

Lesław Wasilewski

Samorząd a administracja (I)

Prof. dr hab. Lesław Wasilewski – Zakład Zarządzania PAN, działacz TNOiK.

Samorządowe zasady organizacji życia zbiorowego mają dużą przewagę nad scentralizowanym sposobem zaspokajania potrzeb obywateli. Świadczą o tym doświadczenia krajów opierających od dawna swą budowę na systemach municypalnych, a przede wszystkim świadomość, że niewykorzystanie potencjału twórczego lokalnych społeczności musi znacznie zubażać całokształt sił twórczych społeczeństwa. Jednak to przekonanie nie jest bezwarunkowe. Przewaga zasad samorządnych nad zasadami Maxa Webera (twórcy katalogu zasad biurokracji idealnej) zaznaczyć się może po spełnieniu określonych warunków, z których wiele wymaga czasu.

Jest pewna analogia między systemem samorządowym w organizacji zbiorowego życia a systemem rynkowym w organizacji działalności gospodarczej. Łatwo go zniszczyć, bardzo trudno odbudować. Należy on, w odróżnieniu od systemów administracyjnych do klasy systemów samouczących się, polikratycznych pod względem decyzji, z natury rzeczy orientujących się na własny interes i własny program. Gdyby nie zdolność do samouczenia się, zbiór takich organizacji z trudem tworzyłby współdziałające całości. Gdyby nie „partykularyzm” nie zachodziłby proces samouczenia, w trakcie którego ujawnia się skala koniecznych ustępstw z pozycji partykularnych, na rzecz współdziałania z innymi partykularnie zorientowanymi organizacjami. Ryszard Wagner, nie znając pojęcia entropii, homeostazy, dodatnich i ujemnych sprzężeń zwrotnych, sformułował ładne zdanie: „Kopuła gotycka tylko dlatego jest taka strzelistą i trwała, że każda cegła w tym samym czasie i z taką samą siłą chce z niej wypaść”. Rozbieżność interesów może być zjawiskiem rozsadzającym społeczeństwo, lecz może być również spoiwem, umożliwiającym ludziom znalezienie optymalnego kompromisu między nimi. To, jak się tę rozbieżność interesów uwzględni i wykorzystuje decyduje o kształcie ustroju politycznego, jego trwałości wewnętrznej i skuteczności.

Modele samorządowe w Europie są mocno zróżnicowane, gdyż taka jest cecha kształtowania się samouczących, nie projektowanych a priori, a powstających naturalnie w określonym środowisku, organizacji. Dlatego też pytanie o przyszły model systemu samorządowego np. w Warszawie jest bezzasadne. Można sobie ten model wyobrazić, ale nie można zaprojektować. Zasadne jest natomiast pytanie, jakie mają być zasady procesu strukturotwórczego i jak go uruchomić? Zasady procesów strukturotwórczych w systemach samorządowych są znane, zbadane, sklasyfikowa-

ne i właściwie wspólne we wszystkich krajach europejskich. Rzecz w tym, że nie ma doświadczeń, jak uruchamiać te procesy, gdy zostały zniszczone i jak uchronić je przed zbyt długim okresem „spaceru zółwia Wernera po stole, zanim nauczycy się nie spadać”.

Samorządowe formy organizacji życia społeczności lokalnych towarzyszą historii ludzkości od stuleci. Wykształcały się one w toku ewolucji bardzo wolno, ginęły, gdy były niszczone z zewnątrz, stosunkowo szybko. Tworzyły różne modele, zróżnicowane nawet na bliskich sobie terytoriach. Inne były przed 1918 r. modele samorządowe w Galicji, inne w Wielkopolsce, a uległy likwidacji na terenie Kongresówki.

Uruchomienie procesu strukturotwórczego wymaga podjęcia czterech równoczesnych wyłączeń:

- wylączenia związku obywateli, skazanych na wspólnotę zamieszkiwania określonego terytorium jako odrębnej, samorządnej i samoopowiedzialnej grupy interesów, mającej własną, odrębną organizację i odrębną osobowość prawną;
- wylączenia mienia samorządowego z dotychczas niepodzielnego funduszu własności ogólnonarodowej;
- wylączenia przychodów samorządowych z przychodów budżetu państwa;
- wylączenia administracji samorządowej z administracji państwowej.

Reforma samorządowa narusza całość istniejących obecnie struktur organizacji terytorialnej, tak jak reforma rynkowa narusza całość budowy i funkcjonowania obecnej gospodarki.

Pytanie – ile władzy samorządowej, a ile władzy centralnej jest tak samo bezzasadne, jak pytanie ile rynku i ile planu w gospodarce. Dobry rynek ułatwia planowanie i umożliwia określone ingerencje centralnego planu, pod warunkiem, że te ingerencje nie zniszczą rynku. Dobry układ samorządowy stwarza dobre warunki funkcjonowania całego państwa, pod warunkiem, że ingerencje w imię całości nie zniszczą układu samorządowego. W przedstawionych rozważaniach pomijam szereg kwestii, będących warunkiem procesów strukturotwórczych systemów samorządnych. Należą do nich prawo cywilne i jego instytucje prawne i kapitałowe, poprawne systemy ubezpieczeń gospodarczych, itp. niezbędne zarówno dla gospodarki rynkowej, jak i samorządowego systemu terytorialnego.

