

CO ZA ZAKRĘTEM?

JAKA PRZYSZŁOŚĆ SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH?

Janusz Sepioł

Nie ma nic złego w tym, że instytucje państwa, różne elementy jego politycznego i administracyjnego ustroju podlegają nieustannie krytycznej refleksji i kolejnym reformom. Wręcz przeciwnie, podejmowanie trudu zmian świadczy o żywotności systemu. Zdarzają się jednak historyczne momenty – lubimy nazywać je kryzysami – gdy potrzeba jakichś zmian jawi się z zupełną oczywistością albo wyczuwamy, że ilość i jakość dotychczasowych, zadawałoby się drobnych i mało znaczących zmian sprawia, iż potrzebna jest nowa wizja, jakaś radykalna odnowa. Zmiana, która musi być osadzona w nowym paradygmacie myślenia, w nowej, pozytywnej utopii. To taka sytuacja „na zakręcie”, za którym jeszcze nie wiadomo dokładnie co się kryje, ale który nieodwołalnie trzeba pokonać, jeśli mamy iść dalej. Kryzys i nadużycie wielu instytucji naszego państwa w ostatnich latach stały się ewidentne. Wiele aspektów jego funkcjonowania wymaga przemyślenia od podstaw. Jednym z filarów ustroju każdego państwa, zwłaszcza państwa większego, jest jego struktura regionalna – poziom zarządzania bezpośrednio poniżej rządu centralnego. W naszym ustroju tworzą go samorzady regionalne. Toteż w refleksji nad przyszłością wymagającego odnowy polskiego państwa pytania, jaka jest kondycja regionów, co im zagraża, jakim wyzwaniom powinny sprostać i jak w związku z tym powinny się zmienić, są niezwykle istotne. Oto kilka prób odpowiedzi.

1. Rzut oka wstecz

Dotychczasową historię samorządu regionalnego, obejmującą już ponad dwie dekady, można opisać poprzez trzy jego fazy. Pierwsza to czas od powstania nowych województw w styczniu 1999 r. do czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. Ta data otwiera fazę drugą. Początkiem fazy trzeciej jest załamywanie się systemu konstytucyjnego III RP po roku 2015. Największym wyzwaniem fazy pierwszej było zespolenie obszarów nowych jednostek administracyjnych, składających się z terytoriów kilku byłych województw, często ziem różnych zaborów, gdzie nierzadko pojedyncze gminy nie godziły się z administracyjnym przyporządkowaniem i przeprowadzały lub szantażowały przeprowadzeniem referendum w tej sprawie. Trzeba było się mierzyć z kompleksami miast-stolic likwidowanych województw. Potrzebne były różnego typu gesty swoistego pojednania. Tak zarysowany program integracji udało się skutecznie zrealizować w ciągu pierwszych dwóch kadencji i można powiedzieć, że główne wątpliwości czy jesteśmy regionem, czy chcemy być razem, czy obywatele odczuwają jakąś wspólnotę dziedzictwa, a może i wspólnotę celu, zostały rozwiane. Nazwy województw przestały być pojęciami znanymi jedynie z prognoz pogody, a zaczęły stawać się nową rzeczywistością.

Fazę drugą, zaczynającą się po roku 2004, a właściwie dopiero po roku 2006 (bo dopiero wtedy naprawdę ruszyły unijne programy pomocowe) można by określić jako ekspansjonistyczną. W wyniku zmian ustawowych i kilku lat wyraźnej koniunktury gospodarczej regiony wzmocniły się ekonomicznie i organizacyjnie, marszałkowie zasiedli w brukselskim Komitecie Regionów, podniosła się samodzielność gospodarowania środkami europejskimi, przybyło kompetencji, a jednocześnie modna stała się fraza: „Europa regionów”. Pojawiła się dyskusja o Senacie jako Izbie Regionalnej, o nowych zadaniach województw i nowych źródłach finansowania. Te aspiracje i marzenia spotkały się z kontrą pochodzącą z dwóch źródeł. Po pierwsze, to w samej Unii Europejskiej osłabł entuzjazm dla „Europy regionów”, głównie z powodu wewnętrznych problemów Belgii, Hiszpanii czy Zjednoczonego Królestwa oraz z powodu reakcji wielkich miast – metropolii. Hasło zyskało nowy kształt „Europa regionów i miast”. Druga kontra pojawiła się na poziomie krajowym, zwłaszcza po dojściu do władzy koalicji PiS-LPR-Samoobrona próbującej – jeśli nie zmienić, to przynajmniej – mocno skorygować dotychczasowy wektor przemian ustrojowych. Niemniej ten rząd kontynuował proces przekładania na barki regionów ciężaru zarządzania coraz większymi środkami pomocowymi. Realizacja tego zadania radykalnie zmieniła sposób funkcjonowania województw – przede wszystkim ich relacje z innymi samorządami, styl zarządzania, struktury organizacyjne itd. Skorygowano także – pod wpływem celów europejskiej polityki spójności – priorytety rozwoju. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego był to czas wielkiego cywilizacyjnego skoku, zwłaszcza w ujęciu statystycznym czy technokratycznym. Ale z punktu widzenia kompetencyjno-ustrojowego był to raczej czas stagnacji, swoiste interludium przed wielkimi, zmianami po roku 2015, które – choć wprowadzane niepozornymi, pojedynczymi ruchami – rozpoczęły demontaż podstaw dotychczasowego ustroju. Nagle okazało się, że dorobek regionów wcale nie jest tak jednoznacznie pozytywny. Ba, cała Polska okazała się „być w ruinie”, a redaktor naczelny jednego z wspierających „dobrą zmianę” tygodników określił 16 regionów jako „16 małych Sycylii”[1].

