



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Co dalej z samorządem?

www.batory.org.pl

Co dalej z samorządem?

pod redakcją Joanny Załuskiej



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. 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

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: hopa studio

Okładka: Teresa Oleszczuk

Skład dtp: „TYRSA” Sp. z o.o.

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



ISBN 978-83-67750-22-6

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2023

Spis treści

Joanna Załuska, Wstęp	7
Adam Gendźwiłł, Płytkie korzenie	9
Dawid Sześciło, Lokalne usługi publiczne w czasach kryzysu. Jak zrobić coś z niczego?	15
Hubert Izdebski, Reforma – czy potrzebujemy dalszego ciągu?	25
Iwona Sagan, Samorządowa przyszłość regionów	35
Julita Łukomska, System finansowania samorządów do rewizji	45
Paweł Kubicki, Odporność miast i samorząd w czasach zmiany	57
Katarzyna Sztop-Rutkowska, Czas na partycypację	67
Rzeczpospolita samorządna, a nie PRL+! , Z Joanną Wons-Kletą (wójtem gminy Pawonków), Dawidem Kopaczewskim (burmistrzem Iławy) oraz Krzysztofem Żukiem (prezydentem Lublina) rozmawia Krzysztof Burnetko	75
Noty biograficzne	95

Joanna Załuska

Wstęp

Opublikowany przez Fundację im. Stefana Batorego w 2023 roku *Indeks Samorządności* pokazał, jak bardzo w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości ograniczona została samodzielność samorządu terytorialnego. Wskaźnik lokalnej autonomii spadł z poziomu 73,6 w roku 2014 do 51,91 w roku 2022.

Jednak nie wystarczy proste przywrócenie stanu sprzed 2015 roku. Po ponad 30 latach od pierwszej reformy samorządowej oraz po przeszło 20 latach od zmiany sposobu wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów konieczne jest dokonanie remanentu. Czekają nas przegląd zadań samorządu, dostosowanie finansowania, ale także pogłębienie samorządności. Musi to przebiegać zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, a odbywać się nie tylko w relacjach rządu i władz lokalnych, ale także między władzami lokalnymi a mieszkańcami. Potrzebna jest wreszcie debata o kierunku systemowych zmian, w której muszą wziąć udział politycy, samorządowcy, eksperci i obywatele. Głos każdego z tych środowisk, patrzących na doświadczenia lokalnych wspólnot z różnych perspektyw, powinien być w tej dyskusji dobrze słyszalny i brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji.

Wobec wielu ważnych wyzwań, przed którymi stoją rząd i Parlament, takich jak przywracanie praworządności czy zapewnienie bezpieczeństwa wobec wojny za naszą wschodnią granicą, kwestia wzmocnienia

samorządu i samorządności może wydawać się mniej pilna. Nic jednak bardziej mylnego. Na przykładzie Ukrainy widać, jak ważna dla odporności państwa jest decentralizacja, a doświadczenia pandemii COVID-19 i kryzysu uchodźczego uczą, jak istotne dla rozwiązywania problemów okazało się zaangażowanie obywateli. Wobec piętrzących się trudności konieczne jest wyzwolenie potencjału, jaki zgromadzono we wspólnotach lokalnych. Aby tak się stało, nie wystarczy odwrócenie zmian z ostatniego okresu. Potrzebujemy nowej fali samorządności.

Teksty Adama Gendźwiłła, Huberta Izdebskiego, Pawła Kubickiego, Julity Łukomskiej, Dawida Sześciły i Katarzyny Sztop-Rutkowskiej były publikowane wcześniej między sierpniem 2022 roku a majem 2023 roku w piśmie samorządu terytorialnego „Wspólnota” w ramach cyklu artykułów przygotowywanych we współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego.

Adam Gendźwiłł

Płytkie korzenie

Władze samorządowe przyczyniły się do zasypania ogromnej luki inwestycyjnej, z jaką mieliśmy do czynienia w Polsce bezpośrednio po transformacji. To samorządy, w szczególności gminne, z dużą sprawnością zagospodarowały środki Unii Europejskiej na rozwój regionalny. Dzięki tym funduszom samorządy stały się widocznymi inwestorami publicznymi, a wiele lokalnych wspólnot odzyskało poczucie sprawczości.

Można sądzić, że to przyczyniło się do wzmocnienia pozycji władz samorządowych w rankingach zaufania do instytucji publicznych po 2005 roku. Gdy wiele innych instytucji – np. sądy, Kościół, wojsko – traciły w oczach opinii publicznej, oceny samorządów pozostawały na wysokim poziomie.

Boom inwestycyjny ostatnich dekad wysoko zawiesił poprzeczkę oczekiwań mieszkańców wobec lokalnych władz. Nic dziwnego, że w kampaniach wyborczych samorządowcy przede wszystkim chwala się inwestycjami, które udało się zakończyć podczas ich kadencji, lub zapowiadają kolejne. Opowieść o samorządzie, jaką najczęściej proponują mieszkańcom, mówi o o „zdobywaniu środków” i budowaniu.

Ta opowieść o przedsiębiorczym gospodarzu zakorzenia samorząd wśród Polaków – ale dość płytko. Samorządy, które budują swoją pozycję na byciu przede wszystkim lokalnymi inwestorami, stają się bardziej kruche i podatne na uzależnienie. Jeśli samorządy lokalne w Polsce mają

zbudować coś więcej i nie zamienić się w inwestorów zastępczych, muszą odpowiedzieć na oczekiwania mieszkańców w zakresie usług publicznych i w sferze wzmocnienia poczucia lokalnej wspólnoty, zwłaszcza po pandemii i wobec coraz większych zewnętrznych zagrożeń.

Zostawić gminę murowaną

W raporcie *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym*, opublikowanym przez Fundację Batorego, wspólnie z Dorotą Wiszejko-Wierzbicką z Uniwersytetu SWPS zrelacjonowaliśmy wyniki badań jakościowych, które prowadziliśmy w 2022 roku z mieszkańcami różnych regionów Polski¹. Interesowało nas przede wszystkim to, czy i w jaki sposób zakorzeniła się w Polsce samorządność terytorialna. Można by tego oczekiwać po ponad trzech dekadach od przywrócenia samorządu lokalnego. Wiemy o tym jednak stosunkowo niewiele, bo ograniczamy się zwykle do uspokajających wskaźników sondażowych. W tzw. zogniskowanych wywiadach grupowych – czyli niewielkich grupach dyskusyjnych odtwarzających proces powstawania opinii publicznej – próbowaliśmy odnaleźć elementy opowieści o samorządzie, która powstaje wśród obywateli, w ich lokalnych społecznościach. A zatem nieco z dala od ogólnokrajowych mediów, eksperckich debat czy uroczystych rocznicowych deklaracji podpisywanych przez samorządowców ozdobnymi piórami.

Z naszych badań wynika, że bardzo wyraźny jest obraz samorządu lokalnego jako inwestora, który specjalizuje się w pozyskiwaniu zewnętrznych środków („stara się”, „załatwia”, „pisze projekty”, „składa wnioski”) oraz wydawaniu ich na kolejne projekty, zwykle remonty i budowę nowej infrastruktury. Jak podsumował jeden z naszych rozmówców: „wybory są

1 A. Gendźwił, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/polki-i-polacy-o-samorzadnosci-w-poszukiwaniu-obywatelskiej-opowieści-o-samorzadzie-lokalnym> (dostęp tu i dalej: 20 października 2023).

co 4–5 lat. Jeden się wykaże, potem kolejny. I tak każdy po sobie coś zostawia i gmina coś ma”. Kluczowe oczekiwanie wobec władz samorządowych jest więc takie, żeby coś widocznego po nich zostało.

W tym oczekiwaniu tkwi pozytywny aspekt obywatelskiej kontroli nad władzami samorządowymi. Nasze badania pokazują, że mieszkańcy dobrze widzą, co dzieje się w ich gminie, ale też w gminach sąsiednich („wystarczy popatrzeć, jak rozwinął się”, „tam non stop coś się dzieje”). Porównują się z sąsiadami, a porównania te – nawet jeśli zostały na nie nałożone różne filtry – są dużo łatwiejsze ze względu na niewielki dystans i podobieństwa między lokalnymi wspólnotami. Gdy porównanie wypada na niekorzyść miejscowych władz (a w wypowiedziach mieszkańców kluczowym wyjaśnieniem tego, co się dzieje w ich gminie, są właśnie działania władz, przede wszystkim wójtów/burmistrzów), zwiększa się ryzyko, że niezadowoleni mieszkańcy zdecydują się na zmianę ekipy rządzącej przy okazji kolejnych wyborów. To właśnie ryzyko sprawia, że władze muszą starać się nie tylko w kolejnych kampaniach wyborczych, ale również pomiędzy nimi.

Turnieje miast

Problematyczna jest jednak wizja samorządności terytorialnej jako swobodnego turnieju miast, kiedy to gminy ścigają się ze sobą o zewnętrzne środki rozdzielane w konkursach, a potem po prostu „realizują projekty”. Zazwyczaj nie skłania to do współpracy między sąsiadującymi jednostkami, do myślenia o wewnętrznych zasobach lokalnych społeczności i o działaniach długofalowych, które nie mieszczą się w logice projektów – np. o powolnym ulepszaniu już istniejących instytucji i procedur czy podnoszeniu jakości usług publicznych dostarczanych przez samorządy. Działania w tych obszarach nie są tak spektakularne, bo pierwsze skojarzenia z „zostawieniem czegoś po sobie” to ciągle droga, most czy budynek.

W postrzeżeniu walki o środki na inwestycje wkrada się u wielu mieszkańców przekonanie, że wygrywanie konkursów nie jest wyłącznie

kwestią jakości wniosków, ale również znajomości, odpowiedniego „przełożenia”, o które powinni starać się samorządowcy. Z opublikowanych niedawno analiz dystrybucji środków z rządowych programów wsparcia samorządów autorstwa Pawła Swianiewicza i Jarosława Flisa wiadomo, że nie jest to przekonanie pozbawione podstaw i że polityczne skrzywienie w rozdziale dotacji rzeczywiście istnieje². Kiedy dotacje na inwestycje samorządowe są rodzajem zachęty bądź nagrody motywowanej politycznie, a dochody własne samorządów ulegają uszczupleniu w wyniku zmian systemu fiskalnego, zagrożenie dla samorządności polega właśnie na tym, że nacisk na inwestycje stawia w centrum konieczność pozyskiwania na nie środków, nawet jeśli reguły gry są nieprzejrzyste. Kruchość samorządów objawia się w tym, że muszą za te środki dziękować, przyjmując karykaturalnej wielkości ozdobne czeki od członków rządu lub lokalnych parlamentarzystów. Natomiast paradoks polega na tym, że samorząd coraz bardziej uzależniony od transferów z centrum może być nadal oklaskiwany przez znaczną część lokalnej społeczności.

Nowa opowieść

Liderzy samorządowi muszą zaproponować nowe elementy opowieści o samorządzie, które nie pozwoliłyby sprowadzić roli władz lokalnych do administratorów i inwestorów zastępczych, pilnujących tylko, czy środki z budżetu centralnego są dobrze wydawane w terenie. Nad taką wizją samorządności trzeba pracować już teraz, aby zawczasu mogła przekonać obywateli. Nasze badania ujawniły co najmniej dwa obiecujące tropy w tym zakresie.

Po pierwsze, wspólnoty lokalne po okresie pandemii COVID-19 (a teraz również w związku z wojną w Ukrainie) potrzebują więcej „społecznej kleju”, który sprawi, że mieszkańcy odzyskają poczucie sąsiedzkiej

wspólnoty i możliwości wspólnego działania. Dotyczy to zwłaszcza społeczności miejskich, gdzie trudniej o takie więzy. W naszym badaniu dość jasno ujawniała się tęsknota za rolą władz lokalnych w animowaniu spotkań i wspólnych działań. Zwłaszcza jeśli będą one polegać na własnych zasobach społeczności lokalnych, mogą przyczynić się do większego poczucia niezależności i sprawstwa. Potrzebna jest tu systematyczność, bo tylko ona buduje trwalsze instytucje.

Po drugie, w opinii publicznej narastają frustracje związane z dostępnością i jakością usług publicznych, zwłaszcza miękkich, czyli dotyczących edukacji, zdrowia, usług opiekuńczych. Dość prawdopodobne, że w najbliższych latach wyzwania będą jeszcze poważniejsze. Coraz częściej mówi się o postępującej prywatyzacji usług edukacyjnych, opiekuńczych czy zdrowotnych jako odpowiedzi na kryzys, choć jest to rozwiązanie dostępne wyłącznie dla zamożniejszych. Wprawdzie samorzady nie zawsze dysponują w tym zakresie swobodą decyzyjną, jednak mają dużą rolę do odegrania w staraniach o dostępne lokalnie usługi.

Chodzi tu jednak o coś więcej niż dostęp – o to, że wspólnota gminna jest w stanie wspólnym działaniem zaspokoić zbiorową potrzebę, np. dobrej, bezpiecznej szkoły w okolicy, dyżurów lekarzy specjalistów w lokalnym ośrodku zdrowia czy opieki nad osobami starszymi. Trzeba wziąć pod uwagę fakt, że samorzady lokalne są też najbardziej wiarygodnymi partnerami do koprodukcji, czyli tego, aby w dostarczaniu usług włączać samych mieszkańców. A mierzenie się z takimi wyzwaniami również buduje poczucie niezależności i sprawstwa.

Po ponad 30 latach od przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego opowieść o samorządach jako „owocach transformacji” i największych publicznych inwestorach staje się mało przekonująca. Inwestycje infrastrukturalne pomogły zakorzenić samorzady w potocznym postrzeganiu państwa i polityki, a także pozwoliły władzom lokalnym przedstawiać się w roli sprawnych gospodarzy. Ale to płytkie korzenie – potrzebujemy głębszych.

Dawid Sześciło

Lokalne usługi publiczne w czasach kryzysu. Jak zrobić coś z niczego?

Powszechne przekonanie o nadchodzącym lub nawet już rozpoczętym kryzysie finansów samorządowych stawia pod znakiem zapytania zdolność samorządów do zapewnienia i utrzymania dobrej obsługi mieszkańców, nawet w podstawowych obszarach usług publicznych. Skoncentrujmy się na trzech podstawowych dylematach: ile i jakich usług publicznych potrzebujemy, w jaki sposób je zorganizować i jak to wszystko sfinansować?

Pierwsze dekady samorządu to w sferze usług publicznych czas prostych wyborów i decyzji. Startowaliśmy w latach dziewięćdziesiątych z potężną luką infrastrukturalną w takich obszarach, jak zaopatrzenie w wodę, sieć kanalizacyjna i drogowa czy gospodarowanie odpadami. Musieliśmy zaczynać od zapewnienia dostępu do najbardziej podstawowych usług lokalnych, co stało się przez ostatnie trzy dekady polem niewątpliwego, choć często niezauważanego sukcesu samorządów. Nie udało się tu oczywiście ustrzec błędów czy zaniedbań. Najpoważniejszym było puszczenie na żywioł planowania przestrzennego, prowadzące do nadmiernego rozlewania się obszarów zasiedlonych i, co za tym idzie, wzrostu kosztów budowy oraz utrzymania podstawowej infrastruktury. Niemniej jednak skok cywilizacyjny już się w dużej mierze dokonał, nawet jeśli wciąż

dostrzegamy białe plamy na mapie miejsc z dostępem do podstawowej infrastruktury publicznej.

Od co najmniej kilku lat, choć wciąż nieśmiało, kiełkuje debata na temat potencjalnego wyjścia samorządu poza sferę dostarczania podstawowej, twardej infrastruktury i usług, które traktujemy jako wąsko rozumianą sferę usług użyteczności publicznej. Coraz częściej rozmawiamy o misji samorządu, którą swego czasu Michał Kulesza i Hubert Izdebski zdefiniowali jako zarządzanie rozwojem, a którą możemy jeszcze szerzej opisać jako budowanie lokalnego państwa dobrobytu. Zaczynamy więc dostrzegać, że samorząd może być polem do rozwiązywania także takich problemów i wyzwań, jak głód mieszkaniowy, negatywne konsekwencje zmian klimatycznych czy społeczna i gospodarcza integracja migrantów. Trudno precyzyjnie wyznaczyć granicę, której samorządowa polityka rozwoju i podnoszenia jakości życia mieszkańców nie powinna przekraczać.

Ile i jakich lokalnych usług publicznych potrzebujemy?

Hipoteza, że gospodarka komunalna nie ma granic, nie jest żadną rewolucją. To wręcz powrót do korzeni samorządności jako recepty na samourządzenie się lokalnej społeczności. Jeśli sięgniemy choćby do przedwojennych klasyków myśli samorządowej, takich jak Teodor Toeplitz, możemy dostrzec bardzo pragmatyczne podejście do gospodarki komunalnej – jest dla niej miejsce wszędzie tam, gdzie istnieją potrzeby oraz możliwość działania, które zapewni lepsze warunki życia mieszkańcom. To podejście odideologizowane, które nie uznaje, że istnieją sfery potrzeb zbiorowych z góry zastrzeżone dla rynku, dokąd samorząd nie ma wstępu. Samorząd powinien podejmować aktywność wszędzie tam, gdzie może skutecznie i pozytywnie wpłynąć na jakość życia mieszkańców, nawet jeśli oznacza to wkroczenie w obszar zdominowany przez prywatną przedsiębiorczość. Przykładowo: obecność prywatnych deweloperów nie oznacza, że samorząd nie może prowadzić aktywnej polityki mieszkaniowej, zwłaszcza jeśli

rynek nie jest zdolny do zaspokojenia potrzeb mieszkańców w stopniu choćby porównywalnym do innych państw europejskich.

Działania coraz większej liczby samorządów poza naszymi granicami pokazują, że aktywność gospodarcza samorządów może sięgać sfer, które wydają się zarezerwowane dla sektora prywatnego. W Stanach Zjednoczonych rozwija się model supermarketów prowadzonych przez samorządy lokalne, zwłaszcza tam, gdzie sieci handlowe rezygnują z prowadzenia sklepów ze względu na niską opłacalność. W bliższej nam geograficznie strefie ciekawych przykładów nieortodoksyjnego podejścia do gospodarki komunalnej dostarcza Austria. Chodzi nie tylko o przykłady działalności gospodarczej samorządu głęboko zakorzenionej w historii, jak choćby prowadzona od XV wieku przez miasto Krems jedna z najbardziej cenionych w kraju winiarni. W ostatnich latach nową jakość w tej sferze zaproponował Wiedeń. Do supermarketów trafiają tam warzywa z jednego z największych w kraju ekologicznych gospodarstw rolnych, którego właścicielem jest miasto. Co ciekawe, miasto wykorzystuje do nawożenia upraw kompost zbierany od mieszkańców przez miejskie przedsiębiorstwo gospodarki odpadami.

Od pewnego czasu Wiedeń jest także właścicielem interesującego wehikułu gospodarczego, przypominającego szczególny typ funduszu inwestycyjnego. To spółka komunalna przejmująca udziały w prywatnych podmiotach gospodarczych, które z różnych przyczyn znalazły się w trudnej sytuacji ekonomicznej, a których dalszy byt jest postrzegany jako ważny z punktu widzenia tożsamości miasta, walorów kulturalnych czy historycznych. W ten sposób uratowano od zamknięcia jedną z najstarszych wiedeńskich kawiarni czy piekarnię znaną z tradycyjnych metod wypieku. Celem spółki jest wyprowadzenie przejmowanych podmiotów na prostą, a następnie odsprzedanie udziałów prywatnemu inwestorowi.

Nasze prawo samorządowe w ograniczonym stopniu pozwala dziś na tak progresywną gospodarkę komunalną, a to głównie za sprawą ograniczeń działalności poza sferą użyteczności publicznej, mgliście, ale jednocześnie

restrykcyjnie sformułowanych w ustawie o gospodarce komunalnej. Z drugiej strony – nie należy zapominać o fundamentalnej formule zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty jako swoistym kompasie wyznaczającym kierunki i granice aktywności samorządu. Twórcze podejście do tej formuły pozwala znacząco poszerzyć horyzonty w myśleniu o gospodarce komunalnej.

Jak prowadzić gospodarkę komunalną?

O potrzebie przełamywania utartych schematów i otwartości na nowe rozwiązania można mówić także w kontekście metod i form prowadzenia gospodarki komunalnej. Daje się tu zauważyć odchodzenie od paradygmatu *outsourcingu* usług komunalnych na rzecz bardziej pragmatycznego podejścia, które już nie kwestionuje korzyści z samodzielnej obsługi mieszkańców przez podmioty komunalne. W międzynarodowym obiegu ten trend określany bywa jako fala „remunicipalizacji” usług komunalnych, czyli powrotu samorządów do roli bezpośrednich dostawców usług lokalnych poprzez spółki czy inne podmioty komunalne.

W międzynarodowej perspektywie trend ten jest najbardziej obecny w takich obszarach, jak zaopatrzenie w wodę, gospodarka odpadami, energetyka lokalna, transport publiczny czy usługi utrzymania infrastruktury publicznej i zieleni miejskiej. Niedawne wyliczenia dla 40 krajów świata pokazały ponad 800 przypadków remunicipalizacji w ostatnich dwóch dekadach. Co jednak najbardziej istotne, pojawiły się badania wskazujące na korzyści z tego procesu dla jakości i ekonomicznej efektywności świadczenia usług komunalnych.

