które otaczają miasta. Jest też wiele różnych innych spraw związanych z CIT, ze względu na ceny gruntów wokół miast, które są niższe niż w miastach, inwestorzy chętnie lokują swoje inwestycje w gminach wiejskich. Tak więc ta teza jako uniwersalna nie jest prawdziwa, w mojej ocenie.

Prowokacyjnie powiedział pan o tym, że tak naprawdę ankieta pokazuje pychę samorządowców, którzy mówią, że jest świetnie i są z siebie zadowoleni, a przecież w rzeczywistości tak nie jest. Trudno się zgodzić z tezą, że to jest pycha. Oczywiście można przeprowadzić badania porównawcze na większej populacji. Zresztą pan porównywał te wyniki z wynikami badań CBOS i one w bardzo wielu sytuacjach się pokrywały. Nie jest tak, że liderzy tkwią w samouwielbieniu, po prostu pewne sprawy są zobiektywizowane. Oczywiście w samorządach jest bardzo dużo niedoskonałości, jest bardzo dużo chęci, ale z tego polskiego chęci, bo tacy jesteśmy, bardzo dużo dobrego wynika. Tak że ten obraz nie jest aż tak mocno wypaczony, jak próbował pan powiedzieć.

Teraz kwestia rozwoju demokracji, o której mówił pan profesor. Ona jest istotna, dlatego że z kadencyjnością jest trochę inny problem. To znaczy taka jest moja ocena, a mam dwudziestoparoletnie doświadczenie samorządowe z różnych miejsc. Mianowicie rzeczywiście są samorządowcy, będący liderami, którzy po pewnym czasie popadają w rutynę, wydaje im się, że są zbawcami świata. To jest pułapka, w którą się wpada. Dlatego być może trzeba by znaleźć jakieś instytucjonalne rozwiązanie tego problemu. Dziękuję bardzo. Przepraszam, jeżeli przekroczyłem czas.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo. Pani senator Rotnicka.

Senator Jadwiga Rotnicka:

Panie Przewodniczący, chciałabym krótko się odnieść do dwóch kwestii.

Pierwsza dotyczy kadencyjności. Ja bym spuentowała to w taki sposób: kadencyjność to jest problem właściwie bardziej osobowy niż prawny. Nawiązuję w ten sposób do tego, co pan powiedział. To od charakteru człowieka zależy, czy popadnie w rutynę i czy umie sobie radzić z szerokim gremium. Nie kadencyjność jest ważna, tylko osobowość i sposób sprawowania tejże funkcji. To jest pierwsza sprawa. Oczywiście są liderzy, którzy rządzą wiele lat i się sprawdzają, mają poparcie, a są też tacy, którzy po pewnym czasie albo się wypalają, albo... Problemem w wypadku wielokadencyjności jest nie to, że po przegranych wyborach ci ludzie już nie są liderami. Ich problem polega na tym, że nie mają dokąd iść. Proszę zwrócić uwagę na to, że często lider jest człowiekiem bardzo młodym, bez doświadczenia zawodowego, bez ukształtowanej osobowości zawodowej, który piętnaście, szesnaście lat sprawuje urząd, ma wielką władzę, właściwie wszystko może, a po przegranych wyborach naraz staje przed dylematem: dokąd iść, co robić? Tym bardziej że pewne sfery działalności zawodowej są dla niego zamknięte. Nie może pójść do żadnej spółki samorządowej, nie ma gdzie wrócić. I to jest problem. I to on powinien być w jakiś sposób rozwiązany albo trzeba by się temu przyjrzeć.

Teraz druga sprawa, podatki. Od pewnego czasu słyszę taką tezę, i wydaje mi się ona słuszna, że podatki, przynajmniej osobiste, powinniśmy płacić zarówno tam, gdzie

pracujemy, jak i tam, gdzie mieszkamy. Po połowie czy w jakiejś części. Kwestia podatków bardzo silnie odbija się na relacji między gminami ościennymi a dużymi ośrodkami miejskimi, chodzi o tak zwaną strefę metropolitarną. Kto korzysta z czyich usług? Na tym tle rodzą się także duże konflikty. Tak że jeszcze jeden problem, który warto by rozpatrzyć, dotyczący relacji ośrodek miejski – okoliczne gminy czy nawet powiat okólny, bo takie miejsca też są. To rzutuje potem na opinie o liderach – albo duży jest złym ojcem, albo te mali chcą go podgryźć. A że pracujemy w różnych miejscach i w różnych jesteśmy zameldowani, to różnie to wygląda. Tak że na te dwie rzeczy chciałabym zwrócić uwagę. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Bardzo proszę.

Burmistrz Miasta Łęczycy Krzysztof Lipiński:

Panie Przewodniczący!

Nazywam się Krzysztof Lipiński, mam zaszczyt pełnić urząd burmistrza królewskiego miasta Łęczycy.

Ja chciałabym zwrócić uwagę na trzy aspekty tematu, wokół którego skupiliśmy się dzisiaj w Senacie. To znaczy oczywiście nie kwestionuję wyników badań, bo one są chyba zgodne z naszymi odczuciami, natomiast brakuje mi tutaj, Mili Państwo, usytuowania polskiego samorządu w kontekście samorządu chociażby europejskiego. Jak wyglądamy na tle innych państw? I tych postrzeganych jako demokratyczne, i tych mniej demokratycznych. To po pierwsze.

Po drugie, Mili Państwo, władza, samorządowa to przede wszystkim dostęp do pieniędzy. Ja mogę powiedzieć, że funkcję burmistrza Łęczycy pełnię, z przerwami, bo w mojej ocenie samorządowiec to jest również pracownik sezonowy, od roku 1994. Gdy porównać ówczesny polski samorząd i dzisiejszy polski samorząd, to okazuje się, że samorządu w polskim samorządzie jest coraz mniej. Głównym czy jednym z zasadniczych elementów życia społecznego we współczesnym świecie demokratycznym jest tak zwana transparentność. Samorządy są niejako na nią skazane. Jednak niektóre sfery rządowe w ogóle nie są transparentne dla polskiego samorządu. Nawet sposób pobierania podatków w Polsce jest troszeczkę inny niż na przykład w Anglii. Polski samorządowiec nie może zapytać... znaczy zapytać może, ale nie uzyska od ministra finansów odpowiedzi na pytanie, czy jest udział danej gminy w PIT i CIT, czy pieniądze, które dana gmina polska otrzymuje, są adekwatne. Żaden minister, nie pamiętam, żeby jakkolwiek minister finansów odpowiedział na pytanie, czy dana gmina otrzymuje odpowiednią ilość pieniędzy do swojego budżetu. Jest to trudne do realizacji, a władza bez pieniędzy jest dość karykaturalną władzą.

Poza tym wszyscy w Polsce mówimy, i słusznie, o wielkich pieniądzach z Unii Europejskiej. Ale warto wiedzieć, jak polskie samorządy są krzywdzone pod względem subwencji, chociażby oświatowych. Powiem państwu, że Łęczycy nie potrzebuje pieniędzy unijnych. Dajcie nam

tylko tyle subwencji oświatowej, ile się należy, a spokojnie damy sobie radę.

I ostatnia sprawa, którą chciałbym poruszyć w swojej wypowiedzi. Chodzi o kontrdziałanie władzy centralnej, warszawskiej. Dajcie polskim samorządom więcej samorządności, a wtedy będziecie mieli pewność, że Polska będzie silnym państwem.

Jest też dyskusja o polskim powiecie jako drugim elemencie samorządu terytorialnego. Polski powiat jest dzisiaj karykaturalny, bo nie ma jasnych reguł finansowania, jest krytykowany, i słusznie, bo ze względu na obecny sposób finansowania jest niepotrzebny. I rzadko mówi się o tym, że w Polsce są dwa rodzaje województw – i rządowe, i samorządowe. Tego się w ogóle nie krytykuje. Chciałbym tylko poprosić, jeżeli jest to możliwe, o to, żeby polski samorząd pokazał na tle samorządu europejskiego i spowodował powrót do samorządności z lat dziewięćdziesiątych, z jej początków. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dziękuję.
Pan Kozak prosił o głos.

Pracownik Naukowy w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG w Instytucie Ameryk i Europy na Uniwersytecie Warszawskim Marek Kozak:

Marek Kozak, Uniwersytet Warszawski.

Chciałbym pogratulować wyników badań. Właśnie badań, nie tylko jednego badania. Oczywiście mam świadomość, że gdyby przepytała mieszkańców, to być może doszłyby problemy, które tutaj się nie pojawiły, ale to jest inna historia, wiadomo, że każde badanie jest trochę inne.

Ja chciałbym przejść do wątku, który wydaje mi się najistotniejszy, dotyczącego patrzenia nie tyle wstecz, ile w przyszłość, odnoszącego się do tego, co zaproponował pan sędzia Stępień, żeby przemyśleć pewne sprawy. I takie trzy sprawy wydają mi się – mnie jako trochę teoretykowi, trochę praktykowi – szczególnie ważne i zasługujące po dwudziestu paru latach na uwagę i być może rozwiązanie.

Po pierwsze, kwestia hierarchii poziomów samorządowych. Podkreślam: jeszcze poziomów, bo to nie jest żadna drabina, tu nie ma żadnej zależności, to jest pełna autonomia poszczególnych poziomów samorządowych. Wydaje mi się, że w przypadku zagospodarowania przestrzennego po prostu cierpimy z powodu braku systemowego uporządkowania. Moim zdaniem to naprawdę wymaga refleksji.

Druga kwestia. W zupełności popieram to, co pan profesor powiedział, że kwestie zrównania praw podatkowych powinny być po dwudziestu pięciu latach podstawowym elementem demokratycznego państwa. Nie widzę powodu, żeby utrzymywać zmiany, które być może dwadzieścia parę lat temu były uzasadnione, ale dzisiaj już straciły, moim zdaniem, podstawy i uzasadnić ich naprawdę się nie da. Tam, gdzie to możliwe, powinno się je po prostu zlikwidować i wyrównać prawa wszystkich obywateli.

Trzecia kwestia, która mnie zastanawia szczególnie. Obserwuję, że wielu ludzi nie ma po prostu żadnej wiedzy ekonomicznej. Wydaje mi się, mam taką nadzieję, że samorząd mógłby odgrywać właśnie rolę edukatora, dopilnować, żeby została przekazana wiedza o tym, jak funkcjonuje gospodarka, jak funkcjonują na przykład instytucje europejskie, jak funkcjonuje polityka spójności w okresie 2016–2020, bo obawiam się, że będzie to duże zaskoczenie dla wielu ludzi w Polsce. Krótko mówiąc, trochę wiedzy także o paradygmacie. Wydaje mi się, że gdyby zajął się tymi trzema sprawami, byłoby to z wielką korzyścią dla całego społeczeństwa i w przyszłości pewnie by się jakoś odbiło również na tych badaniach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dziękuję bardzo.
Pan Adam Kowalewski. Proszę bardzo.

Przewodniczący Rady Nadzorczej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Adam Kowalewski:

Adam Kowalewski, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

To jest badanie robione z pozycji wójtów, burmistrzów i to jest ich ocena. Trzeba o tym pamiętać. Pojawiają się tu więc kwestie, powiedziałbym, dosyć zaskakujące. Mówi się, że gminy w takim stopniu, w jakim wynika to z badań, dbają o interes publiczny i interes wspólnoty. Według mnie, tak wynika z moich doświadczeń – jestem architektem, urbanistą przestrzennym, mam też wykształcenie ekonomiczne – to jest nieprawda. Są robione badania na ten temat. Sędzia Stępień, ja i jeszcze parę innych osób podpisaliśmy program, nie taki krótki, który dostał pan premier. Pokazujemy tam straszliwe straty. Bo jeśli nie prowadzi się polityki przestrzennej wysokiej jakości, to są koszarne koszty i straty społeczne. A budżet gminy jest przeznaczany nie na to, co ważne, lecz na rozrzutną urbanizację. Tak że trzeba być tutaj ostrożnym. Uważam jednak, że samoocena jest ważna i trzeba ją poznać.

Druga sprawa jest innej natury. Moim zdaniem nie ucieknie się od problemu kadencyjności, i to z kilku powodów. Podam takie przykłady. Parę miesięcy temu, w tej sali jeden z wojewodów opowiedział mi historię, którą był wyraźnie poruszony. Powiedział tak: była u mnie delegacja gminy – wymienił nazwę – przyszły panie i płakały. Chodziło o to, od 1989 r. jest u nich ta sama rada gminy. Dwóch radnych się zmieniło, bo umarli. Gmina jest na samym końcu rozwojowych korzyści, z funduszy nie korzysta. Krótko mówiąc, generalny upadek. Ja pytam: to dlaczego nie działacie?

I drugi przykład. Jechałem przez Grudziądz, gdzie byłem parę lat wcześniej i wówczas było widać, że to miasto się rozwija. Tymczasem teraz patrzę, a to miasto ruina, pozamykane restauracje itd. Rozmawiam z parkingowym i pytam: co się tu u was dzieje? I on zaczął mi opowiadać o tym, że rządzi jakaś klika. Mówię o fragmentach tego krajobrazu. Ograniczenie kadencyjności nie rozwiąże problemu. Może go rozwiązać tylko społeczeństwo świadome

tego, co chce, wykształcone i silne. Ale musimy pamiętać o detalach, bo one też są ważne. Z innego opracowania, z referatu, który usłyszałem, wynikało, że w gminie jest parę tysięcy ludzi, wójt decyduje o paruset posadach, a ponieważ większość rodzin w gminie jest powiązana, ten wójt nadal będzie wybierany, na tym bowiem opiera się byt ekonomiczny dużej części społeczności tej gminy. Może to jest nieprawda, ale mówił to ktoś, kto zaczął to badać. Może Cezary, jako socjolog, też coś na ten temat powie. Krótko mówiąc, obraz jest skomplikowany. Jest bardzo zła sytuacja, w której duża część gmin jest zadowolona z siebie, jak wynikało z tej samooceny, i nie chce zmian. W mojej dziedzinie jest wyraźnie opór, żeby cokolwiek zmieniać, bo bardzo niedobry układ jednak wielu wójtom odpowiada.

Stoimy przed koniecznością, o czym nasz prezes powiedział, dokonania refleksji. Jako fundacja zorganizowaliśmy parę debat, dyskusji na różne tematy – od oświaty, poprzez planowanie przestrzenne, po klimat i środowisko. Wszędzie fachowcy mówili: jest wspaniale, olbrzymi sukces, samorządy są olbrzymim sukcesem. Jest jednak jeszcze sporo do roboty i to jest zrozumiałe, bo samorządy mają dwadzieścia pięć lat, podczas gdy w gminach europejskich – siedem, osiem wieków. Jeśli prawdą jest, że ciągle jesteśmy wschodnim narodem, o czym tu mówiono, to znaczy że tym więcej roboty przed nami. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dziękuję.