[1] Określenie „mała Sycylia” jest zresztą tradycyjnie używane przez prawicowych publicystów wobec polskich samorządów dla podkreślenia ich skorumpowania. Na początku 2021 r. użył go w odniesieniu do Trójmiasta S. Latkowski w filmie o aferze AmberGold.

2. Sytuacja "na zakręcie", czyli czynniki słabości

Analizując obecną sytuację, wskazałbym trzy słabości polskiego systemu samorządu regionalnego. Do tej pory były one i wciąż jeszcze są skutecznie przestaniane efektywnymi działaniami na rzecz absorpcji środków europejskich, jednak nie można nie zauważyć słabości, jaką jest rozmyty w opinii publicznej obraz samorządu regionalnego.

Trudno wskazać jednoznacznie jakiś ważny obszar życia społecznego czy gospodarczego, za który odpowiedzialność można całościowo przypisać samorządowi województwa. Nieomal zawsze jest ona z kimś podzielona. Są np. szpitale wojewódzkie, ale są także – powiatowe i kliniczne. Są regionalne koleje poszczególnych województw, ale są też Przewozy Regionalne – spółka zarządzana z centrum, w gruncie rzeczy przez PKP. Drogami publicznymi zarządzają agendy czterech poziomów administracyjnych itd.

Tej identyfikacji samorządu regionalnego nie ułatwia duopol wojewoda – marszałek, tym bardziej, że ten pierwszy coraz częściej dzieli lub przekazuje w dół jakieś pieniądze na zadania związane z rozwojem regionalnym, co miało być z założenia wyłączną domeną samorządu województwa. Wielomiliardowy Fundusz Inwestycji Lokalnych oznacza przecież kreowanie w województwie drugiego, konkurencyjnego ośrodka realnej polityki inwestycyjnej. Na dodatek, jak wykazały badania zespołu prof. Jarosława Flisa, środki dzielone są tam bez merytorycznego oparcia w jakimkolwiek regionalnym programie rozwoju, a najczęściej według kryteriów politycznych.

Kolejna słabość bierze się z bardzo płytko zakorzenionej i wątej, politycznej reprezentacji na szczeblu regionu. To zdumiewający paradoks, że łatwiej zostać parlamentarzystą niż deputowanym do sejmiku (jest tu mniej mandatów). Mandaty w wyborach sejmikowych przypadają ugrupowaniom, które ze względu na wielkość okręgów wyborczych muszą realnie osiągnąć wynik na poziomie co najmniej 15%, co sprawia, że ugrupowania regionalne, oddolne ruchy obywatelskie, niepartyjni aktywiści, nie mają żadnych szans. Wreszcie, że są powiaty, które nie mają i nigdy nie będą miały swojego radnego. Radni wojewódzcy nie posiadają żadnego zaplecza, żadnych środków na prowadzenie biur, asystentów etc. Trudno się dziwić, że w terenie pozostają nierozpoznawalni, a funkcjonowanie radnego wojewódzkiego bardzo często ma charakter reaktywny, pasywny lub zdradzający bardzo słabe przygotowanie.

Sejmiki wojewódzkie są stosunkowo mało liczne, a przejście radnego z klubu do klubu odpowiada przejściu kilkunastu posłów w sejmie, czyli potencjalnie wielkiej zmianie politycznej. Otwiera to pole do politycznej korupcji, czego zresztą już parokrotnie byliśmy świadkami (np. tuż po ostatnich wyborach do samorządu województwa śląskiego). W takich uwarunkowaniach trudno myśleć o integracji, o budowaniu regionalnego „razem”, wokół struktury politycznej, która jest jeszcze bardziej wyobcowana społecznie niż krajowy parlament.