Sygnaly zwrotu w kierunku remunicipalizacji obserwujemy również w polskich samorządach, choć trzeba od razu zaznaczyć, że sektor usług komunalnych w naszym kraju nigdy nie doświadczył tak radykalnej fali prywatyzacyjnej, jak na zachodzie Europy. Przykładowo: sektor wodociągowo-kanalizacyjny niemal w całości pozostał w publicznych rękach, podczas gdy np. we Francji trzy czwarte mieszkańców było zaopatrywanych

w wodę przez prywatnych operatorów sieci wodociągowej. Siłą rzeczy więc pole do remunicipalizacji w Polsce jest mniejsze. Najciekawszym obszarem tego procesu wydaje się newralgiczna sfera gospodarki odpadami, na czele z najszerzej opisywanym przykładem Jaworzna. Pojawiają się także przypadki ponownego tworzenia przez miasta podmiotów zajmujących się utrzymywaniem zieleni miejskiej czy drobniejszymi pracami remontowo-budowlanymi.

Remunicipalizacja nie jest procesem łatwym. Prywatyzacja spółek komunalnych i zakontraktowanie usług na zewnątrz to wciąż droga na skróty w porównaniu z odtwarzaniem lub budowaniem od podstaw zdolności podmiotów będących własnością samorządu do świadczenia usług komunalnych. Prawo również nie do końca sprzyja rozwojowi sektora podmiotów komunalnych. Wystarczy wspomnieć, że prawo zamówień publicznych narzuca ostrzejsze niż wymagane przepisami unijnymi ograniczenia w zakresie tzw. zamówień *in-house*, czyli powierzenia przez samorządy świadczenia usług podmiotom wewnętrznym. Niemniej jednak, jeśli weźmie się pod uwagę długofalowe, coraz lepiej udokumentowane korzyści z remunicipalizacji, warto takie ryzyko podejmować, a przynajmniej rozważyć samodzielną obsługę mieszkańców jako równoprawny scenariusz.

Jak to wszystko sfinansować?

W wydanym kilka lat temu raporcie *Polska samorządów*, jeszcze zanim zaczęto mówić o ryzyku finansowego krachu samorządów, postulowaliśmy kilka nowych źródeł zasilania budżetów lokalnych, które mogłyby pozwolić na prowadzenie bardziej ambitnej gospodarki komunalnej¹. Pomysły te (np. reformy podatkowe) wymagałyby jednak ze strony władzy centralnej wyraźnej woli wzmocnienia samorządów. Takiej woli brak. Oferta wsparcia ze strony centrum sprowadza się dziś do programów

1 *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorzadow.pdf> (tu i dalej dostęp: 20 października 2023).

dotacyjnych, gdzie geografia rozdziału funduszy zadziwiająco pokrywa się z politycznymi sympatiami samorządów, a niekoniecznie z realną hierarchią potrzeb.

To skłania do przemyślenia na nowo finansowego i inwestycyjnego modelu działania samorządów. Bez narzucania jednego, konkretnego kierunku myślenia można zarysować dwie ścieżki. Pierwszą jest próba utrzymania dotychczasowego impetu i rozmachu inwestycyjnego, ale z szerszym wykorzystaniem kapitału prywatnego i opieraniem się głównie na rozmaitych wariantach partnerstwa publiczno-prywatnego. Model PPP, jako swoista megakarta kredytowa, obiecuje przyrost infrastruktury publicznej przy minimalnym wkładzie finansowym ze strony publicznej. Problem jednak w tym, że – jak pokazują doświadczenia globalnych liderów rynku PPP (zwłaszcza Wielkiej Brytanii) – w dłuższej perspektywie bardzo trudno na PPP nie stracić. Całościowe koszty po stronie publicznej niekiedy znacząco przekraczają wydatki na inwestycje w tradycyjnej formule, a wpływ podmiotu publicznego na zarządzanie infrastrukturą wytworzoną w ramach partnerstwa zostaje mocno ograniczony.

Alternatywą pozostaje rewizja strategii inwestycyjnych samorządów wraz ze śmielszym sięgnięciem po dodatkowe źródła dochodów własnych. Nie mówimy tu tylko o prostym, mechanicznym cięciu wydatków inwestycyjnych, a raczej o porzuceniu wielkich i kosztownych (również w dłuższej perspektywie) projektów na rzecz mikroinwestycji, które jednak zsumowane dają znacznej części mieszkańców poczucie poprawy jakości ich życia. W praktyce oznacza to, że zamiast wielomilionowej inwestycji drogowej bardziej rozsądne może być przekierowanie podobnej kwoty w kilkadziesiąt osiedlowych projektów dotyczących zieleni, parków, skwerów czy miękkich inicjatyw (społecznych, kulturalnych etc.). Nie chodzi tu tylko o efekt dostrzegalny dla większej grupy mieszkańców, ale także o mniejsze ryzyko.

W obecnej sytuacji gospodarczej, przy galopujących cenach i kosztach, porywanie się przez samorzady na duże inwestycje infrastrukturalne

staje się przejawem brawury. Taki konserwatyzm inwestycyjny połączony z przeskalowaniem wysiłku inwestycyjnego wydaje się najbardziej rozsądną strategią przetrwania, przynajmniej do czasu uspokojenia sytuacji gospodarczej i zmiany w polityce władzy centralnej względem samorządów. Jeszcze bardziej newralgicznym tematem jest kwestia, na ile samorządy powinny – dążąc do zasypania luki w dochodach – szukać dodatkowych pieniędzy w kieszeniach mieszkańców. Jeśli rozważać tę drogę, warto pamiętać o sprawiedliwym rozłożeniu dodatkowych ciężarów. Z tym polskie samorządy od dawna mają problem, nie tylko przy okazji kalibrowania opłat za odbiór odpadów komunalnych.

Wyzwaniem pozostaje także egzekwowanie już istniejących instrumentów finansowo-podatkowych w stosunku do niektórych grup podmiotów. Jak dowodzą raporty Najwyższej Izby Kontroli, gminy wciąż niechętnie i nieefektywnie wykorzystują opłatę adiacencką czy odpuszczają nakładanie opłaty reklamowej. Zastanawiająca jest także ostrożność niektórych miast w polityce parkingowej. Chodzi zwłaszcza o nieśmiałe rozszerzanie stref płatnego parkowania, niewykorzystywanie możliwości pobierania opłat w weekendy czy niższe od ustawowego limitu opłaty i kary za nielegalne parkowanie.

Po stronie wydatkowej również rysuje się pole do bardziej odpowiedzialnej polityki na kryzysowe czasy. Jednym z najbardziej kontrowersyjnych obszarów aktywności samorządów w ostatnich trzech dekadach jest pompowanie niemałych środków na wsparcie sportu profesjonalnego. Szczególnie dziś zasadne staje się pytanie, czy samorządy rzeczywiście stać na opłacanie kiepskich piłkarzy i budowę stadionów, na które raz na kilka tygodni przychodzi garstka widzów. To samo dotyczy sfery promocji gmin poprzez wydatki na reklamę i marketing.

Wreszcie słabo zbadanym, ale potencjalnie istotnym zagadnieniem pozostaje kwestia poziomu zatrudnienia w samorządzie. Potrzebujemy standardów pomiaru adekwatności zatrudnienia do liczby zadań, a także

zewnętrznego audytu polityki zatrudnienia w instytucjach samorządowych. Wiemy dziś wiele o przerostach zatrudnienia w administracji rządowej (zwłaszcza w licznych, nowo tworzonych instytucjach), ale przecież nie możemy zakładać, że samorzady są wolne od tego problemu.

Nie będzie łatwiej, ale musi być inaczej

Oczekiwanie na finansową katastrofę dominuje dziś w myśleniu o przyszłości samorządowego sektora usług publicznych. Trudno zachować optymizm i wizjonerskie nastawienie w sytuacji, gdy wiele samorządów stanie przed dylematem, z czego opłacić rachunki za oświetlenie ulic czy ogrzanie szkół. W takich warunkach nie do utrzymania jest dotychczasowy model samorządu jako w pierwszej kolejności wielkiego i ambitnego inwestora. Odnalezienie się w nowej rzeczywistości nie będzie łatwe ani dla liderów samorządowych, ani dla mieszkańców.

Niedawne badania Adama Gendźwiła i Doroty Wiszejko-Wierzbieckiej dla Fundacji Batorego pokazały, że to właśnie sprawność i skuteczność w prowadzeniu inwestycji infrastrukturalnych są bodaj najważniejszymi wskaźnikami sukcesów władz lokalnych w oczach mieszkańców². Jeśli tego zabraknie na skutek zewnętrznych uwarunkowań, samorzady będą musiały wymyślić na nowo sposób na budowanie i wzmacnianie swojego zakorzenienia wśród mieszkańców.

Niezależnie od tego, czy przedstawione w artykule wybrane pomysły na to nowe otwarcie zyskają praktyczne oddziaływanie, nie ma wątpliwości co do potrzeby rewizji dotychczasowego modelu gospodarki komunalnej. Jakakolwiek jej ścieżka zostanie ostatecznie obrana, kluczowe wydaje się uniknięcie pułapki oddania przez samorzady pola władzy centralnej i uznania, że lokalnie nie jesteśmy zdolni do obsługi mieszkańców na

2 A. Gendźwił, D. Wiszejko-Wierzbiecka, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/polki-i-polacy-o-samorzadnosci-w-poszukiwaniu-obywatelskiej-opowieści-o-samorzadzcie-lokalnym>.

dobrym poziomie. Taki krok byłby początkiem końca samorządu, który nie buduje społecznego poparcia wyłącznie na abstrakcyjnej idei samorządzenia, ale na realnej zdolności do lepszej obsługi mieszkańców.

Hubert Izdebski

Reforma – czy potrzebujemy dalszego ciągu?

Przyjrzyjmy się organom wykonawczym i organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego. Zobaczymy zależność, podział władzy, konflikt czy współdziałanie?

Dla twórców naszych aktów konstytucyjnych – począwszy od uchwalonej 8 marca 1990 roku nowelizacji Konstytucji RP z 22 lipca 1952, w tym Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997, oraz podstawowych ustaw samorządowych: ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (od 1999 ustawy o samorządzie gminnym) oraz ustaw z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa – oczywiste było, że jednostka samorządu terytorialnego ma organ stanowiący (w ustawach dodano – „i kontrolny”) oraz organ wykonawczy. W ustawie konstytucyjnej z 8 marca 1990 roku użyto wyrażenia „Rada wybiera organy wykonawcze gminy”. Stanowiło to pozostałość przyjętej w trakcie prac Senatu nad ustawą o samorządzie terytorialnym koncepcji rozdzielenia politycznego organu wykonawczego w postaci zarządu i administracyjnego kierownika urzędu: dyrektora miasta albo sekretarza gminy wiejskiej. Jednak koncepcję tę ostatecznie odrzucono w trakcie prac sejmowych¹, a sama nowelizacja Konstytucji była efektem przyjęcia rozstrzygnięć

¹ Pisze o tym J. Stępień, *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, s. 54 i nast.

ustawowych. A nie, zgodnie z rangą i rolą ustawy, to konstytucja wyznaczała kierunek zmian w tym obszarze.

W tradycji europejskiej

Podział organów jednostek samorządu na stanowiące i wykonawcze można uznać za tradycyjny dla kontynentalnej Europy. Wystąpił on na obszarze państw zaborczych: Prus i Austrii, które także na ziemiach polskich wprowadziły nowoczesny samorząd terytorialny. W konsekwencji pojawił się także w II Rzeczypospolitej, w tym w tzw. ustawie scaleniowej z 1933 roku. Rozwiązania poszczególnych państw różniły się między sobą co do organizacji tych organów oraz podziału kompetencji. Rozwiązania „ustawy scaleniowej” też były znacząco odmienne – na korzyść organów wykonawczych – od tych, które wprowadzono w początkach II Rzeczypospolitej w samorządzie gminnym i powiatowym byłego zaboru rosyjskiego.

Sama zasada podziału nie jest jednak oczywista, wobec czego w art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (która, zaznaczyć trzeba, ze względu na brak dopuszczalnych zastrzeżeń przy jej przyjęciu przez RP odnosi się u nas także do samorządu województwa) musiano zapisać, iż samorząd terytorialny – jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” – jest realizowany „przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”. Wskazana możliwość, lecz nie konieczność, wystąpienia organu wykonawczego wynika z braku wyodrębnienia takiego organu w tradycji angielskiej, a tym samym ze znacznej swobody jednostek samorządu w określaniu tego, w jaki sposób będą zapewniać wykonywanie ich rozstrzygnięć.

Zatem zgodnie z Kartą: jeżeli ma istnieć organ wykonawczy, powinien on być zależny od rady albo zgromadzenia jako organu stanowiącego. Ostatnia część cytowanego tekstu polskiego, gdzie mowa o podległości, odpowiada francuskiemu tekstowi Karty. Drugi z tekstów oficjalnych, mianowicie angielski, określa natomiast zależność organu wykonawczego od organu stanowiącego w nieco inny sposób: *and which may possess executive organs responsible to them*. Akcentuje się tym samym element ponoszenia odpowiedzialności.

Konstytucja RP pozostawia ustawodawcy zwykłą swobodę w określaniu konstrukcji organów wykonawczych („Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa” – art. 169 ust. 3), jednakże ustawodawcę ogranicza powołane sformułowanie Karty – z uwagi na treść art. 91 ust. 1 i 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Ma to istotne znaczenie zarówno dla oceny obecnego stanu prawnego, jak i przy proponowaniu nowych rozwiązań ustawowych, w ramach których powinna być zachowana co najmniej realna odpowiedzialność organu wykonawczego przed organem stanowiącym – choć, zgodnie z Kartą, dopuszczalne jest również ustawowe dodanie odpowiedzialności przed obywatelami, realizowanej w formie referendum.

Dwa porządki

Obecny stan prawny jest niejednolity – na trzech poziomach samorządu krzyżują się ze sobą dwa odmienne podstawowe rozwiązania: w powiecie i województwie występuje tradycyjna konstrukcja kolegialnego organu wykonawczego w postaci zarządu wybieranego i odwoływanego przez organ stanowiący, natomiast organ wykonawczy gminy jest od 2002 roku wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich, a odwoływany wyłącznie w referendum. Z drugiej strony dla gminy i (pośrednio) dla powiatu przyjęto zasadę domniemania kompetencji organu stanowiącego, podczas gdy w odniesieniu do samorządu województwa wyraźnie

sformułowane jest domniemanie kompetencji zarządu. Różnice te nie dadzą się wytłumaczyć oczywistą specyfiką każdego z tych trzech poziomów, a wobec tego mogą one wskazywać na brak wystarczającej refleksji ustawodawcy nad optymalną, systemową organizacją władz samorządowych. „Ojcowie reformy samorządowej” z 1990 roku – mimo że już wówczas pojawiały się propozycje bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, ale jeszcze nie jako jednoosobowych organów wykonawczych – nie mieli wątpliwości co do przywrócenia tradycyjnej konstrukcji kolegialnego zarządu jako organu wykonawczego wybieranego przez radę. Napotkali jednak zdecydowany opór wobec wprowadzenia w gminie odrębnego organu administracyjnego.

W związku z tym stanowisko sekretarza gminy (którego rada mogła początkowo powołać i odwołać samodzielnie, bez wniosku wójta, burmistrza albo prezydenta miasta), wprawdzie obligatoryjne, stało się i pozostało niedookreślone ustawowo – wójt, burmistrz albo prezydent mógł powierzyć sekretarzowi w zakresie ustalonym przez zarząd prowadzenie spraw gminy w swoim imieniu. Przy zmianie statusu sekretarza gminy – który od 2008 roku jest zatrudniany na podstawie umowy o pracę i wobec którego jedynie próbowano wprowadzić szczególne wymagania mogące uczynić z niego rodzaj odpowiednika dyrektora generalnego urzędu administracji rządowej – pierwotną koncepcję „ojców reformy” można uznać za całkowicie zarzuconą. Mimo to nie powinno się jej odrzucać – tym bardziej że bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta umacnia szczególny charakter polityczny tych stanowisk. Jakikolwiek nawiązania do wskazanej pierwotnej koncepcji wymagają równoczesnego stworzenia w gminach (i w innych jednostkach samorządu terytorialnego, gdzie również obligatoryjnie występuje stanowisko sekretarza) odpowiednika rzeczywistej służby cywilnej, której obecnie nie ma jednak także w urzędach administracji rządowej.

Siła wójta

W ujęciu „ojców reformy” zależność między radą a zarządem miała być bardzo bliska temu, co można odczytać z art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zwłaszcza w jej tekście francuskim i polskim. Ustawa w pierwotnym brzmieniu dopuszczała zatem – przez „ojców reformy” krytykowaną jako naruszająca istotę rozdziału polityki i administracji – możliwość wyboru spoza grona rady jedynie wójta (burmistrza, prezydenta) i jego zastępców, przy czym wymóg wyboru na wniosek wójta dotyczył tylko jego zastępców, a nie innych członków zarządu. Nie było odrębnych przepisów dotyczących odwołania zarządu lub jego poszczególnych członków, co oznaczało możliwość odwoływania w ogólnym trybie przyjętym dla podejmowania uchwał. Do tego, w myśl projektu senackiego (co nie zostało przyjęte przez Sejm), to przy radzie miał działać organ odwoławczy od decyzji wydawanych (zasadniczo przez samego wójta, burmistrza albo prezydenta) w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w obszarze zadań własnych gminy.

Następnie w ramach wzmocnienia pozycji wójta (burmistrza, prezydenta) doszło zarówno do przyznania mu uprawnień wnioskowania w przedmiocie wyboru oraz odwołania wszystkich członków zarządu, jak i poważnie utrudniono jego odwołanie. Kwestie te zostały w 2002 roku ostatecznie rozstrzygnięte poprzez odejście od kolegialności zarządu i bezpośredni wybór organu wykonawczego, skutkujący również brakiem możliwości odwołania tego organu przez radę. Nawet przy rozszerzaniu instrumentów kontroli działalności organu wykonawczego przez organ stanowiący (m.in. dzięki wprowadzeniu w 2018 roku możliwości rozpatrywania raportu o stanie gminy, co pozwala również na sprawowanie kontroli obywatelskiej oraz przeprowadzanie głosowania nad udzieleniem wotum zaufania) można zastanawiać się nad tym, na ile przyjęte rozwiązania odpowiadają brzmieniu art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, bowiem są co do tego wyrażane wątpliwości. Jest to próba wprowadzenia podziału władzy w obrębie gminy w miejsce

zależności organu wykonawczego od organu stanowiącego. Z założeń „ojców reformy” pozostało natomiast domniemanie kompetencji rady – nieskorelowane jednak z nowym kształtem organu wykonawczego, o czym będzie jeszcze mowa.

W ustawie o samorządzie powiatowym zasadniczo przejęto rozwiązania ustalone w tym czasie dla gmin, a dodatkowo ujednoczono je w 2001 roku. Następnie nie dokonano już większych zmian, poza wprowadzeniem instytucji raportu o stanie powiatu i głosowaniem w sprawie udzielenia wotum zaufania zarządowi powiatu (nieudzielenie jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie). Z kolei w ustawie o samorządzie województwa nie tylko zawarto odmienne przepisy o składzie zarządu (marszałek województwa – przewodniczący zarządu mógł być wybierany, lecz tylko do 2001 roku, jedynie z grona radnych sejmiku, zarząd zawsze ma liczyć pięć osób, dodać też można inne unormowanie reprezentacji województwa w materii cywilnoprawnej), lecz przy przepisach dotyczących wyboru i odwołania analogicznych do ustawy powiatowej wprost zapisało zasadę domniemania zadań zarządu.

Iluzoryczna kontrola rady

Nieznajdująca merytorycznego uzasadnienia – i dająca się wytłumaczyć jedynie względami historycznymi – niejednolitość rozwiązań ustrojowych powoduje, w szczególności w ramach poszukiwania treści właściwych dla coraz częściej uznawanego za niezbędny „trzeciego etapu reformy samorządowej”, że rozważane są zmiany, których mogą wymagać obecne rozwiązania. Odrodzenie samorządu terytorialnego zaczęło się od poziomu podstawowego – gminy – i wobec tego od ustawy o samorządzie gminnym, na której wprost wzorowali się autorzy projektu ustawy o samorządzie powiatowym (nieco inaczej było z ustawą o samorządzie województwa), dlatego istotnym punktem wyjścia do rozważanych zmian powinna być ocena rozwiązań wprowadzonych w 2002 roku właśnie w odniesieniu do gmin. Ich swoistym rozwinięciem było dopuszczenie

w Kodeksie wyborczym z 2011 roku możliwości kandydowania na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta) osób niebędących stałymi mieszkańcami gminy – co znacznie bardziej odpowiada administratorowi (czy menedżerowi) niż pierwszemu obywatelowi gminy.

Ocena ta w żadnym stopniu nie może być jednoznacznie pozytywna. Jerzy Stępień, ostatni z obecnych wśród nas „ojców reformy”, odnosząc się do stanu z 1990 roku napisał: „Nikt – jak sądzę – nie mógł wtedy przypuszczać, że po latach burmistrz uniezależniony od rady przez bezpośrednie wybory, łącząc nadal jednocześnie w swoim ręku pozycję polityczną i administracyjną, osiągnie status funkcjonariusza publicznego całkowicie marginalizującego radę. (...) Wprowadzone w 2002 roku bezpośrednie wybory wójta, będącego tym razem już jednoosobowym organem wykonawczym, doprowadziły do całkowitego odwrócenia wektora zależności. Od tej chwili funkcja kontrolna rady nad wójtem stała się iluzoryczna”².

