

Z posłem Witoldem Gintowt-Dziewałtowskim rozmawia Jerzy Kraszewski

*** Czy po dwudziestu latach można powiedzieć, że samorząd zabrał państwu znaczną część władzy w Polsce?**
- Można tak powiedzieć, samorząd przejął bardzo dużą część władzy. Obecnie realizuje prawie 90 proc. zadań publicznych, niezbędnych dla codziennego życia obywateli. Zadania przekazane przez państwo samorządom, są przez nie wykonywane lepiej i taniej. Takie opinie wyrażają zarówno instytucje kontrolne, jak i obywatele.

*** Powstała więc obszerna sfera spraw publicznych, nie podlegających ingerencji państwa. To na pewno rozszerzenie demokracji. Czy jednak samorząd rzeczywiście czuje odpowiedzialność, jaka na nim spoczywa i lepiej niż państwo zaspakaja potrzeby ludzi?**
- Większość ogniw samorządowych zdaje sobie sprawę z odpowiedzialności, uczy się samodzielnego działania, gromadzi doświadczenia. Powiedziałem: większość, bo nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego zasługują na pozytywne oceny, zdarzają się błędy i uchybienia, niekiedy przeszkadza brak samodzielności. Tak zresztą jest w każdej dziedzinie, rady nie są wyjątkiem.
Państwo, poprzez swoje agendy kontroluje realizację zlecanych zadań, co zrozumiałe, choćby dlatego, że połowa budżetu państwa znajduje się obecnie w dyspozycji samorządu terytorialnego. Ma to chronić przed pomyłkami, nie dopuszczać do pojawiania się incydentów patologicznych, od których nie jest wolne żadne społeczeństwo. Większość samorządów dobrze i odpowiedzialnie spełnia swoje obowiązki.

*** Czy nie nadmiar optymizmu? Ludzie często narzekają nie tylko na biurokratyczną mitręgę i trudności w załatwianiu prostych spraw, ale i na różnego rodzaju „układy", będące często źródłem afer, na rozrzutność w gospodarowaniu środkami publicznymi. Brak zaufania do lokalnych ogniw samorządu, nie jest zjawiskiem odosobnionym…**
- Narzekania na biurokrację, na mitręgę w załatwianiu codziennych spraw niewątpliwie są, choć byłbym ostrożny – nie wynika to bynajmniej z mojego optymizmu – w uogólnianiu negatywnych zjawisk.. Tak, jak i skali występowania różnego rodzaju „układów", nieformalnych porozumień lokalnych elit, ilości afer i innych patologicznych zjawisk.

*** Nawet jednak pojedyńczy przypadek nieuczciwości czy nierzetelności może zniweczyć zaufanie…**
- Oczywiście. Niestety, nie są odosobnione np. fakty zatrudniania w urzędach pracowników z kręgu osób bliskich burmistrzowi czy wójtowi, biurokracja też nie jest obca wielu samorządom. Ale – bądźmy sprawiedliwi – w ostatnich latach wiele się w tej dziedzinie zmieniło na lepsze, samorządy pracują coraz sprawniej, skarg jest coraz mniej. Życzyłbym wielu ogniwom

państwowym, rozważającym np. dylemat „jednego okienka” dla załatwienia spraw, takiej – mimo wszystko – operatywności i sprawności, jakiej dopracowało się wiele samorządów.
To nie znaczy, że na mapie samorządowej nie ma gmin i miast, w których zjawiska negatywne skumulowały się, a w samopoczuciu mieszkańców dominuje brak zaufania do miejscowej władzy. Zamiast narzekań, doradzałbym jednak w takich przypadkach korzystanie z przysługujących obywatelom praw. Zainicjowane przez mieszkańców referendum może uruchomić mechanizmy odwoławcze, pozbawić pełnionej funkcji nieudolnego prezydenta miasta lub wójta gminy. Te mechanizmy działają realnie i skutecznie. Za przykład niech posłużą niedawne referenda w Częstochowie i Łodzi, w wyniku których odwołani zostali prezydenci. Namawiam do korzystania z praw, bo stanowią one jedną z ważnych, demokratycznych cech samorządu terytorialnego.