Trzecia słabość dotyczy faktu, że owo zamierzone budowanie regionalnej wspólnoty jest podważane przez system gospodarowania środkami europejskimi, gdzie – jak wiadomo – dominuje konkursowy tryb wybierania gminnych projektów. Nie ganię tu obiektywnej rywalizacji pomiędzy beneficjentami, lecz jedynie powszechnie przyjętą i wzmacnianą przez media oraz samych samorządowców retorykę, że oto wójt czy burmistrz „wywalczył”, czy też

pieniądze z województwa. Samorząd regionalny, ów – cytując prof. Pawła Swianiewicza[2] – „szafarz europejskich darów”, to w tej bojowej retoryce potencjalny nieprzyjaciel, któremu trzeba coś wyrwać, może nawet podstępem, bo gdyby działać normalnym trybem, to zapewne „po dobroci” dać by nie chciał. Gdy brakuje projektów systemowych, wielopodmiotowych, integrujących czy rozwijanych z inicjatywy samego województwa, rozdział środków europejskich zaczyna wyglądać jak walka wszystkich ze wszystkimi. Towarzyszące jej emocje wiążą się także z danymi pokazującymi, że projekty z gmin czy okręgów, z których pochodzą członkowie zarządu województwa znacznie częściej niż inne otrzymują oczekiwane wsparcie.

Dodałbym jeszcze jedno wyzwanie dla integracji i tożsamości regionów o innym, nie tak technicznym ani doraźnym charakterze. To centralnie sterowana polityka historyczna nastawiona na glajszlachtowanie różnic regionalnych, na preferowanie jednego wariantu polskości, z Powstaniem Warszawskim jako kluczowym mitem założycielskim współczesnej Polski. Taka narracja spycha na boczny tor regionalne etosy, regionalne tradycje i związanych z nimi regionalnych bohaterów. Słowem te imponderabilia, wokół których można by budować regionalne „razem”. O ile nieźle ma się kultywowanie lokalności, z dość dobrą lokalną edukacją kulturalną, to edukacja regionalna jest całkowicie ignorowana. Można nawet powiedzieć, że zupełnie nie istnieje. O roli mediów, tak zwanych, publicznych w tej materii nie warto w ogóle wspominać. Zresztą kondycja, finansowanie i poziom samodzielności programowej regionalnych oddziałów mediów publicznych to osobny i w istocie przynębiający temat.

3. Namysł nad przyszłością, czyli dokąd powinniśmy dotrzeć

W refleksji nad ustrojem państwa, które po okresie nieformalnego, swoistego zawieszenia porządku konstytucyjnego III RP, trzeba będzie w znacznym stopniu budować na nowo, zagadnienie regionów winno zająć istotne miejsce. Model regionów jest bowiem niezwykle ważną częścią całego ustroju państwowego – ma bezpośrednie konsekwencje dla kształtu politycznego i gospodarczego centrum państwa, wyznacza także ramę dla form samorządu lokalnego. Porządek tej refleksji powinien objąć przegląd głównych wyzwań rozwojowych, przed jakimi stoimy jako państwo i jako społeczeństwo, a następnie dokonać próby diagnozy, które z nich da się najbardziej efektywnie rozwiązać na poziomie regionalnym lub ze znacznym udziałem instytucji regionalnych. To perspektywa czysto funkcjonalna – zdefiniowanie, co jest do zrobienia i stwierdzenie, czy samorząd regionu jest w danej kwestii „poręcznym narzędziem”, czy mógłby w danym obszarze skutecznie rozwiązywać problemy.

Jest też inna perspektywa – można by ją określić jako socjologiczną. Jeśli jesteśmy przekonani, że dla lepszego funkcjonowania społeczeństwa ważny jest poziom regionalnej identyfikacji, owo doświadczenie regionalnego „razem”, to trzeba się zastanowić, w jakie instrumenty i środki warto wyposażyć region, aby w tworzeniu tego „razem” był naprawdę skuteczny, by takie

[2] Paweł Swianiewicz, Marta Lackowska, Adam Mielczarek, *Szafarze darów europejskich*, Wydawnictwo Naukowe Scholar., Warszawa 2007

procesy budowania wspólnoty w ogóle były możliwe[3]. Wydaje się bowiem, że podziały i konflikty wewnątrz polskiego społeczeństwa są tak głębokie, niektórzy uznają je nawet za nieprzezwyciężalne, że budowanie narodowego „razem” jest w bliższej przyszłości po prostu niewykonalne i wymaga jakiejś substytucji, jakiegoś ekwiwalentu np. w postaci wzmocnienia doświadczenia wspólnotowego na poziomie regionalnym. Wreszcie, w namyśle nad przyszłością regionów nie sposób pominąć perspektywy ściśle politycznej. Pytanie o zadania i kompetencje regionów oraz ich strukturę jest ważne, jeśli chcemy, by idea regionu budziła zainteresowanie i emocje, zyskiwała poparcie, by – mówiąc inaczej – mogła wejść na sztandary, stać się częścią politycznej agendy, a potem dawać poczucie zmiany – że oto jest inaczej niż było.