Nie jest to pogląd odosobniony, podobny bowiem, choć mniej radykalnie, został np. wyrażony przez przedstawicielkę młodego pokolenia badaczy samorządu – przy wskazaniu, że dokonane niedawno ograniczenie zajmowania tego stanowiska do dwóch kadencji (przedłużonych przy okazji z czterech do pięciu lat) tylko w pewnym stopniu może zmniejszyć negatywne skutki zmiany z 2002 roku, skutkujące znacznym uniezależnieniem organów wykonawczych od organów stanowiących, podczas gdy „twórcy ustawy zakładali współdziałanie tych organów, wzajemne ich zrównoważenie”³. Podział władzy nie tylko osłabił czy wręcz wyeliminował zależność organu wykonawczego od organu stanowiącego, ale w wielu przypadkach doprowadził do uzależnienia organu stanowiącego od organu wykonawczego. Oczywiście na konkretnych przypadkach można wskazać pozytywne skutki zmiany, polegające na silnym mandacie rzeczywistego lidera wspólnoty

2 Tamże, s. 55.

3 G. Szczesna, *Organ wykonawczy gminy – czynniki dysfunkcyjne*, „Zeszyty Naukowe. Zbliżenia Cywilizacyjne” 2017, nr 2, s. 81.

lokalnej, zdolnego do wypracowania wizji rozwoju danej jednostki i zapewnienia jej realizacji. Ponadto ogólnie w administracji publicznej model kierownictwa jednoosobowego sprawdza się bardziej niż model kolegialny – nawet taki model kolegierności ograniczonej, jaki w gminach był praktykowany do 2002 roku, a w powiatach i województwach funkcjonuje do dzisiaj. Jednak, jak wspomniałem, ogólna ocena nie może być pozytywna. Dodać do tego należy, że tam, gdzie wójt (burmistrz, prezydent) reprezentuje inną opcję polityczną niż większość rady i tym samym nie występuje jej polityczne uzależnienie, regułą okazał się konflikt między organami gminy.

Nieczytelny podział władzy

Obecny model organu wykonawczego gminy stanowi odpowiednik systemu prezydenckiego w organizacji państwa, opartego na podziale władz – o tyle jednak swoisty, że pozbawiony istotnego elementu tego systemu, mianowicie czytelności podziału władzy. Nie chodzi przy tym jedynie o niepasujące do modelu (i do systemu prezydenckiego) domniemanie kompetencji rady, ale również, a może przede wszystkim, o zachowanie takiego podziału zadań i kompetencji, który odpowiada poprzedniemu modelowi uzależnienia organu wykonawczego od rady, a także takich rozwiązań proceduralnych, które ograniczają samodzielność rady.

Dotyczy to przede wszystkim nieograniczonego prawa inicjatywy uchwałodawczej po stronie organu wykonawczego, podczas gdy w systemie podziału władz inicjatywa powinna być zasadniczo ograniczona do radnych. Nie bez znaczenia byłoby jednak np. ustawowe uregulowanie kwestii reprezentacji rady gminy w sądowno-administracyjnym postępowaniu ze skargi na uchwałę rady gminy. Jak wiadomo, w świetle uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 roku (I OPS 3/12) zdolność sądową i procesową ma (poza szczególnymi okolicznościami)

organ wykonawczy, co powinno budzić zasadnicze wątpliwości⁴. Zarem, mimo wskazanych trudności, należałoby powrócić do koncepcji wzmocnienia pozycji – administracyjnego – sekretarza gminy, przy czym rozważenia wymaga funkcjonalne związanie go z radą, a nie z wójtem (burmistrzem, prezydentem).

Skoro wydaje się zozumiałe, że wycofanie się z praktykowanego w gminie od 20 lat modelu o charakterze prezydencjalnym praktycznie nie jest możliwe, to trzeba doprowadzić do systemowego dostosowania przepisów prawa ustrojowego i materialnego do istotnych cech tego modelu. Jest to tym bardziej konieczne, że przyjęcie nowego modelu organu wykonawczego gminy nie pozostało bez wpływu na rozważanie zmian w dotychczasowym – tradycyjnym – modelu organu wykonawczego na poziomie powiatu i województwa.

Zmiany takie stały się przedmiotem rozważań rychło po 2002 roku – i już wówczas zarysowały się rozbieżne stanowiska⁵. Przede wszystkim dotyczyły one tego, czy jednoosobowość organu wykonawczego powinna zostać wprowadzona na poziomie województwa, czy powiatu, jak również tego, czy odpowiedni organ jednoosobowy (marszałek, starosta) miałby być wybierany w wyborach bezpośrednich (a zatem odwoływany wyłącznie w drodze referendum), czy – co stanowiłoby rozwiązanie pośrednie między przyjętym dla gminy a tradycyjnym – przez organ stanowiący (a więc również odwoływany przez ten organ). Warto przypomnieć, że – bardzo ważny i tym samym godny zapamiętania – prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, wniesiony do Sejmu w 2013 roku (w 2015 wyeliminowany w efekcie działania zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych), przewidywał zastąpienie zarządu powiatu jednoosobowym

4 Por. S. Prutis, *Jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [wypowiedź dyskusyjna] w: *Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana Profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu*, Białystok 2014.

5 Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 276–277.

organem wykonawczym w osobie starosty wybieranego i odwoływanego przez radę powiatu.

Jaki powiat, jakie województwo

Gdy rozważyć się ewentualne zmiany na poziomie powiatu i województwa, trzeba mieć na uwadze – poza wskazaną potrzebą uporządkowania najpierw spraw na poziomie gminy i z pominięciem kwestii dalszej przydatności obecnej konstrukcji powiatu – podstawową różnicę między samorządem powiatowym a samorządem województwa. Samorząd powiatowy jest ponadgminnym samorządem lokalnym, wykonującym na zasadzie klauzuli enumeracyjnej te zadania z zakresu reglamentacyjnej i świadczącej usługi administracji publicznej, które nie mieszczą się w zakresie działania gminy. Natomiast samorząd województwa jest samorządem regionalnym, do którego przede wszystkim należy na zasadzie klauzuli generalnej wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa – zadań z zakresu tzw. administracji rozwoju.

Nawet przy tradycyjnym rozumieniu konstytucyjnej zasady jednolitości państwa samorząd regionalny ma wymiar i charakter o wiele bardziej polityczny niż samorząd lokalny. Powinno to rzutować na dotyczące samorządu regionalnego rozwiązania ustrojowe – tyle że o ile jest oczywiste, iż wybory do sejmiku powinny być, tak jak wybory do Sejmu, proporcjonalne, o tyle niemożliwe okazuje się odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do samorządu województwa modelu władzy wykonawczej przyjętego dla państwa. Wydaje się jednak, że, na ile się da, ustrój województwa – inaczej niż byłoby to możliwe w powiecie – powinien być bliższy modelowi parlamentarnemu niż prezydenckiemu. Można to sprowadzić do potrzeby zachowania kolegialnego zarządu wybieranego i odwoływanego przez sejmik przy utrzymaniu dotychczasowych i rozwinięciu nowych instrumentów kontroli działalności zarządu przez ten organ stanowiący.

Iwona Sagan

Samorządowa przyszłość regionów

Województwo czy region, rząd czy samorząd? Szczebel regionalny jest naturalnym mediatorem pomiędzy szczeblami władzy lokalnej i centralnej. Tymczasem proces centralizacji kompetencji będących pierwotnie w zakresie samorządów postępuje w kraju od lat.

Rozważania na temat samorządu regionalnego warto rozpocząć od refleksji na temat dwóch terminów – „województwo” i „region”, które równolegle funkcjonują we wszystkich wymiarach językowych: urzędowo-administracyjnym, naukowym i w mowie potocznej. Termin „województwo” jest obecny w języku urzędowo-administracyjnym i w dyskursie politycznym od wieków. Jego historyczne korzenie na ziemiach polskich sięgają XIV stulecia. Województwo to jednostka najwyższego stopnia w podziale terytorialno-administracyjnym kraju. Co prawda liczba województw w powojennej historii zmieniała się wielokrotnie, ale województwo jako najwyższy szczebel terenowej administracji rządowej zawsze trwało. Od 1999 roku, na mocy ustawy z 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, województwo stało się jednostką samorządu terytorialnego. Od tego momentu określeniu „województwo” zaczął coraz częściej towarzyszyć termin „region”, używany w znaczeniu administracyjnym. Coraz bardziej powszechne zastępowanie terminu „województwo” słowem „region” wynikało ze ścisłego powiązania reformy terytorialnej kraju z polityką regionalną Unii Europejskiej

i dostosowaniem największych jednostek zasadniczego podziału kraju do standardu jednostek regionalnych UE, czyli tzw. NUTS 2, które zostały formalnie wprowadzone po zjednoczeniu Polski z Unią w 2005 roku. Jednocześnie w wymiarze społecznym coraz częściej zaczęto mówić i pisać o społeczności regionalnej, a nie o mieszkańcach województwa.

Równoległe używanie terminów „województwo” i „region” odwzorowuje jednoczesne funkcjonowanie dwóch ośrodków władzy: rządu i samorządu. Wojewoda jako przedstawiciel władzy rządowej w terenie jest automatycznie zestawiany z tradycyjnym terminem „województwo”, co poniekąd wymusza etymologiczny związek tych dwóch nazw. Marszałek województwa jako najwyższy przedstawiciel samorządu w terenie znacznie częściej jest zestawiany z terminem „region” niż „województwo”, mimo że formalnie w nazwie zostało mu przypisane marszałkostwo województwa.

Dwoistość nazewnictwa używanego w odniesieniu do tego poziomu terytorialno-administracyjnego w powiązaniu z dwubiegunowością władzy niesie potężny ładunek informacyjny dotyczący rozumienia znaczenia i celów polityki regionalnej, ale także praktyki jej realizacji. Intuicyjnie przypisujemy terminowi „region” znacznie bogatszy zakres treści niż jedynie określenie szczebla terytorialno-administracyjnego. Analogicznie postrzegamy marszałka jako lidera społeczności regionalnej odpowiedzialnego za charakter polityki regionalnej, a nie jedynie administratora zarządzającego i kontrolującego realizację zadań publicznych w województwie.

Rodzi się pytanie: czy dwoistość natury regionu-województwa i dwuośrodkowość władzy rządowej oraz samorządowej stabilizuje pozycję regionów, wzmacnia politykę regionalną i sprzyja jej, a w konsekwencji służy rozwojowi regionów?

Potencjał polityki regionalnej i efektywność współzarządzania

Specyfika struktury władzy regionalnej w Polsce – polegająca na równoległym funkcjonowaniu dwóch centrów władzy: samorządowej i rządowej – mogłaby służyć stworzeniu silnej reprezentacji politycznej tego szczebla. Aby tak się stało, konieczne byłoby trwałe współdziałanie obu ośrodków władzy. Dotychczasowe doświadczenia regionalne nie pozwalają na pozytywną ocenę w tym zakresie. Urzędy wojewódzkie, pozostając reprezentantami rządowej władzy administracyjnej, raczej konkurują o zakres władzy i kompetencji, a także prestiż, niż współpracują z urzędami marszałkowskimi na rzecz stworzenia silnego rdzenia układu koalicyjnego w regionie – układu, który byłby zdolny do budowania sieci współpracy z podmiotami sektora gospodarczego i z organizacjami pozarządowymi na rzecz rozwoju regionu. Silne upolitycznienie rządowej władzy wojewódzkiej sprawia, że ciężko jest tworzyć stabilne koalicje współpracy. Dobór i wymiana wojewodów ze względu na przynależność partyjną, a nie kompetencje zarządcze, utrudniają budowanie zintegrowanego ośrodka władzy, szczególnie w sytuacji, gdy marszałek i wojewoda reprezentują różne opcje polityczne.

Wystawienie tak ważnej dla rozwoju kraju polityki regionalnej na hazard gry politycznej dwóch równoległych ośrodków władzy wskazuje na niedokończony i zachowawczy charakter reformy samorządowej na tym szczeblu. Reformatorom zabrakło odwagi w ustanowieniu jednoznacznie silnej władzy samorządowej w regionie, a każdej kolejnej ekipie rządzącej na szczeblu centralnym – chęci do podzielenia się władzą z regionem. Niedocenienie znaczenia regionów i polityki regionalnej w budowaniu samorządności w kraju wynika ze swoistej próżni politycznej na tym poziomie. Słabość polityczna poziomu regionalnego jest z jednej strony warunkowana tradycją jego pełnej kontroli przez struktury władzy centralnej minionego systemu, z drugiej zaś – jego ograniczoną atrakcyjnością polityczną w systemie demokratycznym. Politycy zabiegają

o bezpośredni elektorat na poziomie lokalnym bądź walczą o dostęp do rządowych struktur władzy. Poziom regionalny nie zapewnia stałej obecności na scenach politycznych. Analogiczne przyczyny sprawiają, że także sektor biznesu jest w stopniu ograniczonym zainteresowany polityką regionalną. Inwestorzy, przedsiębiorcy, deweloperzy znacznie bardziej koncentrują się na polityce lokalnej, która ma bezpośredni wpływ na ich majątek trwały lub możliwości inwestycyjne.

Polityczne decyzje władz rządowych skutkują z kolei strategicznymi możliwościami działania przedsiębiorców i wpływają na ich biznesową efektywność. Aktywność organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego jest również znacznie niższa na poziomie regionalnym. Przyczynia się do tego słabsza identyfikacja terytorialna mieszkańców z regionem niż z lokalnością. Społeczność regionu stanowi na ogół mozaikę różnych społeczności lokalnych, nierzadko posiadających rozbieżne interesy i tradycje. Jak wykazują badania, terytorialna identyfikacja na poziomie regionalnym jest słaba albo nie istnieje w ogóle. Brak emocjonalnych związków z regionem-województwem i poczucia regionalnej wspólnotowości stanowi poważną barierę w zaangażowaniu społeczności regionalnej w demokratyczne struktury zarządzania. Jedynie w przypadku regionów administracyjnych, które w znacznym stopniu pokrywają się z regionami historyczno-geograficznymi, ukształtowanymi w długim procesie regionalizmu, baza społeczna do tworzenia silnego i dobrze zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego jest silniejsza.

Spoiwem społeczności regionalnej nie są też wybierani przez nią silni liderzy samorządów. Fakt, że marszałek nie jest wybierany w wyborach bezpośrednich, a jedynie wyłaniany przez sejmik województwa, ma w tym zakresie zasadnicze znaczenie. Powyższe przyczyny ograniczają liczbę zaangażowanych w politykę regionalną podmiotów. Sytuacja ta czyni regiony tym bardziej bezbronny wobec gry sił i interesów politycznych, a silne społeczne zakotwiczenie samorządności regionalnej staje się w efekcie trudnym wyzwaniem.

Z powyższych rozważań wyraźnie wynika, że niemal już ćwierćwiecze polskiej samorządności regionalnej jest nadal stabilizowane w głównej mierze przez regionalną politykę Unii Europejskiej i dystrybucję funduszy unijnej polityki spójności przez samorządy regionalne. Trzeba podkreślić, że samorządy regionalne dobrze wykorzystały tę szansę, wzmacniając swój potencjał zarządczy i jakość sprawowanej władzy. Potwierdza to fakt, że w kolejnych transzach środków unijnych coraz większa ich część jest w Polsce dystrybuowana przez regiony.

Nie we wszystkich krajach postsocjalistycznej transformacji można mówić o takim sukcesie. Na Węgrzech zniknęła regionalna polityka samorządowa. Nie da się tego faktu wytłumaczyć twierdzeniem, że regiony na Węgrzech były za małe i przez to zbyt słabe, bowiem także w Polsce nie wszystkie regiony są duże. Lubuskie to jedno z najmniejszych województw w kraju, a jednocześnie jest w czołówce najsilniejszych gospodarzo i najlepiej rozwijających się regionów. Przyczyny likwidacji samorządności regionalnej były polityczne, uwarunkowane powrotem do centralizacji władzy. Przykład Węgier pokazuje, jak krucha może być pozycja samorządów regionalnych wobec interesów polityki rządowej.

Prawno-legislacyjne, a co się z tym wiąże: również finansowe umocowanie samorządnych regionów w Polsce jest słabe. W sytuacji braku woli politycznej do wspierania samorządności regionalnej może ona być bardzo łatwo marginalizowana. Wraz z ograniczeniem bądź ustaniem napływu unijnych środków pomocowych może okazać się, że mamy do czynienia z „wydmuszką”, która była napełniona środkami z Unii Europejskiej, ale pozostawiona pusta – zostanie zgnieciona przy pierwszej okazji, naciskana przez siły polityczne z góry albo z dołu. Zapowiedzią takiego scenariusza jest obecna sytuacja opóźnień w płatnościach unijnych wywołująca lukę w finansach samorządów regionalnych, co wiąże się z wygaśnięciem poprzedniej transzy funduszy i niepewnym, opóźniającym się kalendarium napływu środków nowej transzy, które są krytyczne dla utrzymania rozwoju regionu i realizacji prowadzonej polityki regionalnej.

Jednocześnie luka w finansach samorządowych jest wypełniana ofertą mnożących się funduszy celowych wprowadzanych przez rząd, a także przez poszczególne ministerstwa. Podmioty regionalne szybko orientują się na nowe źródła finansowania, poszukując środków na utrzymanie swojej działalności. Rozmywa się rola samorządu jako centrum regionalnej polityki i wsparcia finansowego.

Od lat trwa dyskusja o konieczności nowego umocowania formalno-prawnego samorządów regionalnych w strukturach władzy. Nie zmienia się jednak nic i, co gorsza, wydaje się, że same władze samorządowe regionów nie są na tyle zdeterminowane, aby zawiązać koalicję na rzecz wspólnych działań w tym kierunku. Związek Województw RP nie jest zbyt widoczną organizacją na scenie politycznej kraju. Regiony, będąc odpowiedzialne za dystrybucję funduszy europejskich i współpracując bezpośrednio z władzami unijnymi, wypracowały jeden z najwyższych w strukturach zarządczych kraju poziom kompetencji i jakości zarządzania. Aby to osiągnąć, regiony musiały stworzyć profesjonalne zespoły mające charakter nowoczesnych struktur administracyjnych. Tworzą je wykwalifikowani pracownicy administracji, naukowcy, przedstawiciele praktyki gospodarczej i specjaliści od kwestii społecznych. To potencjał, który był budowany latami i który jest wartością sam w sobie.

Na bazie własnych doświadczeń samorządy regionalne są w stanie tworzyć partnerstwa administracji samorządowej, przedsiębiorczości i nauki, czyli tzw. potrójne helisy, w zakresie kreatywnych, innowacyjnych inicjatyw i działań rozwojowych w regionie. Tego typu spółki i partnerstwa są konieczne, aby sprostać wyzwaniom coraz trudniejszych warunków funkcjonowania. Warto zauważyć, że to właśnie jakość instytucji jest dziś traktowana przez Unię Europejską jako zasadniczy parametr warunkujący dostęp do pomocowych funduszy odbudowy.

Tymczasem proces centralizacji kompetencji będących pierwotnie w zakresie samorządów postępuje w kraju od lat. Rząd przejął kontrolę nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska, regionalnymi zarządami

melioracji i urzędzeń wodnych, ośrodkami doradztwa rolniczego, a więc instytucjami regionalnymi kluczowymi dla prowadzenia uznanej dziś za najważniejszą w Europie polityki klimatycznej i „zielonego ładu”. Po-
przez rozszerzenie kompetencji instytucji kuratorów oświaty rząd zacie-
śnił kontrolę nad sektorem edukacji. Takie obszary jak pomoc społeczna
i planowanie przestrzenne są także coraz szerzej i silniej kontrolowane
przez rząd. Działania te, określane mianem pełzającej centralizacji, pod-
kopują fundamenty regionalnej demokracji.

Samorządność regionalna a demokracja

Można w tym miejscu zadać pytanie: czy samorządność na poziomie re-
gionów jest w ogóle potrzebna i czy ma znaczenie dla trwałości oraz jako-
ści struktur państwa demokratycznego?

Wieloszczeblowość struktur władzy i zasada pomocniczości to jeden
z fundamentów trwałości systemów demokratycznego zarządzania.
Obecność samorządów regionalnych wzmacnia samorządność lokal-
ną. Rozproszone, słabo zintegrowane współpracą w ramach poziomych
związków gminnych samorządy lokalne nie są silnymi partnerami ne-
gocjującymi swoją pozycję wobec władzy szczebla centralnego. Szczebel
regionalny jest naturalnym mediatorem pomiędzy szczeblami władzy lo-
kalnej i centralnej. To także bufor zabezpieczający samorządność lokalną
przed jej degradacją do roli wykonawcy decyzji i dystrybutora finansów
rządowych. W interesie samorządów lokalnych leży silna samorządność
na poziomie regionu.

Rządy i ich liderzy dążący do centralizacji władzy rozpoczynają zwykle
demontaż demokratycznych struktur terytorialnych od zmian, osłabie-
nia bądź likwidacji poziomu regionalnego. Jest to dowód jego znacze-
nia w procesie decentralizacji i stabilizacji systemów demokratycznych.
Z tych też przyczyn władza rządowa m.in. nie była i nie jest zainteresowa-
na tworzeniem silnych, samorządnych struktur metropolitalnych, które

są subregionalnym poziomem terytorialno-administracyjnym, dodatkowo wzmacniającym i stabilizującym regiony.

Stwarzanie klimatu nieprzychylnego budowaniu struktur metropolitalnych, obwinianie miast metropolitalnych o peryferyzację i wyjąłowanie regionów z zasobów ludzkich oraz kapitałowych, przy konsekwentnym pomijaniu korzyści, jakie daje rozwojowi regionalnemu i lokalnemu zintegrowana struktura metropolitalna – to wszystko służy celom i interesom władzy centralnej, ale nie mieszkańcom tych regionów. Wy-mownym przykładem na to, że dobrze prosperująca metropolia nie leży w interesie autorytarnego rządu dążącego do monopolizacji władzy, jest historia przemian struktury zarządzającej obszarem metropolitalnym Londynu. W 1986 roku, w wyniku konfliktu z ówczesną premier Margaret Thatcher, została rozwiązana Rada Wielkiego Londynu odpowiedzialna za prowadzenie polityki metropolitalnej regionu. Doprowadziło to do demontażu silnego i sprawnie zarządzającego centrum metropolitalnego, a w konsekwencji do poddania strategii rozwoju metropolii bezpośredniej kontroli rządu centralnego. Dopiero 10 lat później kolejny premier zainicjował działania prowadzące do odtworzenia poprzedniej, regionalnej struktury zarządczej.

