

*Dziennik „Rzeczpospolita” z okazji przypadającej 29 lipca 2009 r. dwudziestej rocznicy podjęcia przez Senat RP uchwały w sprawie odtworzenia samorządu terytorialnego zamieścił na swoich żółtych stronach wywiad z prof. Jerzym Regulskim – Prezesem FRDL.*

## **Dobrze wykorzystaliśmy dany nam czas**

To dziś nam się wydaje, że odbudowa samorządu terytorialnego była ważną kwestią. Dwadzieścia lat temu nikt konieczności tej reformy nie rozumiał. Ani strona rządowa, ani opozycja – mówi prof. Jerzy Regulski, jeden z twórców samorządu terytorialnego w III RP.

### **Senat 29 lipca 1989 r. podjął uchwałę w sprawie odtworzenia samorządu terytorialnego. Dlaczego właśnie wtedy decyzja o tym, aby samorząd odbudować, była tak istotna?**

Jerzy Regulski: Senat na swoim pierwszym merytorycznym posiedzeniu rozpatrywał trzy kierunki możliwych działań: właśnie samorząd, reformę wsi i rolnictwa oraz reformę służby zdrowia. Dwie ostatnie kwestie są zresztą aktualne do dziś. Wybór padł na samorząd. Ponieważ istniał opracowany program, który mówił, jak i w jakim kształcie należy go odtworzyć.

### **Kiedy taki program zdążył powstać? Od wolnych wyborów upłynęło zaledwie kilka miesięcy, niewiele więcej minęło od zakończenia obrad Okrągłego Stołu.**

Pierwsze założenia reformy były gotowe już na początku lat 80. Przedstawiłem je na forum Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość (półformalne forum dyskusji obywatelskiej w Warszawie) 12 czerwca 1981 r. I przez całe następne dziesięciolecie w stosunkowo niewielkiej grupie odbywały się prace nad koncepcją samorządu. Toczyły się we współpracy z Instytutem Nauk Ekonomicznych w Warszawie, Zakładem Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego (tymi dwoma zakładami wówczas kierowałem) i zespołem Michała Kuleszy z Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Kiedy wreszcie pojawiła się szansa, że reforma będzie możliwa, bo nastąpi zmiana polityczna w Polsce, czyli w momencie powołania Komitetu Obywatelskiego Lecha Wałęsy w grudniu 1988 r., powstała komisja samorządu terytorialnego, która przygotowała nasz udział w Okrągłym Stole.

### **Czyli już wtedy samorząd dostał zielone światło.**

To jest właśnie ciekawa sprawa. Dziś nam się wydaje, że odbudowa samorządu terytorialnego to była kwestia ważna. Wtedy było zupełnie inaczej. Na dobrą sprawę nikt konieczności tej reformy do końca nie rozumiał. Środowiska opozycyjne wywodziły się bowiem w zasadzie z dwóch grup społecznych. Jedna to intelektualiści, którzy skupili się na walce o podstawowe wartości obywatelskie, jak wolność stowarzyszeń, likwidacja cenzury, wolność zgromadzeń, a druga to związek zawodowy „Solidarność”, czyli robotnicy, którzy chcieli usprawnienia działalności gospodarczej. Żadna z tych grup nie myślała w ogóle o reformie instytucjonalnej państwa i tworzeniu układu terytorialnego. Nasza grupa była zatem odosobniona i ostatecznie przy Okrągłym Stole znaleźliśmy się w zespole, który zajmował się wolnością stowarzyszeń. Dzisiaj to może się wydawać śmieszne, ale ja siedziałem razem z dziennikarzami, lekarzami, harcerzami – przedstawicielami organizacji mającymi zupełnie inny charakter niż samorząd, który jest przecież władzą publiczną.

### **Jak to się zatem stało, że temat samorządu terytorialnego został jednak do okrągłostołowych obrad włączony?**

Sprawa zdecydowała się właściwie w chwili otwierania obrad. Było zebranie w Gdańsku u Lecha Wałęsy 4 lutego 1989 r., w czasie którego Mazowiecki w rozmowie telefonicznej z Cioskiem wymusił wprowadzenie samorządu terytorialnego do obrad. Ale właśnie w takiej formie – jako wolność stowarzyszeń. Ponieważ w trakcie obrad strona rządowa w kwestii samorządu terytorialnego nie chciała żadnego porozumienia, a jednocześnie my dokładnie wiedzieliśmy, czego chcemy, i nie godziliśmy się na żadne kompromisy, które do niczego nie prowadziły, został ostatecznie spisany protokół rozbieżności. Dało nam to zresztą później swobodę działania, nie byliśmy związani żadnymi uzgodnieniami, za to wiedzieliśmy, co chcemy osiągnąć, i byliśmy do tego przygotowani.

### **A potem były wybory.**

Tak, wybory, Senat, Komisja Samorządu Terytorialnego, której przewodniczyłem, i 29 lipca 1989 r. Zreferowałem program, który powstał na podstawie dziesięcioletnich studiów, podjęta została inicjatywa ustawodawcza, a dwa miesiące później zaprosił mnie premier Mazowiecki i powiedział: –

Pan chciał samorządu terytorialnego, to proszę go zrobić. I nagle z pozycji tego, który żąda, który się domaga, znalazłem się w sytuacji tego, który ma robić to, czego chciał. A to jest o wiele trudniejsze.

**Jednak udało się, i to w wyjątkowo krótkim czasie. Ustawa o samorządzie terytorialnym została przecież uchwalona 8 marca 1990 r.**

Tak. Pełnomocnikiem rządu zostałem 1 października, podstawowe przepisy, po przejściu przez Senat, bo to była jego inicjatywa (po mnie komisję senacką prowadził Jerzy Stępień), uchwalone zostały w ciągu pięciu miesięcy, a trzy miesiące później odbyły się pierwsze samorządowe wybory i nowy system wszedł w życie.

**Na pewno jednak nie obyło się bez kłopotów.**

Oczywiście, trzeba było przede wszystkim rozstrzygnąć, co robić najpierw. Czy zmienić prawo, a potem przeprowadzić wybory, czy odwrotnie – najpierw wybory, wprowadzić nowych ludzi i razem z nimi robić reformę. Naciski były szalone, żeby natychmiast zmienić ludzi. Temu się zdecydowanie przeciwstawiłem.

**Mając swoich ludzi tam, na dole, chyba łatwiej byłoby wprowadzać zmiany?**

Wręcz przeciwnie. Wprowadzenie nowych ludzi, wyposażonych w pochodzący z wyboru mandat, do starego systemu spowodowałoby tylko jego spetryfikowanie. Trzeba pamiętać, że byłyby to osoby, które nie mają żadnych doświadczeń, znają jedynie obowiązującą rzeczywistość. Z drugiej strony sytuacja taka, jaka była, dawała nam pewien luksus. Wiedzieliśmy bowiem, że najgorszym wrogiem reformy są istniejące władze lokalne. Ci ludzie tracili władzę i dostęp do publicznych pieniędzy. Byli to nasi wrogowie, czyli mogliśmy przeprowadzić reformę, nie licząc się w ogóle z ich zdaniem. Ponad ich głowami i przeciwko nim. Gdyby tam byli ludzie nowi, wybrani, to takiej sytuacji byśmy nie mieli.

**Musiało to jednak oznaczać presję czasu i konieczność skupienia się tylko na najistotniejszych sprawach.**

Tak. Przygotowując harmonogram reformy, wyliczyłem, że na jej pełne przeprowadzenie potrzebuję półtora roku. Zrobiliśmy ją w kilka miesięcy – pierwsze wybory samorządowe odbyły się w maju. Wiele spraw pozostawiono na później lub do załatwienia przez gminy.

Z perspektywy czasu widać jednak, że udało nam się wstrzelić w te kilka miesięcy względnego spokoju. W czerwcu 1990 r. rozpoczęła się wojna na górze. W atmosferze rozbitcia Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego i konfliktu Mazowieckiego z Wałęsą prace nad reformą na pewno przebiegałyby inaczej, a już na pewno inny charakter miałyby pierwsze samorządowe wybory, gdyby miały się odbyć np. jesienią. Być może nie odbyłyby się wcale.

**W grudniu zaś upadł rząd Mazowieckiego, a wraz z nim szanse na dokończenie reformy.**

Miało to na pewno wpływ na jej opóźnienie. Wraz z odejściem Mazowieckiego wszyscy ludzie, który zajmowali się samorządem, zostali wymienieni na nowych. Nie mówię, że gorszych, ale na pewno niemających takiego doświadczenia i przygotowania. Musiało to spowodować opóźnienia. Zakładałem np., że powiaty zostaną wprowadzone w ciągu trzech lat od reformy na szczeblu gminnym, a trwało to lat osiem.

**Czy to właśnie wtedy, po upadku rządu Mazowieckiego, pojawił się pomysł, aby utworzyć Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, pozarządową organizację, której celem jest wspieranie budowy społeczeństwa obywatelskiego i samorządności?**

Nie, pomysł ten zrodził się wcześniej, bo już w lipcu 1989 r. Założycielami fundacji była piątka ówczesnych parlamentarzystów: oprócz mnie Jerzy Stępień, Andrzej Celiński, nieżyjący już Walerian Pańko i Aleksander Paszyński. Powstała, bo było dla nas jasne, że musimy mieć partnera społecznego. Rząd może zmienić instytucję, parlament prawo, ale ludzką mentalność może zmienić tylko organizacja pozarządowa. Stworzyliśmy ją z kapitałem zakładowym 100 dolarów, które ktoś nam wtedy ofiarował. Bardzo szybko jednak otrzymaliśmy pomoc zagraniczną, głównie z Ameryki. Tutaj dużą rolę odegrała moja córka Joanna Regulska, profesor na Uniwersytecie Rutgersa, która gromadziła pieniądze z różnych fundacji amerykańskich i przekazywała je nam. Stworzyliśmy sieć ośrodków szkoleniowych, cztery wyższe szkoły i ośrodek badawczy, no i zaczęliśmy pracować. Nasze szkoły zorientowaliśmy na licencjaty, na szkolenie podstawowe, ponieważ zależy nam na tym, żeby podnieść jakość administracji publicznej w małych miejscowościach, a jak człowiek ma doktorat, to wiadomo – na swoją wieś już nie wróci.

**Panie profesorze, podsumowując, czy zechciałby pan ocenić reformę i funkcjonowanie samorządu terytorialnego z perspektywy minionych 20 lat?**

To jest wielki sukces, osiągnięty dzięki temu, że ludzie uzyskali możliwość samodzielnego działania. Ale oczywiście dziś widzę, że parę rzeczy zrobiliśmy nie najlepiej. Jedną z nich jest ustawa o pracownikach samorządowych. Przez te 20 lat nie powstał system rozwoju administracji lokalnej. Z jednej strony – jest bardzo wielu ludzi, którzy mają doświadczenie praktyczne, z drugiej – brakuje systemu, który zapewniałby rozwój profesjonalnej, apolitycznej administracji lokalnej, w której o nominacjach ludzi decydowałyby ich stwierdzony dorobek, doświadczenie i wykształcenie. Niestety, w tej kwestii nadal panuje zupełna dowolność.

Zabrakło również czasu, aby rozwiązać kwestię aglomeracji. Obecnie mamy silną urbanizację terenów podmiejskich i jednocześnie zniszczono – mówię to głośno – planowanie zagospodarowania przestrzennego. Bez współpracy miast i gmin sami sobie tworzymy nierozwiązywalne problemy z komunikacją, infrastrukturą czy ochroną środowiska.

Mamy też kłopoty z powiatami. Trzeba już skończyć dyskusje o ich potrzebie. Ale muszą to być jednostki silne, instytucjonalnie powiązane z gminami. Może wybory do rad powiatowych powinny być pośrednie, powinni się tam znaleźć przedstawiciele gmin? Bo podkreślam to raz jeszcze – najważniejsza jest właśnie współpraca.

*Rozmawiał Michał Cyrankiewicz*

*Wywiad z cyklu „Gość żółtych stron”, ukazał się w dzienniku „Rzeczpospolita”  
W dniu 20 lipca 2009r.*