*** Krytyka i brak zaufania do rad wynikają często z tego, że ludzie stykają się przede wszystkim z ich aparatem wykonawczym, z urzędnikami, urzędnikami, a ci – zwłaszcza w małych miejscowościach – nie zawsze potrafią sprawnie pracować, często nie mają odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia. Dotychczas nie powstała cywilna służba samorządowa, przygotowująca kadry urzędnicze dla urzędów miast i gmin…**
- To prawda. Ludzie często widzą w urzędniku, w burmistrzu, wójcie najwyższego, prawie autorytarnego przedstawiciela samorządu, a burmistrzowie, wójtowie czy prezydenci miast skłonni są traktować gminę, miasto jak swoją prywatną własność. Tymczasem suwerenem jest obywatel, oni są u niego na służbie, mają pracować w jego interesie, rozwiązywać jego codzienne sprawy. Te prawdy trzeba przypominać, przekonywać ludzi, że naprawdę od nich zależy kto i jak będzie sprawował władzę. Na pewno w wielu miejscowościach negatywną opinię o władzy kształtuje zachowanie się urzędników, ich kwalifikacje, poziom, kultura. Utworzenie cywilnej służby samorządowej jest pilnym zadaniem na najbliższą przyszłość.

*** Bezpośredni wybór burmistrzów, wójtów i prezydentów miast, nie zmienił – jak się wydaje – w istotny sposób pozycji samorządów. Czy zmiana zasad wyborów rozszerzyła samorządność, czy w gruncie rzeczy ją zawęziła? Stanowisko wójta w gminie, prezydenta w mieście jest bardzo silne, pozycja rady – znacznie słabsza. Przed kim realnie odpowiada wójt, prezydent, burmistrz? Mieszkańcy mogą każdego z nich rzeczywiście odwołać, ale referendum jest operacją dość skomplikowaną i trzeba dużej desperacji, by podjąć się jej przeprowadzenia…**
- Referendum jest trudną, wyjątkową i jednak trochę odświętną inicjatywą, ale – jak pokazuje doświadczenie – może być skuteczną. Wprowadzenie nowych zasad wyborów prezydentów, wójtów, burmistrzów pozornie zawęziło samorządność, ale tylko pozornie. Bezpośrednia odpowiedzialność przed mieszkańcami jest przecież większa niż przed radą, chroni m.in. przed owymi „układami”.
Mam świadomość, że pozycja wójta jest często silniejsza niż rady, że we wzajemnych stosunkach nierzadko następuje dysonans, naruszenie harmonii, wynikające m.in. z różnicy w stopniu profesjonalizacji obu partnerów. Wójtowie nabyli już doświadczenia, nauczyli się pełnić swe funkcje, stali się kompetentni, co nie zawsze można powiedzieć o radach. A przecież rady powinny wójta (prezydenta, burmistrza) kontrolować. Jeśli tego nie czynią, dochodzi do dominacji jednostki. Rada nie korzysta z uprawnień, a są one dość duże. Rada może np. całkowicie zmienić proponowany projekt budżetu, zrewidować zamierzenia inwestycyjne itp. Decydując się na zmianę zasad wyborów wójtów, prezydentów, burmistrzów, kierowaliśmy się

dążeniem do jednoznacznego określenia kto personalnie odpowiada za praktyczną działalność i poddać tę osobę kontroli. Że nowe zasady nie w każdym przypadku przyniosły oczekiwane rezultaty? Intencje jak wiadomo, nie zawsze zmieniają rzeczywistość. Ale to nie znaczy, że tym razem popełniono błąd.