Samorządowe struktury regionalne są kluczowym ogniwem wieloszcze-blowych systemów zarządzania w państwach demokratycznych. Współ-czesna rzeczywistość dowodzi, że nie tylko rola gwaranta demokracji jest przypisana samorządności regionalnej. Czas kryzysu wymaga polityk regionalnych wyrastających ze specyfiki zasobów, z koniecznej szybkości działania i mobilizacji potencjałów wykraczających poza rządowo iden-tyfikowane potrzeby oraz zalecane strategie działań.

Samorządność regionalna w czasie kryzysu

Kryzys okazał się aż nazbyt bolesną lekcją potrzeby samorządności, bez której nie poradzimy sobie w trudnych i burzliwych czasach. Lista plag, z którymi przyszło się społeczeństwu zmierzyć w ostatnim okresie,

wyduje się nie mieć końca. Zapaść klimatyczna, zapaść demograficzna, niekontrolowane migracje, pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, kryzys energetyczny, uchodźcy wojenni – to hasła kryzysów, pod którymi kryją się dziesiątki innych problemów natury środowiskowej, ekonomicznej, społecznej. Wszystkie one wpływają na egzystencjalne podstawy warunków naszego życia.

Zwrotne momenty dziejącej się na naszych oczach historii, najbardziej dramatyczne okresy poszczególnych kryzysów – pandemii, fali uchodźców z Ukrainy – dowiodły, że to samorządy są prawdziwie pewnym wsparciem społeczności samoorganizujących się dla przetrwania.

Na temat szybkiej i organizowanej *ad hoc* przez samorządy pomocy, koordynacji i wspierania działań spontanicznie podejmowanych przez organizacje społeczne oraz indywidualnych mieszkańców, tworzenia nowych, wynikających z nagłych potrzeb struktur organizacyjnych, szybkich porozumień i konsensusów umożliwiających podejmowanie koniecznych decyzji powiedziano i napisano już bardzo wiele. Etos samorządu jako władzy obecnej na miejscu w momentach najbardziej krytycznych, władzy bliskiej i dostępnej, aktywnie pomocnej mieszkańcom, został wydobyty spod politycznego kurzu i umocniony. Demokracja została zweryfikowana w prawdziwie bojowych warunkach.

Wydaje się, że jest to ten moment w budowaniu państwa demokratycznego, kiedy samorządność regionalna i prowadzona przez nią polityka regionalna muszą ulec zmianom i wejść w fazę dojrzałej niezależności. Wymaga to weryfikacji polityk regionalnych, które winny wyjść poza operacyjne programy budowane celem wykorzystania funduszy polityki unijnej. Samorządy regionalne muszą budować odporność regionów w oparciu o ich endogeniczne, własne zasoby, o często posiadane, a nie-uświadomione potencjały, których żaden z kierunków polityki unijnej nie pomógł dotychczas wydobyć. Samorządy regionalne powinny czuć się w obowiązku prowadzenia polityki regionalnej opartej na własnej wizji rozwoju. Strategie rozwoju nie mogą składać się z precyzyjnie

i profesjonalnie opracowanej diagnozy, do której zostaje dołączona nierzadko często ogólnikowa, pozbawiona precyzji sprawczej prognoza, powielająca kierunki rozwoju postulowane przez Unię Europejską.

W imię zadowolenia wszystkich nie należy unikać w strategiach wyraźnego wskazania, co jest najważniejsze, co staje się dźwignią i porządkuje logikę rozwoju całego regionu. Strategie same powinny być innowacyjne. Na przykład nie ma chyba strategii rozwoju województwa, która wskazywałaby jako swój główny i jedyny priorytet rozwój edukacji. Jednocześnie wszystkie strategie mówią o konieczności rozwoju opartego na wiedzy, o wdrażaniu innowacyjnych technologii. Problem, kto ma tworzyć innowacje i skąd regiony mają pozyskać twórcze, kreatywne jednostki, nie jest natomiast podejmowany. Warto zacząć opracowywać kierunki polityki regionalnej i służące ich realizacji strategie (z których większość wymaga dziś zmiany i weryfikacji), tak jakby fundusze europejskie nie istniały. Nie tylko fundusze, ale cała polityka regionalna UE mogą bowiem ulec ograniczeniu i zanikowi w zupełnie nieodległej przyszłości. Zawiedziona dotychczasowymi efektami polityki spójności Unia wydaje się obecnie wycofywać z silnego ukierunkowania na wzmocnienie regionów europejskich.

Jeśli nie utrwalimy dziś samorządnej demokracji w regionach, to nie przetrwa ona nieprzychylniej jej gry sił politycznych i geopolitycznych, a jutro będziemy musieli ponownie walczyć o demokrację, nie tylko regionalną.

Julita Łukomska

System finansowania samorządów do rewizji

Potrzebujemy kompleksowej reformy systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, obejmującej, z jednej strony, wzmocnienie finansowe poprzez zwiększenie dochodów własnych, z drugiej – zawierającej poprawiony system wyrównawczy.

Reforma ustrojowa przywracająca Polsce gminy miała miejsce już ponad 30 lat temu. Wtedy gminy otrzymały autonomię, także w sensie finansowym. Kilka lat później do tego grona dołączyły powiaty i województwa, których autonomia finansowa jest istotnie mniejsza. Ukształtowały się w tamtym czasie zręby systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST), które do tej chwili stanowią podstawę ich funkcjonowania.

Gdy patrzymy na te ponad trzy dekady, możemy zauważyć, że w materii reform systemu finansowania nie wydarzyło się wiele. Z dość poważną zmianą mieliśmy do czynienia od roku 2004, kiedy w życie weszła ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, i kilka lat później, gdy poważne zmiany wprowadzono w ustawie o finansach publicznych. Po drodze powstawało wiele propozycji (wychodzących często od środowisk eksperckich, stowarzyszeń samorządów czy struktur rządowych) dotyczących poprawy systemu finansowania (w tym przybierających postać raczej złożonych i kompleksowych reform), np. wprowadzenia PIT-u komunalnego, reformy podatku od nieruchomości czy reformy systemu

wyrównywania dochodów. Ostatecznie żadna nie została wprowadzona w życie. Na różnego rodzaju słabości obecnego systemu zwracali wielokrotnie uwagę przedstawiciele środowisk samorządowych.

W ostatnich latach coraz częściej mówi się o trudnościach finansowych JST, stresie finansowym wywołanym pandemią COVID-19 czy skutkach wprowadzanych na szczeblu centralnym regulacji. Przychodzi pora, aby system finansowania polskich samorządów poddać rewizji, a także by poszukać pomysłów na ich finansowe wzmocnienie. Nie uda mi się tutaj dokonać kompleksowej oceny i prezentacji postulatów zmian. Chciałabym jednak zwrócić uwagę na kilka elementów, które wydają się ważne.

Zasada subsydiarności, czyli system wyrównawczy

Odnosząc się do koncepcji federalizmu finansowego (*fiscal federalism*) w klasycznym ujęciu Richarda A. Musgrave'a¹, Wallace'a E. Oatesa² i Charlesa Tiebout³, Paweł Swianiewicz formułuje dziewięć zasad idealnego systemu finansowania samorządów⁴. Nie sposób tu przeanalizować każdej z nich, dlatego skupię się na dwóch, w mojej opinii niezbędnych do rozwoju samorządów. Pierwsza odnosi się do dobrze znanej, starej zasady życia społecznego, głoszonej już przez Arystotelesa, szczegółowo opisanej w papieskich encyklikach, wpisanej do traktatu z Maastricht, obecnej w preambule polskiej Konstytucji – zasady subsydiarności (nazywanej też zasadą pomocniczości). Podział zadań, a co za tym idzie: również podział dochodów między administrację rządową i samorządy, a także pomiędzy

1 R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York 1959.

2 W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1972.

3 C. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, nr 64 (5), s. 416–424.

4 P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, https://www.researchgate.net/profile/Pawel-Swianiewicz/publication/293605929_Finanse_samorzadowe_koncepcje_realizacja_polityki_lokalne/links/581743f108ae90acb24268df/Finanse-samorzadowe-koncepcje-realizacja-polityki-lokalne.pdf (dostęp tu i dalej: 20 października 2023).

poszczególne szczeble samorządów, powinien być zgodny z tą zasadą. Mówi ona o tym, że grupy większe nie powinny przejmować zadań grup mniejszych, a tylko tam, gdzie obywatele nie są w stanie poradzić sobie sami z zadaniem, powinni otrzymać pomoc ze strony państwa.

Co to oznacza dla finansów samorządów? Zdaniem Huberta Izdebskiego zasadę tę należy interpretować wertykalnie: „gdy określone problemy nie mogą być rozwiązane ani siłami społeczeństwa obywatelskiego, ani przez instytucje samorządowe, następować powinna pomocnicza interwencja poziomu wyższego w ramach pionowego podziału władz”⁵. Dodatkowo Izdebski odwołuje się do art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), którą Polska ratyfikowała w 1994 roku, gdzie mowa o ochronie słabszych finansowo społeczności lokalnych. Zapisy sformułowane w tym ustępie odczytuje się w sposób przyznający pierwszeństwo wyrównywaniu pionowemu – z budżetu państwa do jednostek samorządu – przed redystrybucją poziomą, czyli między jednostkami samorządu.

Analizując strukturę dochodów polskich samorządów, widzimy, że rzeczywistość – zgodnie z zapisami EKSL – w praktyce naszego systemu wyrównawczego większą rolę odgrywa wymiar pionowy niż poziomy (tabela 1). Środki przekazywane samorządom w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej stanowiły w 2021 roku 4,3% ich dochodów ogółem (17,3% całości systemu wyrównywania), podczas gdy środki rozdysponowane w postaci dystrybucji poziomej (części równoważącej i regionalnej) to jedynie 0,8% dochodów samorządowych (3,4% w całym systemie wyrównywania). Nie jest to jednak prawdziwe dla wszystkich typów samorządów. W przypadku miast na prawach powiatu wspomniana relacja przyjmuje odwrotny kierunek: dystrybucja pozioma wyraźnie dominuje nad pionową (udział części równoważącej w dochodach jest trzykrotnie wyższy niż części wyrównawczej). Co oznacza, że jeśli duże miasta

5 H. Izdebski, *Solidarność jednostek samorządu terytorialnego a zasada pomocniczości*, Warszawa 2021, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/H.Izdebski_Solidarno%C5%9B%C4%87.jednostek.samorz%C4%85du.pdf.

otrzymują wsparcie w ramach systemu wyrównywania, to pochodzi ono częściej od innych samorządów niż z budżetu państwa (przy czym trzeba pamiętać, że system wyrównywania poziomego jest w Polsce obligatoryjny, czyli nie mówimy o dobrowolnej oddolnej solidarności).

Przy miastach na prawach powiatu można więc postawić znak zapytania, gdy zastanawiamy się nad zgodnością systemu wyrównywania z zasadą pomocniczości. Ktoś mógłby powiedzieć, że to nic dziwnego, iż finansowe wsparcie dużych miast z budżetu państwa jest niewielkie, bo najpewniej one go nie potrzebują. Wiemy jednak, że to właśnie duże miasta i ich finanse najbardziej ucierpiały w efekcie dotychczasowych kryzysów finansowych. W ostatnim czasie dużo mówi się o trudnościach finansowych w odniesieniu właśnie do dużych miast.

Jedną z najpoważniejszych słabości naszego systemu wyrównywania jest to, że nie uwzględnia się różnicowania potrzeb wydatkowych. Te potrzeby są na pewno wyższe w dużych miastach, które obsługują licznych konsumentów usług komunalnych dojeżdżających do pracy, urzędów, instytucji kultury itp. i które są miejscem koncentracji wielu problemów społecznych. Nasz system uwzględnia jednak przede wszystkim wyrównywanie bazy dochodowej, w zasadzie pomijając popyt na dobra i usługi oraz różnicowanie kosztów jednostkowych usług (poza kilkoma fragmentarycznymi i wątpliwymi metodycznie wskaźnikami uwzględnionymi w algorytmach).

Tabela 1. Znaczenie wyrównywania pionowego i poziomego w dochodach samorządów oraz w systemie wyrównawczym (2021)

	Wyrównywanie pionowe (część wyrównawcza subwencji ogólnej)		Wyrównywanie poziome (część równoważąca/regionalna subwencji ogólnej)	
	% dochodów	% subwencji ogólnej	% dochodów	% subwencji ogólnej
Gminy	5,7	22,7	0,2	0,8
Miasta na prawach powiatu	0,3	1,6	0,9	4,4
Powiaty ziemskie	8	19,2	2,2	5,3
Województwa	7,6	47,3	2,8	17,4
JST ogółem	4,3	17,3	0,8	3,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Poza wspomnianym najważniejszym mankamentem naszego systemu wyrównawczego dyskutowane są też inne jego słabości, mające charakter raczej usterek technicznych⁶. Najczęściej podnoszona jest kwestia przelewania w obie strony części równoważącej subwencji ogólnej, czyli tzw. podatku janosikowego. Te same jednostki są najpierw płatnikami, a potem beneficjentami systemu wyrównawczego. Wśród polskich gmin i powiatów istnieje aż 70 takich, co do których na podstawie oceny systemu wyrównywania można stwierdzić, że są zamożne (płacą janosikowe) i równocześnie biedne (są wspierane środkami z janosikowego; tabela 2).

6 P. Swianiewicz, *Wyrównywanie poziome sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 17(63), s. 26–55, <https://studreg.uw.edu.pl/pl/archiwum,wyrownywanie-poziome-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego--doswiadczenia-europejskie>.

Co dziwniejsze, do tej grupy zaliczają się Warszawa i 27 innych miast na prawach powiatu. Nie znam kraju, w systemie którego występuje tego typu irracjonalna komplikacja.

Tabela 2. Liczba płatników i beneficjentów części równoważącej/regionalnej subwencji ogólnej (2021)

	Liczba płatników	Liczba beneficjentów	Liczba jednostek będących równocześnie płatnikami i beneficjentami
Gminy	86	1472	23
Miasta na prawach powiatu	28	66	28
Powiaty ziemskie	21	312	19
Województwa	1	15	0
JST ogółem	136	1865	70

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Krańcowa stawka opodatkowania składkami na podatek janosikowy to kwestia, która powinna być omówiona podczas debaty politycznej i rozstrzygnięta w oparciu o pojęcie solidarności. Niemniej jednak bardzo często słyszymy od przedstawicieli środowisk samorządowych o zbyt dużej jej wysokości w odniesieniu do polskich powiatów. Wynosi ona 98% i jest to wyraźnie więcej niż w systemach innych krajów europejskich. Takie rozwiązanie na pewno nie zachęca samorządów do efektywnego gospodarowania środkami. Podobnie wysoka stawka dotyczyła województw, ale od roku 2015 została obniżona do 59%. Stało się tak w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który nakazał zmianę systemu. Nie

zajęto się jednak wtedy kompleksową poprawą systemu wyrównawczego, w zamian wprowadzono przepisy przejściowe, które systematycznie przedłużane obowiązują do dziś.

W Polsce subwencja wyrównawcza i równoważąca funkcjonują niezależnie od siebie, co utrudnia prowadzenie spójnej polityki wyrównywania. Niedawno Paweł Swianiewicz opisał propozycję wprowadzenia jednolitego systemu, który równocześnie pozbawiony jest najpoważniejszego mankamentu, czyli braku uwzględnienia potrzeb wydatkowych⁷. Do drobniejszych usterek systemu wyrównawczego można zaliczyć także to, że przy ustalaniu dochodów stanowiących podstawę wyrównywania w gminach pomijane są niektóre źródła dochodów mniej istotne w skali kraju (ale czasami znaczące dla pojedynczych gmin), takie jak opłata targowa, miejscowa czy uzdrowskowa.

Możemy zauważyć, że uzupełnienie subwencji ogólnej w ostatnich latach stało się relatywnie istotną częścią subwencji ogólnej (w 2021 roku – 15,9%, podczas gdy w poprzednich latach było to zwykle poniżej 1%). Sposób podziału tej części subwencji przypomina jednak bardziej dotacje celowe niż subwencje, przekazywane środki mają zostać przeznaczone na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów. To wszystko prowadzi do mniejszej przejrzystości systemu wyrównawczego oraz komplikacji w strukturze dochodów samorządów. Tym bardziej że rola dotacji celowych w finansowaniu samorządów w ostatnich latach staje się niepokojąco duża. Zarówno zapisy EKSL, jak i zasady federalizmu finansowego przedkładają subwencje nad dotacjami celowymi jako źródła finansowania samorządów.

7 P. Swianiewicz, *Mechanizm wyrównawczy dochodów JST w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2021, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/mechanizm-wyrownawczy-dochodow-jst-w-polsce-wraz-z-propozycjami-zmian>.

Samodzielność finansowa

Druga bardzo ważna zasada idealnego systemu finansowania samorządów mówi o tym, że możliwie duża część ich dochodów powinna pochodzić ze źródeł własnych. System taki sprzyja umacnianiu odpowiedzialności politycznej władz samorządowych wobec mieszkańców (wyborców), a także racjonalizacji wydatków i poszukiwaniu źródeł ewentualnych oszczędności. Dodatkowo zmniejsza presję na wielkość łącznych wydatków publicznych i wzmacnia pozycję samorządu w państwie (samorząd staje się partnerem wnoszącym wkład w finansowanie zadań publicznych). Umożliwia to dostosowanie polityki fiskalnej do lokalnych preferencji i zwiększa zainteresowanie władz samorządowych promowaniem lokalnego rozwoju gospodarczego. Z tą cechą wiąże się także negatywna konsekwencja, tj. zwiększenie zróżnicowań pomiędzy biednymi a bogatymi jednostkami. Badania przeprowadzone przez Adama Gendźwiłła i Dorotę Wiszejko-Wierzbicką pokazują, że władzom lokalnym wciąż brakuje wewnętrznego potencjału, który byłby niezależny od ocen płynących ze strony centrum. Większe oparcie dochodów samorządowych na dochodach własnych pozwoliłoby ten wewnętrzny potencjał wzmocnić⁸.

Według definicji zawartej w EKSL dochody własne to takie, które są powiązane z lokalną bazą podatkową, przekazywane samorządom w całości i bezterminowo; wiąże się też z nimi pewien zakres swobody podejmowania decyzji, np. samorządy mogą ustalać stawki podatków lokalnych. W myśl tej definicji trudno uznać za dochody własne polskie udziały we wpływach z podatków państwowych PIT i CIT. W przypadku powiatów i województw na dochody własne (definiowane zgodnie z przepisami prawa) składają się przede wszystkim środki z tytułu udziału w podatkach państwowych (ok. 80%), reszta to wpływy z usług (głównie z zakresu pomocy społecznej oraz geodezji i kartografii) i różnych opłat

(np. komunikacyjnej), a także wpływy z majątku. Na szczeblu gminnym autonomiczne źródła dochodów (z pominięciem wpływów z PIT i CIT) stanowią kilkanaście procent dochodów ogółem. W Europie znajdziemy kraje, gdzie udział ten wynosi ponad 50% (np. Szwecja, Dania, Finlandia, Szwajcaria).

Ojcowie federalizmu finansowego podkreślali, że samorzady muszą dysponować znaczącymi i efektywnymi źródłami dochodów własnych, w tym podatkowych (te od nieruchomości są postrzegane jako najbardziej odpowiednie dla szczebla lokalnego) oraz pochodzących z opłat za usługi lokalne. Ważnym elementem poprawy systemu finansowania samorządów powinno być zwiększenie dochodów własnych. Dotychczas pojawiło się już wiele pomysłów na bardziej efektywne dochody własne, w tym reforma najważniejszego podatku lokalnego, tj. podatku od nieruchomości (poza zmianą konstrukcji całego systemu, w tym propozycją połączenia podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, pojawiały się też projekty stosowania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości mieszkaniowych tylko dla jednego mieszkania posiadanego przez podatnika), wprowadzenie lokalnej części podatku dochodowego PIT (tzw. PIT komunalny), lokalnego podatku obrotowego (od sprzedaży towarów i usług konsumpcyjnych) lub innych dodatkowych źródeł dochodów własnych. Jednak po stronie rządowej i ustawodawców nie było woli, aby tymi propozycjami zająć się bardziej szczegółowo. Preferuje się wprowadzanie programów dotacyjnych, w przypadku których rozdział funduszy budzi różnego rodzaju wątpliwości, w tym dotyczące postaw klientelistycznych i niewystarczającego uwzględnienia realnej hierarchii potrzeb. Wzmocnienie dochodów własnych mogłoby nastąpić także poprzez bardziej efektywne wykorzystanie niektórych opłat lokalnych oraz za usługi lokalne, np. opłaty adiacenckiej, reklamowej, opłat za parkowanie poprzez rozszerzanie stref płatnego parkowania, pobieranie opłat w weekendy oraz stosowanie maksymalnych opłat i kar za nielegalne parkowanie.

Komisja Skarbników Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza ogłosiła w roku 2022 stanowisko w sprawie pilnych działań wzmacniających dochody jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z postulatów jest zwiększenie udziałów w PIT dla samorządów – docelowo do 100%. Nawiązuje on do jednej z zasad federalizmu finansowego, tzw. zasady rozdziału źródeł dochodów, zgodnie z którą każdy szczebel władzy ma swoje odrębne źródła dochodów. W efekcie system staje się bardziej przejrzysty w tym sensie, że mieszkańcy mogą powiązać swoje podatki bezpośrednio z usługami publicznymi, które otrzymują.