4. Główne wyzwania

Dokonajmy zatem przeglądu kluczowych wyzwań. Nie ma chyba sporu w kwestii, że Polska gospodarczo i cywilizacyjnie nadal odstaje od czołowych państw Unii Europejskiej. Dystans został wprawdzie zredukowany, ale nadal jest znaczny i powinien ulec zmniejszeniu. Oznacza to konieczność wzrostu gospodarczego, podniesienia poziomu PKB, rozwoju kluczowej infrastruktury technicznej i socjalnej. Problem w tym, że będzie to musiało odbywać się w warunkach postępującej depopulacji kraju – czyli starzenia się społeczeństwa i zmniejszania się jego liczebności. Nie więc jest jasne, czy to dalsze nadrabianie dystansu jest w ogóle wykonalne. Nie chodzi bowiem tylko o przestawienie się na osiągnięcie przemian jakościowych.

Polska musi jeszcze po prostu wybudować setki tysięcy nowych mieszkań, tysiące kilometrów dróg, sieci energetycznych itd. Na pewno jednak do odrzucenia jest model tak rozrzutnej jak do tej pory gospodarki przestrzennej, ekstensywnej gospodarki surowcowej i energetycznej, czy nieperspektywicznej gospodarki leśnej albo wodnej, mówiąc najogólniej – model ekspansji. Potrzebna jest wielka rewolucja efektywnościowa, rewaloryzacja rozwiązań „małej skali”, mocniejsze sięgnięcie po lokalne zasoby, wyzyskanie do końca rezerw demograficznych, tkwiących choćby w gospodarce senioralnej itd.

O ile rozsądna polityka migracyjna stanowi ze swej istoty domenę państwa, to polityka rynku pracy, której celem nie będzie już – jak przez wiele ostatnich lat – wprowadzanie młodych na rynek pracy, ale umożliwienie zatrudnienia seniorów i zagospodarowanie imigrantów, to zadania jakby wręcz „skrojone” dla regionów.

Z wyzwaniem demograficznym wiąże się najściślej polityka mieszkaniowa i generalnie kwestia miejska. Przez lata były to zagadnienia marginalizowane, znajdujące się poza głównymi wątkami programów politycznych, jakby nie zdawano sobie sprawy, że jest to kluczowy czynnik decyzji emigracyjnych i prokreacyjnych. Na cele socjalne (choćby 500+) kierowane są obecnie kwoty stanowiące co roku finansowy ekwiwalent ok. 70 tysięcy dużych mieszkań. Środki tej skali użyte jako dźwignia, mogłyby w kilka lat sprawić prawdziwy przewrót na rynku mieszkaniowym. Państwo do tej pory podejmowało drobne inicjatywy w tym zakresie – generalnie o charakterze

[3] Wiele ciekawych refleksji w tym zakresie w materiałach z XIV Kongresu Obywatelskiego z 2019 r. pt. *Jakie „razem” Polaków w XXI w?* (www.kongresobywatelski.pl)

eksperymentów i nie szukając jakiegokolwiek partnerstwa, a już partnerstwa z regionami na pewno. Nie ma ani regionalnych kas budowlanych, ani mieszkaniowych funduszy poręczeniowych, ani wsparcia dla ruchu spółdzielczego lub regionalnych zasobów mieszkaniowych czy regionalnej polityki miejskiej. Nie ma regionalnego zaangażowania w duże projekty rewitalizacji i modernizacji zasobów mieszkaniowych. Większość naszych projektów rewitalizacyjnych służy raczej estetyzacji przestrzeni, tymczasem realizacje francuskie i holenderskie w zakresie modernizacji zasobów mieszkaniowych, wyróżnione ostatnimi laty nagrodami im. Miesa van der Rohe pokazały, jakie – wręcz nieograniczone – możliwości się tu kryją; zwłaszcza gdy zastosuje się na dużą skalę nowe technologie[4].

Drugie wyzwanie związane jest z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym i degradacji środowiska. Wbrew pozorom sytuacja tutaj jest łatwiejsza. O ile bowiem problemy depopulacji, a w tym właśnie kwestia mieszkaniowa (mamy obok Rumuni najbardziej przegęszczone mieszkania w całej UE) to specyficzne polskie kłopoty, znajdujące się w zasadzie poza priorytetami UE, to akurat sprawy klimatyczne i środowiskowe znajdują się w centrum uwagi instytucji europejskich. Finansowanie projektów w tym zakresie jest stosunkowo obfite. Tutaj bardziej należy się obawiać o ilość i jakość projektów oraz trafność przyjmowanych strategii i polityk, niż o zdolność ich sfinansowania. Za to skala i pilność rozwiązania tych problemów czyni z nich priorytet.

