

swoisty obraz naszego świata. Czy jest to całościowy obraz, rzeczywisty, jednoznaczny i racjonalny? Dzięki lekturze książki Krzysztofa Mroziewicza możemy poznać etapy i sposób jego tworzenia, ale także, co jest niezwykle ważne, zrozumieć złożone uwarunkowania, w jakich pracuje dziennikarz „globalnej wioski”.

Ryszard Kowalczyk

Poznań

Jerzy Reguński, *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005, ss. 196.

Proces odbudowywania samorządu terytorialnego w Polsce stał się jednym z tych elementów reformy ustrojowej kraju po roku 1989, który ukształtował demokratyczne państwo polskie. Często w analizach dotyczących przemian ustrojowych owego okresu reforma samorządu jest marginalizowana. Należy jednak pamiętać, że obok tzw. „planu Balcerowicza” to właśnie restytucja samorządu terytorialnego w Polsce była kompleksowym projektem, przygotowanym znacznie wcześniej przez znawców omawianej dziedziny. Na bazie dyskusji i badań naukowych z lat 80. XX wieku wypracowano całościowy pakiet postulatów, które następnie, po zakończeniu obrad „Okragłego Stołu” wprowadzono w życie, najpierw w roku 1990 na szczeblu podstawowym, a w drugim etapie w roku 1998 na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Tak oto ukształtowany samorząd terytorialny stał się integralną częścią ustroju Rzeczypospolitej Polskiej i trudno jest dziś, szczególnie ludziom mojego pokolenia, wyobrazić sobie funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa, do miana którego aspiruje Rzeczpospolita Polska, bez samorządu terytorialnego.

Prezentowana publikacja jest swoistego rodzaju refleksją człowieka, który brał czynny udział w pracach nad pakietem reform dotyczących samorządu terytorialnego, a następnie wprowadzał je w życie. Jerzy Reguński jest profesorem nauk ekonomicznych. Był członkiem Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie, współprzewodniczącym ds. samorządu terytorialnego podczas rozmów „Okragłego Stołu”, senatorem, pełnomocnikiem rządu ds. reformy samorządu, ambasadorem RP przy Radzie Europy, przewodniczącym Rady ds. Reform Ustrojowych Państwa oraz członkiem Narodowej Rady Integracji Europejskiej.

Nie jest to podręcznik akademicki ani też publikacja stricte naukowa. Jest to raczej zbiór refleksji i przemyśleń nad obecnym stanem samorządności w Polsce. Książka składa się ze słowa od Autora, dziesięciu rozdziałów oraz krótkiego podsumowania noszącego tytuł *I co dalej*.

W słowie wstępnym Autor stwierdza, że w toku wieloletnich doświadczeń samorząd terytorialny przestał już być jedynie przedmiotem jego pracy zawodowej czy naukowej, a stał się hobby, czy nawet zauroczeniem. Bierze również na siebie

część odpowiedzialności za obecny stan samorządności w Polsce. I to właśnie poczucie odpowiedzialności spowodowało, że Autor zdecydował się napisać tę książkę. W dalszej części słowa wstępnego przypomina krótko przyczyny oraz przebieg reform samorządowych w Polsce, jakie dokonały się po roku 1989. To krótkie wspomnienie jest jednocześnie zapowiedzią kolejnych rozdziałów, w których Profesor rozwija poszczególne wątki znacznie bardziej szczegółowo.

W rozdziale pierwszym zatytułowanym *Państwo – jakie powinno być?*, Autor zastanawia się nad tym, jakie powinny być funkcje oraz organizacja państwa, które jest podstawową instytucją organizującą życie i działalność ludzi na świecie. Nie można bowiem mówić o samorządzie terytorialnym nie zastanawiając się nad ogólnym stanem państwa. Profesor wspomina molocha państwowego, jakim była PRL, czyli państwo stworzone według całkowicie obcych wzorców radzieckich. Dalej pisze o nowej roli państwa w dobie XXI wieku, zwracając szczególną uwagę na zasadę pomocniczości. Jerzy Regulski próbuje wskazać na różnice pomiędzy państwem autorytarnym a obywatelskim, opiekuńczym a wolnorynkowym, resortowym a terytorialnym, korporacyjnym a samorządowym. To co zwraca uwagę Autora to fakt, że wielu polityków podkreśla konieczność rozwoju demokracji i wsłuchiwania się w głos opinii publicznej, ale jednocześnie uważa, że należy ograniczyć samorządność. Zdaniem Profesora jest to sprzeczność sama w sobie, bo demokratyczne państwo prawa to takie, gdzie ludzie mogą faktycznie decydować o swoich sprawach, a granice tej swobody wyznacza obowiązujące prawo, a nie wola polityków.

W rozdziale drugim pt. *Państwo – jak je reformować?*, Autor próbuje wskazać działania, jakie należałoby podjąć celem usprawnienia obecnie funkcjonującego systemu państwowego. Kluczem do sukcesu zdaniem Regulskiego są przede wszystkim odpowiednie warunki do przeprowadzenia reform. Na podstawie analizy dotychczas przeprowadzonych reform formułuje on tezę, że aby jakakolwiek reforma była skuteczna, muszą zaistnieć jednocześnie cztery podstawowe czynniki: wola polityczna liderów, a więc zdecydowana chęć przeprowadzenia zmian; wiedza ekspertów, niezbędna do określenia celów i sposobów ich osiągnięcia; poparcie społeczne, a co najmniej przyzwolenie na dokonanie zmian; zasoby ludzkie przygotowane do ich praktycznego wdrożenia. Warunkiem *sine quo non* pomyślności reform jest to, że wszystkie te czynniki muszą zaistnieć jednocześnie. Autor podkreśla też, że szczególnie trudno jest uzyskać poparcie społeczne dla przeprowadzenia często bardzo bolesnych reform.

Rozdział trzeci pt. *Decentralizacja – co to znaczy?*, w całości poświęcony został zagadnieniu decentralizacji. Zdaniem Regulskiego decentralizacja oznacza zwiększanie praw, odpowiedzialności i zasobów będących w rękach władz lokalnych w porównaniu do tych, jakie pozostają we władaniu władz centralnych. Dotyczy ona bardzo różnych sfer życia, ale zasadniczo wymienić można ich pięć: sfera polityczna, a więc polityczne i prawne usytuowanie władz lokalnych w strukturach państwa; sfera funkcji publicznych, a więc zakres praw i odpowiedzialności władz lokalnych; sfera własności i lokalnej gospodarki; sfera finansów

publicznych, a więc skala finansów będących w dyspozycji i swoboda ich użytkowania; sfera administracji, która dotyczy swobody organizacji administracji lokalnej, angażowania pracowników i własnej polityki personalnej. Autor podkreśla jednak, że wielu polityków, a także innych uczestników życia publicznego jest przeciwnych decentralizacji, co w znaczący sposób hamuje jej rozwój.

Zasadność istnienia samorządu terytorialnego w Polsce stała się przedmiotem rozważań w rozdziale czwartym zatytułowanym *Samorząd – co blokuje jego rozwój?* Autor stwierdza jednoznacznie, że reforma samorządu jest oczywistym sukcesem, ale dodaje jednocześnie, że samorząd terytorialny znalazł się na historycznym zakręcie. Jest on bowiem oceniany bardzo różnie, tam gdzie funkcjonuje poprawnie opinia społeczna jest mu przychylna, tam gdzie zawodzi opinia jest druzgocąca. Przyczyn takiego stanu rzeczy Autor upatruje w co najmniej kilku czynnikach. Jest to przede wszystkim źle funkcjonujące państwo jako całość, a także wielopodmiotowość ustroju. Za kluczowe w tej materii uznaje jednak upartyjnienie samorządu oraz korupcję, która niestety również na szczeblu samorządowym przybiera często zwyrodniałe formy. Receptą na tego typu zjawiska jest zdaniem Regulskiego nieustanny rozwój samorządu, który musi płynnie reagować na otaczającą rzeczywistość i dostosowywać się do wymogów czasu.

*Spółeczeństwo – kiedy stanie się obywatelskie?*, to tytuł rozdziału piątego, w którym Autor przeprowadza analizę polskiego społeczeństwa. Początkowo Profesor przypomina o barierach w jego rozwoju i opóźnieniach, jakie były przez nie spowodowane. Dalej jednak widzi on szansę w jego rozwoju poprzez organizacje obywatelskie oraz zdrowe relacje pomiędzy obywatelem a różnego rodzaju instytucjami, w szczególności zaś instytucjami państwowymi. Ogromnym wyzwaniem dla polskiego społeczeństwa jest też integracja europejska, ale sprostanie temu wyzwaniu zależy w ogromnej mierze od kondycji polskiego społeczeństwa.

Dwa kolejne rozdziały poświęcone zostały w całości gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego w Polsce. Autor zastanawia się między innymi, kim tak naprawdę powinien być wójt (burmistrz lub prezydent) w gminie. Czy winien to być polityk lokalny, a może fachowy menadżer, a być może człowiek cieszący się na terenie danej gminy zaufaniem społecznym? Dalej próbuje określić rolę rady gminy w obecnym stanie prawnym, a także praktyce rządzenia. Zwraca tu uwagę na konflikt, jaki zaistniał w wielu lokalnych ośrodkach władzy od momentu, kiedy wójt wybierany jest, podobnie jak rada, w wyborach bezpośrednich. Konflikt poglądów politycznych między wójtem a radą przekłada się niestety bardzo często na niekorzyść całej gminy. Jerzy Regulski próbuje też przekonać czytelnika, że funkcja sekretarza oraz skarbnika gminy powinna zostać uniezależniona od władzy politycznej. Te dwa stanowiska zdaniem Profesora powinny być obsadzone przez profesjonalistów w drodze klarownych procedur, a nie polegać na partyjnych rozdaniach. Autor podkreśla również fakt, że gminy stanowią poważne ośrodki gospodarcze. Wynika to między innymi z faktu, że przez budżety gminne przepływają coraz większe środki publiczne, a w dobie integracji europejskiej również środki unijne. Rozstrzyga on jednocze-

śnie o zasadności istnienia gmin dużych, zdolnych finansowo do realizacji powierzonych im zadań, a także o potrzebie prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej. Jednocześnie w tym kontekście zaznacza, że sprawa niedostatecznej samodzielności finansowej gmin jest jednym z podstawowych problemów. Jerzy Regulski podkreśla także obowiązek prowadzenia przez gminy rozsądnej gospodarki przestrzennej. Niestety w sferze finansowej oraz gospodarowania mieniem Autor dostrzega wiele potencjalnych możliwości do zaistnienia zjawisk korupcyjnych. Mienie komunalne, a także możliwość wpływu na gospodarkę terenami położonymi na terenie gminy, to ponętny kąsek dla ludzi, którzy w swej działalności nie kierują się zasadami moralnymi. Wprowadzenie jasnych i zrozumiałych standardów postępowania, to zadanie dla sądów. Za największe bariery w rozwoju samorządności na poziomie gminnym Regulski uznał zatem upartyjnienie administracji i uzależnienie decyzji personalnych od różnego rodzaju układów oraz korupcję ograniczającą inicjatywy gospodarcze i prawa obywatelskie.

Rozdział ósmy pt. *Powiaty – obsługa ludności*, to całościowa analiza drugiego szczebla samorządu w Polsce, czyli powiatu. Autor próbuje przede wszystkim uzasadnić potrzebę istnienia powiatu, jako szczebla uzupełniającego zadania gminy. Stwierdza jednoznacznie, że jest on potrzebny, dlatego że gmina jako taka, a w szczególności gmina mała, nie byłaby w stanie zrealizować niektórych zadań, zwłaszcza tych, z którymi wiązałyby się duże nakłady finansowe. Krytyce poddaje natomiast wielkość powiatów, uznając, że jest ich zdecydowanie za dużo oraz że część z nich jest za mała, a co za tym idzie niezdolna finansowo do realizacji zadań nałożonych na ten szczebel samorządu przez ustawodawcę. Jednocześnie jednak przyjmuje fakt istnienia takiego układu powiatów, dyskusje nad zasadnością ich istnienia uznaje za zbędną i postuluje usprawnianie funkcjonowania tego szczebla samorządu wszędzie tam, gdzie wydaje się to być nieuniknione na tle kilkuletnich już doświadczeń. Jako zupełnie osobny problem Autor uznaje istnienie powiatów grodzkich. Regulski uznaje, że należałoby zlikwidować tę formę powiatu w niewielkich miastach, natomiast absolutnie nie zgadza się z likwidacją powiatów grodzkich w dużych aglomeracjach miejskich. Argumentuje to poprzez wyliczenie korzyści i strat w obu tych przypadkach. Regulski w celu usprawnienia funkcjonowania samorządu na szczeblu powiatowym postuluje także, aby powiązać w sposób instytucjonalny powiat z gminami wchodzącymi w skład danego powiatu. Można by np. wybierać radę powiatu spośród przedstawicieli poszczególnych rad gminnych czy miejskich. Autor kończąc swój wywód jeszcze raz podkreśla potrzebę usprawniania zasad działania powiatu zgodnie z wymogami czasu.

*Województwo – polityka i rozwój* to rozdział dziewiąty tej pracy. Jerzy Regulski podkreśla kilkakrotnie, że podstawowym zadaniem województw jest prowadzenie regionalnej polityki rozwoju gospodarczego i społecznego. Konieczna jest więc spójna polityka regionalna, ukierunkowana na rozwój regionów, a nie resortów gospodarczych. Jerzy Regulski postuluje zróżnicowanie polityki państwa względem regionów, mimo że budzi to czasem społeczny sprzeciw i uważane jest jako niesprawiedliwe czy niedemokratyczne. Chodzi mianowicie o to, że nie

wspiera się wszystkiego wszędzie i wszystkim daje się wszystkiego równo i po trochu, ale że polityka rozwoju jest zróżnicowana. Warunkiem *sine quo non* realizacji takiej polityki jest harmonizacja działań wielu instytucji oraz wykorzystanie różnorodnych narzędzi. Autor stwierdza również, że istnienie dualistycznego systemu: wojewody – jako przedstawiciela rządu – odpowiedzialnego za realizację zadań należących do rządu oraz pochodzące z wyboru władze wojewódzkie – odpowiedzialne za rozwój regionu nastęrcza obecnie wiele trudności i na pewno nie usprawnia procesu decyzyjnego w województwie. W praktyce bowiem ten rozdział zadań i kompetencji jest często zamazany. Sprawę komplikują dodatkowo spory polityczne między wojewodą i marszałkiem, szczególnie w przypadku, gdy pochodzą oni z różnych opcji politycznych. W dobie członkostwa Polski w Unii Europejskiej i ogromnych potencjalnych środków finansowych na rozwój regionalny stanowi to poważne ograniczenie. Kluczowa w tym względzie wydaje się być rola wojewody, który często staje się głównym hamulcowym polityki regionalnej w regionie. Zdaniem Jerzego Regulskiego wojewoda powinien być reprezentantem państwa w terenie, a więc urzędnikiem państwowym, a nie politykiem. Politykiem w terenie jest marszałek, który powinien znać realia regionu, dbać o wytyczanie i realizację strategii. Wojewoda dba o te działania, które należą do kompetencji państwa, o zabezpieczenie na tym poziomie potrzeb i oczekiwań obywateli, niezależnie od specyfiki regionalnej. Zdaniem Autora ta zasada powinna być wprowadzona, ale jednocześnie nie ukrywa on, że narusza ona w znaczący sposób interesy partii będących przy władzy.