Potrzeba zmian

Autorzy raportu *Polki i Polacy o samorządności* podkreślają potrzebę postawienia pytania o to, jak samorzady mają wyjść z „pułapki inwestora” – wizji samorządu, według której władze lokalne stają się tylko agencjami wyspecjalizowanymi w staraniach o zewnętrzne finansowanie i realizacji projektów inwestycyjnych. Wzmocnienie samodzielności finansowej samorządów wydaje się w tym kontekście odpowiedzią idealną lub bliską ideałowi.

Jeśli się porówna relację dochodów samorządowych do PKB w różnych krajach europejskich, wydaje się, że sytuacja w Polsce wygląda relatywnie dobrze (w 2021 roku – 14,8%, podczas gdy średnia w UE wynosi 11,4%). Po pierwsze, trzeba pamiętać, że dochody te zawierają niektóre programy rządowe, dla których samorzady są tylko dystrybutorami, np. 500+ (zmiana nastąpiła od 1 stycznia 2022 roku, środki są teraz obsługiwane przez ZUS). Po drugie, o czym była mowa wcześniej, kluczowa jest rola autonomicznych dochodów własnych (ich udział w budżetach nie przekracza 20% i ze wszech miar warto uczynić to, co możliwe, aby go zwiększyć) oraz zmian w strukturze dochodów samorządowych.

Nasz system obfituje w elementy, które nie sprzyjają jego przejrzystości:

- dochody własne w większości składają się ze źródeł niespełniających ich definicji,

- coraz większa część subwencji ogólnej, tj. uzupełnienie, bardziej przypomina dotacje celowe niż subwencje,
- powstała nowa część subwencji ogólnej: rozwojowa (w zamyśle po to, aby rekompensować samorządom utraty wpływów z PIT), tyle że mechanizm jej podziału budzi wątpliwości: nie nawiązuje do wartości utraconych wpływów z PIT, części składowe zdają się raczej premiować te jednostki, które inwestowały lub zdynamizowały swoje inwestycje w ostatnim czasie (a w ten sposób pośrednio wzmacnia jednostki, które otrzymały wsparcie w ramach inwestycyjnych dotacji rządowych).

Potrzebna jest kompleksowa reforma systemu finansowania, obejmująca, z jednej strony, wzmocnienie finansowe samorządów poprzez zwiększenie ich dochodów własnych, z drugiej zaś – zawierająca poprawiony i wzmocniony system wyrównawczy.

Paweł Kubicki

Odporność miast i samorząd w czasach zmiany

Dwa z megatrendów wyznaczających nowe polityki miejskie będą miały kluczowe znaczenie – odbudowa instytucji sąsiedztwa oraz zmniejszanie energochłonności miast, zwłaszcza w kontekście indywidualnego ruchu samochodowego.

Samorząd terytorialny dość powszechnie oceniany jest jako jedno z najbardziej udanych dokonań transformacji systemowej, co potwierdzają wyniki sondaży wskazujące, że ta instytucja od lat cieszy się dużym zaufaniem mieszkańców. Efektywność każdej instytucji uwarunkowana jest jednak kontekstem, w jakim ona funkcjonuje, a ten w ostatnich latach zmienia się wręcz rewolucyjnie. Z tego powodu samorząd terytorialny potrzebuje przekształceń systemowych, które dostosują go do przekształcającej się rzeczywistości i przygotują na nowe wyzwania.

Wagę tego problemu uchwycił opublikowany w marcu 2022 roku przez Fundację Batorego raport *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym* autorstwa Adama

Gendźwiła i Doroty Wiszejko-Wierzbickiej¹. Autorzy wskazywali, że wraz ze zmieniającym się kontekstem wyraźnie przekształcają się też postawy i oczekiwania wobec samorządu terytorialnego. Kwestie te w odniesieniu do uwarunkowań krajowych zostały już szczegółowo opisane, zarówno w samym raporcie, jak i komentarzach do raportu opracowanych przez ekspertów Fundacji Batorego. W prezentowanej analizie chciałbym jednak wyjść poza perspektywę krajową i skupić się na megatrendach – istotnych zmianach dokonujących się w wymiarze globalnym – które będą wymuszać dostosowywanie się samorządów do nowej rzeczywistości.

Opisując rewolucyjne zmiany, wskazujemy najczęściej na spektakularne wydarzenia symbolizujące koniec starego porządku i wyznaczające nowy – a ostatnie lata dostarczyły nam z nawiązką takich wydarzeń. Zarówno pandemia COVID-19, jak i wojna w Ukrainie powszechnie opisywane są jako wydarzenia, po których nic nie będzie już takie jak dawniej. Niewątpliwie to prawda, trzeba jednak pamiętać, że rewolucje poprzedzane są procesami, które nie zawsze są uświadomione, a spektakularne wydarzenia to jedynie ich zwieńczenie. Dotyczy to także szeroko rozumianej kwestii miejskiej, która przechodzi właśnie rewolucyjne zmiany, co zostało podkreślone w projekcie Nowy Europejski Bauhaus zainicjowanej przez Ursulę von der Leyen, przewodniczącą Komisji Europejskiej.

Rewolucja zatacza koło

W ostatnich dekadach polityki miejskie wyznaczone były głównie poprzez takie idee, jak miasto kreatywne czy miasto inteligentne (*smart*). Koncepcje te wpisywały się w panujący wówczas optymizm charakterystyczny dla tzw. miejskiego odrodzenia, następującego po głębokim kryzysie miejskim z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego

1 A. Gendźwił, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/polki-i-polacy-o-samorzadnosci-w-poszukiwaniu-obywatelskiej-opowieści-o-samorzadzie-lokalnym> (dostęp tu i dalej: 20 października 2023).

wieku. Co jednak znamienne, już na kilka lat przed pandemią w dyskusjach o politykach miejskich coraz częściej zaczęła się pojawiać koncepcja miasta odpornego (*resilient city*), a to wyraźnie wskazywało na zachodzące przemiany. Pandemia COVID-19, postępujące zmiany klimatyczne oraz destabilizacja sytuacji geopolitycznej po wybuchu wojny w Ukrainie tylko utwierdzają w przekonaniu, że przyszłość będzie należeć do miast odpornych. Warto więc zastanowić się, na czym ta odporność polega i w jaki sposób samorządy mogą ją wzmacniać.

Gdy staramy się opisać koncepcję miasta odpornego, stajemy przed problemem swoistego paradoksu wynikającego w dużej mierze z niezwyklej popularności, jaką ta koncepcja zyskała w ostatnim czasie. Termin „miasto odporne” zaczął być używany w wielu różnych znaczeniach i dlatego pojęcie to jest coraz częściej krytykowane jako kolejny modny termin nieodsyłający do niczego.

Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowe analizy dotyczące zakresu pojęcia, ideę miasta odpornego postaram się zilustrować na przykładach dwóch polityk miejskich wdrażanych obecnie w Barcelonie i Paryżu. Nawet jeśli pominąć to, że Paryż stanowi wręcz symbol miejskich rewolucji – wydarzenia w tym mieście często zmieniały bieg historii – to wybór tych przykładów wynika z faktu, że stanowią one bardzo dobrą ilustrację rewolucyjnych zmian dokonujących się w kontekście polityk miejskich, których znaczenie możemy zrozumieć, gdy spojrzymy na nie z perspektywy długiego trwania.

W połowie XIX wieku w obu miastach podjęto działania mające na celu radykalną przebudowę historycznej tkanki miejskiej. Zarówno gruntowną przebudowę Paryża realizowaną przez Georges'a-Eugène'a Haussmanna, jak i Barcelony według projektów Ildefonsa Cerdy można określić mianem „niewidzialnej rewolucji”. Działania rozciągnięte w czasie nie były wyznaczane przez spektakularne, symboliczne wydarzenia, jednak ich konsekwencje okazały się prawdziwie rewolucyjne. Nowe założenia urbanistyczne stały się laboratorium zmiany – wylaniania się nowych

wzorów kulturowych i nowego typu społeczeństwa. To właśnie w tych „miejskich laboratoriach” powstało społeczeństwo nowoczesne, rozbijające silne więzi sąsiedzkie, opierające się na anonimowości i przelotności kontaktów. Nowy typ ulic – szerokie wielkomiejskie bulwary – stawał się symbolem miasta nowoczesnego, a z czasem przyczynił się do dominacji samochodów w mieście. Miasto nowoczesne, jakie się wówczas pojawiło, miało być prosamochodowe i anonimowe.

Gdy obserwuje się to, co dzieje się obecnie w Barcelonie i Paryżu, można stwierdzić, że po ponad 150 latach historia zatoczyła koło. Oba miasta dokładnie w tym samym czasie (2016), znów niezależnie od siebie i początkowo eksperymentalnie, zaczęły wdrażać nowe polityki miejskie. Zarówno paryska idea miasta 15-minutowego, jak też barcelońska koncepcja superkwartałów (*superblocks*) zakłada renesans instytucji sąsiedztwa i znaczne ograniczenia dla samochodów. Ograniczenia dla ruchu samochodowego służą odzyskiwaniu przestrzeni miejskiej, zajętej dotychczas przez pojazdy, i adaptowaniu jej na potrzeby tzw. miejsc trzech, gdzie tworzony jest lokalny kapitał społeczny. W miejsce parkingów i wielopasmowych ulic powstają przestrzenie publiczne, place zabaw, parki i skwery. Dodatkowo założenie, iż większość codziennych spraw mieszkańcy mogą załatwić w zasięgu 15-minutowego spaceru, sprawia, że nawiązują więcej codziennych relacji społecznych w bezpośrednim sąsiedztwie, dzięki czemu okolica przestaje być anonimowa, a przy okazji znacznie ogranicza się zużycie energii koniecznej do przemieszczania się na dłuższe odległości.

Pandemia i wojna – niezapowiedziane testy

Wdrożenie nowych założeń w przededniu pandemii sprawiło, że mogły one przejść pierwszy test w nowej rzeczywistości. Jednym z ważnych doświadczeń pierwszych lat pandemii jest to, że sąsiedztwo oparte na silnych więzach lokalnych okazuje się niezawodną instytucją, gdy usługi

publiczne przestają funkcjonować (z racji *lockdownu*) lub działają w ograniczonym zakresie.

Pouczeniem jest tu historia Nowego Jorku, miasta będącego symbolem wielkomiejskiej anonimowości, z którego w pandemicznym roku 2020 wyprowadziło się niemal 840 tys. mieszkańców. Z tego powodu doświadczenia pandemii zachęciły władze Paryża i Barcelony do wdrażania nowych polityk miejskich już na szeroką skalę, którą można porównać do zmian zainicjowanych w tych miastach ponad 150 lat temu. Drugi test dla nowych polityk miejskich nastąpił bardzo szybko i związany jest z nowym szokiem naftowym, wynikającym z wojny na Ukrainie i jej konsekwencji dla rynku surowców. Mamy w tym przypadku do czynienia z sytuacją bardzo dynamiczną i trudną do przewidzenia, dlatego trudno wyprowadzać teraz daleko idące wnioski. Jedno jest już pewne – opisywane polityki miejskie znacznie lepiej przygotowują miasta na ograniczenia w dostępie do energii, niż miało to miejsce w szczytowym okresie nowoczesności, kiedy w okresie tzw. szoku naftowego miasta uzależnione od samochodów zostały sparaliżowane z powodu braku paliwa.

Na podstawie wskazanych przykładów z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że w przypadku megatrendów wyznaczających nowe polityki miejskie dwa z nich będą miały kluczowe znaczenie: odbudowa instytucji sąsiedztwa oraz zmniejszanie energochłonności miast, zwłaszcza w sferze indywidualnego ruchu samochodowego. W dalszej części artykułu postaram się przedstawić krótką analizę mocnych i słabych stron polskich miast w kontekście budowania odporności opartej na dobrym sąsiedztwie i redukcji energochłonności.

Polskie atuty i bolączki

Aby analizować instytucję sąsiedztwa w polskiej rzeczywistości, konieczne jest krótkie wprowadzenie. Pojęcie „sąsiedztwa”, powszechnie stosowane w zachodniej literaturze przedmiotu na określenie relacji społecznych zawartych w najbliższej okolicy, w języku polskim ma jednak inne

znaczenie – pod tym terminem rozumiemy najczęściej relacje sąsiedzkie typu: drzwi w drzwi. W tym sensie w języku polskim najbliższymi terminami odpowiadającymi pojęciu sąsiedztwa są takie określenia, jak „osiedle” czy „kwartał”. Niemniej jednak dalej posługiwać się będę terminem sąsiedztwa, określając w ten sposób relacje społeczne w najbliższej okolicy.

Polskie miasta mają pewne atuty w adaptowaniu idei miasta 15-minutowego czy koncepcji superkwartału. Przeważają u nas miasta małe i średnie, a zatem w kontekście urbanistycznym stosunkowo łatwo je przystosować do tych idei. Poważnym problemem jest jednak postępująca od wielu lat suburbanizacja, niosąca szereg negatywnych skutków dla odporności miast. Po pierwsze, suburbanizacja rozciąga sieci przesyłowe i uzależnia miasta od transportu samochodowego, przez co stają się one coraz bardziej energochłonne. Po drugie, specyfika stylu życia wymuszanego suburbanizacją sprawia, że sfery usług i kultury dostosowuje się do stylu życia użytkowników uzależnionych od samochodów, a nie krótkich miejskich spacerów. Po trzecie wreszcie, specyfika życia na przedmieściach nie sprzyja budowaniu więzi sąsiedzkich. Z jednej strony wynika to z faktu, że na rozlewających się przedmieściach brakuje miejsc trzecich, gdzie można nawiązywać kontakty i budować kapitał społeczny. Z drugiej strony codzienny rytm życia oparty na dojazdach samochodowych znacznie ogranicza możliwości zawiązywania codziennych interakcji sąsiedzkich. Kluczową sprawą dla budowania odporności miast w polskim kontekście jest zatem przeciwdziałanie procesom suburbanizacji i rozlewania się miast.

Atutem polskich miast jest także to, że większość wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych pochodzi z czasów, gdy budowane osiedla modelowo wręcz wpisywały się w diskutowaną obecnie ideę miasta 15-minutowego. Osiedla te do dziś zapewniają większość usług niezbędnych do codziennego funkcjonowania w mieście, są także wyposażone w gęstą sieć instytucji publicznych, takich jak ośrodki zdrowia, szkoły czy biblioteki osiedlowe. Dodatkowo projektowano je tak, że ulice tranzytowe wyprowadzane były poza osiedla, zatem do dziś te osiedla są bezpieczne i przyjazne

dla pieszych. Problem stanowią jednak nowe osiedla deweloperskie, często opisywane jako przykłady suburbanizacji wewnętrznej, gdyż brakuje w nich sieci podstawowych usług i miejsc trzecich, a peryferyjne położenie i słaby dostęp do komunikacji publicznej sprawiają, że codzienne dojazdy samochodem są jedynym możliwym sposobem funkcjonowania.

Mimo pewnych atutów polskie miasta stoją przed trudnym zadaniem, jeśli chodzi o budowanie odporności, gdyż kluczowy czynnik leży w dużej mierze poza kompetencjami samorządu terytorialnego. Chodzi tu o politykę mieszkaniową, która jest gwarancją poczucia bezpieczeństwa i zakorzenienia, co z kolei stanowi podstawę dobrego sąsiedztwa. Po transformacji systemowej polityka mieszkaniowa została niemal zupełnie sprywatyzowana, traktowano ją jako osobistą sprawę obywateli i nie była postrzegana w kategoriach usługi publicznej, za sprawą której można kształtować odporność miast. W efekcie i tak szczerze zasoby mieszkaniowe naszych miast coraz częściej stawały się przedmiotem spekulacji rynkowych, co przyczyniło się do postępującego kryzysu mieszkaniowego, zwłaszcza w przypadku najmu, który z uwagi na kilka istotnych trendów nabiera coraz większego znaczenia.

Po pierwsze, kwestia najmu dotyczy rosnącej skali migracji wewnętrznych, które nie są wychwytywane w oficjalnych statystykach, gdyż osoby wynajmujące mieszkania najczęściej nie są w nich zameldowane i przez to nie uwzględnia się ich w oficjalnych rejestrach mieszkańców. Przykładowo w Krakowie szacunkowe analizy prowadzone przed wybuchem pandemii wskazywały, że liczba mieszkańców jest większa o co najmniej 400 tys. osób od podawanej oficjalnie liczby 780 tys. Po drugie, problem ten odnosi się do kwestii imigracji. Oficjalnie od 2016 roku Polska po raz pierwszy w najnowszej historii stała się krajem imigracyjnym, przyjmującym więcej imigrantów w stosunku do emigrujących obywateli polskich. Mimo pandemii trend ten z każdym rokiem się umacniał, przekładając się na coraz większą presję na rynku najmu, na co od lutego 2022 roku nałożyła się też ogromna fala ukraińskich uchodźców. W obu przypadkach

konieczne jest opracowanie polityki najmu instytucjonalnego, pozwalającego na lepszą integrację i zakorzenienie nowych mieszkańców, gdyż obecna sytuacja sprzyja atomizacji i deregulacji więzi społecznych w sąsiedztwach.

Po trzecie, trzeba pamiętać o pokoleniach wchodzących w dorosłość, dla których coraz częstszym doświadczeniem będzie najem, a nie posiadanie mieszkania na własność. Z jednej strony wynika to z trendów kulturowych i popularności ekonomii współdzielenia wśród młodych pokoleń. Z drugiej natomiast strony – to konsekwencja wysokich cen mieszkań przy jednoczesnych utrudnieniach dostępności kredytów hipotecznych pozwalających sfinansować zakup własnego mieszkania.

Dobre sąsiedztwo

Jeśli chodzi o politykę mieszkaniową, warto zastanowić się nad rolą wspólnot mieszkaniowych, które, przynajmniej z definicji, powinny sprzyjać kształtowaniu się odporności miast przez wzmacnianie instytucji dobrego sąsiedztwa. Przez niemal 30 lat funkcjonowania wspólnoty mieszkaniowe zdążyły wrosnąć na trwałe w pejzaż polskich miast i miasteczek, jednak ich obecna formuła wymaga dostosowania do nowej rzeczywistości. Wspólnoty mieszkaniowe powstawały w specyficznym okresie początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy powszechnie wierzono, że poczucie własności przekładać się będzie na zaangażowanie społeczne i obywatelskie na rzecz swojego sąsiedztwa.

Takie myślenie było oczywiście uzasadnione w kontekście doświadczeń z epoki realnego socjalizmu. Wówczas dość powszechnie upatrywano przyczyn słabości społeczeństwa obywatelskiego i tzw. próżni socjologicznej m.in. w braku poczucia własności. Dotyczyło to zwłaszcza części wspólnych budynków i ich najbliższego otoczenia, które były traktowane jako niczyje, co przyczyniało się do ich dekapitalizacji, a także stwarzało swoiste przyzwolenie na akty wandalizmu. Z tego powodu przekonanie, że najlepiej o swoje najbliższe otoczenie będzie mogła zadbać wspólnota

właściciele, miało uzasadnienie. Jednak od czasu, gdy zaczęły działać pierwsze wspólnoty mieszkaniowe, sytuacja w ich otoczeniu zmieniła się diametralnie. Zasada, że prawo głosu we wspólnocie mieszkaniowej mają wyłącznie właściciele mieszkań, w sytuacji rosnącej mobilności społecznej staje się coraz bardziej problematyczna dla funkcjonowania samych wspólnot mieszkaniowych, a także ich otoczenia. We wspólnotach, gdzie mieszkania na wynajem stanowią znaczny odsetek, a ich właściciele traktujący mieszkania jako lokatę kapitału rozsiani są po całym świecie, trudne staje się podjęcie jakiegokolwiek uchwały (brak kworum), co ma swoje konsekwencje w postępującej dekapitalizacji wynikającej z problemów z bieżącymi remontami. Dodatkowo najemcy, pozbawieni jakiegokolwiek wpływu na najbliższe otoczenie, są mniej skłonni, aby o nie dbać i traktować je jako dobro wspólne.

Budowanie odporności miasta w coraz bardziej mobilnym świecie wymaga więc zmian w funkcjonowaniu wspólnot mieszkaniowych, poprzez włączanie najemców w procesy decyzyjne. Efektami będą nie tylko lepsza integracja i zakorzenienie mieszkańców w nowych społecznościach lokalnych, ale też ograniczanie konfliktów w ramach sąsiedztw, które często mają przyczyny w poczuciu tymczasowości, a co za tym idzie – w braku poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne, jakim jest najbliższa okolica.

Katarzyna Sztop-Rutkowska

Czas na partycypację

Wybuch wojny w Ukrainie i pojawienie się na naszej granicy milionów uchodźczyń i uchodźców z terenów zaatakowanych przez Rosję stały się testem naszej obywatelskości. Pierwsze reakcje nadeszły ze strony obywateli i samorządowców. Szeroko opisywany przykład Lublina stał się w tej kwestii punktem odniesienia dla innych gmin. W dniu wybuchu wojny powstał Lubelski Społeczny Komitet Pomocy Ukrainie, który niezwykle sprawnie zareagował na nową sytuację. W komitecie współpracowali ze sobą aktywiści, członkinie organizacji pozarządowych, urzędnicy i przedstawiciele instytucji publicznych.

Skalę wyzwania, przed jakim stanął komitet, pokazują liczby. Jak pisze Marcin Skrzypek na stronach Kongresu Ruchów Miejskich, „do kwietnia w 320-tysięcznym Lublinie zatrzymało się 1,2 mln obywateli Ukrainy, w tym 138 tys. spędziło w Lublinie przynajmniej jedną noc. Pod koniec marca stanowili oni 17 proc. mieszkańców (68 tys. osób). Sam Lubelski Społeczny Komitet Pomocy Ukrainie przez trzy miesiące zakwaterował 1668 osób (531 rodzin), a prowadzona przez niego miejska infolinia odebrała 14 670 telefonów. Wydano 39 500 paczek z trwałą żywnością. Wysłano 80 tirów i 68 innych transportów z pomocą humanitarną. Ponadto Komitet prowadził 14 interwencyjnych punktów noclegowych z ok. 1500 miejsc, które przez ten czas udzieliły ponad 102 500 noclegów i wydały 150 tys. posiłków. Ze wsparciem Komitetu 1196 obywateli

Ukrainy znalazło zatrudnienie u lubelskich pracodawców, w tym 64 pedagogów w 41 lubelskich szkołach”¹.