Najważniejszą częścią tego wyzwania jest transformacja energetyczna, powiązana z opanowaniem sytuacji smogowej, gdyż w tej niechlubnej konkurencji polskie miasta biją europejskie i światowe rekordy. Tu samorządy miejskie – zwłaszcza metropolitalne – są najważniejszym partnerem rządu. Jednak poza dużymi miastami, czyli na obszarach zamieszkiwanych przez większość ludności Polski, gdzie świadomość problemu jest niższa, a chęć działania znikoma, tam właśnie zaangażowanie regionów byłoby bezcenne.

5. Trzy luki

Myśląc o przyszłości regionów, boleśnie odczuwamy brak głębszych badań i analiz ich funkcjonowania i dorobku. Jak już wspomniałem, wydaje się, że sprawność w wydatkowaniu środków europejskich przesłania wszystkie ich inne funkcje, w tym naczelne zadanie, którym jest budowanie regionalnej wspólnoty. Utrudnia to diagnozę długookresowych możliwości rozwoju. Mimo to warto pokusić się o kilka tez dotyczących pożądanых przekształceń warunkujących skuteczne działanie wobec wspomnianych wyżej wyzwań rozwojowych i możliwych przyszłych zadań. Tezy te wynikają z trzech deficytów, które można określić jako: luka kompetencyjna, luka strukturalna i luka koncepcyjna.

Luka kompetencyjna wynika z systematycznej, a w ostatnich latach szczególnie szybko postępującej, redukcji praw i instrumentów, którymi regiony wcześniej dysponowały, czyli utraty kompetencji i zadań. Luka kompetencyjna to także efekt jasnej identyfikacji całej puli takich zadań, co do których można mieć poważne przypuszczenia, że mogłyby one być z powodzeniem i bez większych trudności przejęte z rąk administracji rządowej.

[4] Nagrodę Unii Europejskiej w dziedzinie architektury: Mies van der Rohe Award za rok 2019 otrzymała modernizacja wielkich bloków mieszkalnych w Bordeaux proj. Pracowni: Lacaton&Vassal oraz F. Druot Architecture i Ch. Hutin Architecture.

Wypełnienie luki kompetencyjnej powinno stać się w najbliższej politycznej przyszłości przedmiotem swoistej „egzekucji dóbr i praw”. To powinien być pierwszy ruch odnowy samorządu regionalnego. W ramach tej „egzekucji” należy wymienić oddanie samorządom województw gospodarowania środkami na ochronę zdrowia (regionalne kasy chorych), odzyskanie autonomii przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, przejęcie ośrodków doradztwa rolniczego i przekształcenie ich w instytucje wspierające transformację terenów wiejskich, zaprzestanie ręcznego sterowania samorządowymi instytucjami kultury (m.in. decyzje o obsadzie stanowisk kierowniczych), dystrybucji grantów na działania lokalne prowadzonej przez resorty kultury czy infrastruktury, która dubluje funkcje regionów, a nieraz podważa zasady i cele regionalnych polityk rozwoju itp.

Poza przywróceniem samorządom regionalnym wspomnianych już kompetencji potrzebne będzie także ich dopełnienie tak, by stało się możliwe spójne zarządzanie zadaniami kluczowymi dla rozwoju regionu. Chodzi zwłaszcza o włączenie środków Funduszu Pracy w nurt regionalnej polityki rynku pracy, uporządkowanie odpowiedzialności za regionalny transport zbiorowy – chodzi o podział i komunalizację spółki PKP Przewozy Regionalne oraz przejęcie administrowania tzw. dwucyfrowymi drogami krajowymi (w funkcjonowaniu regionu są one kluczowe, jednak z punktu widzenia systemu krajowego znajdują się z reguły na końcu listy priorytetów inwestycyjnych).

Luka kompetencyjna wpływa na rozmycie obrazu samorządu regionalnego w opinii publicznej. Większość społeczeństwa wciąż nie rozpoznaje specyfiki i istoty zadań tego samorządu, co jest o tyle zrozumiałe, że są one z reguły wyrwane z szerszego spektrum zagadnień, ograniczone do jakiegoś wąskiego zakresu i opierają się na współdecydowaniu (typowy przykład: samorząd wojewódzki udziela zezwoleń na prowadzenie hurtowego handlu napojami alkoholowymi, ale tylko tymi do 18%).