*** Samorząd został chyba nadmiernie upolityczniony. Rady naśladują Sejm, zawierają sojusze koalicyjne, porozumienia klubów w oparciu o działające w terenie partie. Często powoduje to spory polityczne, a przecież rozwój miasta czy gminy, budowa szkół i wodociągów, ochrona zdrowia to nie są sprawy polityczne…**

- Takie zjawisko na pewno istnieje, nie nazwałbym go jednak upolitycznieniem samorządu, raczej upartyjnieniem. W radach nie powinno być miejsca na politykę, tam powinno się załatwiać sprawy ludzi, rozwiązywać problemy gmin, miast. Przysłowiowa „dziura w jedni" jest bezpartyjna. To nie znaczy, że należy wyeliminować wpływy partii w radach. Partie porządkują preferencje wyborcze, aktywizują obywateli. Desygnując swoich członków lub sympatyków do pracy w radach, po wyborach mają obowiązek realizować w skali lokalnej programy, które przedstawiały w czasie kampanii wyborczej. To powinno być celem ich działalności w radzie. W sejmie toczy się walka polityczna, w samorządzie powinna toczyć się walka o metody rozwiązywania konkretnych, lokalnych problemów. Bywa więc tak, że w radzie zawierają z sobą sojusze radni, reprezentujący opozycyjne wobec siebie partie. To jest naturalne, zgodne z ideą samorządu.

Chciałbym jednak zwrócić uwagę, że w większości miast i gmin, wybory wygrywają nie kandydaci z list partyjnych, a z list komitetów obywatelskich. To może skłaniać do refleksji m.in. o stanie aktywności obywatelskiej i motywach angażowania się do działalności społecznej.

Reasumując: nie sądzę, by teza o nadmiernym upolitycznieniu samorządu była uzasadniona, choć przejawy zjawiska, która nazwał Pan upolitycznieniem niewątpliwie mają miejsce.

*** Jeśli mówimy o aktywności społeczeństwa, to spróbujmy odpowiedzieć na pytanie czy rozwój samorządu wyzwolił szersze pokłady tej aktywności, niż tylko inicjatywy tworzenia komitetów wyborczych. Obserwując codzienne życie naszych gmin i miast nie odnosi się takiego wrażenia. A i z badań socjologicznych wynika, że Polacy są wyjątkowo nieaktywni…**

- Istotnie, aktywnością społeczną nie grzeszymy, ciągle utrzymuje się podział społeczeństwa na „my" i „wy". „My" – obywatele i „wy" – władza. Zakonserwowanie tego podziału powoduje, że obywatele raczej oczekują, iż władza rozwiąże ich problemy; rzadziej – organizują się do samodzielnego udziału lub współuczestnictwa w rozwiązywaniu problemów. Jednostronnie krytyczna opinia byłaby jednak krzywdząca. Pewne zmiany następują. Coraz częściej grupy obywateli podejmują inicjatywy w różnych, większych lub mniejszych sprawach lokalnych, zbierają podpisy, piszą petycje, tworzą różne zespoły i komitety. Rady, urzędy lokalne coraz częściej konsultują się z mieszkańcami przed podjęciem decyzji w sprawach ważnych dla danej społeczności. Aktywność obywateli jest jeszcze stosunkowo mała, ale tendencja jej wzrostu – już widoczna.

*** Samorządom przekazano wiele kompetencji, znajdujących się wcześniej w gestii państwa, nie przekazano jednak odpowiednich środków finansowych. Rząd pozbywa się odpowiedzialności za poszczególne dziedziny, ale pieniądze, jakimi dysponuje lokalny samorząd, często nie wystarczają. Znam przypadki, gdy np. koszty remontu szkół, jeśli**

nie w całości, to częściowo pokrywane są z pieniężnych zbiórek rodziców dzieci. Kuriozalną decyzję podjęli pracownicy jednego z urzędów powiatowych: postanowili zbiorowo zagrać w Lotto, a ewentualną wygraną przeznaczyć na dofinansowanie szpitala…
- Ale nie wygrali?

*** No nie.**
- Właśnie. Pomysł raczej abstrakcyjny, trochę groteskowy, choć pewnie świadczący o determinacji tych samorządowców. Finansowanie potrzeb samorządu nie może opierać się na wynikach gier losowych, czy zbiórkach rodziców na remont szkoły. Dochody samorządów pochodzą z dwóch źródeł: dotacji państwa i z podatków, płaconych przez mieszkańców. Przekazanie kompetencji samorządom musi być każdorazowo związane z zapewnieniem środków finansowych na ich realizację. To wymóg konstytucyjny. Wymóg ten nie zawsze jest właściwie realizowany. Wpływy z podatków nie są natomiast sztywne. Gdy rośnie PKB – wzrastają podatki; gdy pojawiają się zjawiska kryzysowe – do kas samorządów wpływa mniej pieniędzy. Zgadzam się z twierdzeniem, że istnieje pewien dysonans między zadaniami a środkami zabezpieczającymi ich wykonanie.