Dlaczego to wszystko stało się realne? Ten imponujący przykład efektywnej oddolnej mobilizacji połączonej ze współpracą z lubelskimi urzędnikami nie byłby możliwy, gdyby nie lata wcześniejszego dialogu, sporów i współdziałania. Dzięki temu w sytuacji kryzysowej wszyscy partnerzy potrafili sobie zaufać i szybko działać. Druga przyczyna, o której pisze Skrzypek, to partnerstwo wynikające ze znajomości organizacji, grup oraz ludzi działających w różnych obszarach i mogących podejmować komplementarne czynności. Warto dodać, że w Lublinie temat integracji cudzoziemców był od kilku lat przedmiotem współpracy międzysektorowej, realizowanej m.in. w formule Komisji Dialogu Obywatelskiego.

Analogiczne przykłady dobrej i efektywnej współpracy między mieszkańcami a urzędami i władzą lokalną miały miejsce w trakcie pandemii COVID-19, zwłaszcza podczas pierwszej fali. Zostały one przeanalizowane w raporcie Fundacji Batorego *Lokalne społeczności a pandemia. Przykłady innowacji społecznych* autorstwa Ryszarda Łuczyna². Tutaj również w sytuacji kryzysu i niewydolności struktur państwa na początku pandemii środowiska lokalne potrafiły zareagować najszybciej i elastycznie się dostosować, bazując na lokalnych zasobach i zaufaniu oraz korzystając ze zjawiska zbiorowej inteligencji.

Przytoczone przykłady nie są przypadkowymi efektami nadzwyczajnej i spontanicznej mobilizacji, ale raczej owocami prowadzonej wcześniej współpracy z mieszkańcami, czyli tego, co nazywamy partycypacją. Polega ona bowiem na budowaniu wspólnych przestrzeni na zaufaniu,

1 M. Skrzypek, *Dlaczego się udało? Relacje o lubelskiej pomocy uchodźcom w Ukrainy*, 1 grudnia 2022, <https://kongresruchovmiejskich.pl/nasze-tematy/wyzwania-spoeczne/item/181-pomoc-uchodzcom-z-ukrainy-lublin> (dostęp tu i dalej: 20 października 2023).

2 R. Łuczyn, *Lokalne społeczności a pandemia. Przykłady innowacji społecznych*, 10 lutego 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/lokalne-spoeczności-a-pandemia-przykłady-innowacji-spoecznych>.

dialogu, słuchaniu, dotrzymywaniu słowa i aktywności. Takie działania prowadzą w konsekwencji do budowy silnego lokalnego kapitału, który może być spektakularnie uruchamiany w czasie kryzysu, a na co dzień stanowić podstawę demokratycznej lokalnej wspólnoty.

Do tej pory władza lokalna była oceniana głównie przez pryzmat inwestycji, a dostępne środki dawały do tego możliwości. Budowanie infrastruktury drogowej, budynków użyteczności publicznej czy nawet stadionów dawało bardzo realny i przeliczalny efekt podejmowanych decyzji. W sytuacji zbliżającego się kryzysu finansowego, jak również zagrożeń płynących np. z kryzysu klimatycznego, zasadne jest pytanie: na czym będzie budowany sukces samorządowców, jak będą postrzegać swoją rolę i główne zadania do wykonania i za co będą ich doceniać mieszkańcy?

Zaprezentowane przykłady ukazują być może symptomatyczną zmianę. W obliczu kryzysu głównym budulcem stają się zaufanie, dialog i kultura współpracy. To realna partycypacja polegająca na dopuszczeniu mieszkańców do procesu współdecydowania nie tylko przy urnie wyborczej. Moim zdaniem taka sytuacja stanowi podstawę kultury partycypacyjnej i demokratycznej w polskich wspólnotach samorządowych. Najwyższy czas, aby stała się ona podstawą działań samorządu.

Jak jest, a jak może być?

W samorządowej codzienności partycypacja to przede wszystkim konsultacje społeczne. Są one często regulowane ustawowo i doprecyzowywane w uchwalanych regulaminach. Temat konsultacji jest znany, wydaje się omówiony z wielu perspektyw, choć praktyka wciąż pozostaje daleka od ideału. Standardy zostały opisane choćby w *Siedmiu zasadach konsultacji* opracowanych już w 2013 roku w ówczesnym Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji³. Od strony zarządzania w administracji publicznej myślenie o szerszym włączaniu mieszkańców do procesów decyzyjnych jako

3 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Siedem zasad konsultacji*, Warszawa 2013, http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf.

kluczowym czynnikiem rządzenia pojawia się bardzo wyraźnie w koncepcji *governance*. Włączanie mieszkańców może przybierać formę konsultacji społecznych, dyskusji publicznych i kolektywnego zbierania pomysłów na rozwiązanie problemów lokalnych. Mogą to być diagnozy partycypacyjne, nie tylko przeprowadzane przez ekspertów, ale też włączające bezpośrednio samych badanych (np. mieszkańców dzielnic czy młodzież). Elementem *governance* są również ciała dialogu społecznego: rady seniorów, pożytku publicznego, młodzieżowe czy międzysektorowe zespoły powołane do rozstrzygnięcia konkretnych zagadnień (np. komisje dialogu społecznego). Czy jednak realizowana praktyka jest wystarczająca, aby zbudować silny kapitał społeczny w naszych gminach?

Konsultacje, czy w ogóle partycypacja, to zadania nienależące w urzędzie do priorytetowych, postrzegane często jako kłopotliwy balast w procesie podejmowania decyzji. Urzędnicy zwracają uwagę na to, że brakuje im odpowiednich kwalifikacji, aby zarządzać partycypacją, nie mają na to wiele czasu, obawiają się konfliktów społecznych i krytyki, które mogą pojawić w otwartym dialogu z mieszkańcami. W tej sytuacji bardzo ważna jest polityczna legitymizacja tworzenia kultury partycypacyjnej w urzędzie. Burmistrz, prezydent czy wójt muszą dać wyraźny sygnał, że włączanie mieszkańców w tworzenie lokalnych polityk publicznych i ich wpływ na podejmowanie decyzji stanowią wartość i pożądany kierunek działań. Położenie wyraźnego akcentu na budowanie szerokiego kapitału społecznego daje zielone światło dla urzędników i ich zaangażowania.

Warto nawet zastanowić się nad wydzieleniem w urzędzie komórki do spraw partycypacji. Ważne jest nie tylko, aby pracowały tam osoby z doświadczeniem pomagającym zaprojektować procesy partycypacyjne, ale również osoby o dużych umiejętnościach komunikacyjnych, z wiedzą i rozeznaniami, jakich partnerów z otoczenia urzędu warto zaprosić do współpracy. Dobrą praktyką, również już stosowaną w niektórych urzędach, jest przygotowywanie rocznych planów konsultacji społecznych. Określone procesy są obligatoryjne dla samorządów, niektóre mogą

wynikać z rocznych czy długoletnich planów inwestycyjnych. Część z nich może być inspirowana przez środowiska pozarządowe czy zgłaszana przez mieszkańców. Tematy, jakie warto poruszyć w ramach partycypacji, można określić przy tworzeniu właśnie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Takie zaplanowanie uporządkowanego dialogu z mieszkańcami sprawi, że łatwiej będzie zaprojektować i wdrożyć działania w odpowiednim momencie, bez zakłócania i wydłużania procesu podejmowania decyzji. Wprowadzenie odpowiednich standardów konsultacji – jednakowych dla wszystkich wydziałów czy departamentów – sprawi również, że oczekiwania wobec urzędników będą znane wcześniej. Można je zawrzeć w regulaminie konsultacji, który uchwalają radni.

Mieszkaniec na pierwszym planie

Kiedy się patrzy z perspektywy mieszkańców, może się wydawać, że konsultacje często dotyczą spraw mało istotnych z ich punktu widzenia. Dlatego warto włączać ich w sprawy najważniejsze, jak np. planowanie wydatków w budżecie gminy. Sukces budżetu obywatelskiego w polskich miastach czy funduszu sołeckiego na obszarach wiejskich wynika właśnie z realnego wpływu na to, jak są wydawane pieniądze. Niezwykle ważne jest to, aby konsultacje nie były projektowane na końcu procesu tworzenia rozwiązań czy polityk lokalnych, ale by mieszkańcy mogli od samego początku mieć wpływ na diagnozę i kierunki projektów. Dzięki wczesnemu włączeniu mieszkańców do dialogu możemy jako urząd i władza lokalna wcześniej rozpoznać trudności i problemy w realizacji naszych pomysłów, lepiej zrozumieć potrzeby społeczne i zdobyć większe poparcie dla wdrażanych polityk. Aktywni mieszkańcy czują się bowiem włączeni od początku, dzięki czemu mają większy wpływ na ostateczne rozstrzygnięcia.

Nie jest również przesadą stwierdzenie, że projektowanie rozwiązań wspólnie z mieszkańcami zwiększa pole innowacji. W biznesie metoda *crowdsourcingu* (zbierania pomysłów na ulepszenia, zmiany

w produktach i usługach) jest już powszechna. Otwierając się na pomysły lokalnej społeczności, poszerzamy perspektywy i włączamy do projektowania inteligencję zbiorową.

Kluczowy wydaje się również język. Żargon urzędniczy nie jest zrozumiały dla większości osób, więc przekazywanie do konsultacji całych dokumentów bez dodatkowego tłumaczenia ich na bardziej potoczny język może działać zniechęcająco. Klasycznym przykładem są konsultacje, często ważne dla mieszkańców, dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego. Umiejętność czytania map czy znajomość specjalistycznych przepisów nie mogą być warunkiem *sine qua non* udziału w podejmowaniu decyzji i poważnego traktowania mieszkańców. Przejrzystość tych procesów odnosi się również do konstruktywnych dyskusji na temat konsekwencji określonych rozwiązań urbanistycznych.

Technologia może pomóc

Przeszkodą dla uczestnictwa w procesach partycypacyjnych jest brak czasu na śledzenie informacji na stronach internetowych czy w Biuletynach Informacji Publicznej. Przyjście na spotkanie konsultacyjne wydaje się również działaniem kosztownym pod względem zaangażowania czasu mieszkańców. Nie jest możliwe zainteresowanie lokalnymi sprawami wszystkich, ale warto optymalizować sposoby docierania do jak największej liczby osób i zachęcenia ich do udziału. W tym kontekście chciałabym zachęcić do korzystania z dobrze zaprojektowanej e-partycypacji, czyli takiej, która ma miejsce w przestrzeni internetowej. Warto zainwestować czas i środki w przemyślenie oraz zorganizowanie strategii komunikacji. Samorządy wykorzystują różne sposoby. Jednym z nich są platformy do partycypacji (i to rozwiązanie wydaje się optymalne), takie jak CitizenLab czy Decidim. To dwa najlepiej oceniane rozwiązania technologiczne na świecie, również wdrażane w Polsce.

Jaką przewagę dają nam rozwiązania zwane *civic tech* (czyli technologie służące komunikacji z mieszkańcami)? Jak mówi hasło przewodnie

CitizenLabu: „Jeśli mieszkańcy nie mogą przyjść do ratusza, to ratusz przyjdzie do mieszkańców”. Jest to rozwiązanie oczywiste w obecnych czasach, choć z pewnością nie zastąpi spotkań w *realu* (wciąż należy pamiętać o osobach wykluczonych cyfrowo lub o niskich kompetencjach cyfrowych, np. seniorach). Aby taka platforma zaistniała efektywnie w społeczności lokalnej, trzeba jej używać regularnie, najlepiej dzięki przeniesieniu wszystkich procesów konsultacji czy diagnoz w jedno wirtualne miejsce, którego właścicielem jest urząd. Należy jasno i zrozumiale opisywać zakres partycypacji oraz jej granice, określać czas i spodziewane rezultaty.

Wreszcie warunkiem koniecznym budowy dobrej komunikacji z mieszkańcami jest responsywność urzędu, czyli odpowiadanie na postulaty mieszkańców i branie ich pod uwagę przy podejmowaniu decyzji.

Wykorzystywanie narzędzi do e-partycypacji jest dodatkowo uzasadnione zwiększającym się poziomem kompetencji cyfrowych w Polsce. Widać to chociażby na przykładzie upowszechnienia rozwiązań zakresu *gov tech* (takich jak profil zaufany czy rozmaite e-usługi na poziomie państwa i samorządu). E-partycypacja daje nam ciągłość prowadzonych procesów i możliwość dotarcia do osób, które wcześniej nie brały udziału w tego typu komunikacji (np. do młodzieży, ludzi aktywnych zawodowo oraz rodzin z dziećmi, dla których uczestnictwo w tradycyjnych spotkaniach jest trudne logistycznie). Partycypacja może dzięki temu stać się codziennością urzędu i mieszkańców, a nie działaniem nadzwyczajnym.

Efektom tych wszystkich działań powinno być wykształcenie kompleksowej, ustrukturyzowanej kultury partycypacji, co w konsekwencji doprowadzi do zbudowania silnego kapitału społecznego w gminie. Mieszkańcy będą czuli się ważni, traktowani poważnie i partnersko, a urzędy, dzięki sprawniejszemu zarządzaniu procesem partycypacji, będą mogły projektować lepsze polityki publiczne, realnie podnoszące jakość życia mieszkańców.

Rzeczpospolita samorządna, a nie PRL+!

Z Joanną Wons-Kletą (wójtem gminy Pawonków),
Dawidem Kopaczewskim (burmistrzem Iławy) oraz
Krzysztofem Żukiem (prezydentem Lublina) rozmawia
Krzysztof Burnetko

Krzysztof Burnetko: Na początek historia z Krakowa: oto niedawno radni mojego miasta dyskutowali nad realizacją budżetu za 2022 rok, a w istocie nad *votum* zaufania dla prezydenta Jacka Majchrowskiego. Ten, przedstawiając sprawozdanie z budżetu, zwracał uwagę na obiektywne trudności, z jakimi miasto w ostatnim czasie się spotkało: wojna w Ukrainie, inflacja, wzrost cen energii... Ale podkreślił też, że wprowadzone przez rząd zmiany w podatkach pozbawiły Kraków – nawet przy uwzględnieniu rekompensat – 440 mln złotych dochodów! To pierwszy symbol obecnej sytuacji samorządów.

Symbol drugi: radni przegłosowali *votum* nieufności dla prezydenta, nie kryjąc, że miało to wymiar czysto polityczny i wynikało z kalkulacji przed nadchodzącymi wyborami parlamentarnymi i samorządowymi – oraz z układów partyjnych.

I wreszcie element trzeci – jako że było to już drugie *votum* nieufności dla prof. Majchrowskiego, więc pojawiła się groźba rozpisania

referendum nad odwołaniem prezydenta i zastąpienia go rządowym komisarzem. Radni w końcu się na to nie zdecydowali – znów wskutek politycznych kalkulacji.

To pokazuje, w jakiej sytuacji znalazł się krakowski samorząd.

Czy Państwo – jako wybrani demokratycznie przedstawiciele swoich społeczności – też czujecie dzisiaj jakieś zagrożenia?

Joanna Wons-Kleta: Perspektywa dużego miasta jest nieporównywalna z perspektywą małej gminy. A polski samorząd to nie tylko wielkie miasta.

Samorządy postulują, aby przekazywać gminom 100% wpływów z podatków PIT. Tyle że w gminie takiej jak moja nawet i to nie poprawiłoby sytuacji finansowej. Nawet 100% od małej kwoty nadal jest małą kwotą.

Ale faktycznie – ostatnio bardzo zmniejszył się udział PIT w budżetach gmin, a na dodatek zwiększyła się kwota wolna od podatku, czyli z naszej perspektywy nawet te małe dochody jeszcze się zmniejszyły. Sam podział podatków jest zagrożeniem głównie dla dużych miast. Teraz małe samorządy są w nieco lepszej sytuacji finansowej, bo pieniądze zabrane miastom zostały w części – nie w całości – przekazane małym samorządom w postaci grantów. „Grantoza” to nie jest dobry sposób dzielenia pieniędzy. Lepiej robić to dającymi się zmierzyć wskaźnikami, a nie po uważaniu – jeśli podskakujesz, to nie dostaniesz, a jeżeli jesteś miły, to coś ci skapnie.

Co do finansów, to optyka małych samorządów będzie inna niż dużych. Moja gmina potrzebuje 100 mln, żeby doprowadzić kanalizację. My tych milionów na kanalizację nie posiadamy. Nie ma też na to pieniędzy rządowych, nie ma unijnych. Co robić?

Na poziomie małej gminy interesy polityczne czy partykularne też się zdarzają, ale tu optyka jest inna. Owszem, w małej gminie czasami rządzą układy, np. grupa radnych ma interes, która droga zostanie wyremontowana. Można powiedzieć: to też polityka, ale innego rodzaju.

Jeśli chcemy poważnie traktować samorządność, to musimy pomyśleć nad rozwiązaniem, które pogodzi interesy gmin małych i dużych oraz, co najważniejsze, zapewni stabilność i da poczucie bezpieczeństwa, bo to właśnie niestabilność jest dla samorządów głównym problemem.

Do tego dochodzi zagrożenie populizmem. Politycy nauczyli go ludzi i w efekcie czasem trudno przekonać mieszkańców nawet do najprostszych faktów i oczywistych decyzji. Kiedy powołuję się choćby na realia budżetu gminy, to w odpowiedzi słyszę czysto populistyczne hasła.

Dawid Kopaczewski: Bycie samodzielnym samorządowcem opiera się na dwóch podstawach. Pierwszą jest sfera formalnoprawna: to wszystko, co zapisane w ustawach, rozporządzeniach, uchwałach itd., czyli po prostu nasze zadania i zakresy odpowiedzialności. To w miarę dobrze funkcjonowało – każdy z nas wiedział, za co jest odpowiedzialny, a jeśli miał jeszcze nieco doświadczenia, to łatwiej było się w tym poruszać. Niestety w ostatnich latach nastąpiły tu zawirowania: powstało choćby Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które przejęło od samorządów ustalanie cen wody i ścieków.

Podstawą drugą są finanse. Gdy chce się tę przestrzeń formalną wypełnić, zrealizować, potrzeba środków, czyli pieniędzy, a tych jest coraz mniej. Wiemy, co zrobiono z podatkami osób do 26. roku życia – zmian finansowych było mnóstwo. One korzystnie odbiły się na portfelach mieszkańców, ale niestety było to niekorzystne dla budżetów gmin.

Owszem, w zamian zaproponowano nam dodatkowe granty. Można dyskutować, w jaki sposób są przydzielane. Niektóre z obowiązujących formularzy przewidują... pół strony na uzasadnienie wniosku. Tak być nie powinno. Jak bowiem ocenić tych kilkanaście zdań uzasadnienia? Zatem dwie gwarancje samodzielności, czyli przestrzeń prawna i finansowa, zaczęły się łamać.

Co do upolitycznienia samorządów, to nasi mieszkańcy nie oczekują partyjnych sporów w radzie gminy. Nie interesuje ich, czy ławkę postawi

samorządowiec z lewicy, z prawicy czy taki, który wystartował z własnego komitetu.

Dla ludzi ważne są konkrety. Tymczasem jako samorządowiec z miasta ponad trzydziestotysięcznego muszą się teraz martwić, czy do końca roku wystarczy mi na zapłatę za energię na miejskim basenie. W tym roku musiałem już zawnioskować do rady miasta, by dołożyć 550 tys. na utrzymanie basenu.

Dziś nie kłopotzę się o inwestycje, a o bieżące funkcjonowanie miasta – o remont ławek, o sprzątanie, o zabezpieczenie środków na remonty szkół i przedszkoli. Koszty w tym podstawowym wymiarze na tyle wzrosły, że nie ma gwarancji na ich pokrycie w dochodach bieżących gminy. I to jest ogromny problem.

Krzysztof Żuk: Sprawa absolutorium dla władz gminy pokazuje niejednoznaczność zapisów prawa, a równocześnie ich nieprzystawanie do rzeczywistości. Jeśli rada przyjmuje sprawozdanie finansowe, to nie ma podstaw, aby nie udzielić *votum* zaufania. Ale z reguły jest to wykorzystywane do rozgrywek politycznych. I co roku odbywa się to samo: opozycja mówi o katastrofie i głosiuje przeciwko wszystkiemu, również przeciwko sprawozdaniom finansowym, nawet jeśli pozytywnie zaopiniowała je Regionalna Izba Obrachunkowa. Jednocześnie wytyka wójtowi, burmistrzowi czy prezydentowi wszystkie „nieszczęścia świata”. Z kolei ich zaplecze mówi odwrotnie. Czy to jest merytoryczne stanowisko? Nie. Więcej, dochodzi do deprawacji debaty nad absolutorium, bo wszystko jest przewidywalne. Jeśli wójt, burmistrz czy prezydent ma większość, to absolutorium dostanie, a jeśli nie ma – to nie dostanie.

Z kolei „ustawowy” straszak w postaci referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta powoduje, że jeśli ktoś nie ma większości, będzie to oznaczało paraliż decyzyjny. Prawo samorządowe wymaga przejrzenia i doprecyzowania. I to w kluczowych kwestiach: choćby gospodarowania finansami. Równocześnie warto zadbać o autorytet

niezniszczonych jeszcze instytucji, takich jak Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO), bo one mogą wciąż niezależnie oceniać zgodność z prawem i jakość zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego.