Poziom, na którym dokonuje się wspomnianych wyłączeń, przesądza o obliczu samorządu i decyduje o rozwoju przyszłych jego instytucji. Obawa przed trwałymi skutkami tych wyłączeń ze strony władz państw-

wa była prawdopodobnie jedną z przyczyn, dla których od 1976 r., w którym zaakceptowano formalnie koncepcję samorządową, do dziś nie zrobiono praktycznie nic. W 1988 r. obawa ta wyraziła się tendencją do stosowania wyłączeń, zwłaszcza mienia i przychodów na szczeblu wojewódzkim, z pewnymi wyjątkami na rzecz niektórych wyłączeń na szczeblu podstawowym. W istocie była to tendencja do utrzymania stanu istniejącego.

Warunkiem funkcjonowania związku mieszkańców jako podstawowego podmiotu organizacji infrastruktury technicznej i społecznej jest wyraźna odrębność interesów członków związku od pozostałych grup społecznych. Tak jak w ruchu spółdzielczym należy tu przestrzegać zasady zachowania bezpośrednich związków interpersonalnych między członkami. Takie związki występują, lub mogą występować, na poziomie osiedli warszawskich. Wskazywałoby to na celowość sytuacji podstawowego szczebla samorządu na poziomie subpodstawowym względem obecnego podziału terytorialnego kraju. Rozmiarami swoimi osiedla warszawskie dorównują większości miast polskich lub dzielnicom miast dużych. Są wprawdzie zbyt duże, by można było organizować zgromadzenia generalne, lecz nie za duże, by można było organizować porozumiewanie się w sprawach ogólnych za pomocą balotażu. Są zbyt duże, by wszyscy mieszkańcy się znali, lecz nie za duże, by można było dokładnie wyróżniać obywateli wybijających się ponad przeciętność oraz poznać ich cechy.

Na poziomie warszawskich osiedli zachodzi, lub powinien zachodzić, proces zaspokajania podstawowych potrzeb życia mieszkańców: codziennego zaopatrzenia towarowego, podstawowej służby i opieki zdrowotnej, oświaty, kultury, bezpieczeństwa. Nie można nie dostrzegać, że poziom organizacji zaspokojenia tego spłotu potrzeb, w tym rozmieszczenie bazy materialnej, dbałość o jej kondycję i rozwój, relacje między obsługiwany a obsługujący odbiegają silnie od sytuacji w krajach rozwiniętych cywilizacyjnie i, niestety, rozbieżność ta narasta. Określenie specyfiki warszawskich osiedli nie jest trudne, choć wytyczenie ich granic zgodnych z „ciężnieniem” pasów przygranicznych może wymagać pewnych badań. Dotychczas badanie takie nie było konieczne. Jest oczywiste, że nie wszystkie potrzeby mieszkańców aglomeracji mogą być spełnione na poziomie osiedla. Jednak analiza zbioru funkcji, związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców aglomeracji poza osiedlem wskazuje na to, że szczeblem kolejnym nie są dzielnice. Granice infrastruktury technicznej i społecznej łączącej osiedla przebiegają zupełnie inaczej niż granice



Zygmunt Niewiadomski

Własność komunalna w krajach kapitalistycznych

Dr Z. Niewiadomski – Warszawa

W krajach zachodnich ustrój gminy wymusza aktywną działalność gospodarczą, ta zaś stwarza podstawy zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności na stosunkowo wysokim poziomie. Wystar-

czy podać, że potrzeby społeczeństw zachodnich są aktualnie aż w 30-40 proc. finansowane przez gminy i odsetek ten stale rośnie. W niektórych rodzajach działalności (utrzymanie policji lokalnej, drogi lokalne) niemal wszystkie zadania są finansowane przez gminy.

Podając próbę określenia elemen-

tów ustroju gminy, wyznaczających aktywność ekonomiczną terytorialnych związków samorządowych, trzeba wskazać w szczególności na wyodrębnienie organizacyjne i prawne.

Terytorialny związek samorządowy tworzy wyodrębnioną organizację, z własnymi, pochodzącymi z wyboru władza-

SAMORZĄD A ADMINISTRACJA

dzienic. W sprawach komunikacji, rozmieszczenia instytucji specjalistycznych, granice pokrywają się z aglomeracją jako całością; w sprawach energetyki, kanalizacji, sieci wodnych, rekreacji itp. wytyczają one własne granice. W przypadku Warszawy rysuje się wyraźna odmiennosc w stosunku do organizacji systemu samorządowego w warunkach klasycznych wsi, małych miast i gmin. Jeśli widoczne jest bowiem, że gmina będzie naturalnym związkiem międzykomunalnym społeczności lokalnych, które do niej ciążą, to takich funkcji nie można wiązać z dzielnicami. Związki międzykomunalne osiedli warszawskich (jeśli będą tworzone w miarę naturalnie) będą miały tendencje do obejmowania całości miasta (być może bez udziału niektórych osiedli lub np. osad podwarszawskich) lub będą preferowały charakter powiązań kapitałowych zainteresowanych partnerów.

Z dużym więc prawdopodobieństwem należy oczekiwać, że naturalny model samorządowy aglomeracji ukształtuje się dwuszczeblowo: związki podstawowe utworzą związek społeczny, w którego funkcjach i w majątku uczestniczyć będą w różnym stopniu.

W odróżnieniu od klasycznych województw polskich, na szczeblu których związki samorządowe wydają się nie mieć istotnych realnych funkcji, takie funkcje na szczeblu warszawskim są oczywiście niezbędne. Można oczekiwać, że model samorządowy pominię dzielnic, których funkcje ograniczą się do zadań administracji państwowej stopnia podstawowego bez zadań wykonawczych wobec samorządu i jego organów.

Trzeba się liczyć z tym, że ze względu na nawyki wielu dziesięcioleci, w relacjach między samorządem stopnia podstawowego a związkiem międzykomunalnym będzie się poszukiwać porządku hierarchicz-

nego, charakterystycznego dla obowiązującej obecnie koncepcji jednolitego systemu rad narodowych i modelu zespolonej administracji państwowej. W budowie systemu administracyjnego jest naturalne, że rozlokowanie urzędów niższego szczebla, granice ich terytorialnego zasięgu, delegowane funkcje itp. określa szczebel wyższy. Jest jasne, że nadzór nad urzędem niższego szczebla spełnia szczebel wyższy. Budowa administracji państwowej jest hierarchiczna i relacje przelozony – podwładny są atrybutem systemu. Natomiast statut związku międzykomunalnego jest mu nadany przez członków założycieli. Funkcje spełniane przez szczebel wyższy oraz ich warunki mają swe umocowanie w statucie bądź w uchwałach członków, podjętych zgodnie ze statutem. Związek międzykomunalny podlega kontroli założycieli. Związek nie wypełnia funkcji koordynacyjnych, nie wypełnia tym bardziej funkcji władczych. Funkcje dwóch szczebli są wyraźnie rozdzielone. Gdyby Rada Stołeczna miała być organem struktury samorządowej, to jej relacje względem rad samorządu terytorialnego byłyby w dużym stopniu odwrotnością relacji równoległe istniejącego układu: wojewoda – naczelnicy dzielnic.

W usytuowaniu poziomów, na których powstaną związki samorządowe nie można wykluczać innych wariantów. Z pewnością zachodzi konieczność ustawowego unormowania poziomu usytuowania szczebla podstawowego samorządu oraz budowy i kompetencji jego organów. Regulacje te mogą jednak okazać się przeszkodą w rozwoju naturalnych i dostatecznie zróżnicowanych form, jeśli ich zakres będzie taki jak np. w ustawie o samorządzie przedsiębiorstwa państwowego. Szczególnie niebezpieczne mogą się natomiast okazać ustawowe regulacje budowy związków międzykomunalnych i kompetencji ich organów. Mogą one wywołać takie skutki, jak w prawie spółdzielczym, w którym przez określenie ustawy funkcji związków i ich prerogatyw została zniszczona zasada, że

funkcje i ich warunki zyskać mogą wyłącznie z woli spółdzielców w ramach ogólnie obowiązującego wszystkie podmioty prawa.

Sumując można wysunąć następującą hipotezę co do struktury podmiotowej samorządu terytorialnego aglomeracji warszawskiej:

a) podstawowym szczeblem, na którym opiera się system samorządowy będą związki mieszkańców osiedli i osad województwa stołecznego.

b) organizację związku i zasady jego funkcjonowania, strukturę organów, zasady ordynacji wyborczej określać będą statuty związków, opracowane na podstawie ogólnych zasad Konstytucji lub ustawy i uchwalone przez mieszkańców.

Organizacja związków powinna być oparta na zasadach struktury i kinetyki korporacji, a nie zasadach organizacji demokratycznych (rada z wyboru jako organ stanowiący, zarząd jako organ wykonawczy, komisja rewizyjna jako organ kontrolny).

c) organizacja współdziałania samorządów lokalnych przybierze formę związku międzykomunalnego, tworzonego przez podmioty podstawowe jako założycieli. Stołeczny związek międzykomunalny będzie miał specyficzny dla Warszawy statut, określający jego funkcje w płaszczyznach dotyczących spraw wspólnych dla wszystkich lub większości samorządów. Nie można wykluczyć związków pobocznych, tworzonych tylko przez grupę samorządów – choć dla rozwiązania takich spraw właściwą formą jest umowa o utworzeniu wspólnego przedsięwzięcia lub przedsiębiorstwa. Może wystąpić sytuacja, że część osad województwa warszawskiego nie wstąpi do związku stołecznego, a utworzy własne związki o zasięgu gminnym.

d) do celów samorządowych rozmiary dzielnic okażą się z jednej strony za rozległe, a z drugiej za wąskie do organizacji zbiorowego życia. Dzielnice warszawskie w strukturze samorządowej mogłyby się okazać typowymi „strukturami pośrednimi”.

c.d.n.
listopad 1989 r.
Lesław Wasilewski