*** Jak miasta i gminy wykorzystują środki pochodzące z Unii Europejskiej? Czy w widoczny sposób wpływają one na przyspieszenie rozwoju „Polski lokalnej"?**
- Samorządy nauczyły się wykorzystywać pomoc Unii, robią to na ogół dobrze. Ponieważ zakładano, że środki te będą bardzo duże, przygotowywano się na ich przyjęcie skrupulatnie, solidnie, choć niektóre gminy nadal mają kłopoty ze zgromadzeniem środków własnych, stanowiących niezbędny warunek uzyskania dotacji. Inwestuje się przede wszystkim w rozwój infrastruktury, sieci, kultury, oświaty, poprawianie stanu zasobów komunalnych. Zmienia się poziom życia mieszkańców. Pomoc Unii Europejskiej wyzwoliła pozytywne działania, tylko w oddzielnych przypadkach można mówić o doświadczeniach negatywnych. Musimy jednak pamiętać, że za kilka lat pomoc skończy się, dalszy rozwój będzie oparty wyłącznie na wykorzystywaniu zasobów własnych. Ta zmiana warunków gospodarowania nie może być zaskoczeniem.

*** Z pola widzenia samorządu jakby ginęły – sądząc po ciągle niepokojących sygnałach – problemy socjalne, sytuacja ludzi biednych. W Polsce rośnie rozwarstwienie społeczne, coraz wyraźniej kształtują się bieguny bogactwa i nędzy, nadal groźnym zjawiskiem jest bezrobocie. Rozwiązywanie tych problemów – to obowiązek państwa, czy również jednostek samorządu terytorialnego?**
- Jest to obowiązek wspólny: organów państwa, z których nikt nie może zdjąć obowiązku troski o sprawiedliwy podział dochodu narodowego; samorządów, znajdujących się najbliżej ludzi potrzebujących pomocy; organizacji pozarządowych, zdolnych do pobudzania inicjatyw społecznych. Sfery wykluczenia, biedy, rozwarstwienie istnieją nie tylko w Polsce, w bogatszych od nas krajach Unii – także. W większości nasze samorządy nie pozostają obojętne wobec problemów socjalnych, działają Ośrodki Pomocy Społecznej, Centra Pracy i Pomocy i inne formy. Rozwiązywanie problemu jest niewątpliwie trudne, tym bardziej, że wielu wykluczonych znalazło się w tej sytuacji z własnej woli, z własnego wyboru…

*** Do tego wyboru zmusiła ich często sytuacja, na którą nie mieli wpływu…**

- Przyczyny są zróżnicowane, trudno je uogólniać. Pozbawieni środków do życia pracownicy byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych, czy robotnicy upadłych lub likwidowanych fabryk, nie mogli sami rozwiązać problemów, które przyniosła tzw. transformacja ustrojowa. Nie każdy zresztą potrafił w nowej sytuacji sobie poradzić. Ważne więc, by nie tylko udzielać doraźnej pomocy, ale stwarzać warunki, by sami chcieli rozwiązywać swoje problemy. Tym bardziej potrzebna jest współpraca organów państwowych, samorządu i organizacji pozarządowych.

