

Publicystyka, Opinie

Oskubywanie prowincji

11.10.2012, Michał Kulesza Kamila Baranowska

Każdy normalny, duży kraj europejski dba o to, by utrzymać ludność poza wielkimi miastami, bo jak nie, to wszystko, mówiąc kolokwialnie, zarasta trawą – mówi autor reformy samorządowej Michał Kulesza

Rz: Minister sprawiedliwości Jarosław Gowin podpisał rozporządzenie o przekształceniu 79 sądów rejonowych w wydziały zamiejscowe. To słuszna decyzja?

Michał Kulesza: Byłem zdumiony tym rozporządzeniem ministra. Dla mnie jest to jasny znak złego traktowania obywateli i wspólnot lokalnych. Sądy rejonowe są bardzo ważnym elementem obsługi społeczności lokalnej. Jeżeli w powiecie nie ma sądu, to dla społeczności lokalnej oznacza degradację – staje się społecznością drugiej, a może nawet trzeciej kategorii. A poza tym to rozporządzenie jest sprzeczne z konstytucją, która głosi, że ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej. Ta decentralizacja dotyczy nie tylko władzy wykonawczej, czyli samorządów, ale dotyczy organizacji władz publicznych w ogóle, także sądownictwa.

Minister Gowin przekonuje, że sądy nie są likwidowane, lecz jedynie przekształcane w wydziały zamiejscowe i że dla ludzi nic się nie zmienia.

Jeżeli tak, to dlaczego nie mogą pozostać sądami? Wydział sądu to prawie sąd, tylko że „prawie” robi w tym wypadku dużą różnicę. Bo albo mamy poczucie, że żyjemy w dobrze zagospodarowanej przestrzeni instytucjonalnej, albo że jesteśmy odstawiani na peryferie. Polska prowincja ma prawo czuć się dzisiaj odstawiana na boczny tor.

To przemyślana polityka państwa czy po prostu szereg przypadkowych decyzji poszczególnych ministrów, szukających oszczędności na czas kryzysu?

Likwidowanie sądów wpisuje się w szereg innych działań, marginalizujących prowincję – a to zamiast urzędu skarbowego czy oddziału ARiMR tworzy się filię, zamiast prokuratury ośrodek zamiejscowy, likwiduje się posterunki policji na wsiach itd. Władze lokalne nie mają pieniędzy na dofinansowanie komunikacji zbiorowej – nie ma jak dojechać ze wsi do pracy, do szkoły, do urzędu. Następuje wyraźna recentralizacja zarządzania środkami finansowymi. Dodaje się nowe zadania bez środków na ich realizację, zmniejsza się znacząco dochody samorządu lokalnego. Tymczasem ustrój terytorialny i system zarządzania publicznego utworzony w 1990 r. i uzupełniony już na gruncie nowej konstytucji w 1998 r. od początku zakładał, że społeczność lokalna będzie mieć możliwość zarządzania sprawami lokalnymi, w tym cały garnitur podstawowych usług publicznych na miejscu, u siebie. Tymczasem od wielu lat obserwujemy oskubywanie społeczności lokalnej z kolejnych ważnych dla niej instytucji, co prowadzi do degradacji życia zbiorowego.

Może celem rządu Tuska jest likwidacja powiatów?

Kiedy tworzyliśmy w 1992 roku projekt mapy nowego podziału administracyjnego, nasze założenie było proste. Powiaty miały liczyć nie mniej niż 50 tys. mieszkańców i były co do zasady organizowane na siatce miast-stolic tych powiatów, która się wykształciła w Polsce jeszcze pod koniec XIX wieku. Chcieliśmy w ten sposób odbudowywać tożsamość lokalną, poczucie bycia u siebie. Poprzedni system, centralistyczny, bardzo zdewastował nie tylko życie rodzinne – o czym często się mówi, ale także społeczności i więzi lokalne. Konieczna więc była ich odbudowa, wzmocnienie podstaw funkcjonowania życia zbiorowego w Polsce. Mapa powiatów została narysowana dwoma sposobami. Z jednej strony na gruncie badań i prac eksperckich. Z drugiej strony jako pełnomocnik rządu wysłałem wtedy listy do wszystkich gmin w Polsce z pytaniem, do jakiego powiatu chcą należeć. I obie te mapy, co jest szalenie interesujące, nałożyły się na siebie w ponad 80 proc. To uświadomiło mi, jak trwałe jest w Polsce poczucie tożsamości lokalnej i więzi z lokalnym ośrodkiem miejskim. Więź ta i tożsamość miała i ma silnie utrwalone podstawy: „twarde” – w tradycyjnym układzie drogowym, w infrastrukturze administracyjnej i instytucji publicznych, a także „miękkie” – w kształcie miejscowych elit, w środowiskach społecznych, politycznych, wyznaniowych i innych. W 1998 roku korzystaliśmy z tamtych ustaleń. Chcieliśmy wzmocnić to poczucie tożsamości lokalnej, aby społeczności lokalne mogły „wziąć swoje sprawy w swoje ręce” – jak wtedy mówiono.