Pan senator Niewiarowski się zgłaszał.

Senator Ireneusz Niewiarowski:

Dziękuję.

Smutny obraz się wyłania z tych badań, gdy się uwzględni to, co powiedział mój poprzednik, to znaczy że tak odpowiadają liderzy, wójtowie, burmistrzowie i że z ich odpowiedzi wynika duże samozadowolenie. Myślę, że wpływ na to mógł mieć także okres, w którym przeprowadzono badania. Gdy powiążemy to z wynikami wyborów, to ten samokrytycyzm jak gdyby samoczynnie ucieka.

Ja chciałbym zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, mówi się tu o kadencyjności. Tymczasem nie w tym jest problem. Problem jest w słabości społeczeństwa obywatelskiego, które nie wyłania odpowiedniej liczby liderów, a liderzy, którzy byli poddani badaniom, nie czynią wysiłku, żeby kreować liderów. Można to pokazać na przykładzie lokalnych grup działania. Są trzy elementy: samorząd, biznes i organizacje pozarządowe. I te lokalne grupy zostały przejęte, w dużym stopniu oczywiście, przez samorządy, które pilnują, żeby nie wyłonili się liderzy, którzy im w przyszłości zagrażą. Również naruszają zasady ich funkcjonowania. One powinny działać na swoim obszarze, poprzez lokalny plan rozwoju itd. A tak naprawdę po cichu dzieli się drobne inwestycje na poszczególne gminy, a nie działa całościowo, tak jak się powinno działać.

Teraz druga kwestia, na którą chcę zwrócić uwagę, ubożenie infrastruktury, inwestycji itd. Jest to zrozumiałe, bo środki europejskie... itd. Pewnie taka jest też ocena

wyborców, poprzez to oceniają liderów gmin, ale też liderzy gmin nie robią nic, żeby były wprowadzone inne elementy ocenne. Czyli jest czas inżynierów, a nie docenia się budowy kapitału społecznego. Uważam, że jeśli chodzi o ten wynik, tę 1/3 pytanym, jest to przesada, bo oni doskonale wiedzą, co trzeba odpowiedzieć. Praktyka wygląda znacznie gorzej, cesarski styl sprawowania władzy jest dość powszechny.

I trzecia kwestia, budżet obywatelski a fundusz sołecki. Budżet obywatelski to jest fantastyczna rzecz, dobrze wprowadzana. Zgadza się co do nazwy, że mogła być lepsza. Na tym też zaważyły wybory. Owszem, ruchy miejskie, autentyczne, powodowały, że te budżety zaczęły rosnąć. Dobrym przykładem jest Poznań. W okresie wyborów był wysyp, bo przychodził prezydent czy burmistrz, „rzucił” budżet i od razu mówił, jaką sumę przeznaczy. I o to chodziło. Teraz to wyrządzi bardzo dużo złego, bo zniechęci w jakimś stopniu do tej kwestii. Ja myślę, że znacznie lepszym pomysłem jest fundusz sołecki, ale ważne jest też to, jak on będzie realizowany. W tym wypadku jest autentyczne uczestnictwo mieszkańców, a nie dyskusje, nie głosowania. Jest fizyczny udział w przedsięwzięciach. Myślę, że i liderzy samorządowi, i inni mogliby podjąć duży wysiłek, bo samo prawo tu nie wystarczy, trzeba tam dobrej praktyki. I właśnie to może wzmocnić społeczeństwo obywatelskie na samym dole. A takie rozwiązania jak fundusz sołecki lub podobne powinny znaleźć zastosowanie również w miastach, żeby ożywić dzielnice, osiedla, jakieś miejsca, gdzie mieszkańcy są blisko siebie i mogą tworzyć pewną wspólnotę. To będzie budować społeczeństwo, a wtedy pojawią się też liderzy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę panią.

Kierownik Katedry Zarządzania Zasobami Ludzkimi na Wydziale Zarządzania na Uniwersytecie Łódzkim Zdzisława Janowska:

Zdzisława Janowska, wielokrotna parlamentarzystka, jak również radna pierwszej kadencji rady miejskiej w Łodzi, nauczyciel akademicki na Uniwersytecie Łódzkim.

Z wielkim zainteresowaniem przysłuchiwałam się prezentacji wyników i wypowiedzi wszystkich państwa. Mnie poruszany tu problem niezwykle frapuje. Prowadzę przedmiot, który nazywa się: zarządzanie zasobami ludzkimi. Obserwuję gminy, znam je, badam, piszę o nich, uczestniczę w ich życiu. I mnie frapuje coś, o czym nie było tu mowy, mianowicie nie został pokazany związek między kadencyjnością a rozwojem gmin.

Patrzę na pana prezydenta. Najłatwiej pokazać problem na przykładzie. Pan prezydent robi dobrą robotę, ale nie wiem, czy jego następcą będzie jego robotę kontynuował. Pan prezydent miał swoją kadrę urzędniczą przez wiele lat, sprawdzoną, która miała określone kwalifikacje i kompetencje. Nie wiem, czy jego następcą nie spowoduje wymiany

kadr. Daję tutaj przykład, ale to jest coś, co jest powszechne, co występuje. Niestety, jest karuzela stanowisk. Z jednej strony nie chcemy kadencyjności, a z drugiej strony dobra kadencyjność, która rozwija gminy, która buduje strategię rozwoju gminy, jest pożądana, ponieważ stabilizuje kadry. Myśmy jeszcze nie dorosli do tego, żeby zrobić korpus służby cywilnej. W państwie też nie, chociaż chcielibyśmy go mieć. To co jest, to jest pozorny korpus służby cywilnej. Nie mamy korpusu służby cywilnej dla gminy, nie wiem, czy kiedykolwiek się go dochowamy. Mamy za to rozwinięte, niestety, kumoterstwo, korupcję, układy, klikowość. I wiadomo, że kiedy kończy się dana kadencja, ludzie siedzą na walizkach – urzędnicy, cały sztab urzędników – bo nie wiedzą, czy ich szef wygra i czy zostaną na stanowiskach, czy też nie. Wymiana stanowisk to koszty. Tak więc ten problem bardzo mnie frapuje i myślę, że powinniśmy się nim zainteresować. Wybory a rozwój gminy. W jakim stopniu wybory pozwalają kontynuować ustaloną, dobrą strategię, a w jakim, nie daj Boże, ją burzą?

Ja akurat jestem z Łodzi i znam przykłady łódzkie, gdzie nastąpiła wymiana i nastąpiło całkowite odejście od określonej, dobrej strategii rozwijającej miasto, a zaczęto przekonywać społeczeństwo, że dopiero teraz będzie dobrze.

Tak więc koszty – koszty zatrudniania nowych ludzi, koszty zwalniania, podział łupów. O tym w ogóle nie mówimy. Karuzela stanowisk.