Druga kwestia to nastawienie obecnej władzy centralnej. Jak się wydaje, jej celem jest całkowite odejście od idei samorządności zapisanej w Konstytucji – czyli od wspólnoty terytorialnej powołanej do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażonej w materialne środki realizacji zadań, mającej prawo formułowania własnych strategii rozwojowych i środki na ich wprowadzanie w życie. Majątek gmin i ich dochody powinny gwarantować samodzielność w realizowaniu zadań bieżących, związanych z zadaniami własnymi, a jednocześnie być fundamentem realizacji strategii rozwojowej.

Samodzielność finansowa staje się zatem fundamentem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Tylko wtedy możemy z mieszkańcami prowadzić poważną debatę o strategii rozwoju gminy. W wyniku realizacji programu Polski Ład rząd zabrał Lublinowi około 300 mln złotych. Musieliśmy zatem zwiększyć finansowanie inwestycji rozwojowych z długu o tę kwotę, aby podolać wydatkom bieżącym i inwestycyjnym ustalonym jeszcze w ramach poprzedniej perspektywy finansowej Unii Europejskiej.

Jako władarze gminy jesteśmy rozliczani ze skuteczności – czyli również z umiejętności poradzenia sobie w takiej sytuacji. Tu sformułowałbym dwie pretensje adresowane do rządu. Po pierwsze, „nie zmienia się zaprzęgu przy przeprawie przez rzekę”, a to zrobiono, gdy obniżono nam poziom dochodów własnych (udziały w PIT), decydujących o nadwyżce operacyjnej w naszych budżetach i stanowiących własne źródło finansowania inwestycji. W czasie realizacji dużych inwestycji związanych z koniecznością rozliczenia się z funduszami unijnymi zmuszono nas do dodatkowego sięgnięcia do zewnętrznych, zwrotnych źródeł finansowania. Co więcej, jeśli mamy składać wnioski o dofinansowanie unijne kolejnych projektów inwestycyjnych, to musimy dysponować wiarygodną

wieloletnią prognozą finansową, by przedstawić ją bankom. A dzisiaj nie wiemy, jakie będziemy mieli dochody własne w kolejnych latach.

Po drugie, nie dysponujemy z wyprzedzeniem wiedzą o planowanym przez rząd zwiększeniu subwencji rozwojowych i wyrównawczych. Nie wiemy także do końca, jaki będzie poziom subwencji stanowiącej podstawowe źródło finansowania oświaty. Do subwencji oświatowej w Lublinie dokładamy już ponad 400 mln. Podobnie jest we wszystkich miastach. Oznacza to, że rząd przerzuca na nas realizację zadań bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych, kosztem naszych zdolności rozwojowych.

Pani wójt mówi słusznie, że mamy różne kategorie samorządów i trzeba dopasowywać do nich model finansowania. Ale dlaczego robić to kosztem dużych miast? Sytuacja gmin wiejskich uległa poprawie i mogą one realizować przynajmniej część zaplanowanych inwestycji oraz mają pokrycie w dochodach dla wydatków bieżących. Tyle że wynika to z faktu, że zabrano środki samorządom dużych miast.

Zgadza się, że gminy wiejskie i małe miasta powinny mieć odrębny program wsparcia finansowego, zwłaszcza dla inwestycji rozwojowych. Jeśli rząd poprzez regulacje prawne nałożył na nie np. obowiązek realizowania inwestycji wodno-kanalizacyjnych, to gminy te powinny dostać stosowne narzędzia finansowe. Dlatego też korporacje samorządowe, w tym Unia Metropolii Polskich i Związek Miast Polskich, opowiadają się za odrębnym programem dla gmin wiejskich i małych czy średnich miast – by miały one dodatkowe źródła finansowania niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych.

Warto zauważyć, że dochody z PIT zabrano dużym miastom w trakcie realizacji przez nie swoich strategii inwestycyjnych. Co więcej, planowanie przyszłorocznego budżetu tych miast będzie oparte na tym, czy rząd zapewni, czy też nie, dodatkowe środki z subwencji. Prowadzić to może do zahamowania realizacji naszych strategii rozwoju lokalnego

i do koncentrowania się na zapewnieniu płynności w zakresie wydatków bieżących. W konsekwencji grozi nam rezygnacja z ambitnych strategii inwestycyjnych.

A co będzie, jeśli w kolejnych latach przestaniemy inwestować na dotychczasowym poziomie? Wystarczy przywołać przykład lokalnych przedsiębiorców, którzy swój portfel zleceń budują na naszych wydatkach inwestycyjnych – w Lublinie to ponad 500 mln rocznie! Gdzie oni mają szukać zleceń? Najczęściej nie znajdują ich w innych regionach w Polsce, bo charakter tych lokalnych firm jest dostosowany do aktywności inwestycyjnej konkretnych miast.

Należy zwrócić uwagę na to, że erozja zdolności samorządów do finansowania inwestycji dotyczy podstawowych zadań publicznych – również tych, które mają charakter bieżący i są związane z rosnącymi cenami energii. Mamy też wyraźne zagrożenie związane np. z kompetencjami Wód Polskich w zakresie zatwierdzania taryf, co w wyniku braku tych decyzji doprowadziło do strat w większości podmiotów wodno-kanalizacyjnych w Polsce, jeśli nie we wszystkich. W ostatniej dekadzie Lublin zrealizował w tej sferze inwestycje na prawie 800 mln złotych. Nasze miasto ma infrastrukturę dostosowaną do wymagań europejskich. Ale firma ponosi obecnie stratę na dystrybucji wody i oczyszczaniu ścieków. Jeśli to się nie zmieni, to będzie musiała być dotowana przez samorząd, co jest absurdem. To pokazuje, w jaki sposób można wszystko zepsuć. Jak w tych warunkach kształtować standardy usług, których potrzebują mieszkańcy? Jak budować aktywność energetyczną i rozwiązania technologiczne w infrastrukturze komunalnej, jeśli nasze spółki nie będą w stanie tego finansować, a budżet samorządu tego nie udźwignie?

Rządzący podkreślają, że nie jest tak źle, bo w tym roku samorządy wydadzą na inwestycje 70 mld. Jednak wciąż składają się na to środki europejskie i własne źródła finansowania (w tym z długu) oraz tylko w części dodatkowe środki od rządu.

Należy pamiętać, że jeśli nie będziemy inwestować, to zaniknie aktywność lokalna, co przełoży się także na niższe dochody budżetu państwa z PIT, CIT i VAT. Proponowaliśmy rządowi, aby oszacować skutki, jakie dla gospodarki narodowej miałyby pozbawienie samorządów samodzielności finansowej. Ale rząd nie zweryfikował swojej polityki. W związku z tym obecna kadencja może oznaczać ostateczne odejście od modelu samorządu terytorialnego opisanego w Konstytucji, a także w lokalnych czy regionalnych strategiach rozwoju. Bez samodzielności finansowej opartej na znaczącym udziale dochodów własnych możemy stać się powoli „radami narodowymi z czasów PRL”.

Krzysztof Burnetko: Skoro rozmawiamy o relacjach rząd – samorządy, to elementem centralizacji zdaje się nie tylko sposób dzielenia pieniędzy, to, w którą stronę płyną i jak duży jest ten strumień. Istotne jest również, jakie zadania są delegowane przez rząd na dół, do samorządów, a jakie sfery życia rząd próbuje opanować samemu – czyli na powrót je przejąć. Czy w ostatnich latach widzicie Państwo w tej sferze jakieś tendencje? Czy choćby próby wzmocnienia ministerialnego nadzoru nad szkołami publicznymi, które przecież są finansowane i organizowane przez samorządy, jest odosobnioną sprawą, czy przeciwnie: przypadkiem jednym z wielu? I nie chodzi tylko o ewenement, jakim jest nasza małopolska kurator oświaty, pani Nowak.

Joanna Wons-Kleta: Małopolska kurator jest osobowością medialną, a nasza śląska kurator to silna osobowość w ogóle. Powiedziała mi kiedyś, że zamknę szkołę po jej trupie. Ale w tej kadencji udało mi się zamknąć dwie szkoły. Rządzący odeszli zresztą od tego, co głosili jeszcze kilka lat temu – że nie zamykamy żadnej szkoły. Teraz już szkoły zamykają, bo ich wójtowie też mają problemy z małymi szkołami. Sami widzą, że to nie może działać, zważywszy choćby na demografię. Kiedyś mieliśmy w gminie po 80 czy 100 urodzin rocznie. W minionym roku urodziło się nam 47 dzieci, a w pierwszej połowie bieżącego – ledwie 18.

Tak czy tak sprawa przedszkoli i szkół dowodzi, że brakuje perspektywicznego patrzenia. Pokutuje myślenie: „po nas choćby potop” i „jakoś to będzie”. A my na dole widzimy, czym się to może skończyć. W ubiegłym roku na dziecko przedszkolne przypadało 1507 złotych subwencji. Tymczasem nauczyciel przedszkolny musi zarabiać tyle, ile szkolny – a w szkołach subwencja jest wielokrotnie wyższa.

Z braku pieniędzy w szkołach pościnaliśmy już naprawdę wszystko. Mamy szkoły bez świetlic albo takie, w których świetlice działają przez dwie godziny dziennie. Oczywiście nie spełnia to potrzeb mieszkańców. Ale nas na więcej nie stać. I tak dopłacamy do oświaty – w zeszłym roku wydaliśmy około 10 mln złotych, do subwencji oświatowej dopłaciliśmy ponad 3 mln.

Są i inne obszary, które utrudniają życie. Na przykład planowanie przestrzenne. Mamy otwarte opracowanie planowania przestrzennego miejscowości z 800 mieszkańcami. Mając na uwadze także perspektywy inwestycyjne, zawnioskowaliśmy do Ministra Rolnictwa o odrolnienie gruntów, bo tam są gleby trzeciej kategorii, w rozsądnym zakresie – 10 hektarów ziemi. Dostaliśmy zgodę na... 0,9 hektara. A równocześnie rząd mówi: nie macie pieniędzy, to starajcie się o inwestorów.

Dyrektor Wód Polskich w Gliwicach chciała mnie wyrzucić z gabinetu, bo powiedziałam, że nie wyjdę, póki mi nie powie, w której kratce ich wielkiego formularza mam skłamać, żeby wyszło tyle podwyżki, ile oni sobie życzą i są w stanie zaakceptować, aby zatwierdzić nam taryfy na wodę. A podczas zgromadzenia gmin wiejskich RP minister klimatu i środowiska Anna Moskwa powiedziała, że rząd zastanawia się nad wprowadzeniem jeszcze operatora ogólnopolskiego do ustalania cen wywozu odpadów komunalnych.

To dotyczy wszystkich samorządów, bo nie jest tak, że małym gminom się poprawiło i mają środki na wydatki bieżące. Zaplanowaliśmy budżet tak, że mieliśmy nadwyżkę bieżącą na poziomie stu kilkunastu tysięcy

złoty, bo skarbnik boi się być na, jak to się nazywa, „ujemnej nadwyżce bieżącej”. Jestem inżynierem i nie wiem, co to znaczy „ujemna nadwyżka”, według mnie chodzi o deficyt. Kiedy tłumaczę to mieszkańcom, to też się śmieją.

Teoretycznie mamy pieniądze na inwestycje, ale nie możemy zatrudnić ludzi, którzy mogliby je realizować, bo w budżecie brakuje pieniędzy na wynagrodzenia dla nich. Moi urzędnicy – 20 osób – są potwornie przeciążeni, pracują kosztem swojego zdrowia i rodzin.

Podwyżka cen prądu w gminie – mimo gwarantowanej ceny – od 2021 roku wyniosła 263%, a koszt dystrybucji od minionego roku wzrósł o 50%. Zmniejszyliśmy w efekcie zużycie o 40%, bo tyle jesteśmy w stanie zaoszczędzić, naprawdę żyjąc – wyłączamy już oświetlenie w nocy! – znowu kosztem mieszkańców. Co najważniejsze, to jest zupełnie nieprzewidywalne, bo kolejne ustawy przynoszą dziwne rzeczy, które rykoszetem uderzają w samorządy. Prawie w każdej ustawie jest coś, co ogranicza lub komplikuje nasze działanie.

Dawid Kopaczewski: Mam zaszczyt być burmistrzem dopiero pierwszą kadencję, ale starsi koledzy samorządowcy mówią, że jest to najtrudniejsza kadencja w ich historii.

W moim urzędzie w ostatnich latach nie przybyło etatów, ale na większości stanowisk wzrosło obłożenie pracą.

Przykładem jest sprawa sprzedaży węgla minionej zimy. To zlecone przez rząd zadanie mogło zaskakiwać, ale skoro rozwoziliśmy płyny dezynfekujące w czasie pandemii po przedszkolach, także prywatnych, to uznałem, że możemy i węgiel sprzedawać. Byłem jednym z pierwszych samorządowców na naszym terenie, który powiedział w mediach, że możemy rządowi sprzedawać węgiel, bo przecież chcemy pomóc naszym mieszkańcom. Przeprowadziliśmy tę akcję sprawnie. Nie mam problemu z dodatkowymi zadaniami, możemy je realizować, bo wiemy, kto będzie potrzebował pomocy i kto może nas w tym wesprzeć. Tylko jedno: część

zadań nie ma zapewnionych źródeł finansowania albo ma je w części. A za tę dodatkową pracę trzeba pracownikom zapłacić, by utrzymać ich poziom zaangażowania.

Krzysztof Żuk: Rzeczywiście, fundamentalną kwestią jest dzisiaj utrzymanie samodzielności finansowej. Od tego zależy zdolność jednostek samorządu terytorialnego do planowania i finansowania wydatków inwestycyjnych i bieżących. W tym drugim przypadku chodzi zwłaszcza o finansowanie oświaty oraz tych wydatków bieżących, na które znacząco wpływa wzrost cen energii, np. w zakresie transportu zbiorowego. Jako korporacje samorządowe, od Związku Gmin Wiejskich poczynając, a na Unii Metropolii Polskich kończąc, przy aktywnej roli Związku Miast Polskich, przygotowaliśmy stosowne rozwiązania legislacyjne – gdyby rząd chciał, możemy w trzy miesiące wnieść nową ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która by rozstrzygnęła kwestię pożądanego struktury dochodów samorządu, w tym zwłaszcza dochodów własnych.

To, że mamy dobrą współpracę z Ministerstwem Finansów, nie oznacza, że główny ośrodek decyzyjny, czyli Kancelaria Premiera, zgadza się na zmiany dotyczące źródeł finansowania zadań samorządów.

Należy także podkreślić, że w świadczeniu usług publicznych, a więc w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, trzeba brać pod uwagę dłuższą perspektywę. Ma to również wpływ na zdolności rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego.

Pod względem dietności, podobnie jak inne duże miasta, Lublin nie jest w dobrej sytuacji. Miasto przyciąga ludzi jako znaczący ośrodek akademicki, udało się tu ściągnąć także dużo inwestycji. Praca więc jest i to dobrze płatna. Ale niska dietność wymaga skorygowania naszej polityki społecznej – stąd programy senioralne czy przebudowa infrastruktury oświatowej. Dla przykładu: likwidacja gimnazjów spowodowała, że sieć szkół musiała być zmieniona. Wybudowaliśmy trzy szkoły, za ponad

200 mln. Musimy zbudować jeszcze dwie. To koszty wynikające także z likwidacji przez rząd gimnazjów.

Słyszymy o programach rządowych, które mają być źródłem finansowania strategii rozwojowych. Ale, po pierwsze, na razie więcej się nam zabiera, niż daje. Po drugie, kryteria podziału tych środków pozostają niejasne. I po trzecie: są przypadki, gdy mamy podpisać oświadczenie, że jeśli budżet państwa nie będzie dysponował funduszami, to ich nie dostaniemy i będziemy realizować inwestycje z własnych środków. Pojawia się więc pytanie o realność tego programu wsparcia.

Osobna sprawa to wspomniane już Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Praktycznie jesteśmy pozbawiani samodzielności w budowaniu standardów świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych. To samo jeśli chodzi o energetykę ciepłą: konsolidacja energetyki przez wielkie koncerny energetyczne za chwilę stanie się faktem.

Nie opowiadam się za menedżerskim modelem samorządności terytorialnej, ale za modelem obywatelskim, bo on w Lublinie świetnie się sprawdza. Przykładem był 2022 rok, kiedy powołaliśmy Społeczny Komitet Pomocy Ukrainie i organizacje pozarządowe (z naszym udziałem) przejęły inicjatywę, gdy rząd jeszcze tak naprawdę nie zaczął działać.

I ostatnia rzecz. Jestem zwolennikiem ustawy metropolitalnej i uregulowania relacji dużych miast z sąsiadami. Lublin ma bardzo dobrą współpracę z 16 gminami. Uczyliśmy się jej, wspieraliśmy się nawzajem i potem zgodnie planowaliśmy działania inwestycyjne w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). To zadziałało. Moglibyśmy teraz przejść do budowania strategii rozwoju miasta w oparciu o zasoby terenów sąsiednich. Nie potrzebujemy poszerzania granic miasta, natomiast przydałoby się nam około 100 hektarów pod inwestycje i miejsca pracy dla wykwalifikowanych absolwentów naszych uczelni. Warto podkreślić, że równocześnie sąsiednie gminy same nie są w stanie tych terenów przygotować. A rząd ustawy metropolitalnej nie popiera.

Czy się czujemy zagrożeni? Tak, ponieważ zostajemy wypchnięci z myślenia i planowania strategicznego, a także z budowania strategicznego partnerstwa z organizacjami społecznymi, bez których nie będziemy w stanie sprawnie rozwiązywać problemów społecznych naszego miasta. Jesteśmy stopniowo wypychani z polityki, którą prowadzimy – stawiania na kulturę, sport, aktywność obywatelską. Kultura to w Lublinie około 65 mln w tym roku, sport jeszcze więcej, a budowanie aktywności obywatelskiej – 50 mln. Czy mamy przerwać finansowanie projektów, które są istotą budowania tożsamości obywatelskiej naszej lubelskiej wspólnoty?

W relacjach rządu z jednostkami samorządu terytorialnego widać, że ten model samorządu jest podważany. Jeśli to się nie zmieni, grozi nam, że w najbliższych latach przestaniemy być świadomą i aktywną wspólnotą terytorialną z szansami na dynamiczny rozwój.

Krzysztof Burnetko: Jak oceniacie podejście mieszkańców Państwa miejscowości do samorządu? Czego ludzie oczekują od samorządowców? Jeden z ekspertów Fundacji Batorego zwrócił uwagę na częste traktowanie samorządowców jako ludzi od „wyszarpywania pieniędzy” z Warszawy. Czy w Państwa gminach nadal dostrzegacie poczucie lokalnej wspólnoty obywatelskiej?

Joanna Wons-Kleta: Co do „wyszarpywania pieniędzy”, to ja tak właśnie robię... Ale poważnie: są różne grupy mieszkańców – ci świadomi i tacy, którzy nie rozumieją zasad samorządności.

U nas najgłośniejsi są populiści. Ale na szczęście nie jest tak, że stanowią większość.

Ci rozsądniejsi mieszkańcy widzą, że współpraca to uczenie się demokracji; choćby tego, że niektóre rzeczy musimy robić wspólnie z innymi samorządami. I to pokazały Indeks Samorządności czy opracowanie Instytutu Rozwoju Wsi i Obszarów Wiejskich Polskiej Akademii Nauk – że

nieodzowna jest współpraca gmin, począwszy od gospodarowania śmiećmi, po dostęp do edukacji.

Moja gmina ma inny problem: leżymy stosunkowo blisko aglomeracji śląskiej, a jesteśmy ładnie położeni. W efekcie przeprowadzają się do nas ludzie po przejściu na emeryturę, kupują tutaj domek z ogródkiem, ale potem ostro protestują przeciwko wszelkim inwestycjom. I to jest wyzwanie dla mnie i radnych: pokazać, że jeśli chcemy gminę rozwijać, to musimy pójść wzajemnie na ustępstwa i się dogadać, a nie skupiać na partykularnym interesie.

Przykład z życia: dwa lata temu pojawił się inwestor, który chce za ponad 40 mln wybudować biogazownię – nowoczesną, hermetyzowaną. Ale grupa mieszkańców, m.in. ci, którzy przeprowadzili się na wieś nie po to, aby oglądać instalacje przemysłowe, lecz żeby żyć w pięknych okolicznościach przyrody, wywarła presję na radnych, by zablokowali tę inwestycję, co zmieniło punktowo plan zagospodarowania przestrzennego.

Przyszedł do mnie mieszkaniec i mówi: „My jesteśmy władzą zwierzchnią dla pani. My, naród!”. I odwołuje się do Konstytucji. Zapytałam: „Który naród? Pan – z ulicy, przy której będzie biogazownia? Czy może mieszkańcy pozostałych kilkudziesięciu ulic z innej części gminy? To z ich podatków gmina będzie musiała zapłacić na pewno sześćdziesiąt procent odszkodowanie za zmianę planu zagospodarowania na złość inwestorowi”.

Takie populistyczne i roszczeniowe myślenie jest coraz częstsze – swoje robią tu nakręcający je politycy oraz niestety media.

Próbujemy nawiązać komunikację z ludźmi. Ale to trudne. Po pierwsze: samo namówienie ludzi, żeby się włączyli w te działania. A po drugie: wytłumaczenie im, jak to wszystko działa i że procedury są złożone. Staramy się choćby zachęcić mieszkańców, aby zaczęli czytać wspomniane sprawozdania gminy i brali udział w sesjach nad absoltorium. W tym roku podczas sesji z dyskusją o raporcie nad stanem gminy pierwszy raz zabrał głos mieszkaniec niebędący radnym. Niebawem się tym ucieszyłam.

Moja rola wójta jest rolą służebną względem mieszkańców, ale mówię im czasami: jestem, żeby Wam służyć, ale nie będę Waszą służącą do wykonywania każdego polecenia. Jestem odpowiedzialna za wszystkich i za to, żeby cała gmina się rozwijała.

Szczerze powiedziawszy, sprawy typu sprzedaż węgla da się jakoś załatwić, ale budowanie świadomości demokratycznej jest dużo trudniejsze. A to fundament zmiany myślenia o funkcjonowaniu Polski. Jeśli mieszkańcy lokalnie zrozumieją, że wójt nie ma swoich pieniędzy, które dzieli wśród kolegów, lecz są to pieniądze podatników, a że nigdy nie ma ich wystarczająco dużo, więc musi je przeciągać w jedną albo w drugą stronę, to inaczej zaczną myśleć także o budżecie państwa.

Samorząd daje nie tylko pieniądze, ale także przestrzeń, gdzie ludzie mogą sami się angażować. Niektórzy z tego korzystają. Jednak o sukcesie trudno mówić.

Dawid Kopaczewski: O mieszkańcach opowiem słowami doktora Adama Gendźwiłła: „Samorzady, które budują pozycję na byciu przede wszystkim lokalnymi inwestorami, stają się kruche i podatne na uzależnienie. Jeśli mają zbudować coś więcej, muszą odpowiedzieć na oczekiwania mieszkańców w zakresie usług publicznych i wzmacniania poczucia lokalnej wspólnoty. Zwłaszcza w sytuacji rosnących zagrożeń zewnętrznych”.

Inwestycje są ważne, bo zmieniają gminę w kontekście infrastrukturalnym. Nasi mieszkańcy stają się coraz bardziej świadomi, chcą inwestycji takich, jak w dużych miastach – pragną chodzić do kina, do opery, na basen. Ale musimy też zadbać o jakość usług publicznych. W przypadku Iławy chodzi o dobrze wyposażone żłobki i przedszkola, sprawny transport, ofertę kulturalną i sportową, która chociażby w niewielkim wymiarze będzie konkurencyjna wobec oferty Lublina, Gdańska czy Krakowa. Jeżeli jako władca Iławy nie zadbam o to, żebyśmy byli w XXI wieku, to nasi mieszkańcy będą stamtąd wyjeżdżać.

Spotykam ludzi, którzy mówią, że wracają do Iławy z dużych miast, bo mają dość korków, ale też dlatego, że nasza miejscowość jest przepięknie położona, mamy dobry dojazd do Gdańska i Warszawy, świetną ofertę sportową, jest bezpiecznie, mamy dobre szkoły, przedszkola, koncerty. To nigdy nie będzie na miarę dużych aglomeracji, ale jest na miarę naszych możliwości. I trzeba ten poziom stale podnosić.

Dla mnie kluczowe jest zadbanie nie tylko o duże inwestycje, ale w równym stopniu o usługi publiczne. Tymczasem utrzymanie usług na wysokim poziomie staje się coraz trudniejsze. Coraz mniej pieniędzy mogą przełożyć do ośrodka kultury, na sport czy transport publiczny.

Aby unaocznić skalę absurdu, podam przykład: mamy Zakład Komunikacji Miejskiej, spółkę powołaną do realizowania zadania transportu publicznego. Co roku przekazujemy jej rekompensatę z tytułu utraconego dochodu za rozmaite ulgi. W roku 2022 przekazaliśmy do ZKM-u 2,3 mln złotych. A co się dzieje z tymi pieniędzmi? Już na starcie płacimy 170 tys. VAT dla Skarbu Państwa, czyli nasza miejska spółka tak naprawdę traci tę sumę i kwota netto, którą spółka może dysponować, jest niższa. To trzeba zmienić. Te pieniądze w całości powinny być do dyspozycji spółki.

Kolejny przykład: ktoś przez 10 lat prowadził działalność gospodarczą, był fachowcem chociażby w prowadzeniu inwestycji. Ale teraz chce być zatrudniony na zwykłym stanowisku w samorządzie – i ja nie mogę uwzględnić tych lat do jego stażu pracy. Dostanie więc pensję brutto bez dodatku za staż. Przepisy nie pozwalają na uwzględnienie stażu pracy z własnej firmy. W moim przekonaniu dyskryminują one osoby prowadzące działalność gospodarczą, a nam utrudniają pozyskanie fachowców. Powinno to być zmienione.

Inna niby drobnostka: wieszanie banerów. Miejska instytucja, czyli centrum kultury, które jest utrzymywane z dotacji, musi wpłacić do kasy miasta pieniądze za to, że powiesi baner informujący o wydarzeniach miejskich finansowanych z budżetu miasta. Ustawa nie przewiduje zwolnień.

Oczywiście mogą to umorzyć w drodze cywilnoprawnej, ale wtedy jestem narażony na kontrolę NIK-u, która zapyta o przesłanki, a to się wiąże z dyscypliną finansów. Jestem zdania, że jeśli spółka, jednostka miejska wykonuje zadania gminy, to z takich opłat powinna być zwolniona.

Krzysztof Żuk: W zarządzaniu organizacją ważna jest skuteczność, w tym osiąganie celów zapisanych w strategii rozwoju Lublina. Skala udziału obywateli w tworzeniu strategii Lublin 2020 (uchwalonej w 2012 roku) była znaczna. Każdy miał dostęp do wszystkich informacji, mógł uczestniczyć w dyskusjach, a później staraliśmy się nagłośnić przyjęte cele i przedstawić detale strategii. Ale wtedy było łatwiej, bo wszyscy wiedzieli, że trzeba zlikwidować lukę dotyczącą zacofania infrastrukturalnego, że potrzebne są ogromne inwestycje drogowe, w zakresie transportu czy też infrastruktury społecznej. W Lublinie ponad 5 mld złotych ulokowaliśmy w infrastrukturze technicznej, która była potrzebna, żeby pojawiły się możliwości zwiększania potencjału konkurencyjności i podstawy pod rozwój w wymiarze bardziej jakościowym.

Ponad 10 lat inwestowania spowodowało, że mamy dziś inny Lublin. Mieszkańcy to widzą. Dwukrotnie wybrali mnie w pierwszej turze z ponad 60% głosów, potwierdzając identyfikację tego, co robimy, z oczekiwaniami mieszkańców. Napracowaliśmy się wszyscy, bo sukces to zawsze dzieło zbiorowe. Liderem może być wójt, burmistrz, prezydent, ale musi też istnieć zespół realizacyjny, a mieszkańcy powinni uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji.

W 2023 roku wdrożyliśmy nową strategię Lublin 2030 – realizowaną także z partnerami społecznymi. Okazało się jednak, że ona budzi zdecydowanie mniej emocji. Dlaczego? Zrealizowano większość stawianych sobie celów w zakresie usług publicznych. Duże znaczenie ma też to, co obserwujemy w skali makro, czyli kryzys polskiej demokracji wynikający z populizmu oraz podważania pozycji i roli samorządów. Jestem w administracji publicznej od początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku,

mam więc prawo krytycznie oceniać tych, którzy w ostatnich latach biorą odpowiedzialność za państwo. Nigdy dotąd nie było tak, że wójtowie, burmistrzowie, prezydenci niezwiązani z opcją rządową byli w tak wyraźny sposób dyskryminowani czy też pomijani w rządowych programach wsparcia finansowego dla samorządów. Nigdy nie było też tak otwartego konfliktu na linii rząd – samorząd. To dla nas bardzo trudna sytuacja.

Mieszkańcy oczekują skuteczności i pytają o pieniądze na potrzebne im inwestycje. My się skarżymy, że rząd nas pominął i nie dał dodatkowych środków finansowych, ale ryzykujemy odpowiedź mieszkańców: po to jesteś wójtem, burmistrzem, prezydentem, by móc te środki załatwić.

Szczęśliwie mieszkańcy mają też świadomość, że my łączymy, a nie dzielimy, i próbujemy budować kompromisy, zgodę ponad coraz ostrzejszymi podziałami i konfliktami. Potwierdzeniem tego, że potrafimy to robić, jest nasze podejście do usług publicznych. Jeśli mieszkańcy życzyli sobie żłobków publicznych, a nie prywatnych, których byłem zwolennikiem, to inwestowaliśmy w żłobki publiczne. Dopiero po jakimś czasie przekonaliśmy mieszkańców: przecież dopłacamy te kilkaset złotych do dziecka i jeśli żłobki prywatne powstają jak grzyby po deszczu, to również z nich można korzystać, bo świetnie się dziećmi opiekują. Przedszkola? Tu odwrotnie. Publiczne, bo prywatne trudno kontrolować, a nasze dotacje nie zawsze są właściwie wykorzystywane. Stworzyliśmy więc tyle oddziałów, aby zaspokoić potrzeby mieszkańców. Dziś problemem są szkoły, które trzeba budować. Jednak te szkoły traktowane są już inaczej niż dotąd, bo dziś rodzice uważają, że szkoła powinna być nie tylko centrum oświatowo-wychowawczym, ale także kulturalnym i sportowym. Wielu rodziców aktywnych zawodowo przyprowadza dziecko rano i oczekuje, że szkoła zdejmie z rodziny odpowiedzialność w szerszym zakresie niż edukacja. W związku z tym ponosimy odpowiedzialność za jakość kształcenia, ale też wychowanie, bezpieczeństwo oraz rozszerzanie zainteresowań dzieci i młodzieży. Oczekiwania mieszkańców musimy spełniać, bo jest to fundament budowania wspólnoty lokalnej.

W 2017 roku Lublin obchodził 700-lecie nadania praw miejskich. Postawiliśmy się o bogatą ofertę kulturalną, zaangażowaliśmy we współtworzenie programu jubileuszu wszystkie zainteresowane organizacje pozarządowe, co doprowadziło wręcz do wybuchu aktywności. Prawie tysiąc wydarzeń przez cały rok. Jaki był tego efekt? Wszyscy poczuli się rzeczywistą wspólnotą mieszkańców.

Teraz weszliśmy na inny poziom rozwoju społecznego, ponieważ mieszkańcy zaczęli traktować nasze partnerstwo w kategoriach skuteczności realizacji potrzeb. A z tym jest coraz trudniej, zwłaszcza przy już wspomnianych ograniczeniach finansowych i prawnych. Przykładem może być postulat: „w każdej dzielnicy dom kultury”. Lublin ma 27 dzielnic, dlatego podkreślamy, że szybka realizacja takiego wniosku jest dużym wyzwaniem, ale spróbujemy w tym celu wykorzystać sale widowiskowe w szkołach czy wynajmować powierzchnie oferowane przez właścicieli nieruchomości. Stworzyliśmy także tzw. zielony budżet i przeznaczaliśmy dodatkowe środki wyłącznie na drobne inwestycje w dzielnicach oraz zarządzanie terenów zielonych w mikroskali. Okazało się, że inwencja mieszkańców w tym zakresie jest ogromna.

Można dziś uznać, że podstawowa infrastruktura w naszym mieście już istnieje, i skoncentrować się odtąd głównie na jakościowych oczekiwaniach mieszkańców, bo od tego zależy wiarygodność samorządu jako modelu organizacji wspólnoty mieszkańców. Mamy do tego wiele narzędzi. Należy też zwrócić uwagę, że nawet jeśli, tak jak w Lublinie, istnieje rozbudowany model partycypacyjny zarządzania rozwojem lokalnym, to nie zawsze występuje identyfikacja potrzeb mieszkańców z planami inwestycyjnymi wynikającymi z realizowanej strategii rozwoju. Mieszkańcy częściej koncentrują się na działaniach w mikroskali – w dzielnicach. Dlatego wdramy program „Plan dla dzielnic” z dyskusją dotyczącą potrzeb mieszkańców, warsztatami tematycznymi i wizją lokalną. Jeździmy do dzielnic i spotykamy się z mieszkańcami, którzy są organizatorami tych spotkań. Przychodzi dużo więcej ludzi niż na posiedzenia rady

dzielnicy. Okazuje się, że jest wiele rzeczy, które można zrobić z dnia na dzień, a czasami wymagających wręcz niewielkich inwestycji. I są przypadki, kiedy mieszkańcy mówią: „To, co robicie w skali całego miasta, jest potrzebne, ale dla nas ważniejsze jest coś innego – drobne inwestycje i remonty w naszej okolicy (chodniki, parkingi, zieleń itp.)”. Mieszkańcy coraz silniej żądają, by szybciej realizować to, co dla nich istotne. Przykład: dzielnica, która liczy ponad 20 tys. mieszkańców, do której wprowadzili się głównie młodzi ludzie. To najbardziej wymagający elektorat, ponieważ tworzą go osoby aktywne zawodowo, mające dzieci, więc w naturalny sposób kierują do nas wiele żądań. Po pierwsze: chcą żłobków, przedszkoli i szkół. Po drugie: miejsc rekreacyjnych. Po trzecie: jeżdżą samochodami, więc domagają się przebudowy skrzyżowań oraz rozbudowy dróg, które deweloperzy nie zawsze należąco zaplanowali i wykonali. Organizując spotkania, są świetnie przygotowani merytorycznie do dyskusji. Mają świadomość tego, że np. trzeba zmienić plan zagospodarowania przestrzennego czy też wykupić grunt, ale żądają przyjęcia i realizacji konkretnego kalendarza działań. To świetni partnerzy, wymagający, ale także angażujący się w fazę przygotowawczą wdrażanych zadań w zakresie koncepcji, dokumentacji czy pomocy w negocjacjach. Oni biorą odpowiedzialność za realizowanie w tej mikroskali sformułowanych zadań i planów. Taki będzie coraz częściej partner władzy lokalnej – wymagający mieszkańcy. Więcej – niektórzy, choć nadal to mniejszość, chcą aktywnie uczestniczyć w budowaniu wspólnej odpowiedzialności za całe miasto. Jesteśmy niewątpliwie świadkami przełomu w myśleniu o wspólnotach samorządowych.

Noty biograficzne

Krzysztof Burnetko – dziennikarz i publicysta. W latach 1988–2005 członek redakcji „Tygodnika Powszechnego”, następnie związany z tygodnikiem „Polityka”. Autor m.in. raportów o tematyce ustrojowo-prawnej.

Adam Gendźwiłł – dr hab., politolog, socjolog, geograf, adiunkt w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Bada samorządy, politykę lokalną i zachowania wyborcze. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Hubert Izdebski – profesor w SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym (Wydział Prawa), wieloletni dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Adwokat, radca prawny. Redaktor naczelny miesięcznika „Samorząd Terytorialny”. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Dawid Kopaczewski – od 2018 roku burmistrz Iławy, wcześniej – przedsiębiorca, aktywista. Założył grupę nieformalną Wspólna Iława, która skupiała miejskich działaczy. Od lat stara się zaktywizować lokalną społeczność i poruszać ważne dla miasta sprawy. Uczestnik Pracowni Samorządowej Fundacji im. Stefana Batorego.

Paweł Kubicki – dr hab., socjolog i antropolog kultury, adiunkt w Instytucie Studiów Europejskich Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor książki *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości* (2010) oraz raportu *Nowi mieszkańcy w nowej Polsce* (2011). Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Julita Łukomska – dr, adiunktka w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Badaczka samorządów, przede wszystkim lokalnych polityk finansowych, lokalnych usług publicznych, efektów reform i zmian zachodzących w samorządach oraz współpracy pomiędzy samorządami.

Iwona Sagan – prof. dr hab., kierowniczka Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej Uniwersytetu Gdańskiego. Prowadzi badania dotyczące polityki miejskiej i regionalnej oraz społeczno-ekonomicznego rozwoju obszarów metropolitalnych. Członkini Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Jako ekspert organizacji międzynarodowych do spraw reform administracji publicznej od 2014 roku pracuje m.in. w Armenii, Albanii, Czarnogórze, Kosowie, Macedonii, Serbii, Turcji, Bośni i Hercegowinie, a także Ukrainie. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Katarzyna Sztop-Rutkowska – dr nauk humanistycznych, wykładowczyni w Instytucie Socjologii Uniwersytetu w Białymstoku. Aktywistka społeczna, wiceprzewodnicząca zarządu w Fundacji SocLab i stowarzyszenia Energia Miast.

Joanna Wons-Kleta – od 2018 roku wójtka Pawonkowa na Śląsku, wcześniej (od 2010) radna. Absolwentka studiów Master of Business Administration programu Liderzy PAFW. Uczestniczka Pracowni Samorządowej Fundacji im. Stefana Batorego. Koncentruje się na polepszaniu warunków infrastrukturalnych swojej gminy oraz na wzmacnianiu potencjału społecznego.

Joanna Załuska – dyrektorka programu Masz Głos, Masz Wybór, członkini forumIdei Fundacji Batorego odpowiedzialna za problematykę samorządową.

Krzysztof Żuk – dr nauk ekonomicznych, wykładowca na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej oraz w Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie. Członek Komisji Ekonomii i Zarządzania Oddziału PAN w Lublinie. W latach 1990–2007 przewodniczący Rady Miasta Świdnik oraz zastępca prezydenta miasta Lublin. Od 2010 roku prezydent Lublina.

Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.:

Marta Lackowska, Radomir Matczak, Paweł Swianiewicz, Dawid Sześciło, Katarzyna Wojnar, **Indeks Samorządności 2023** (2023). Opracowany przez ekspertów forumidei Fundacji im. Stefana Batorego Indeks Samorządności jest pierwszą próbą kompleksowego uchwycenia zmian siły samorządu lokalnego oraz relacji rząd–samorząd na przestrzeni ostatnich lat (2014–2021). Indeks ilustruje alarmujący proces recentralizacji, dotyczący różne obszary polskiej samorządności. Kolejne edycje Indeksu Samorządności umożliwią systematyczną ocenę tej sfery o kluczowym znaczeniu dla jakości życia mieszkańców i mieszkańek Polski oraz dla kondycji polskiej demokracji.

Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom? (2023). Publikacja przedstawia 10 propozycji dotyczących poprawy relacji centrum–władze samorządowe, przygotowanych przez organizacje społeczne przed wyborami parlamentarnymi w 2023 roku w ramach akcji Propozycje Obywatelskie dla Polski.

Anita Abramowska-Kmon, Dominik Batorski, Mikołaj Cześnik, Paweł Marczewski, Kamil Rakocy, Justyna Salamońska, Marek Turlejski, Marcin Wojdat, **Czy wiemy, ile nas jest? O potrzebie reformy sposobu pomiaru liczebności i struktury populacji** (2023). Opracowana przez Fundację im. Stefana Batorego i Unię Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza publikacja zawiera analizę metodologii, na podstawie której liczona jest liczba ludności Polski, oraz wyników ostatniego spisu powszechnego, a także propozycje, jak udoskonalić statystyki publiczne.

Hubert Izdebski, **Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym – czy służy wzmocnieniu demokracji lokalnej?** (2023). Analiza konstytucyjności rozwiązań przyjętych w ustawie nowelizującej ustawę o referendum lokalnym, uchwalonej przez Sejm 9 marca 2023 roku.

Katarzyna Sztóp-Rutkowska, *Stan demokracji lokalnej a populizm. Komentarz* (2023). Jakie są przyczyny sukcesów prawicowego populizmu? Autorka pokazuje, że dyskurs populistyczny ma się dobrze wtedy, gdy na poziomie samorządu lokalnego nie udaje się zbudować demokratycznej wspólnoty i kultury.

Adam Gendźwiłł, Dorota Wiszejko-Wierzbicka, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym* (2022). Raport z badań nad społecznym postrzeganiem instytucji samorządowych, władz lokalnych i ich polityki. Celem badania było ustalenie m.in. tego, czy poczucie przywiązania do miejsca zamieszkania, patriotyzm lokalny oraz zakorzenienie w sieciach rodzinnych i sąsiedzkich znajdują odbicie w stosunku do władz samorządowych, a także w jaki sposób obywatele odnoszą się do pomysłów na (re)centralizację.

Paweł Swianiewicz, *Program Inwestycji Strategicznych dla terenów popegeerowskich: realne czy pozorne wsparcie?* (2022). Analiza realizacji programu skierowanego do gmin popegeerowskich. Autor pokazuje m.in., że większość z ponad 3 miliardów złotych trafiła do gmin, w których udział Państwowych Gospodarstw Rolnych w całości gruntów rolnych był niewielki.

Ryszard Łuczyn, *Lokalne społeczności a pandemia. Przykłady innowacji społecznych* (2022). Analiza rezultatów ankiety wysłanej w 2021 roku do wszystkich gmin w Polsce, konsultacji z organizacjami i samorządowcami uczestniczącymi w Akcji Masz Głos oraz Pracowni Samorządowej Fundacji im. Stefana Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. 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

W ostatnich latach obserwowaliśmy proces ograniczania samodzielności samorządu terytorialnego. Wyniki wyborów parlamentarnych w 2023 roku dają szansę na zmianę tej polityki. Jednak nie wystarczy proste przywrócenie stanu sprzed 2015 roku. Konieczne są przegląd zadań samorządu, dostosowanie finansowania, ale także pogłębienie samorządności zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, nie tylko w relacjach rządu i władz lokalnych, ale także między władzami lokalnymi a mieszkańcami. Wreszcie – potrzebna jest debata o kierunku systemowych zmian, a powinni w niej wziąć udział politycy, samorządowcy, eksperci i po prostu obywatele. Autorzy i autorki tekstów oraz uczestnicy zamieszczonej w naszej publikacji dyskusji – Krzysztof Burnetko, Adam Gendźwił, Hubert Izdebski, Dawid Kopaczewski, Paweł Kubicki, Julita Łukomska, Iwona Sagan, Dawid Sześciło, Katarzyna Sztop-Rutkowska, Joanna Wons-Kleta, Krzysztof Żuk – wskazują na zmiany konieczne do tego, aby samorząd mógł wypełniać funkcje, jakich dziś oczekują mieszkańcy i mieszkanki.