Wielu ekspertów jednak uważa, że z czasem ten szczebel administracji samorządowej okazał się zbędny.

W wyniku odbierania kompetencji i instytucji, zaniżania możliwości finansowania

społeczności lokalnych w skali powiatu i gminy rzeczywiście coraz częściej pojawia się pytanie, po co komu taki samorząd – obgryzany ze wszystkich stron przez biurokrację centralną. Tymczasem obok gminy właśnie powiat ma znaczenie kluczowe w strukturze zarządzania publicznego w Polsce – to w skali powiatu powinna domykać się cała infrastruktura publiczna podstawowej obsługi mieszkańców i społeczności lokalnych, infrastruktura nie tylko samorządowa, lecz także administracji rządowej, wymiaru sprawiedliwości, systemu politycznego i innych. Nie mieszkamy przecież w resortach administracyjnych, nawet w resorcie sprawiedliwości – mieszkamy „u siebie” w gminach i powiatach.

Od drugiej reformy samorządowej minęło już prawie 15 lat. Wszystko okazało się idealne czy może jednak powinno się poprawić jakieś błędy?

Odnoszę wrażenie, że w odniesieniu do samorządu od dziesięciu lat mamy w Polsce głęboki deficyt regulacyjny. Kolejne rządy nie robią nic prawie, by wzmacniać potencjał społeczności lokalnych, zarówno potencjał instytucjonalny, jak i społeczny czy gospodarczy. Reforma się udała, jest dobrze – mówią politycy... Ale przecież gdy nie modernizuje się na bieżąco systemu zarządzania publicznego, nie obserwuje go na co dzień, to system przestaje odpowiadać potrzebom, nie jest w stanie właściwie reagować na nowe wyzwania. A tych mamy akurat coraz więcej. To jest błędne koło.

U nas, gdy pojawia się problem braku pieniędzy na zadania lokalne, to od razu wraca pomysł likwidacji instytucji powiatowych czy nawet w ogóle powiatów, a nie na przykład wypracowania takiego mechanizmu finansowania, który zapewni społecznościom lokalnym normalne warunki życia zbiorowego i da im podstawy rozwoju społecznego i gospodarczego. Rozwoju – dodajmy – nie tylko lokalnego, ale i regionalnego, co przekłada się następnie na sukces kraju.

Obecny system przez prawie 15 lat wykazywał się cechą, na którą zupełnie nie zwracamy uwagi, tak jak nie zajmujemy się zębami, póki nie zaczną nas boleć. Podział administracyjny państwa jest dziś jednym z tych niewielu elementów konstrukcyjnych życia zbiorowego, które nie kreują konfliktów społecznych. Z różnych powodów ludzie się buntują, wkurzają, wściekają, ale nie przeciwko mapie. Pokój społeczny to wielka wartość. Nie wiem, po co to psuć bez nadzwyczajnych powodów. Nawet jeśli jest tych kilkanaście powiatów, które radzą sobie finansowo nieco gorzej, to przecież właśnie one z punktu widzenia obsługi mieszkańców stanowią instytucjonalną gwarancję dostępu obywateli do podstawowych usług publicznych. W każdym powiecie są bowiem szkoła ponadgimnazjalna, sąd, policja, centrum pomocy rodzinie, lokalny rzecznik ochrony konsumenta, w prawie każdym jest szpital etc.

Przykład dwóch sąsiadujących powiatów: sokołowskiego i węgrowskiego – w tym pierwszym, większym, likwiduje się sąd, w tym drugim nie. Mieszkańcy nie są zachwyceni, ale może to tylko kwestia ambicjonalna?

Nie wiem, czy świadomie czy przez niewiedzę, tworzy się nikomu niepotrzebne konflikty, za które później drogo się płaci. Co gorzej, w wyniku takich zmian coraz więcej ludzi mówi: tu nie ma dla mnie miejsca, nie chcę tu żyć. Bo jak „u nas w powiecie” nie ma np. wydziału ksiąg wieczystych, to znacznie trudniej załatwić liczne sprawy związane z obrotem nieruchomościami. Są coraz większe przepływy ludności do dużych miast, a pozostałe tereny się wyludniają. Podczas gdy kraje zachodnie robią wszystko i nie oszczędzają funduszy, by ludzie zechcieli mieszkać i zarabiać poza dużymi miastami, my robimy wszystko, aby zjeżdżali do Warszawy, Krakowa czy Gdańska. Kiedyś, jak zwykle – po szkodziu, zrozumiemy ten błąd i aby zachęcić ludzi do powrotu, będziemy odbudowywać sądy, dawać pieniądze na komunikację zbiorową, dopłacać rodzinom, obniżać podatki itd., byle tylko skusić „nowych osadników”.

Chce pan powiedzieć, że te dzisiejsze oszczędności są na krótką metę?

Tak, i każdy normalny, duży kraj europejski dba o to, by utrzymać ludność właśnie na takich obszarach, bo jak nie, to wszystko – mówiąc kolokwialnie – zarasta trawą. W małych miasteczkach zostają głównie ludzie starsi, nieprodukcyjni, nieaktywni, wzmacniają się tendencje roszczeniowe: „dajcie nam”. W tej sytuacji nawet trudno się dziwić, bo są one słuszne. Jak ci ludzie mają sobie sami te różne rzeczy zapewnić? Jeśli dzieci wiejskie nie mogą dojechać do szkoły czy ludzie do pracy, bo zostały polikwidowane połączenia autobusowe, to zostają na miejscu i „zasilają bezrobocie”. Bo nie każdy, wbrew temu, co wydaje się niektórym w Warszawie, ma do dyspozycji własny samochód. Cały ten wielki splot zdarzeń i relacji między gospodarką a życiem społecznym rządzący muszą brać pod uwagę, bo za chwilę się okaże, że państwo się zwija.

Dzisiaj w rządzie nie ma nikogo, kto by to rozumiał?

Nie mam pojęcia. Wydaje mi się jednak, że to są rzeczy proste i zupełnie oczywiste. Mówimy o społecznościach lokalnych, o rodzinach i o obywatelach, wobec których państwo przyjęło na siebie obowiązki takie same w dużym mieście jak i gdzie indziej. Powiat ziemski to dzisiaj ok. 80 tys. osób, mieszkających mniej więcej w ośmiu gminach, z miastem, które jest centrum tego układu lokalnego, i silnymi więziami pomiędzy gminami wiejskimi i miastem powiatowym. Warto zauważyć, że to mniej więcej tyle samo ludności, ile ma przeciętne miasto na prawach powiatu (z wyłączeniem trzech największych: Warszawy, Krakowa i Łodzi). Jeśli konstytucyjnie zdecydowano się na decentralizację zarządzania publicznego, na gwarantujący to ustrój terytorialny i podział administracyjny, to przecież nie na parę lat. Jeżeli się oczekuje od ludzi aktywności społecznej,

zaangażowania, to trzeba im zapewnić pewien poziom stabilności instytucjonalnej i terytorialnej, który gwarantuje im poczucie pewności i bezpieczeństwa, a także sensu takiej aktywności. Nie może być tak, że co rok przychodzi nowy minister i coś zmienia, raz daje, raz zabiera.

Polska kultura polityczna i administracyjna jest wciąż centralistyczna. Likwidacja sądów pozostaje w całym ciągu niezrozumiałych dla mnie zdarzeń. Popieram stanowisko PSL, które jest partią mniejszych ośrodków i które dziś głośno protestuje. Widzę bowiem, jak na naszych oczach jest demontowana Polska lokalna. W 1975 roku reforma gierkowska zniszczyła polską prowincję. Okres ostatnich 22 lat był okresem bujnej rewitalizacji miast powiatowych i mniejszych ośrodków oraz życia lokalnego. Czy teraz ktoś podjął decyzję, że wystarczy już tego dobrego?

Prof. Michał Kulesza jest prawnikiem, specjalistą z zakresu samorządu współtwórcą reformy samorządowej