*** Najprawdopodobniej państwo zrezygnuje ostatecznie z odpowiedzialności za ochronę zdrowia. Czy samorządy poradzą sobie z kłopotami szpitali bez szkody dla pacjentów?**
- Już obecnie szpitale (poza klinicznymi) znajdują się w gestii samorządów. Jedne radzą sobie z kłopotami szpitali, inne – nie. Czy można opracować uniwersalne rozwiązania modelowe przydatne wszystkim? Nie. Różne są sytuacje, różne warunki, w jakich pracują szpitale. Większość z nich jest zadłużona. Praktyka pokazała, że stosowane dotychczas jednorazowe oddłużanie, nie rozwiązuje problemu, bo po zlikwidowaniu długów, szpitale zadłużały się ponownie. Warunkiem poprawy poziomu ochrony zdrowia jest przede wszystkim egzekwowanie odpowiedzialności finansowej. Strukturę systemu trzeba dostosować do autentycznych potrzeb środowisk. Lekarze muszą myśleć przede wszystkim o pacjentach, a nie o sobie. Moim zdaniem, szpitale poradzą sobie z kłopotami szpitali, z korzyścią dla pacjentów.

*** Zmieńmy temat. Czy reaktywowanie powiatów, teraz w postaci jednostek samorządowych, było decyzją słuszną? Powstało ich aż 379. Czy rozszerzyły one pole samorządności? Powiaty są organizmami działającymi równolegle do gmin…**
- Miały rozszerzyć zakres samorządności, ale za sprawą rządzącej wówczas koalicji AWS-UW, uzyskały zbyt mało kompetencji. Wiele zadań, które niejako na siłę przekazano powiatom, można było włączyć do gmin i sejmików. Reaktywowanie powiatów nie było decyzją słuszną, powiaty nie są potrzebne, ale zlikwidować je teraz byłoby trudno. Napotkalibyśmy duży opór środowisk zainteresowanych ich istnieniem.

*** A Urzędy Marszałkowskie? Dublują funkcje urzędów wojewódzkich…**
- To bardziej skomplikowana sprawa. Istotnie, był czas, gdy nie miały co robić, dublowały działalność urzędu wojewódzkiego. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej, pojawiły się nowe zadania, m.in. związane z pomocą strukturalną i inne. Wiele kompetencji Urzędów Marszałkowskich i Urzędu Wojewody rzeczywiści dubluje się (ochrona zdrowia, oświata, agencje skarbu państwa itp.). Urzędy marszałkowskie są zbyt rozbudowane, kontrola nad nimi jest niewielka. Niekiedy można odnieść wrażenie, że urząd istnieje jedynie dla zaspokojenia ambicji własnych Marszałka.

*** Wątpliwości budzi także usytuowanie wojewody w tym systemie. Teoretycznie – jest tylko przedstawicielem rządu, w praktyce ma chyba większą władzę, niż samorząd, posiada większe środki…**
- Wojewoda powinien być przedstawicielem rządu i sprawować funkcje nadzorcze nad jednostkami samorządu terytorialnego. Tymczasem, występuje jako wykonawczy organ władzy, gospodarz województwa, a rolę tę powinien pełnić Marszałek. Wojewoda często ingeruje w inicjatywy samorządu lub je wyprzedza. Widzę jego funkcję, jako cichego urzędnika państwowego. Może warto zastanowić się nad stworzeniem organu, który łączyłby obie funkcje – samorządową i rządową?

*** W latach 1994-1998 był Pan Prezydentem Elbląga. Czy obecnemu włodarzowi miasta łatwiej pracować niż Panu?**
- I wówczas, i obecnie Prezydentowi Elbląga utrudniał i utrudnia działalność brak pieniędzy. Mimo to, dziś jest mu łatwiej, przede wszystkim ma szersze kompetencje. Wtedy miastem kierował organ kolegialny – kilkuosobowy zarząd, który mógł np. blokować decyzje Prezydenta. Obecnie uprawnienia Prezydenta, powoływanego w bezpośrednich wyborach są jasno sprecyzowane. Odpowiedzialność – także. Mówiłem o tym wcześniej.

*** Dlaczego ludzie nie chcą głosować? Lekceważą wybory samorządowe? Niska frekwencja, a jest ona z reguły niższa niż w wyborach parlamentarnych, powoduje, że rady nie mają pełnowartościowego mandatu, nie są w pełni reprezentatywne, nie rządzą w imieniu większości obywateli…**
- Frekwencja jest rzeczywiście niższa niż w wyborach do Sejmu i Senatu, ale frekwencja w wyborach samorządowych w większości krajów Unii Europejskiej jest na zbliżonym poziomie co w Polsce. Wyborcy głosują w każdym przypadku: albo – za, albo – przeciw, albo nie przychodzą do urny i w ten sposób też wyrażają swój stosunek do aktu wyborczego. Wśród nich zapewne liczną grupę stanowią ci, którzy są przekonani, że niezależnie od ich głosu i ta nic się nie zmieni. Są i zupełnie obojętni, nie interesujący się sprawami publicznymi, niezależnie od tego kto rządzi.
Fakt, że frekwencja w wyborach samorządowych jest stosunkowo niska, musi niepokoić. Wyborca ma nie tylko prawo, ale i moralny obowiązek głosować. Niska frekwencja powoduje, że mandat rady jest okaleczony. Potrzebna jest edukacja, doprowadzenie do świadomości obywateli, że ich głos jest naprawdę ważny, że mogą świadomie decydować komu chcą oddać na cztery lata upoważnienie do rozwiązywania ich problemów i problemów rozwoju miasta lub gminy.

*** Zastanawiam się, czy nie należało zachować, obowiązującego do 1990 r. systemu rad narodowych? System ten wyrastał przecież z podobnych koncepcji sprawowania władzy, z idei samorządności. Władza wykonawcza była wyłaniana bezpośrednio z rady, jej podporządkowana. Mówię o założeniach, praktyka ograniczała samodzielność. Pamiętam dyskusje w 1956 roku, w których demokratyzację życia kraju łączono m.in. z rozwojem rad narodowych, wyposażeniem ich w większe kompetencje. Gdyby uwolnić rady od biurokracji i formalizmu, przekazać realne uprawnienia…**
- Taka kontynuacja nie była realna. Do 1990 r. pozycja rad narodowych, choć istotnie wyrastały one z idei samorządności, była ograniczona wadami ówczesnego systemu. Wybory nie były w pełni demokratyczne, sam akt wyborczy – bardzo sformalizowany, nie przewidywano tworzenia obywatelskich komitetów wyborczych. Jednakże radni załatwiali wiele spraw lokalnych, z pożytkiem dla swoich środowisk, swoich gmin i miast. Można powiedzieć, że rady narodowe spełniły swoją historyczną misję. W jakimś stopniu, co prawda ograniczonym, uczyły samodzielności, angażowania się w sprawy publiczne, stanowiły jakby fazę przejściową od centralizmu do w pełni samodzielnego samorządu. W aparacie wykonawczym nowych jednostek samorządu terytorialnego pozostało wielu dobrych pracowników dawnych urzędów, dawni radni nierzadko kandydowali do nowych samorządów. Reforma samorządowa była więc pewną kontynuacją, prowadzoną w innych warunkach ustrojowych.

*** Czy w dłuższej perspektywie czasowej, rola państwa będzie stopniowo wygasać, a**

dalsze obszary władzy będą przechodzić w gestię rad i Polska stanie się Rzeczpospolitą Samorządową, czy obumieranie państwa to utopia?
- Całkowite obumarcie państwa i wygaszenie jego roli nie jest możliwe. Takie projekty, przynajmniej z punktu widzenia określanego doświadczeniami współczesnego świata, byłyby utopią. Państwo musi np. odpowiadać za obronę narodową, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, jednolite prawodawstwo, politykę kulturalną i oświatową i wiele innych dziedzin. Samorządu nie należy przeciwstawiać państwu. Myślę, że rola społeczeństwa w rozwiązywaniu problemów „małych ojczyzn" zwiększy się, a kompetencje samorządu staną się coraz większe. Będziemy więc może zbliżać się do jakiegoś modelu socjalizmu, uwolnionego od błędów, dostosowanego do nowych warunków. Ale w tym miejscu wkraczamy już w rozważania stricte teoretyczne, A nie one przecież miały być przedmiotem tej rozmowy.
Rozmawiał: JERZY KRASZEWSKI

Witold Gintowt-Dziewałtowski, *absolwent Uniwersytetu Gdańskiego (Wydział Organizacji i Zarządzania), działacz społeczny i polityczny. W latach 1994-1998 prezydent Elbląga. Poseł na Sejm, zastępca Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP.*