Burmistrzowie i prezydenci są zadowoleni. Tak wynika z tego badania. Oczywiście bardzo ważna jest druga strona medalu. Dlatego zgadzam się z tym, że nie jest tak dobrze, jak wynika z tych badań. Władza nic nie mówiła o problemach społecznych, głównie liczyła się infrastruktura, liczyły się usługi publiczne. Tymczasem wiadomo, że nie ma mieszkań komunalnych, wiadomo, że szerzy się bieda, ubóstwo, wiadomo, że nic nie robimy z budownictwem socjalnym itd. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dziękuję.

Proszę państwa, są dwa zgłoszenia do dyskusji, jest i trzecie. Na tym poprzestaniemy, bo chciałbym jeszcze umożliwić komentatorom zabranie głosu.

Bardzo proszę.

Przewodniczący Sejmiku Województwa Podlaskiego Marian Szamatowicz:

Bardzo dziękuję.

Marian Szamatowicz, przewodniczący Sejmiku Województwa Podlaskiego.

Proszę państwa, i w prezentacji, i w dyskusji uwagę poświęcono głównie wójtom, burmistrzom, natomiast marginalnie został potraktowany samorząd wojewódzki i jego rola. Ośmielony wypowiedzią pana sędziego Sępnia, który opowiedział anegdotę, pozwolę sobie powiedzieć, jakie skojarzenie mnie się nasunęło. Oto Napoleon wjeżdża do miasta. Nie oddano jednak salwy, więc on zapytał, dlaczego nie oddano. Jest sto powodów, cesarzu. Przede wszystkim, nie mamy armat. Wystarczy. Dziękuję.

To skojarzenie pojawiło się w momencie, kiedy pan powiedział podczas swojej prezentacji, że głównym problemem samorządów są finanse, brak adekwatnego finansowania zadań zleconych, niskie dochody własne. Teraz odniosę to do roli samorządu, któremu zlecono zadania opieki zdrowotnej. Na ostatnim miejscu w pana prezentacji była dostępność do specjalistycznej opieki zdrowotnej.

Proszę państwa, to się w ogóle nie poprawi. Samorządy wojewódzkie są w stanie finansować inwestycje dzięki pomocy funduszy unijnych. Ale w tej chwili jest dość jednoznaczne stanowisko – próbowaliśmy tę sprawę analizować – mechanizmy proste pod tytułem „restrukturyzacja, zmiany kadrowe”. Niestety, one tej sprawy nie załatwią.

Panie Przewodniczący, zwracam się tutaj do komisji, żeby rozpoczęła wreszcie dyskusję o charakterze może nawet ustrojowym, bo środki przeznaczone na ochronę zdrowia są za małe. Narodowy Fundusz Zdrowia jest hegemonom, który w sposób biurokratyczny próbuje dysponować środkami finansowymi, ale za nic nie odpowiada. Odpowiedzialność ponoszą samorządy. Dlatego mam taki postulat: trzeba rozpocząć dyskusję o zwiększeniu środków na ochronę zdrowia, należy myśleć o dopuszczeniu innych ubezpieczycieli niż tylko ZUS, a także zreformować sposób dyspozycji środków, czyli Narodowy Fundusz Zdrowia. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Przepraszam czy pan jest lekarzem?

(Przewodniczący Sejmiku Województwa Podlaskiego Marian Szamatowicz: Tak, jestem lekarzem.)

Dziękuję.

Proszę bardzo.

Starosta Powiatu Kwidzyńskiego Jerzy Godzik:

Jerzy Godzik, starosta kwidzyński.

Zgadzam się z moim przedmówcą. W tych badaniach państwo nie uwzględniliście również powiatów ziemskich, tymczasem chyba wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego, że ich sytuacja jest coraz gorsza. Gdy reforma była uchwalana, założenia rządowe były inne. A w rezultacie wyszło co innego. Przede wszystkim powiatów jest za dużo. Są na przykład bardzo małe powiaty, które praktycznie już tylko administrują, bo na nic więcej ich nie stać. Mój powiat jest osiemdziesiąt tysięcy, ale uważam, że też jest za mały. Powiaty powinny mieć co najmniej sto pięćdziesiąt tysięcy mieszkańców. I tym biednym powiatom co chwilę państwo wrzuca coraz to nowe zadania, oczywiście bez środków, o czym państwo również dobrze wiecie. Dlatego dobrze by było, aby podczas analizy zestawili gminne jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami typu powiat. W powiecie starosta jest wybierany przez radę powiatu, nie ma wyborów bezpośrednich starosty. To się miało zmienić, ale się nie zmieniło. Wiadomo, że względów politycznych. Pytanie: który model jest lepszy? Gdy starosta jest wybierany przez radę powiatu, to w pewnym momencie musi zawierać układy, sojusze polityczne, a jeśli nawet do

wyborów startuje ze swoim programem, to i tak nie może go zrealizować, bo później trzeba się z kimś połączyć i re-alizować coś zupełnie innego.

Tak że apeluję w ogóle do Senatu, żeby bardziej się zajął powiatami ziemskimi. Sytuacja powiatów ziemskich w Polsce jest coraz gorsza. Na pewno państwo dostajecie apele ze strony Związku Powiatów Polskich. Był tutaj pan Rudolf Borusiewicz... Chyba już go nie ma. Tak że o to bym prosił. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Dziękuję bardzo.
Może teraz pani.

Burmistrz Gminy Kołaczyce Małgorzata Salacha:

Dziękuję bardzo. Małgorzata Salacha, burmistrz miasta i gminy Kołaczyce, małej gminy koło Jasła.

Proszę państwa, ja chciałabym się odnieść do tej dyskusji, której się przysłuchuję, o modelu gminy zachodnim i modelu gminy polskim. Państwo chyba zauważyliście, że na Słowacji, w Austrii czy w Niemczech gmina to jest jedna miejscowość. U nas natomiast gminę tworzy kilkanaście miejscowości. Dlatego w tamtych państwach łatwiej było zbudować społeczeństwo obywatelskie. Myślę, że to jest ważne. Jeśli w jednej małej miejscowości wybudujemy przedszkole, to wiadomo, że ono już jest i budować przedszkola już nie musimy. Możemy teraz budować drogę, przepust, most. W jednej miejscowości łatwiej dotrzeć do ludzi i łatwiej z nimi pewne sprawy załatwić, demokracja jest bezpośrednia. Trudniej jest natomiast przedstawicielowi władzy gminy dotrzeć do kilkunastu miejscowości, tak jak u nas.

Zgodzę się z panem, że fundusze obywatelskie to nie jest rozwiązanie na dziś, chyba musimy jeszcze troszeczkę poczekać. U mnie nie ma funduszy obywatelskich, są tak zwane fundusze sołeckie. Ale te fundusze sołeckie moim zdaniem są tak skonstruowane, że generalnie jako władza wykonawcza czasami realizują durne pomysły, które zgłosi jakaś grupa piętnastu osób w danej miejscowości. Bywa, że na zebraniu jest raptem szesnaście osób. Ludzie nie przychodzą, nie są zainteresowani. I ja muszę realizować te durne pomysły. Czasami na przykład marzeniem sołtysa czy kogoś jest zbudowanie pomnika w danej miejscowości. I ja to realizuję. Kolejny przykład. Jeśli w jednej miejscowości wybudowano wiatę, to w innych też wiaty budują, bo się spodobała, bo jest fajna. Nawet jeśli większość radnych uważa, że taka wiatka nie jest potrzebna w danej miejscowości, że najpierw trzeba naprawić dom ludowy, bo nie ma okien, bo nie ma centralnego ogrzewania, bo są ważniejsze sprawy. Tym bardziej że jako gminy wiejskie mamy małe fundusze, a jeśli wydzielimy jeszcze fundusze sołeckie, to zostają czasami bardzo ograniczone środki na realizację często dużych inwestycji. W takiej gminie jak moja gmina, jeśli chcę zbudować dużą inwestycję, na którą potrzeba miliona złotych, to muszę to zrobić kosztem innych miejscowości, one muszą czekać na inwestycje.

Jeszcze chciałabym powiedzieć, że nie zgadzam się z panem, który powiedział, że liderami zawładnęły samorządy. Proszę państwa, gdyby nie samorządy, liderów na wsi by nie było. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, osi czwartej Leader, te programy były skierowane do inicjatywy oddolnej. Ale kto miał przejąć oddolną inicjatywę, skoro na początek w programie nie było środków na założenie biura, na prowadzenie administracji, na przygotowanie strategii danego regionu?

Może państwo będziecie uważać, że mam absolutną władzę, ponieważ od pięciu lat jestem prezesem Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania Nowa Galicja”. To z mojej inicjatywy powstał na moim terenie Leader, to ja zaprosiłam wójtów poszczególnych miejscowości, zaprosiłam liderów małych społeczności i stworzyliśmy Leadera. Ale gdyby nie samorządy i ich składki członkowskie, Leader, proszę państwa, by nie ruszył na moim terenie, ponieważ w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich nie było środków na zapewnienie startu dla biur. Kto miał je sfinansować? Osoba, która nie miała środków? Proszę państwa, czasami myślę, że jest to niesprawiedliwe.

Jest piękna perspektywa, następny okres finansowania Leadera. Z projektu rozporządzenia wynika, że środki mają być przeznaczone na przygotowanie nowej strategii, na przygotowanie biura do nowej perspektywy.

Proszę państwa, myślę, że Leader w tej perspektywie działał tylko dzięki samorządom i ich wkładowi finansowemu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, ponieważ senatorowie mają tu przewagę, to na zasadzie pełnego wyjątku jeszcze senator Pająk, który się zgłosił jako starosta, jak rozumiem...

Senator Andrzej Pająk:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jako wójt i były starosta, który na tych stanowiskach spędził w sumie ponad dwadzieścia jeden lat, chciałbym nawiązać do szanownego przedmówcy. Ja uważam, że starostowie powinni być wybierani w wyborach bezpośrednich. To, co się dzieje ostatnio i co się działo poprzednio – sam troszeczkę tego doświadczyłem – to naprawdę cuda, cudeńka.

Kiedyś byłem liderem z komitetu, mieliśmy 45% głosów. Gdybym startował indywidualnie... I było jasno napisane: to jest nasz kandydat na starostę. I co się potem okazało? Dwóch nas sprzedało i do widzenia. Wszystko się rozpadło. I tak to wygląda. Dlatego uważam, że starosta powinien być wybierany bezpośrednio.

A z drugiej strony, proszę państwa, dlaczego tak jest, że starostę grodzkiego wybiera się bezpośrednio, a starostę ziemskiego pośrednio? Dlaczego tak jest? Przecież i to jest szef danej jednostki, i to jest szef danej jednostki. Dziwne.

Kolejna sprawa. Chciałbym, żeby ewentualnie były wybory jednomandatowe do powiatów. Kiedy w gminach były wybory w okręgach wielomandatowych, to była bardzo ciekawa sytuacja. Mój brat mieszkał po jednej stronie rzeki,

a ja po drugiej. On głosował w okręgu jednomandatowym, a ja w czteromandatowym. On oddawał głos na jednego kandydata, a ja oddawałem głos na czterech. Dwóch takich samych obywateli, tyle że różne okręgi wyborcze, on głosował w jednym, ja w drugim. To się akurat zmieniło, teraz są okręgi jednomandatowe i uważam, że to bardzo dobrze. W powiatach też powinny być okręgi jednomandatowe, wybory bezpośrednie. Ewentualnie jeżeli są listy, proszę państwa, i myślę, że to jest uwaga i do Sejmu, i do urzędu marszałkowskiego, to w okręgu wyborczym trzy-mandatowym na listach powinno być trzech kandydatów, a nie sześciu. Bo największe skłócenie, że tak powiem, środowisk następuje nie z przeciwnikami tylko wewnątrz i przy układaniu list.

Poza tym w powiecie wielu mówi: no w imię czego ja mam biec „na zajęcia”? Skoro jest trzymandatowy okręg, a startuje sześciu, to niejako z założenia trzech jest „na zajęcia”. Z drugiej strony rzadko się zdarza, żeby trzech zdobyło trzy mandaty. Są takie przypadki, u mnie tak się zdarzyło, ale to są bardzo rzadkie sytuacje. Tak więc, czy nie warto by się nad tym zastanowić? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepiol:

Dziękuję bardzo.

Droży Państwo, chciałbym zapytać panelistów, czy mają jakieś komentarze.

(*Głos z sali:* Tak.)

Tak. To w tej samej kolejności.

Bardzo proszę.

Prezes Związku Miast Polskich Ryszard Grobelny:

Najpierw, Panie Przewodniczący, odniosę się do kwestii samooceny. Gdyby w tej chwili przepytac liderów krajowych koalicji rządzącej, jaka jest ich samoocena, jeśli chodzi o rozwój Polski, to pewnie okazałoby się, że w większości pozytywna. Przepytano liderów lokalnych, jaka jest ich ocena rozwoju lokalnego. W naturalny sposób... Warto zwrócić uwagę w tym badaniu, że ci bardziej krytyczni zauważali rzeczywiste problemy, bo się okazało, że tam częściej dochodziło do zmiany władzy. Ale oczywiście tę poprawkę lokalnych liderów partii rządzącej trzeba po prostu wziąć pod uwagę w tym badaniu. Dlatego ono tak, a nie inaczej wyglądało.

Mnie bardzo zaniepokoiła jeszcze jedna rzecz. Taki jest jednak wynik badań. Pokazuje on, że samorządowcy, którzy skupiali się na rozwiązywaniu jednego z głównych, zauważonych przez wszystkich samorządowców, problemów, a więc problemu finansowego, częściej przegrywali wybory. Jednym słowem, jest wniosek, że taki populizm, a nie twarde trzymanie się finansów, sprzyja strategii rządzenia, co jest smutnym wnioskiem. Może dla mnie jest to lekkie usprawiedliwienie, bo w finansach zawsze byłem silniejszy niż w innych aspektach rządzenia. Tak że taki jest wniosek.

Nie będę tu rozwijać wszystkich wątków, powiem tylko, że wiele aspektów tego badania jest bardzo ciekawych. Oczywiście ono nie odpowiada na wszystkie problemy

samorządów, a już na pewno nie wszystkich szczebli samorządu. Chcę jednak zwrócić uwagę na to – teraz będzie trochę własnych doświadczeń – że jednak demokracja zakłada wymianę kadry. I jest naturalne, że gdy się startuje w wyborach, to czasami się przegrywa. Oczywiście to powoduje jakieś zmiany w gminie, bo skoro mieszkańcy wybrali inne rozwiązanie, zresztą musieli się postarać o większą frekwencję, czyli zmobilizować do tej zmiany, co wynika z tych badań, to znaczy że była jakaś przyczyna, taką mieli wolę. Smutne jest nawet nie to, że wymieniane są kadry, lecz to, że nawet te aspekty, które były w strategiach rozwojowych i publicznie zostały przedyskutowane, osiągnięto w tej sprawie konsensus, nowi bardzo często chcą zmienić, no bo wypada je zmienić. To jest smutne i to może destabilizować strukturę rozwojową Polski. Nie ma jednak na to rady, musimy po prostu się nauczyć, że sprawy, które zostały przedyskutowane, powinny mieć pewien element stabilności. Tego nie da się zadekretować żadną ustawą, żadnym dezyderatem Senatu czy kogoś innego. Po prostu to jest kwestia naszej dojrzałości demokratycznej.

Przewodniczący Janusz Sepiol:

Pan profesor.

Dyrektor Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG w Instytucie Ameryk i Europy na Uniwersytecie Warszawskim Grzegorz Gorzelak:

Dziękuję bardzo.

Sądzę, że dylemat, czy jesteśmy na wschodzie, czy na zachodzie, rozwieje zacytowanie klasyka. Otóż Mrozek mówił, że jesteśmy na wschód od zachodu i na zachód od wschodu. Tak że ten problem został w ten sposób rozwiązany, Panie Sędzio, możemy go uznać za były.

Liderzy. Dawno temu prowadziliśmy długie badania na temat liderów lokalnych. I do dzisiaj je prowadzimy. Z naszych analiz wynika, że nie ma sukcesu bez lidera, że lider jest warunkiem koniecznym, a czasem nawet wystarczającym, żeby osiągnąć sukces, bo potrafi skupić wokół siebie elitę, przedsiębiorców, potrafi założyć instytucje lokalne. Najrozmaitsze nasze badania pokazują – sądzę, że Cezary to potwierdzi – że liderzy, ci doskonali, to są naprawdę osoby, które potrafią skomponować właściwy zestaw czynników rozwoju lokalnego, właściwy z punktu widzenia specyfiki danego układu lokalnego. I ci liderzy są bardzo różni. W jednej gminie można zarządzać w sposób menadżerski, w innej gminie trzeba zarządzać przez instytucje, a w jeszcze innej trzeba się odwołać do społeczności lokalnej. Ale dobry lider potrafi ten zestaw czynników właściwie skomponować. To jest pierwsza uwaga.

Druga uwaga. Mówimy o kadencyjności i o tym, że w niektórych gminach źle się dzieje, dlatego że mieszkańcy wybierają niewłaściwych liderów. Dajmy ludziom prawo do błędu. Samorządność polega też na samoodpowiedzialności. I takich przypadków, kiedy jest jakaś lokalna klika, która hamuje rozwój gminy, jest na pewno znacznie mniej niż przykładów mniejszego lub większego sukcesu lokal-

nego. I jeżeli będziemy się orientowali na te przykłady negatywne, wprowadzimy twardą dwukadencyjność, to zamordujemy prawdziwych liderów, którzy przez kilka kadencji przyczyniają się do rozwoju gminy. Mnie się wydaje, że należy się orientować na najlepszych, a nie rozwiązywać problemy najsłabszych. Skoro samorządność polega na sprawdzaniu legalności, a nie celowości działań samego samorządu, to tym bardziej dotyczy to mieszkańców. Dziękuję za... Chodziło mi o gminy rolnicze, a nie gminy wiejskie. Gminy podmiejskie są czymś innym. Z kolei z analiz wielkości dochodów własnych na mieszkańca wynika, że duże miasta Polski Wschodniej: Lublin, Rzeszów, Kielce, Białystok, nie są w stanie rozlać zamożności wokół siebie tak sprawnie, jak miasta gmin Polski Centralnej i Zachodniej. Czyli gminy podmiejskie na wschodzie są też relatywnie słabsze niż gminy podmiejskie w innych częściach kraju.

Marek Kozak, mój przyjaciel z EUROREG, powiedział, na co powinniśmy się orientować w przyszłości. Mnie się wydaje, że to jest zagadnienie wykraczające poza dzisiejsze obrady, ale warto pamiętać, że są chyba dwa tematy, które należy podjąć możliwie pilnie, nie tylko w formie refleksji naukowej, lecz także w działaniach politycznych i ustawodawczych.

Po pierwsze, chodzi o kwestię zarządu metropolitarne. Skoro wiemy, że metropolie rządzą światem i jeżeli uznamy, że duże miasta są łącznikami Polski – polskiej gospodarki i polskiej kultury – ze światem zewnętrznym, a to jest teza, z którą się zgadzam, to musimy zdawać sobie sprawę z tego, że niewykorzystanie wynikających z tego możliwości, brak właściwego zarządu metropolitarne jest hamulcem rozwoju całego kraju. Kłopoty Warszawy... Przecież to jest sprawa pani prezydent, żeby wpływać na to, żeby Pendolino nie sparaliżowało ruchu kolei podmiejskiego i sąsiednich gmin. To nie jest tak, że moja chata z kraja i nikogo już nie obchodzi jak ludzie dojeżdżają do pracy w Warszawie. Zarząd metropolitarne mógłby mieć na to wpływ. Tak więc jest potrzebny sprawny zarząd metropolitarne. To jest bardzo trudny, ustrojowy temat. Pan sędzia wie o tym najlepiej.

Po drugie, powiat grodzki. Warto zbadać, jak funkcjonują powiaty grodzkie, zobaczyć, jaka jest pustka wokół nich i bieda w postaci powiatów ziemskich, jak te układy funkcjonalne są dysfunkcjonalne. I być może refleksja na temat powiatu grodzkiego czeka nas w najbliższej przyszłości.

Polska gmina. W czwartek, piątek zamykamy konferencję końcową programu w ramach siódmego programu ramowego, który koordynowałem przez trzy lata. Nie badaliśmy samorządów terytorialnych w skali Europy Środkowo-Wschodniej. Jeden wynik jest jednak ciekawy. Otóż sukcesu polskiej szkoły na tle międzynarodowym analitycy upatrują w tym, że polska szkoła podstawowa i gimnazjum są zarządzane przez silną gminę. I to mimo wszystkich dysfunkcjonalności i trudnych relacji między nauczycielami a burmistrzem, wójtem w związku z Kartą Nauczyciela itd. Silna gmina jest jednym z warunków sukcesu oświatowego, który został potwierdzony badaniami PISA.

Mówiłem już Adamowi, przywołałem pana profesora Pajestkę, że jest też kwestia refleksji nad ponadczasowością różnych procesów. Pan profesor Pajestka pisał o roz-

wojowej misji władzy, analizując dążenia władz PZR do rozwijania kraju za wszelką cenę. To jest dzisiaj widoczne nawet w małej gminie. Władza zawsze ma pokusę, żeby rozwijać, rozwijać za wszelką cenę i dzięki temu zapisać się w pamięci przyszłych pokoleń. Dziękuję.

Wiceprezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Jerzy Stępień:

Chciałbym tylko powiedzieć, że pisząc ustawę samorządową, myśleliśmy o trzech metropoliach: Warszawa, Trójmiasto oraz aglomeracja katowicka. Przynajmniej na początku chcieliśmy stworzyć związki takich gmin przymusowych. Niestety Sejm kontraktowy nie zgodził się na tę instytucję, podobnie jak i na instytucję dyrektora miejskiego.

Na koniec, proszę państwa, dwie sprawy. Mianowicie pan prezydent Grobelny powiedział w odniesieniu do samorządu, że demokracja wiąże się z wymianą kadry. I tak, i nie. Demokracja wiąże się z wymianą polityków, ale też ze stabilizacją kadry i jej profesjonalizacją, o czym mówiła tutaj pani senator zaniepokojona właśnie tym, że gdy dochodzi do zmiany warty politycznej, zaczyna się polityka brania łupów. Amerykanie rozstali się z tym już w połowie XIX wieku, a my postępujemy tak, jak Amerykanie w XIX wieku. Europa Zachodnia już w XVIII wieku rozumiała, co to jest służba cywilna i jak należy te sprawy rozwiązywać. Co więcej, paradoksalnie, elity II Rzeczypospolitej lepiej rozumiały demokrację, wprowadzając ustawę o służbie cywilnej już w 1922 r. Nasza pierwsza ustawa o służbie cywilnej, notabene zła, to jest dopiero... W naszej ustawie o pracownikach samorządowych była instytucja mianowania. Już dawno jej nie ma, tymczasem była to instytucja, która miała ustabilizować kadry. Politykom to się jednak nie podobało.

Na koniec, proszę państwa, bardzo smutna refleksja, kasandryczna. Ale tak samo kasandrycznie mówi profesor Górski, tak samo mówił Michał Kulesza, który już dwa lata temu stwierdził, że nie mamy samorządu, że to nie są rady samorządowe, lecz rady narodowe. To powiedział Kulesza dwa lata temu. I ja też w pewnym momencie powiedziałem, że nie mamy samorządu, w tej chwili mamy już samodzierżawę. Może za mocno to powiedziałem, ale chciałem ostrzec społeczeństwo.

Proszę państwa, jesteśmy przekonani, że rozwój społeczny jest linearny i zawsze jest krzywa wznosząca, zawsze będzie lepiej. Ale to nieprawda. Można powiedzieć, że znacznie więcej demokracji było w miastach w XIII i XIV wieku, a na wsiach w XIV i XV wieku. Później to się popsulo. Przecież był nawet samorząd wiejski, był zasadzka, były sądy ławnicze. W jaki sposób zniknął samorząd wiejski? Ano w ten sposób, że dziedzice, ci nasi potentaci, wykupywali sołectwa. A kiedy wykupili sołectwo, to zniknął samorząd. Już w XV w XVI wieku właściwie nie było samorządu wiejskiego. Później, dopiero w połowie XVI wieku, zaczęła się pańszczyzna. Dziś patrzymy na to jak na niewolnictwo, wstydzimy się tego, ale właśnie odejście od samorządu spowodowało, że w XVII i XVIII wieku poszliśmy w kierunku oligarchizacji życia. I to wykończyło Polskę, oligarchizacja w XVIII wieku.

I drugi przykład. Po I wojnie światowej na terenach po zaborze austriackim, po zaborze pruskim był znakomity samorząd. Jednak już w latach trzydziestych w 1/3 miast w Polsce były zarządy komisaryczne. W Warszawie po przewrocie Piłsudskiego w 1926 r. od razu ustanowiono komisarza. I takich komisarzy miała 1/3 miast w Polsce. Już nie chcę mówić o tym, co działo się po II wojnie światowej. Już te dwa przykłady z naszej historii pokazują, że rozwój demokracji, rozwój samorządności to nie jest krzywa wnosząca się, że mogą być odwroty mające bardzo złe konsekwencje na stulecia, co podkreślam. Myślę, że dzisiaj, gdy jest taki dostęp do informacji, społeczeństwo nie pozwoli odebrać sobie instrumentów demokratycznych, tak jak to było w okresie II Rzeczypospolitej, w XVII i XVIII wieku. Dostrzegam jednak wiele instytucji, które do tego dążą. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Sepiol:

Dziękuję.
Bardzo proszę.

Pracownik Instytutu Studiów Społecznych im. Profesora Roberta B. Zajonca na Uniwersytecie Warszawskim Cezary Trutkowski:

Mam kilka spraw, niektóre są drobne, niektóre gwoli refleksji. Przede wszystkim mam kilka sprostowań.

Ja nie chciałem powiedzieć, że stosowanie mechanizmów, które sprzyjają włączaniu obywateli w kształtowanie polityk publicznych, obniża frekwencję. Ja chciałem powiedzieć, że to nie podnosi frekwencji. Tak że to jest drobna, ale zasadnicza różnica. Nie chciałbym, żeby zostało takie przesłanie, że ci którzy, zaczną włączać obywateli do spraw publicznych, stracą w wyborach. Tak nie jest.

Następna sprawa. Chodzi o różne przykłady, które tu podawano. Główną motywacją do podjęcia przez nas, przez fundację, badań było przekonanie, że znaczna część debat publicznych o samorządzie jest wsparta na myśleniu fragmentarycznym, myśleniu przykładami. A myśmy chcieli, żeby debaty, które mają jednak charakter systemowy, oprzeć na bardziej stabilnych podstawach.

Mówiliście państwo o klikach i niezmiennych układach na poziomie lokalnym. Trzeba jednak pamiętać, że w mniejszych gminach urząd, urząd samorządowy jest największym pracodawcą. I tam pracują ludzie, którzy mają swoje rodziny. A jak się pozбира te rodziny, to okazuje się, że tworzą oni całkiem potężny elektorat. I dlatego czasami jest problem ze zmianą układu. Ale taka jest demokracja. Nie widzę powodu, żeby to zmieniać. No tak to wygląda. Wprowadzenie zmian na poziomie lokalnym, próba wprowadzenia jakiejś zmiany oznacza zmiany w całym systemie.

Teraz chciałbym się odnieść do dwóch wypowiedzi. Jedna była o tym, że w Polsce samorząd liczy dwadzieścia pięć lat i nadal się uczymy. Druga to była wypowiedź pani burmistrz Kołaczyc, która powiedziała, że w innych krajach jest samorząd, który obejmuje *municipalities*, pojedyncze miejscowości i dzięki temu tam jest łatwiej budować społeczeństwo obywatelskie. Jestem świeżo po doświadczeniach badania,

przeprowadzonego w ramach współpracy z Radą Europy, samorządu na Malcie. Tam samorząd istnieje dwadzieścia dwa lata. Proszę sobie wyobrazić, że 60% rocznego budżetu samorządu maltańskiego przeznaczają na sprzątnięcie ulic. To jest informacja o skali różnicy po prostu. To świadczy o tym, że tam jest zupełnie inny świat. Miałem też przyjemność współpracować z samorządami, prowadzić badania, we wszystkich niemalże krajach postsowieckich. Tego nie da się porównać. Tak więc to, o czym pan sędzia powiedział, zdarzyło się tylko w Polsce. Zacytowałem teraz tytuł filmu fundacyjnego.

Była tu mowa o samozadowoleniu. Tak jest, to prawda, ale musimy pamiętać o tym, że to są deklaracje liderów. Oni są zadowoleni. A ci, którzy realnie oceniają sytuację i ich zadowolenie, choć nadal duże, jest jednak mniejsze, przegrywają. Chcę tu powiedzieć, że myśmy porównywali te wyniki z wynikami badań przeprowadzonych przez CBOS. Oczywiście jest problem z metodologią CBOS, który prowadzi badania generalnie dla Polski, a każda gmina jest inna, jak wiadomo. Jest jednak duża spójność tych wyników. Zgadza się tutaj w pełni z profesorem Gorzelakiem, który powiedział, że należałoby badać liderów i mieszkańców w tych samych gminach. Niestety, tak jak pan profesor powiedział, to jest kompletnie inna skala. To znaczy trzeba by wylosować próbę reprezentatywną gmin i zrobić badanie na próbie reprezentatywnej mieszkańców. Kolosalna skala badania, ale nad tym pracujemy.

Następna sprawa. Prezydent Grobelny powiedział, że populizm sprzyja kontynuacji rządzenia. No tak, i dlatego jest zasadne to, o czym mówił prezes fundacji, to znaczy żeby jakby powrócić do modelu, który był zakładany na początku, rozdzielić władzę polityczną od władzy wykonawczej.

Władza kontrolna. W różnych dyskusjach publicznych mówi się, żeby radnym nadać funkcje wykonawcze. To ja pytam: kto będzie ich kontrolował? I słyszę odpowiedź: społeczeństwo. Odpowiadam wtedy: proszę popatrzeć na rankingi przejrzystości i wolności od korupcji. Skoro powołujemy się na model skandynawski, to proszę zobaczyć, gdzie jest pod tym względem Skandynawia, a gdzie jest Polska. To powinno wszystko wyjaśnić.

I ostatnia sprawa, o której chciałbym powiedzieć, moim zdaniem kluczowa w tym wszystkim i Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej zwraca na to uwagę, robiliśmy na ten temat debatę. Podstawowym problem polskiego samorządu, oczywiście oprócz finansowania, chociaż tutaj głosy są podzielone, jest brak zarządzania strategicznego. U nas nie ma czegoś takiego, znaczy nie ma długofalowego konsensualnego myślenia o tym, w którą stronę iść. I w związku z tym dzieje się tak, jak pan prezydent powiedział, przychodzi nowa władza...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak. ...I chociażby dla zasady wyrzuci strategię, którą uchwaliła poprzednia władza. W takich sytuacjach zawsze przypominam sobie słowa Andrzeja Porawskiego, który przypomniał początek lat dziewięćdziesiątych i swoją wizytę studyjną, nie chcę powiedzieć: w miejscowości, prawdopodobnie w Pittsburghu w Stanach Zjednoczonych. I zapytał tamtejszych Amerykanów, czy mają strategię rozwoju? No mamy, oczywiście. A kiedy ona została uchwalona? Oni mówią, że pod koniec XIX wieku. Jak to: pod koniec XIX wieku? To oni odpowiadają: uzgodniliśmy jak ma być, owszem,

debatujemy o niej, wprowadzamy jakieś drobne zmiany, ale generalnie mamy długofalową wizję. Tymczasem u nas nie ma czegoś takiego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepiół:

Dobrze.

Drodzy Państwo, stoję przed pokusą, żeby odnieść się do szczegółowych wątków, bo mam pogląd na te sprawy, ale zwalczę tę pokusę i powiem o czymś innym.

Otóż zaprosiliśmy dzisiaj Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej z prezentacją badań, ponieważ wydaje się, że bardzo potrzebujemy takiego forum, żeby polskie badania nad samorządem pozyskiwały większy rezonans i żeby ich wyniki docierały do szerszej grupy. Bardzo chcemy, żeby w Senacie, w czasie świętowania dwudziestopięciolecia powstania samorządu terytorialnego odbyło się forum polskich badaczy samorządu terytorialnego i, co więcej, żeby to była instytucja trwała. Właśnie nawet po tym dzisiejszym spotkaniu widać, jak bardzo warto rozmawiać o przyszłości samorządu nie tylko z samorządowcami, lecz także z tymi, którzy prowadzą badania i uzyskują często wycinkowe spojrzenia. Dziś poznaliśmy spojrzenie przede wszystkim samych burmistrzów, prawda?, jeden z punktów widzenia. Ten punkt widzenia wywołuje różne komentarze, czujemy, że byłoby potrzebne jeszcze spojrzenie z jakiejś innej strony. Już nawet w dzisiejszej dyskusji pojawiały się wręcz tematy do poważnych badań, takie jak: kadencyjność a rozwój gminy, fundusz sołecki a budżet obywatelski, jak to działa? Chodzi o to, żeby wyjść poza opinie kawiarniane, opinie potoczne, żeby jednak w dyskusjach próbować dostarczać argumentów twardych, argumentów opartych na badaniach. Wydaje mi się, że badania, z którymi się dzisiaj zapoznaliśmy, dla nas wszystkich są inspiracją, jakkolwiek na wiele politycznych zagadnień nie dają odpowiedzi. Nadal nie wiemy, czy powinna być wielokadencyjność, czy jednokadencyjność. Oczywiście można żartem powiedzieć, że Kazimierz Wielki rządził niemal dokładnie tyle samo lat, ile Stanisław August Poniatowski. Skutki były różne i można by różne tezy...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Równie bezskutecznie, tak bym powiedział.

No dobrze, może nie brnijmy w to... Znaczący gdybyśmy chcieli plotkować, to może nie o królach, ale o burmistrzach, bo to oni są bohaterami tego spotkania. I może przytoczę historię, która oczywiście działa się nie w Polsce, lecz w Ameryce, tak jak ta, której doświadczył Porawski. Tak więc pewien dziennikarz miał zrobić materiał o znanym burmistrzu. Pojechał do miasteczka, w którym tenże burmistrz rządził, i zapytał gościa na stacji benzynowej, kto to jest ten burmistrz. Straszny buc, straszny głupek, w ogóle jest okropny. Taką odpowiedź uzyskał. Pyta więc w sklepiku. Straszny leń, w ogóle nie przychodzi do pracy. To była następna opinia. Z kolei zapytany o to samo jakiś kelner, powiedział: tu jest zupełna korupcja, przecież to jest sprzedajny człowiek, nic tu nie zrobią. Na koniec dziennikarz rozmawia z burmistrzem, pyta, jak jest w tym miasteczku. Oczywiście dobrze. To na pewno pan ma jakąś wysoką pensję? Ale skąd, ja to wszystko robię tylko społecznie. Właściwie po co jest pan burmistrzem? No dla zaszczytu. Tak więc dobre zamiary niekiedy spotykają się z inną oceną. Ale żarty na bok.

Bardzo chciałbym podziękować przede wszystkim autorom badania oraz fundacji. I tak sobie myślę, że właśnie teraz, kiedy odszedł jej założyciel i toczy się dyskusja o dalszej misji fundacji, o jej kierunkach na przyszłość, ten wątek prowadzenia badań nad samorządem, patronowania im, organizowanie debaty nad wynikami badań może być nowym elementem tożsamości fundacji, która odegrała już wielką rolę. Kształciła ludzi samorządu w tym pierwszym okresie, kiedy oprócz wąskiej grupy nikt nie miał pojęcia, czym jest samorząd terytorialny. Hasło „samorząd” każdy rozumiał jako samorząd pracowniczy, samorządność czy niezależność od PZPR. Fundacja wykształciła tysiące ludzi, a teraz szuka swojej nowej misji. Organizacja badań, z którymi mieliśmy okazję dzisiaj się zapoznać i podyskutować o wynikach, to jest może jeden z wariantów na przyszłość.

Bardzo dziękuję komentatorom, dziękuję autorom, dziękuję fundacji, dziękuję państwu za przybycie, za cierpliwość i za wkład w dyskusję. Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 28)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii