



Quo vadis, samorządzie?

Iwona Sagan

Zgromadzony w tomie *Co dalej z samorządem?*¹ zbiór refleksji, rozważań i diagnoz na temat tego, jak wygląda kondycja samorządności w Polsce po ponad 30 latach od jej wprowadzenia, dowodzi w sposób jednoznaczny, że konieczne są zmiany w dotychczasowych zasadach jej funkcjonowania. Są one niezbędne, ponieważ wprowadzona w 1990 roku reforma samorządowa nie była w swym kształcie reformą skończoną, w pełni i perspektywicznie porządkującą wszystkie aspekty funkcjonowania samorządów, o czym pisze Hubert Izdebski². Ponadto od czasu reformy samorzady wszystkich szczebli terytorialnych doświadczyły w swym funkcjonowaniu często trudnego, ale jednak bogactwa różnych faz transformacji i związanych z nimi zmiennych polityk, które w sposób bezwzględny ujawniały niedostatki oraz słabe punkty reformy, stawiając liderów samorządowych często w sytuacjach „bez wyjścia”, dla których jednak musieli znaleźć rozwiązanie.

Ostatnie osiem lat rządów Prawa i Sprawiedliwości było najtrudniejszym sprawdzianem samorządności w Polsce. Jawnie nieprzychylna umacnianiu samorządności władza, podejmująca konsekwentne działania mające na celu ograniczanie tej samorządności, stworzyła samorządom szczególnie trudne warunki do działania. Dobrą stroną tego doświadczenia jest jednak swoisty rodzaj „rozpoznania bojem” zarówno słabości, jak i mocnych stron samorządności. Rozpoznanie to daje podstawy do zmian i doskonalenia ustawy samorządowej w sytuacji diametralnej transformacji na krajowej scenie politycznej. Komentatorzy są zgodni, że nadchodzące wybory samorządowe to najlepszy moment dokonania poważnej rewizji zarówno kierunków prowadzonych polityk, jak i zapisów ustawy w celu wprowadzenia zmian, które będą stabilizowały samorządność bez względu na niestałość opcji polityki rządu centralnego.

1 *Co dalej z samorządem*, red. J. Załuska, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/publikacja/co-dalej-z-samorzadem/> [dostęp tu i następane: 1.02.2024].

2 H. Izdebski, *Reforma – czy potrzebujemy dalszego ciągu?* [w:] *Co dalej z samorządem*, op. cit., s. 25.

Nie tylko rządy władzy nieprzychylniej decentralizacji samorządowej i polityce przestrzegania zasady pomocniczości dowiodły konieczności wzmocnienia i udoskonalenia reformy samorządowej. Czas kolejno następujących po sobie kryzysów, wywołanych najpierw pandemią, a następnie wojną w Ukrainie, był krytycznym sprawdzianem kluczowej dla trwałości i bezpieczeństwa społecznego roli samorządnej władzy. Zignorowanie tych doświadczeń i zaniechanie wprowadzenia zmian w zasadach funkcjonowania samorządności byłoby strategicznym błędem w procesie umacniania i rozwijania demokracji w kraju. Teraz jest na to właściwy czas.

Niezależność finansowa samorządów

Nie sposób rozpocząć od innej kwestii niż finansowe podstawy samorządowego działania. Obecny system finansowy samorządów nie daje im wystarczających podstaw do prowadzenia samodzielnej polityki rozwojowej. Pierwotne założenia finansowe reformy były ostrożną formą decentralizacji finansów publicznych. Można zaryzykować upraszczające stwierdzenie, że jest to niezależność finansowa na poziomie udziału gmin we wpływach z podatku PIT, czyli nieprzekraczająca 40%. Fakt, że udziały gmin są zmienne i corocznie weryfikowane centralnie, wręcz symbolicznie oddaje niestabilną i kruchą niezależność finansową samorządów. Inne źródła dochodów gmin również są centralnie licencjonowane. Do gmin należy podatek od nieruchomości, jednak ustalanie jego wysokości jest poza ich władztwem. O braku samodzielności finansowej JST dobitnie świadczy także rozbudowany system dotacji celowych, które nie bilansują jednak potrzeb wynikających z ustawowych obowiązków świadczenia usług publicznych przez gminy. Uzależnianie samorządów od transferów finansowych jest sprzeczne z samą ideą samorządności i ogranicza możliwości indywidualizacji prowadzonych polityk lokalnych, o czym pisze Julita Łukomska³.

Minione ponad 30 lat działania władzy samorządowej wydają się okresem dostatecznie silnie weryfikującym zdolności samorządów do prowadzenia odpowiedzialnych polityk finansowych. Zatem towarzyszące twórcom ustawy samorządowej obawy co do odpowiedzialności i umiejętności prowadzenia przez poszczególne JST własnych polityk finansowych winny ustąpić miejsca zaufaniu i otwarciu możliwości znacznie pełniejszego finansowego samorządzenia. Rządowa polityka ograniczania samodzielności finansowej JST to polityka kontynuacji tradycji terenowych jednostek administracji państwowej reprezentowanych w PRL przez rady narodowe właściwych szczebli.

Samorząd czy rady narodowe nowej generacji?

Wzmocnienie niezależności finansowej samorządów wiąże się nierozdzielnie ze wzrostem odpowiedzialności za prowadzoną politykę. Można wówczas łatwo i bezpośrednio weryfikować w środowiskach lokalnych oraz regionalnych umiejętności działania władz samorządowych i sprawność lokalnego zarządzania. Tym samym rosną wymagania co do jakości sprawowanej władzy i zdolności przywódczych liderów, którzy nie mogą w tej sytuacji skryć się za nieprzychylną im polityką rządową. Niezależność finansowa na poziomie pozwalającym na prowadzenie własnej polityki rozwoju jest krytycznym warunkiem zerwania niepożądanego kontinuum form władzy lokalnej od rad narodowych czasów PRL do dzisiejszych samorządów. Ciągłe dominująca w polityce prowadzonej przez samorządowe władze lokalne rola dystrybutora środków „przychodzących z góry”, dobrze politycznie usytuowanego klienta centralnych ciał decyzyjnych jest, jak dowodzą przytaczane przez Adama Gendźwiłła badania⁴, obecna nie tylko w świadomości mieszkańców, ale też w sposobie prowadzenia polityk lokalnych. Powtarzane

3 J. Łukomska, *System finansowania samorządów do rewizji* [w:] *Co dalej z samorządem*, op. cit., s. 45.

4 A. Gendźwiłł, *Płytkie korzenie* [w:] *Co dalej z samorządem*, op. cit., s. 9.

jak mantra stwierdzenia, że nic nie można zrobić w warunkach nikłej samodzielności finansowej, staje się często usprawiedliwieniem własnej bierności i bezrefleksyjnego odtwarzania starych schematów postępowania. Jest to więc forma sprawowania władzy „nad” społecznością, a nie „ku” możliwości działania na rzecz tej społeczności. Skuteczne prowadzenie aktywnej polityki rozwoju wymaga kompetencji tak lidera, jak i służb podległej mu administracji. Brak w systemie administracyjnym służby cywilnej będącej profesjonalną, a nie polityczną kadrą zarządzającą wpływa na niską jakość instytucjonalną władz samorządowych, która w warunkach prowadzenia własnej aktywnej polityki rozwojowej jest nieuchronnie negatywnie weryfikowana⁵. Reforma finansów gminnych na rzecz pozostawienia w gminie większości, jeśli nie całości, podatków płaconych przez mieszkańców bez wątpienia przybliży do obywateli sprawczą kontrolę wykorzystania środków publicznych, które winny służyć zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności⁶.

Usługi publiczne – istota polityki samorządowej

Zaspokojenie potrzeb konsumpcji zbiorowej to świadczenie usług publicznych, których potrzebują wszyscy mieszkańcy. Ich zakres definiuje jądro pola działania władzy samorządowej. Ta z pozoru dość oczywista konstatacja przestała być tak oczywista w dobie dominacji neoliberalnego podejścia rynkowego, przesuwającego punkt ciężkości sprawowania władzy ze świadczenia usług publicznych na prowadzenie polityki przedsiębiorczości, której celem nadrzędnym jest stałe powiększanie bazy podatkowej i dochodów gminy. Jednostki samorządu terytorialnego dość niepostrzeżenie, ale konsekwentnie zaczęły być oceniane przez pryzmat działalności dochodowych przedsiębiorstw. Obraz samorządu lokalnego jako inwestora – budowniczego, a nie opiekuna powierzonej mu społeczności – stał się na tyle powszechny, że nie kontestuje się go nawet w sytuacji głębokich zaniedbań w sferze potrzeb społecznych mieszkańców⁷.

W duchu tej logiki realizowane jest urynkowanie usług publicznych. Prywatyzowanie działań administracji, kontraktowanie i zlecanie usług publicznych podmiotom prywatnym, konkurencyjność jako zasada realizacji zadań mają na celu zmniejszenie kosztów usług i podniesienie ich jakości. W rezultacie procesu wycofywania się instytucji publicznych ze świadczenia usług i przekazywania ich w ręce podmiotów prywatnych zaczęło być coraz bardziej oczywiste, że żaden z założonych efektów nie jest osiągnięty. Wprowadzenie zasad rynkowych oznacza bowiem uznanie prymatu motywacji finansowych, co w konsekwencji prowadzi do obniżenia jakości oraz ograniczenia zakresu świadczeń.

Realizacja przez władzę administracyjno-wykonawczą potrzeb mieszkańców we współpracy z prywatnymi dostawcami usług pomija w praktyce działania politycznej władzy ustawodawczej, czyli demokratycznie wybranej, przedstawicielskiej reprezentacji społecznej. Korzystanie z rynkowego modelu administracji niesie poważne zagrożenie zaburzeniem i dysfunkcjonalnością instytucjonalnych struktur władzy demokratycznej. Przekazywanie świadczenia kluczowych funkcji publicznych przedsiębiorstwom sektora prywatnego skutkuje zawłaszczaniem coraz większych prerogatyw przez władzę wykonawczą. Ona bowiem zleca prywatnym firmom zadania, których sama już nie podejmuje. Praktyka prywatyzacji usług publicznych jeszcze głębiej deprecjonuje znaczenie rady gminy, poza której kontrolą pozostaje sfera newralgicznych działań finansowanych przez sektor publiczny, o czym pisze w przywoływanym już tekście Hubert Izdebski⁸. Fundamentalna w systemie demokratycznym

5 H. Izdebski, *Reforma – czy potrzebujemy...*, op. cit.

6 J. Łukomska, *System finansowania samorządów...*, op. cit.

7 A. Gendźwiłł, *Płytkie korzenie*, op. cit.

8 Por. H. Izdebski, *Reforma – czy potrzebujemy...*, op. cit.

władza ustawodawcza staje się drugorzędna. Traci możliwość sprawowania przewidzianej systemem demokratycznym kontroli nad władzą wykonawczą. Władza wykonawcza z kolei zyskuje na znaczeniu i niezależności, a jednocześnie poprzez działania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego staje się podatna na wpływy i zależność od interesów sektora prywatnego, w tym potężnych międzynarodowych inwestorów i korporacji. Próba powrotu do równowagi są coraz częstsze praktyki rekommunalizacji świadczenia usług w Polsce, Europie i na świecie, a tendencja ta niewątpliwie służy wzmocnieniu samorządności⁹.

Kwestia prywatyzacji świadczenia usług publicznych nie jest oczywiście jedynym problemem w tym strategicznym obszarze działania władzy samorządowej. Konieczność zmiany systemu finansowania działalności samorządów w zakresie świadczenia usług publicznych ma kluczowe znaczenie. Finansowanie usług poprzez system transferu środków w formie subwencji ogólnej ogranicza zarówno elastyczność polityki samorządowej w tym zakresie, jak i należną kontrolę nad jakością ich realizacji, co ma miejsce szczególnie w odniesieniu do usług edukacyjnych.

Zarówno wymuszone przez system ustawodawczy ograniczenie finansowej niezależności samorządów w sferze realizacji usług publicznych, jak i dobrowolne oddawanie kompetencji ich świadczenia sektorowi prywatnemu sprawia, że w krytycznym obszarze samorządowej polityki i zarządzania jest coraz mniej samorządzenia.

Także aktualny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego kraju wymaga rewizji samorządności w obszarze usług publicznych. Kończy się czas budowania pomników władzy w postaci mostów lub spektakularnych budowli. Społeczności mieszkańców oczekują działań poprawiających jakość ich warunków życia, budujących ich wspólnotowość, ale też dających im poczucie bycia gospodarzami swoich małych ojczyzn. Mieszkańcy chcą bardziej **być** w swoich lokalnościach, niż tylko więcej w nich **mieć**. Piszą o tym w swoich opracowaniach Adam Gendźwił¹⁰ i Paweł Kubicki¹¹.

Partycypacyjna polityka lokalnego współzarządzania

Z tej zmiany społecznych postaw i oczekiwań wynika potrzeba poprawy partycypacyjnej demokracji lokalnej. Nazbyt częste i powszechne jest ograniczanie partycypacji do zapisanych ustawowo konsultacji społecznych w procesie realizacji różnego typu procedur, głównie w procesie planowania przestrzennego¹². Warto w tym miejscu zaznaczyć, że planowanie przestrzenne może być wykorzystywane do realizacji takich zadań jak świadczenie usług publicznych. Jednocześnie proces planowania przestrzennego może być wykorzystywany politycznie jako forum debaty nad decyzjami, które wpływają na jakość życia mieszkańców. Udział społeczności w planistycznych procesach decyzyjnych ma służyć upodmiotowieniu obywateli i budowaniu demokracji lokalnej. Tymczasem znaczenia planowania przestrzennego nie tylko w zakresie zagospodarowania przestrzennego, ale też budowania zwartych, dobrze zorganizowanych i nieźle wyposażonych w dostęp do usług publicznych społeczności nie doceniono w porę, czego konsekwencje ponosimy i widzimy we wsiach, w miastach oraz w całych regionach¹³.

9 D. Sześciło, *Lokalne usługi publiczne w czasach kryzysu. Jak zrobić coś z niczego?* [w:] *Co dalej z samorządem*, op. cit., s. 15.

10 A. Gendźwił, *Płytkie korzenie*, op. cit.

11 P. Kubicki, *Odporność miast i samorząd w czasach zmiany* [w:] *Co dalej z samorządem*, op. cit., s. 57.

12 Katarzyna Sztomp-Rutkowska, *Czas na partycypację* [w:] *Co dalej z samorządem*, op. cit., s. 67.

13 Por. D. Sześciło, *Lokalne usługi...*, op. cit.

Rosnąca aktywność miejskich ruchów społecznych jest przejawem upominania się wyborców o uwzględnienie ich interesów, a także próbą przywrócenia elementów bezpośredniej demokracji partycypacyjnej. Ponieważ we współczesnych warunkach demokracja partycypacyjna – w swej oryginalnej postaci polegająca na bezpośrednim uczestnictwie wszystkich rządzonych w procesie podejmowania decyzji – jest ze względów praktyczno-organizacyjnych niewykonalna, polityka przyjmowania w procesie współzarządzania elementów partycypacji publicznej stała się substytutem demokracji partycypacyjnej i działaniem na rzecz odnowy przedstawicielskiego systemu władzy.

Inną kwestią jest skala przestrzenna, w jakiej prowadzi się partycypację i w jakiej oczekuje się zaangażowania mieszkańców. Doświadczenia, nie tylko krajowe, ale także z innych regionów Europy, dowodzą, że tzw. skala mikrolokalna znacznie bardziej sprzyja zaangażowaniu członków wspólnot w partycypacyjną aktywność, co zauważa Paweł Kubicki¹⁴. Badania potwierdzają, że różne metody demokracji partycypacyjnej wdrażane na poziomie dzielnicy lub sąsiedztwa, czyli zwykle osiedla, przynoszą znacznie lepsze wyniki i są bardziej skuteczne niż te skierowane do wszystkich mieszkańców miasta.

Mieszkańcy chcą uczestniczyć w procesie decyzyjnym, pragną wspólnej debaty z władzą lokalną. Z tego względu coraz powszechniej wykorzystywane są wdrażane głównie przez samorządy dużych miast (np. organizacja paneli obywatelskich w Gdańsku, Lublinie, Wrocławiu) tzw. techniki demokracji deliberacyjnej, których siła sprawcza jest zdecydowanie większa niż dotychczas stosowanych metod partycypacji społecznej. Partycypacja w formie deliberacji wzmacnia legitymizację podjętych w jej toku decyzji.

Brak poczucia współuczestnictwa i sprawczości mieszkańców w procesie zarządzania skutkuje brakiem zaufania do samorządów. A jak dowodzą doświadczenia, o czym pisze Katarzyna Sztop-Rutkowska¹⁵, zaangażowanie ludzi i ich organizacji jest niezbędne, aby móc działać. Czas kryzysów wywołanych pandemią i wojną w Ukrainie nie pozostawił w tym względzie żadnych wątpliwości. Okres kryzysu to okres partycypacji w działaniu.

Stabilność stanu niestabilności

Polikryzys, czyli długa lista kryzysów, począwszy od pandemii, przez wojnę, kryzys klimatyczny, energetyczny, ekonomiczny, migracyjny, po kolejne, które coraz trudniej wymieniać, a które coraz częściej dzieją się symultanicznie, tworzy warunki, gdzie jedyną stałą i pewną cechą może okazać się stała zmiana wynikająca z konieczności radzenia sobie z kolejnymi kryzysami. Liderzy samorządowi w kraju już nie ze szkoleń, ale z praktyki wiedzą najlepiej, co oznacza zarządzanie kryzysem. Kolejne fale kryzysów dowiodły, jak krytyczne w zachowaniu stabilności i bezpieczeństwa społecznego są rola władzy samorządowej, lokalna samoorganizacja i uruchamianie potencjału społeczeństwa obywatelskiego. Wobec inercji władz centralnych, braku adekwatnych procedur i środków to samorządowe władze lokalne oraz oddolne inicjatywy społeczne pozwalały zażegnać dramatycznie trudne i naglące sytuacje, a często wskazywały najlepsze sposoby rozwiązywania problemów.

Centralne decyzje i działania z natury mają wysoki poziom ogólności, co szczególnie w warunkach krytycznych i trudnych sprawia, że ich przydatność i wsparcie są mocno ograniczone. Do władzy lokalnej należą decyzje i działania dostosowane do warunków konkretnych sytuacji, miejsca i czasu.

14 P. Kubicki, *Odporność miast...*, op. cit.

15 K. Sztop-Rutkowska, *Czas na partycypację*, op. cit.

Jak dowiodły kolejne kryzysy, samorządy, które miały wyjątkowo trudne zadania i warunki działania, wyszły z tej sytuacji obronną ręką. Co więcej, ich wykraczająca poza rutynę aktywność inicjowała i jednoczyła postawy obywatelskiego wsparcia i współpracy. W najtrudniejszym czasie rodziła się wspólnota obywatelska mieszkańców. Dowodzi to, że w sytuacji bezradności lub nieskuteczności systemów centralnych wymuszone przez ekstremalne warunki zwiększenie samorządności i autonomii działania władz lokalnych nie tylko wykazało ich większą skuteczność i efektywność, ale też przyniosło rezultaty jeszcze cenniejsze – w postaci integracji wspólnoty mieszkańców połączonej poczuciem odpowiedzialności, sprawstwa i solidarności. Był to czas prawdziwie partycypacyjnego modelu zarządzania kryzysem.

Współdziałanie, wzajemna pomoc i samoorganizacja to niewątpliwie cechy, których społeczności lokalne oraz regionalne będą w przyszłości potrzebowały najbardziej, i to one, w połączeniu z jakością samorządowego przywództwa, będą decydowały o sukcesie lub kryzysach lokalności. Konieczne wzmocnienie samorządności winno być zatem traktowane jako jeden z kluczowych elementów wzmocnienia odporności miast i regionów w nadchodzących czasach permanentnego kryzysu, na co zwracają uwagę Paweł Kubicki i Iwona Sagan¹⁶.

Potrzeba współpracy i efekt sąsiada

Neoliberalny model polityki przedsiębiorczości narzucił samorządom bezwzględną konkurencję o inwestorów, o ograniczone środki i dobra. Umocniła ona prowadzenie polityk zamkniętych w granicach gmin, polityk odgradzania się od konkurenta, a nie szukania partnera. Brak współpracy poziomej – pomiędzy gminami – utrudnia nie tylko podejmowanie zintegrowanych inicjatyw rozwojowych, takich jak tworzenie obszarów metropolitalnych, ale także odkrywanie niewykorzystanych potencjałów, które znajdują się w sąsiedztwie, jednak już poza granicą jednostki, o czym piszę w przytaczanym tekście. Zjawisko dublowania inwestycji w poszczególnych jednostkach samorządowych ciągle przeważa nad wypracowywaniem sposobów ich współdzielonego wykorzystywania. Współpraca gmin, czy to w zakresie gospodarowania śmieciami, czy organizacji dostępu do edukacji, pozwala nie tylko zmniejszyć koszty świadczenia usług, ale także budować ofertę o znacznie wyższej jakości, o czym mówi Joanna Wons-Kleta, wójtka gminy Pawonków, w rozmowie z Krzysztofem Burnetką¹⁷.

System transferów finansowych zdobywanych w drodze projektowej i grantowej walki konkurencyjnej nie ułatwia współpracy. Finansowo ustabilizowana samodzielność władz lokalnych jest konieczna do efektywnej współpracy między jednostkami pozwalającej wspólnie obniżyć koszty realizacji zadań gminnych. W takich warunkach silnie i skutecznie oddziałuje tzw. efekt sąsiada, czyli dobry przykład „gminy zza miedzy”. Efekt przykładu sąsiada jest potwierdzonym w badaniach społecznych najskuteczniejszym sposobem propagacji dobrych praktyk i rozchodzenia się dyfuzji innowacji. Eksperymenty polegające na celowym „zaszczepianiu” takiego innowacyjnego sąsiada w danej społeczności przynosiły spektakularne efekty. Omówione w tomie wyniki badań społecznych potwierdzają, że mieszkańcy oczekują na korzystanie ze współpracy w ramach dobrych rozwiązań i kierunków działania, o czym w przytaczanym zbiorze tekstów pisze Adam Gendźwiłł¹⁸.

16 I. Sagan, *Samorządowa przyszłość regionów* [w:] *Co dalej z samorządem*, op. cit., s. 35.

17 K. Burnetko, *Rzeczpospolita samorządna, a nie PRL+!* [w:] *Co dalej z samorządem*, op. cit., s. 75.

18 A. Gendźwiłł, *Płytkie korzenie*, op. cit.

Samorządność to polityka, a nie administrowanie

Neoliberalna dominacja logiki praw rynku i konkurencji sprawiała, że pojawiły się liczne koncepcje wieszczące schyłek polityki jako działania mającego na celu realizację określonych idei i wizji rozwoju. Twierdziły one, że wkraczamy w erę postpolityczną. Podstawą postpolitycznych koncepcji jest przekonanie, że zanikną konflikty i antagonizmy społeczne, natomiast sprawne systemy zarządzania i rozbudowane otoczenie instytucjonalne zapewnią odpowiednie warunki do rozwoju konsensualistycznych społeczeństw pozbawionych polityczności, czyli wyzwolonych z konfliktów, potrzeby protestowania i emocji. Sukcesy populistycznych przywódców negatywnie zweryfikowały te twierdzenia. Autorzy omawianych tu tekstów, np. Adam Gendźwiłł czy Dawid Sześciło¹⁹, podkreślają potrzebę lokalnej polityki, a nie lokalnego administrowania bądź technokratycznego zarządzania.

Za swoistych reprezentantów postpolitycznego modelu samorządności mogą być uznani liderzy bezpartyjni. Pojawia się zatem pytanie, czy sprawowanie przez nich władzy to nadal prowadzenie polityki, czy to już jedynie działalność administracyjno-menedżerska mająca zapewnić jak najsprawniejsze funkcjonowanie instytucji i niezakłóconą realizację procedur. Niezależność partyjna liderów samorządowych nie jest synonimem niepolityczności. Kожарzenie polityki z działalnością partii stanowi nieuprawnione zawężenie. Takie – w znacznej mierze pejoratywne – rozumienie polityki jest spuścizną doświadczeń życia w systemie totalitarnym, w którym władza jednej partii była tożsama z całością dozwolonej działalności politycznej. Czas dominacji liderów populistycznych ponownie ożywił to zawężone rozumienie polityki i polityczności.

Polityka w pełnym rozumieniu jest stale obecna w stosunkach społecznych. Obejmuje m.in. rozwiązywanie konfliktów, które są elementem życia społecznego we wszystkich jego przejawach. Zatem paradoksalnie bezpartyjni przywódcy są bardziej politykami niż partyjni liderzy. Do konieczności przewycięzania antagonizmów między interesami podmiotów aktywnych na arenie lokalnej dodają bowiem potrzebę mediacji ze wszystkimi partiami sceny politycznej jako jej niezależni gracze. Zatem polityczność liderów bezpartyjnych jest znacznie wyższa niż partyjnych, współpracujących na zasadach instytucjonalno-organizacyjnych, a nie politycznych. Wobec tego deklaracje bezpartyjnych przywódców, że nie są oni politykami, a jedynie samorządowcami, nie mają uzasadnienia.

Aby polityka samorządowa była skuteczna, potrzebny jest lider, który posiada wizję rozwoju i potrafi do niej przekonać rządzonych. Analiza roli i znaczenia liderów dowodzi, że sztuka, a nie tylko technika kierowania rozwojem ma nadal kluczowe znaczenie. Cechy i umiejętności lidera mogą pomóc zrealizować najbardziej śmiałe wizje lub zaprzepaścić najlepsze szanse rozwoju. Ustawa samorządowa w Polsce daje przywódcom lokalnym – wójtom gmin, burmistrzom bądź prezydentom miast – silny mandat rządzenia. Każdy z nich skupia bowiem w swoim ręku praktycznie całość władzy decyzyjnej i wykonawczej, o czym pisze Hubert Izdebski²⁰. System ten stwarza wręcz modelowe warunki do pełnienia funkcji lidera i przywódcy społeczności lokalnej.

W znacznej więc mierze w rękach samorządowych liderów i przywódców spoczywa zadanie zmiany modelu polityki lokalnej oraz sprostania współczesnym wyzwaniom rozwojowym. Czas neoliberalnej polityki opartej na przekonaniu, że głównym jej zadaniem jest wspieranie działań inwestycyjnych sektora prywatnego, a w szczególności pozyskiwanie za wszelką cenę silnych prywatnych inwestorów, już minął. Czasy kryzysów dowiodły, że pierwszą i podstawową rolę władzy publicznej, która jest demokratycznie wybranym reprezentantem społeczności lokalnej, stanowi dbanie o jej jakość życia i tym

19 D. Sześciło, *Lokalne usługi...*, op. cit.

20 H. Izdebski, *Reforma – czy potrzebujemy...*, op. cit.

samym świadczenie usług publicznych na poziomie, który pozwoli jej godnie żyć także w sytuacjach kryzysowych. Zatem warto odkurzyć zasady polityki państwa opiekuńczego, państwa dbającego o dobrostan obywateli (*welfare state*), aby przygotować się na wyzwania – nie w perspektywie nieokreślonej przyszłości, ale jutra.

Iwona Sagan – prof. dr hab., kierowniczka Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej UG, członkini Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-67750-66-0