O ile pokonanie luki kompetencyjnej wymaga najczęściej po prostu odwrócenia złych zmian z ostatnich lat lub stosunkowo prostych przesunięć kompetencyjnych, to sprawy luki strukturalnej są bardziej złożone. Zaczniemy od konstatacji, że regionalni liderzy polityczni są nadal postaciami mało znanymi. To kontrast w stosunku do burmistrzów i prezydentów miast – zwłaszcza prezydenci metropolii są wręcz ważnymi figurami krajowej sceny politycznej. Wydaje się, że jest to przejaw strukturalnej słabości samorządu regionalnego wynikającej z jego formuły politycznej i systemu wyborczego. Można zaryzykować twierdzenie, że zmiana ordynacji wyborczej na mieszaną, w której oddawano by dwa głosy – jeden na listę komitetu partyjnego otwieraną przez kandydata na marszałka, a drugi na kandydata w okręgu jednomandatowym – podniosłaby identyfikację mieszkańców z władzami regionalnymi. Kandydat na marszałka startowałby bowiem w każdym okręgu wyborczym, zaś podwojenie liczby deputowanych (czyli powrót do sytuacji z I kadencji!) ułatwiłoby ich kontakt z obywatelami i jednocześnie umożliwiłoby wyborczy start oraz funkcjonowanie w samorządzie wojewódzkim różnych lokalnych aktywistów i autorytetów. Przy dzisiejszym systemie wyborczym sejmiki są zarezerwowane dla największych partii politycznych, działających na poziomie krajowym.

Na marginesie należy zaznaczyć, że koncepcje zmierzające do tworzenia drugiej izby samorządu województwa (senatu wojewódzkiego) i w ogóle reprezentacji uzależnionej od struktury organów samorządu lokalnego (np. Regionalnego Komitetu Sterującego zbudowanego z wielką dominacją przedstawicieli gmin), skutkowałoby zupełną dominacją partii mocno zakorzenionych w środowiskach wiejskich (wobec trwałej w Polsce polaryzacji politycznej na osi wieś – miasto). Zrównoważenie tych relacji wymagałoby wprowadzenia głosów ważonych, co jednak istotnie komplikowałoby cały system[5].

[5] Szerzej o takich projektach w programie „Zdecentralizowana Rzeczpospolita” opracowanym przez stowarzyszenie Inkubator Umowy Społecznej (#ZdecentralizowanaRP)

Reforma strukturalna, poza systemem wyborczym, powinna objąć także model organu władzy wykonawczej. To zdumiewające, że utrzymał się tu model wymyślony dla gminy w pierwszej fazie reformy komunalnej. Na czele województwa stoi wieloosobowy zarząd, podejmujący decyzje kolegiально, choć przez lata szereg ustaw zdążyło dać już pewne kompetencje wyłącznie marszałkowi. Marszałek jest nadto szefem urzędu regionalnego, co oznacza, że członkowie zarządu – którzy zdecydowanie nie są jego „zastępcami” (choć w określonych sytuacjach mogą go zastępować) – nie mają jednak żadnego wpływu na aparat wykonawczy, nie podejmują żadnych własnych decyzji i w rezultacie nie ponoszą też żadnej indywidualnej odpowiedzialności, a polecenia marszałka wykonują, jeśli mają na to ochotę. Na dodatek powołuje ich sejmik, a nie marszałek. W koalicyjnych układach, gdy członkowie zarządu są jednocześnie radnymi (a to reguła) tworzy to węzły nie do rozsuptania. To, co może i było dobre dla małej gminy, na poziomie regionu, zwłaszcza regionu dużego, staje się koszmarem. Zresztą akurat w samorządach gminnych ten system zlikwidowano. Wybrany w wyborach bezpośrednich wójt czy burmistrz sam dobiera sobie zastępców, powierza im określone zadanie i ich rozlicza, a decyzje podejmuje indywidualnie.

Natomiast w regionie praca kolegialnych zarządów polega na podejmowaniu w każdej sprawie osobnych uchwał. W zasadzie powinny w obradować w permanencji, gdyż muszą podejmować kilka, a ostatnio nawet już kilkanaście tysięcy uchwał rocznie. Jednak wydawać dyspozycje pracownikom urzędu marszałkowskiego i kontrolować ich może tylko marszałek. Urzędnicy w tych urzędach dobrze wiedzą, że dyspozycje od członków zarządu lepiej profilaktycznie – bez odpowiedniego zabezpieczenia – nie przyjmować. Toteż biurokracja kwitnie, a takie bezpośrednie zarządzanie urzędem przez marszałka staje się problematyczne, gdy chodzi o tysiąc lub więcej pracowników. W tej sytuacji zarysowuje się logiczne wyjście w postaci kilkoosobowej regionalnej „rady ministrów” i „ministrów”, którzy podejmowaliby decyzję w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, kierując swoimi „ministerstwami”. Tylko niektóre rozstrzygnięcia byłyby zastrzeżone do decyzji regionalnej „rady ministrów”. Można się przy tym zastanowić, czy nie wykluczyć łączenia teki ministra z funkcją radnego, ale to już są niuanse. Pamiętajmy, że w UE jest całkiem sporo państw mniejszych ludnościowo i obszarowo od przeciętnego polskiego województwa, więc zarzut przerostu administracji czy megalomanii jest nie na miejscu.