Ostatni rozdział pt. *Senat izbą samorządową?* ma bardziej charakter prognozy. Autor porusza tu problem zasadności istnienia Senatu w obecnej formie i proponuje swoistego rodzaju alternatywę. Wbrew oczekiwaniom czytelnika, Jerzy Regulski nie postuluje ustanowienia izby samorządowej. Wręcz przeciwnie uważa on, że Senat jako izba refleksji, która bardzo często koryguje „buble prawne” wydawane przez Sejm jest jak najbardziej potrzebny. Izba samorządowa nie jest w stanie sprostać tego rodzaju zadaniom. Nie chodzi mianowicie o stworzenie jeszcze jednego ciała reprezentującego interesy grup czy regionów, a stworzenie instytucji odgrywającej istotną rolę w kreowaniu rozwoju i podstawowych narzędzi jej realizacji. W sprawie Senatu Autor postuluje, by wybierać do niego ludzi o odpowiednich kwalifikacjach, doświadczeniu i pozycji społecznej. Można to osiągnąć poprzez odpowiednią selekcję kandydatów. Można też rozważyć, czy w skład izby nie mogliby wchodzić – po zakończeniu swoich kadencji – prezesi sądów najwyższych, trybunałów czy rzecznicy praw obywatelskich. W Polsce bowiem, zdaniem Autora, nie ma miejsca na publiczną działalność osób, które zakończyły pełnienie funkcji publicznych. W sprawie reprezentacji regionów na szczeblu centralnym Regulski postuluje, by reprezentowanie interesów gmin, powiatów i województw należało do zadań ich związków i nie jest potrzebne tworzenie odrębnej instytucji o tak wysokim autorytecie, jaki powinien mieć Senat. Tego rodzaju związki muszą jednak posiadać odpowiednią siłę polityczną, by forswać swoje postulaty.

W zakończeniu książki Autor raz jeszcze przypomina najważniejsze postulaty płynące z jego refleksji nad stanem samorządności w Polsce. Podkreśla, że Polska musi być państwem obywatelskim, zdecentralizowanym i opartym o terytorialną, a nie resortową organizację kraju i społeczeństwa. W swojej piętnastoletniej historii samorząd odniósł wiele sukcesów i stał się trwałym elementem ustroju. Dziś trudno jest wyobrazić sobie istnienie demokratycznego państwa polskiego bez samorządu. Zdaniem Regulskiego należy się pozbyć bierności odziedziczonej po PRL-u i stworzyć warunki dla realizacji inicjatyw obywatelskich, których nie brakuje. Profesor przypomina jednak, że samorząd terytorialny wymaga reform. Trzeba bowiem z jednej strony pomóc społeczeństwu w samoorganizacji, a z drugiej wyzwoić je z gorsetu biurokracji, partyjniactwa i korupcji.

Prezentowaną publikację polecam wszystkim tym, których zainteresowania oscylują wokół samorządu terytorialnego, ale także osobom, dla których samorząd terytorialny jest zagadnieniem zupełnie nowym. Polecam ją studentom, dlatego że w natłoku podręczników akademickich warto jest sięgnąć po pozycję, która z zupełnie innej perspektywy traktuje tą tematykę. Z poglądami Jerzego Regulskiego można się zgadzać lub nie, natomiast niewątpliwie warto je poznać. Polecam ją zatem także pracownikom naukowym, aby zapoznali się z poglądami człowieka, który kładł podwaliny pod polski samorząd terytorialny. Książkę czyta się szybko i przyjemnie, dlatego że napisana jest językiem zrozumiałym nawet dla osoby nie zajmującej się na co dzień samorządem. Ja wracam do tej pozycji bardzo często, zawsze wtedy, gdy potrzebuję chwili refleksji i świeżego spojrzenia na problemy nurtujące współczesny samorząd terytorialny w Polsce.

*Paweł Antkowiak*

Poznań