Do zakresu reform strukturalnych należy także refleksja nad finansowaniem samorządu regionalnego. Jest to bowiem samorząd o najniższych podstawach fiskalnych, który to fakt był do tej pory skutecznie maskowany gospodarowaniem przez urzędy marszałkowskie olbrzymimi środkami europejskimi. Jednak – co ważne – środki pomocowe to niemal wyłącznie dystrybucja. Wiele zmieniłaby w tym zakresie opisana wcześniej „egzekucja dóbr i praw” w zakresie kompetencji. Prawdziwy przełom przyniosłaby fundamentalna decyzja uznająca podatki PIT, CIT, podatki od nieruchomości i podatek rolny za podatki samorządowe. Oznaczałoby to odwrócenie sytuacji, w której samorządy mają udział w podatkach ogólnokrajowych, i przejście do modelu, w którym to rząd może mieć udział w podatkach samorządowych. Konsekwencją byłby inny system redystrybucji, a więc ulokowanie subwencji samorządowych na poziomie województwa oraz przyznanie regionowi władztwa w zakresie decyzji o zwolnieniach czy kształtowaniu stawek. Skądinąd wiadomo, że nic tak nie wiąże wyborcy i władzy jak finanse, a zwłaszcza władztwo podatkowe.

Jeśli regiony mają – zgodnie z celem ich powołania – generować rozwój gospodarczy i przyspieszać przemiany cywilizacyjne, to nasuwa się pytanie, czy nie powinny mieć udziału w podatku od nieruchomości albo chociaż w podatku od nieruchomości komercyjnych. Ten cały blok postulatów i pytań należy także poszerzyć o refleksję na aparacie skarbowym – czy region nie powinien dysponować instytucją do pobierania podatków samorządowych? Przy postulowanym powyżej rozszerzeniu zakresu kompetencyjnego samorządu regionalnego takie reformy strukturalne wydają się zupełnie niezbędne.

Tak oto dochodzimy do trzeciego deficytu w funkcjonowaniu regionów samorządowych, który nazwałem luką koncepcyjną. Rozumiem ją jako brak lub wątpliwość rozważań nad rolą samorządu regionalnego w dłuższej perspektywie, kiedy to nastąpi obniżenie skali funduszy UE, a wzrośnie znaczenie polityki klimatycznej, zdrowotnej, demograficznej (w tym senioralnej i migracyjnej), metropolitalnej czy innowacyjnej. Problem sprowadza się do dwóch pytań: jak postrzegać globalne wyzwania oraz jaką rolę w obliczu tych wyzwań mogą i powinny odegrać regiony, biorąc pod uwagę stopień ich gotowości organizacyjnej, intelektualnej, wyposażenia w narzędzia do prowadzenia polityk publicznych oraz możliwość nawiązywania synergicznych aliansów z innymi aktorami polityki rozwoju, głównie rządem centralnym i samorządami lokalnymi.

Można powiedzieć, że to pytania nie na dziś, skoro właśnie zostały uchwalone nowe ramy finansowe Unii Europejskiej i na kolejne siedem lat odsunęły od nas ich pilność. W polityce siedem lat wydaje się wiecznością, ale dla przygotowania dużej, systemowej zmiany, która miałaby być poparta rzetelną argumentacją i zbudowania dla niej poparcia, to wcale nie jest czas bardzo długi. Już dziś warto pokusić się o przykładowe wskazanie obszarów, które winny znaleźć się horyzoncie zmian wykraczających poza program „egzekucji dóbr i praw”.

W polityce środowiskowej i klimatycznej trzeba by zastanowić się nad regionalizacją polityki leśnej – rozumianej jako podział Przedsiębiorstwa Lasy Państwowe na 16 przedsiębiorstw regionalnych i ich komunalizację. Pozwoliłoby to uruchomić mechanizmy porównywania efektywności zarządzania, wprowadzić większą kontrolę społeczną nad gospodarowaniem zasobami leśnymi i co najważniejsze – przesunąć akcenty w polityce leśnej na funkcje przyrodnicze i społeczne lasów, zintensyfikować nowe zalesienia – przynajmniej w niektórych, najbardziej tego potrzebujących regionach.

Dla polityki innowacji i rozwoju społecznego niezwykle ważna jest kwestia zarządzania uczelniami wyższymi. To oczywiste, że uczelnie flagowe – uniwersytety i czołowe politechniki powinny pozostać pod nadzorem odpowiedniego ministra – ale pozostałe uczelnie, zwłaszcza państwowe wyższe szkoły zawodowe, uniwersytety przymiotnikowe, a także prywatne szkoły wyższe powinny się znaleźć pod kuratelą regionów. W kontekście regionalnej strategii rozwojowej uniwersytety regionalne byłyby oczkiem w głowie takich władz i przedmiotem ostrej, międzyregionalnej konkurencji, podczas gdy w perspektywie ministerialnej – są instytucjami klasy „B”.

Nie sposób pominąć zagadnienia redukcji urzędu wojewody, czyli uczynienia go jedynie reprezentantem rządu w terenie (udział w uroczystościach państwowych, wręczaniu odznaczeń itp.) przy jednoczesnym przekazaniu jego dotychczasowych zadań – jako zadań zleconych – samorządowi województwa. Takie reformy już dawno temu przeszły Włochy czy Hiszpania. Utrzymywanie dotychczasowego dualizmu jest ekonomicznie rzecz biorąc rozrzutnością, a politycznie – generowaniem niepotrzebnych napięć i konfliktów. Dodatkowo u obywateli stale obecne jest poczucie zagubienia, niepewności i rozmycia odpowiedzialności. Bo jak wytłumaczyć Kowalskiemu, że za drogi, które nazywają się „wojewódzkie” odpowiada marszałek, a nie wojewoda.

Warto zauważyć, że sama zarysowana powyżej reforma systemu samorządności regionalnej nie jest, technicznie rzecz biorąc, taka trudna, ale brak działań w tym kierunku zdaje się potwierdzać tezę, że przeciw takim zmianom jest prawie cała obecna klasa polityczna. Nietrudno to zrozumieć, choćby z punktu widzenia ilości stanowisk do rozdysponowania – lepiej, aby na poziomie regionów funkcjonowały 32 urzędy (czy jak niektórzy mówią „dwory”) niż tylko 16.

6. Siła regionów

Reasumując, województwo samorządowe jest nadal – po dwóch dekadach funkcjonowania – projektem otwartym. Pole możliwych zmian jest bardzo szerokie, ale za każdym razem zmiana regionalna związana jest ze zmianą w funkcjonowaniu centrum państwa. Dlatego widać wyraźnie dwa horyzonty przemian. Pierwszy – natychmiast po zmianie wektora polityki krajowej – to „egzekucja dóbr i praw”, czyli odwrócenie wprowadzonych w ostatnich latach niekorzystnych zmian dotyczących kompetencji i przepływów finansowych. Drugi – to głęboka reforma strukturalna i dopełnienie regionalizacji kraju, zapewne nie później niż w siedem lat czy – może lepiej powiedzieć – w ciągu dwóch kadencji. Zaprezentowane idee poszerzają maksymalnie możliwości regionów w zakresie przyspieszania rozwoju cywilizacyjnego, kulturalnego i budowania regionalnej wspólnoty. Nie zakładają natomiast wprowadzania regionalnych kompetencji stanowienia prawa, tym samym nie rodzą zagrożeń dla spójności państwa. Kiedyś, po latach zaborów, rozumiałym priorytetem było scalanie polskiego terytorium, później – zespolenie ziem włączonych w granice powojennej Polski i integracja społeczeństwa poddanego bezprecedensowym, masowym przemieszczeniom. Jestem przekonany, że powoli nadchodzi czas na inne priorytety. Na przelomie wieków odrodzone polskie regiony stanęły wobec wyzwań związanych z odrabianiem zapóźnień cywilizacyjnych i w tej roli dotychczas się sprawdzały. Obserwowane w ostatnich kilku latach odwrócenie trendu decentralizacji i regionalizacji sprawiło, że samorządność regionalna znalazła się na swoistym zakręcie. Odstąpił on mniej do tej pory widoczne luki kompetencyjne, strukturalne i koncepcyjne. Zwłaszcza, że polityka rozwojowa stanęła przed nowymi wyzwaniami i do sprostania im samorządy powinny zostać wyposażone w nowe, inne możliwości działania. Jest sprawą pilną rozpocząć dyskusję, jak ten zakręt samorząd regionalny powinien pokonać. Polska silna dzięki dynamice odnowionych regionów to przecież pociągająca wizja.

O AUTORZE

Janusz Sepioł – architekt i historyk sztuki, urbanista, wieloletni Architekt Wojewódzki, w I kadencji samorządu regionalnego – wicemarszałek, a w kadencji II - Marszałek Małopolski, senator RP dwóch kadencji. Ostatnio generalny projektant Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego i koordynator prac nad jego audytem krajobrazowym. Członek szeregu organizacji zawodowych i społecznych, autor wielu artykułów w prasie zawodowej i kilku książek. Laureat Nagrody im. Jerzego Regulskiego.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Analizy CELOWe są dostępne na stronie www.frdl.org.pl, w zakładce „Badania i Analizy”.
Można je także otrzymać po zgłoszeniu na adres: CEL@frdl.org.pl.

Redaktor: dr Sławomir Nałęcz
Korekta i opracowanie graficzne: Zofia Penza-Gabler

Warszawa, luty 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa