

Pomorski Thinkletter nr 1(16)/2024

# Samorządy – nowe otwarcie



K O N G R E S  
O B Y W A T E L S K I

Co o idei Samorządnej Rzeczpospolitej  
myślą dziś jej „ojcowie założyciele”?

Przewrót kopernikański w funkcjonowaniu samorządów  
– na czym polega, dlaczego go potrzebujemy?

Jak otworzyć samorządy na mieszkańców i NGO-sy?

Rola, kompetencje i przyszłość samorządowych regionów  
– co nas czeka, jak poprawić mechanizmy polityki regionalnej?

W jaki sposób wzmocnić fundamenty finansowe samorządów?

## Redakcja

dr Jan Szomburg  
Jan M. Szomburg  
Adam Leśniewicz  
Katarzyna Eron  
Marcin Wandałowski  
Eliań Strugała

## Wydawca



**Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową**

ul. Do Studzienki 63

80-227 Gdańsk

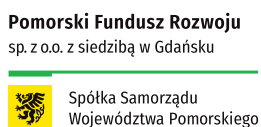
tel. +48 58 524 49 30

[ibngr@ibngr.pl](mailto:ibngr@ibngr.pl)

ISSN 2720-0310

Dofinansowano ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w ramach Programu „Pro Publico Bono”.

### Partnerzy



### Partnerzy numeru



## Spis treści

Idea samorządności i obywatelskości	15
W stronę samorządnej Rzeczypospolitej	41
Jaka rola i kompetencje samorządowych regionów – jakie mechanizmy polityki regionalnej?	72
Jaka rola i kompetencje samorządów regionalnych? – głosy marszałków	73
Jakie mechanizmy polityki regionalnej?	86
Jak efektywnie kształtować i finansować politykę regionalną w przyszłości?	123
Jaki model funkcjonowania samorządu wobec wyzwań przyszłości oraz zmieniających się preferencji i aspiracji mieszkańców?	155
Co zmieniło się w oczekiwaniach społecznych wobec samorządu i co z tego wynika?	199
Samorzady otwarte na społeczeństwo i NGO	207
Jak poprawić fundamenty finansowe samorządów?	234

**W numerze**

## IDEA SAMORZĄDNOŚCI I OBYWATELSKOŚCI



### Przewrót kopernikański w samorządach? \_\_\_\_\_ 16

dr **Jan Szomburg**, Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Inicjator Kongresu Obywatelskiego

Nasze samorządy terytorialne, przechodząc kolejne fazy rozwoju, dobrze przyczyniły się najpierw do rynkowo-demokratycznej transformacji po przełomie '89 roku, a później do modernizacji Polski. Dziś jednak stają wobec nowych, jeszcze trudniejszych wyzwań wymagających od nich swoistego „przewrotu kopernikańskiego” w kierunkach i sposobie funkcjonowania. Co jest jego istotą i na czym powinna polegać nowa rola mieszkańców i samorządowych liderów?



### Regiony dla obywatelskiej i samorządnej Rzeczypospolitej \_\_\_\_\_ 19

prof. **Jerzy Buzek**, Poseł do Parlamentu Europejskiego, b. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, b. Premier RP

Decentralizacja władzy w postaci stworzenia samorządów wojewódzkich i powiatowych stanowiła klucz do utworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego istotą jest współodpowiedzialność za sprawy publiczne. Samorządność to nie tylko rozwój materialny, ale również społeczno-moralny, dla którego tak ważne jest poczucie wspólnotowości. Do tworzenia dobra wspólnego potrzebna jest solidarność wszystkich obywateli – na wzór wciąż kulturowo obecnej „Solidarności”.



### Nie czyni szkód regionalnej subsydiarności – zasada, którą warto przestrzegać \_\_\_\_\_ 25

**Mieczysław Struk**, Marszałek Województwa Pomorskiego

Dokończenie reformy samorządowej jest obecnie jednym z najważniejszych wyzwań stojącym przed polskimi samorządowcami. „Trzecia fala decentralizacji” jest potrzebna dla domknięcia, ale też ugruntowania transformacji ustrojowej państwa. Konieczne jest nie tylko spojrzenie długofalowe, ale też powrót do źródeł, czyli ponowne odczytanie założeń zapisanych w obowiązujących ustawach. Tylko wtedy możliwe będzie wyzbycie się instytucjonalnych i prawnych wypaczeń nagromadzonych przez ostatnie lata i w rezultacie – przekierowanie państwa na kurs decentralizacyjny. W jaki sposób mądrze wykorzystać „potencjał” ustawowy reformy ustroju terytorialnego? Co powinniśmy zmienić już teraz, a co będzie wymagało szerokiej i rozciągniętej w czasie debaty publicznej?



### I sprawczość, i odpowiedzialność – miasto otwarte na mieszkańców \_\_\_\_\_ 32

**Aleksandra Dulkiewicz**, Prezydent Gdańska

Uczestnictwo we wspólnocie i aktywność społeczna są ważnymi czynnikami warunkującymi rozwój zarówno pojedynczych ludzi, jak i całych społeczności. Aktywni obywatele to *crème de la crème* każdej demokratycznej wspólnoty. Jak sprawić, żeby było ich więcej niż tych pasywnych? To wymagające pytanie – zmusza bowiem do namysłu nad prawami i obowiązkami wspólnotowego (współ)życia w mieście, u podstaw których leżą: wiara w sprawczość i poczucie odpowiedzialności.



### Plany ogólne – w kierunku świadomej polityki rozwoju \_\_\_\_\_ 36

prof. **Waldemar Stugocki**, Sekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Do końca 2025 r. każda polska gmina będzie zobligowana do przygotowania planu ogólnego, stanowiącego swoistą konstytucję rozwoju przestrzennego. Każdy taki plan powinien stanowić okazję do wykorzystania lokalnej przestrzeni w celu kreowania świadomej, długofalowej i zgodnej z oczekiwaniami lokalnych interesariuszy polityki rozwoju. Jak będzie wyglądał mechanizm tworzenia planów ogólnych? Dlaczego tak duży nacisk został położony na uspołecznienie tego procesu? Jakie ryzyka się z nim wiążą i w jaki sposób ich uniknąć?

## W STRONĘ SAMORZĄDNEJ RZECZPOSPOLITEJ



### Kulisy wielkiej zmiany. Jak wprowadzano samorząd w Polsce? \_\_\_\_\_ 42

prof. **Jerzy Stępień**, b. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego, b. Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Powrót do wielowiekowej tradycji samorządu terytorialnego odbywał się w przełomowym dla Polski czasie transformacji ustrojowej. Rozróżniono wówczas interes ogólny od lokalnego, wyrażając przy tym potrzebę znalezienia reprezentacji dla drugiego z nich. Ustalenie kształtu ówczesnych samorządów nie obyło się jednak bez długich dyskusji nad siatką pojęciową czy kwestią szczeblowości. Mimo wszystko ostatecznie zwyciężyły odważne wizje reformatorów. Jakie lekcje możemy wyciągnąć z realizacji idei samorządu w początkach III RP? Jak budować przyszłość Polski samorządnej w oparciu o doświadczenia pionierów?



### Samorząd terytorialny – współczesne wyzwania i oczekiwania \_\_\_\_\_ 47

prof. **Mirosław Stec**, Uniwersytet Jagielloński

1 stycznia 1999 r. obudziliśmy się, jak anonsowały ówczesne mass media, w nowej Polsce; w państwie, w którym tego dnia weszła w życie największa terytorialna reforma ustrojowa w jego nowoczesnej historii. W tym roku mija dokładnie ćwierć wieku od tego momentu. Jest to właściwa chwila, by zdać sobie sprawę z wagi tego faktu, z celów i konsekwencji reformy, a także zastanowić się, jakie są obecne oczekiwania polskiego społeczeństwa wobec samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kontekście wyzwań generowanych przez współczesny świat.



### Przyszłość samorządu a ewolucja kształtu Unii Europejskiej \_\_\_\_\_ 54

prof. **Leon Kieres**, b. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Projektowane w Unii Europejskiej zmiany w traktatowych regulacjach prawnych dotyczących samorządności terytorialnej wyraźnie wskazują na poszanowanie suwerenności państw w zakresie kształtowania ich ustroju oraz miejsca samorządu terytorialnego w systemie ustrojowym państw. Przydanie regionom samorządowym nowych uprawnień traktatowych obejmuje przede wszystkim regiony o kompetencjach prawodawczych wyłącznych. Jak kształtuje się obecnie sytuacja prawna jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa UE? W jakim kierunku ewoluuje?



### Reforma powiatowa – jej cele i ograniczenia wobec wyzwań przyszłości \_\_\_\_\_ 63

prof. **Irena Lipowicz**, b. Przewodnicząca Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, b. Rzeczniczka Praw Obywatelskich, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Drugim etapem reformy samorządu terytorialnego była reforma powiatowa z 1998 roku, która miała na celu usamorządowanie wspólnot powiatowych. Kluczowym jej założeniem było skoncentrowanie w powiecie kluczowych zadań o charakterze ponadgminnym przy jednoczesnej, ścisłej współpracy z najniższą jednostką samorządu terytorialnego. Niezwykle ważną okazała się także decentralizacja finansów państwa, aby władze powiatu mogły nimi swobodnie dysponować. Jakie były pozostałe cele reformy powiatowej? Z jakimi problemami borykały się wspólnoty powiatowe? Jakie wyzwania przyszłości przed nimi stoją? Czy sprostają wewnętrznym i zewnętrznym ograniczeniom?



### Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym – najważniejsze kwestie ustrojowe \_\_\_\_\_ 67

dr **Cezary Trutkowski**, Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego

Kształtowany ponad 30 lat temu ustrój samorządowy wymaga dostosowania do nowych czasów. Najważniejszym celem reform powinno być pobudzenie obywateli do świadomego przyjmowania współodpowiedzialności za rozwój lokalny. Obywatelki i obywatele powinni mieć większy wpływ na decyzje dotyczące realizacji polityk publicznych. Aby to się stało, konieczne jest większe upołączenie samorządu i odejście od menadżerskiego modelu zarządzania sprawami lokalnymi.

## JAKA ROLA I KOMPETENCJE SAMORZĄDOWYCH REGIONÓW – JAKIE MECHANIZMY POLITYKI REGIONALNEJ?

### Jaka rola i kompetencje samorządów regionalnych? – głosy marszałków



#### Przeciwdziałanie centralizacji – wzmacnianie samorządności \_\_\_\_\_ 74

**Adam Struzik**, Marszałek Województwa Mazowieckiego

25 lat funkcjonowania samorządów województw w Polsce to okres znacznie większej liczby osiągnięć niż niepowodzeń, ale przede wszystkim – czas zebrania niezwykle pouczających doświadczeń. Proces transformacji ustrojowej nie dokonałby się bez reformy samorządowej i administracyjnej, poprzedzonych długotrwałymi, a często burzliwymi, debatami. Pozwoliły one na wypracowanie takiego systemu, który z powodzeniem spełnia wymogi skutecznej realizacji przypisanych samorządom zadań. Pozostający w pewnych obszarach niedosyt to podstawa do podjęcia dyskusji na temat nowej wizji funkcjonowania samorządów w Polsce. Jakiej samorządności chcemy i jakiej potrzebujemy? W jaki sposób podnieść jakość działania samorządów w Polsce? Jak przygotować je do nowych zadań w przyszłości?



#### Silna wspólnota i samodzielność finansowa – filary samorządu \_\_\_\_\_ 78

**Andrzej Buła**, Marszałek Województwa Opolskiego

Historia powstania wspólnoty regionalnej województwa opolskiego jest naznaczona wieloma trudnościami i wielką niepewnością. Zagrożenie likwidacji województwa nie tylko nie osłabiło Opolan, ale wręcz zacieśniło współpracę między władzami samorządowymi, przedsiębiorcami, naukowcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych i mieszkańcami. Silna wspólnota regionalna pozwala nam również radzić sobie w obecnych – niepewnych i niestabilnych czasach. W jaki jednak sposób utrzymywać stałe zaangażowanie mieszkańców w sprawy regionu? Jakie skutki przynosi przemyślana współpraca samorządowców z lokalną społecznością, ale też przedstawicielami rządu czy Unii Europejskiej? Co jeszcze potrzebne jest dla efektywnego funkcjonowania samorządów?



#### Wspólna gra Polskich Regionów o przyszłość polityki spójności \_\_\_\_\_ 82

dr **Jakub Mielczarek**, Dyrektor Biura Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Nadrzędnym celem polityki spójności jest harmonijny rozwój państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie jesteśmy świadkami kluczowych zmian, służących dostosowaniu jej zasad do specyfiki danego kraju czy regionu. W czerwcu 2023 polscy marszałkowie, a potem także cały Europejski Komitet Regionów, zadeklarowali swój aktywny udział w nadchodzącej transformacji. Czy postulaty samorządowców faktycznie wpłyną na kształt polityki spójności po 2027 roku? Jakie powinny być główne obszary jej rozwoju i koncentracji?

### Jakie mechanizmy polityki regionalnej?



#### Zarządzanie wielopoziomowe, współdziałanie i partnerstwo – odpowiedź na samorządowe wyzwania przyszłości? \_\_\_\_\_ 87

dr **Jan Olbrycht**, poseł do Parlamentu Europejskiego

Reforma samorządowa pozwoliła nam odzyskać prawo do współdecydowania o polityce lokalnej. Budując Polskę samorządną, korzystaliśmy z doświadczeń państw Europy Zachodniej, prowadziliśmy wiele emocjonujących debat i rozmów, by w końcu określić i umocnić własną, lokalną tożsamość. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia samorządowe, przyszedł już czas, by pomyśleć o innych formach zarządzania sprawami publicznymi. Realizacja niektórych z nich wymaga podziału kompetencji oraz współdziałania wielu samorządów i typów administracji. W jaki sposób wdrożyć pomysł zarządzania wielopoziomowego opartego na partnerstwie? Czy podejście to osłabi istotę samorządności? Jak wykorzystają doświadczenie Unii Europejskiej w tym temacie?



## Polityka regionalna wobec (natury) wyzwań przyszłości \_\_\_\_\_ 91

prof. **Wojciech Dziemianowicz**, geograf społeczno-gospodarczy, regionalista, doradca samorządowy, Uniwersytet Warszawski

Najważniejszym zadaniem polityki regionalnej jest realizacja celów narodowych poprzez odpowiednie wykorzystanie potencjału poszczególnych regionów. Wraz z przejęciem władzy przez nowy rząd, zagadnienia dotyczące regionów mogą się wydawać mniej istotne w kontekście wagi działań naprawczych państwa w innych obszarach. Niemniej, konieczne jest wyznaczenie kluczowych zadań tej polityki i usytuowanie ich w kontekście celów rozwojowych Polski oraz panujących uwarunkowań klimatycznych, społecznych, gospodarczych i geopolitycznych. Przed jakimi wyzwaniami stoi obecnie polityka regionalna? W jaki sposób może przyczynić się do spełnienia planów rozwojowych Polski na poziomie rządowym?



## Między konkurencyjnością a spójnością – jaka rola regionów? \_\_\_\_\_ 95

**Jan Filip Staniłko**, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego, b. Dyrektor Departamentu Innowacji w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej, rozwój regionalny naszego kraju przebiega zgodnie z linią programową unijnej polityki spójności. Nie ma wątpliwości, że potrzebujemy większej autonomii w prowadzeniu polityki rozwojowej. Wiąże się to jednak ryzykiem zaostrzenia politycznych konfliktów o sposób dystrybuowania krajowych środków publicznych. Jak możemy się do tego przygotować? Skąd wziąć pieniądze na rozwój w obliczu zaniku finansowania z UE? Co na obecnym etapie rozwoju kraju powinno być rolą poszczególnych szczebli władzy publicznej? Jaką rolę w polityce rozwojowej powinny pełnić regiony?



## Polityka terytorialna wobec wyzwania efektywności \_\_\_\_\_ 100

dr **Piotr Żuber**, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Polityka spójności coraz częściej służy osiągnięciu horyzontalnych i sektorowych celów europejskich, podczas gdy marginalizacji ulega jej traktatowa rola osiągnięcia kohezji w układach terytorialnych. Większość unijnych polityk staje się zresztą „ślepa terytorialnie”, nie formułując celów i priorytetów działań w odniesieniu do przestrzeni (konkretnych terytoriów). Z drugiej strony, polskie samorządy, głęboko uzależnione finansowo od środków z UE, stosunkowo często wykorzystują je do realizacji projektów o małej skali oddziaływania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego. Wpływa to negatywnie zarówno na efektywność wydatkowania środków z UE, jak i na stopień wypełnienia celów, jakie wyznacza europejska i krajowa polityka terytorialna. Jak zmienić tę sytuację? Wydaje się, że potrzebna jest zarówno reforma polityki spójności, jak i zmiany w naszym polskim podejściu do polityki terytorialnej i finansowania JST.



## W polityce rozwoju potrzebujemy rewolucji, a nie ewolucji \_\_\_\_\_ 106

dr **Elżbieta Kozubek**, Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Ku rewolucyjnej przemianie polityki rozwoju skłania cywilizacyjny charakter współczesnych wyzwań oraz typowa dla turbulentnych czasów zmienność i złożoność. Elementem tej rewolucji powinno być przeformułowanie funkcji, jaką pełnią samorządy terytorialne. Dzięki swoim zdolnościom – szybkiego i elastycznego reagowania na nowe wyzwania oraz umiejętnościom efektywnej współpracy z innymi podmiotami na rzecz dobra wspólnego – mogą być remedium na wiele problemów. Nowe cywilizacyjne priorytety musimy jednak umiejętnie przełożyć na administracyjne instrumentarium i prawodawstwo – bez tego cele wielkiej transformacji nie przełożą się na zmiany w świecie rzeczywistym.



## Jak poprawić koordynację sektorowo-terytorialną? Regiony vs. państwo

110

prof. **Adam Drobnik**, Dziekan Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Transformacji Regionów, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Współczesny świat cechuje postępująca złożoność procesów społeczno-gospodarczych i środowiskowych. Wynika ona z poszukiwania rozwiązań dla wyzwań rozwoju, związanych m.in. z globalizacją, nowym układem sił na rynkach międzynarodowych, zmianami technologicznymi czy nierównościami rozwojowymi na poziomie regionalnym i lokalnym. Podejmowanie tych wyzwań wymaga wielopodmiotowego podejścia, uwzględniającego dialog z różnorodnymi interesariuszami, a także bardziej kompleksowe i skoordynowane spojrzenie na realizację interwencji publicznej. Niestety, stosowane dotychczas hierarchiczne postrzeganie ról pomiędzy poziomem centralnym a regionami oraz klasycznie, tj. „silosowo” formułowane polityki, są prostym „przepisem” prowadzącym do niskiej skuteczności interwencji publicznej. W jaki sposób podejść do tego problemu? Jak poprawić koordynację sektorowo-terytorialną?



## Samorząd transportowo otwarty

116

prof. **Tomasz Komornicki**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Istniejący od 25 lat – trójstopniowy – polski samorząd potrzebuje zreformowania oraz przededefiniowania obieranych dróg planowania przestrzennego. Z punktu widzenia obecnych uwarunkowań funkcjonowania, możliwe jest spojrzenie na trzy kierunki „nowego otwarcia” samorządu w tym zakresie – głębszą współpracę, elastyczność, a także nowe zadania oraz kompromisy. Konieczne zmiany warto rozpatrzeć na przykładzie transportu – sektora gospodarki, w którym zarówno w sferze inwestycyjnej, jak też organizacyjnej obserwujemy podział zadań i kompetencji pomiędzy administracją centralną oraz samorządową różnych szczebli. Jakie są potencjalne kierunki zmian, które mogą zwiększyć znaczenie samorządu w zintegrowanym rozwoju infrastruktury i organizacji systemów transportowych Polski? Czy możliwe jest wykorzystanie ich w szerszym, niż tylko transportowy, kontekście?

## Jak efektywnie kształtować i finansować politykę regionalną w przyszłości?



## Diagnoza i projekcja efektywnego systemu wspierania rozwoju regionalnego w oparciu o krajowe i regionalne instytucje rozwoju

124

dr **Marek Ignor**, Prezes Zarządu, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Regionalnych Funduszy Rozwoju

Efektywne (sprawne, skuteczne i ekonomicznie wydajne) mechanizmy kształtowania i realizacji polskiej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym krajowej i regionalnej, są warunkiem nieugrzęźnięcia w tzw. pułapce średniego wzrostu. Krytyczne znaczenie mają istniejące i możliwe do ulepszenia zasoby instytucjonalne i finansowe w dyspozycji sektora publicznego oraz finansów publicznych. Mechanizmy te należy tworzyć w sposób zrównoważony w sensie adekwatności instrumentów i szczebli struktur państwa dedykowanych do określonych działań i zadań. Jak zwiększyć komplementarność i efektywność instytucji krajowych i regionalnych odpowiadających w Polsce za finansowanie polityki rozwoju? Na jakich zasadach oprzeć reformę? Co przede wszystkim powinno się zmienić?



## Pomorski Fundusz Rozwoju – gotowi na nowe otwarcie

129

dr **Magdalena Pronobis**, Wiceprezeska Zarządu, Pomorski Fundusz Rozwoju

Mało kto wie, że idea regionalnego funduszu rozwoju narodziła się na Pomorzu. Początkowe ślady takiego pomysłu można odnaleźć w pierwszej strategii rozwoju województwa pomorskiego z 2000 roku i choć Pomorski Fundusz Rozwoju powstał ostatecznie dopiero w 2015 roku, to był on pierwszą taką instytucją w Polsce. Dziś – chcąc realizować nałożone nań zadania na miarę swojego potencjału – zupełnie nie mieści się w ramach nakreślonych nie tyle przez regulacje, co przez powszechną praktykę. Stale się rozwijamy i chcemy inspirować także inne regiony do podejmowania wysiłku tworzenia nowych standardów finansowania rozwoju regionalnego. Byłoby nam wszystkim łatwiej, gdyby otoczenie formalno-prawne nadążało za naszymi działaniami, a czasem nawet je wyprzedzało. Czego najbardziej potrzebują regionalne fundusze rozwoju do dalszego wzmocnienia swojej roli? Dlaczego warto im zaufać? Co w podejściu do przedsiębiorców różni je od instytucji sektora bankowego?





## Wielkopolski Fundusz Rozwoju – dużo zależy od nas samych \_\_\_\_\_ 134

**Wojciech Marcinkiewicz**, Prezes Zarządu, Wielkopolski Fundusz Rozwoju

Największym wyzwaniem planowania rozwoju regionalnego jest odpowiedź na pytanie, jak sfinansować określone strategie i cele. W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR) wskazano istotne potrzeby, takie jak konieczność zwiększenia efektywności zarządzania systemem finansowania oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i stroną gospodarczą. Równocześnie podano, że bardzo istotną rolę w tym zakresie mogą spełnić regionalne fundusze rozwoju (RFR). Warto jednak zwrócić uwagę, że znaczenia tych instytucji nie ograniczono wyłącznie do dostawcy kapitału, ale wskazano także na funkcję koordynacyjną systemu wsparcia zwrotnego w województwach. Do tego należałoby dodać funkcję kreatora rozwiązań zapewniających synergiczność oraz partnera w rozmowach dotyczących działań programowych. Dopiero takie postrzeganie ról RFR pozwoli w pełni wykorzystać ich potencjał.



## Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju – jak wydatkować i nadal mieć środki? \_\_\_\_\_ 138

**Kamila Radziecka**, Prezes Zarządu, Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju

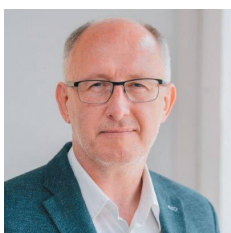
Społeczności lokalne i regionalne najlepiej funkcjonują wtedy, kiedy się samozarządzają. Pociąga to jednak za sobą odpowiedzialność za zapewnienie ciągłości działania oraz rodzi inne wyzwania – potrzeb jest dużo, a środków zawsze za mało. Konieczne są takie decyzje, które zminimalizują utratę kapitału i zapewnią tym samym ciągłość finansowania inwestycji rozwojowych w regionie. I tu właśnie pojawia się dylemat: co zrobić, żeby wydać, a jednak mieć? W jaki sposób dystrybuować środki unijne? Jak z tym problemem radzi sobie Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju?



## Podlaski Fundusz Rozwoju – wiarygodny partner na niepewną przyszłość \_\_\_\_\_ 141

**Artur Duda**, Prezes Zarządu, Podlaski Fundusz Rozwoju

W ostatnich latach władze samorządowe województwa podlaskiego z dużym zaangażowaniem podeszły do budowania spójności społeczno-gospodarczej regionu. Mając świadomość wyzwań związanych m.in. z peryferyjnością Podlaskiego, problemem starzejącego się społeczeństwa czy niedostatecznym poziomem przedsiębiorczości regionu, robią wszystko, by należycie wykorzystać dostępne im zasoby rozwojowe. Jak zoptymalizować ich dystrybucję? Co Podlaski Fundusz Rozwoju oferuje firmom? Jakie są cele województwa podlaskiego i szanse do wykorzystania w przyszłości?



## Podkarpacki Fundusz Rozwoju – być tam, gdzie przedsiębiorczość wymaga szczególnego wsparcia \_\_\_\_\_ 146

**Krzysztof Staszewski**, Prezes Zarządu, Podkarpacki Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.

Województwo podkarpackie, jak i cały region Polski Wschodniej, charakteryzuje się niższym poziomem konkurencyjności i przedsiębiorczości. Chociaż różnorodne mechanizmy unijne i krajowe pozwoliły w ostatnich latach osiągnąć wzrost gospodarczy, wyrównać poziom wyposażenia infrastrukturalnego oraz wzmocnić procesy gospodarczych przemian, to nadal wyzwaniem pozostaje zwiększenie skali inwestycji prywatnych, stworzenie skutecznych zachęt do innowacyjności czy zahamowanie migracji, zwłaszcza młodych, lepiej wykształconych mieszkańców. Elastyczne rozwiązania Podkarpackiego Funduszu Rozwoju dedykowane MŚP mogą w tym zakresie znacząco poprawić warunki dla lokalnego biznesu.



## Regionalny Fundusz Rozwoju Województwa Łódzkiego – jak przełamać prawne i instytucjonalne bariery rozwojowe? \_\_\_\_\_ 150

**dr Maciej Wejman**, Prezes Zarządu, Regionalny Fundusz Rozwoju Województwa Łódzkiego

Choć regionalne fundusze rozwoju są instytucjami stosunkowo młodymi w polskiej rzeczywistości prawnej i administracyjnej, możemy obserwować, jak dynamicznie rośnie ich rola i wpływ na faktyczną realizację polityk regionalnych. Z jakiego rodzaju hamulcami rozwojowymi mierzą się obecnie RFR? Co powinno się zmienić na gruncie prawa krajowego i unijnego, aby ich funkcjonowanie stało się jeszcze bardziej efektywne?

# JAKI MODEL FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU WOBEC WYZWAŃ PRZYSZŁOŚCI ORAZ ZMIENIAJĄCYCH SIĘ PREFERENCJI I ASPIRACJI MIESZKAŃCÓW?



## Samorządy wobec współczesnych trendów rozwojowych \_\_\_\_\_ 156

**Andrzej Halesiak**, ekspert ds. gospodarczych, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Decentralizacja jest ważnym elementem systemu społeczno-politycznego naszego państwa. Równocześnie stosunkowo rzadko uświadamiamy sobie faktyczną rolę samorządów. Tymczasem to one są kluczowym dostawcą różnego rodzaju usług publicznych. To na nie przypada ponad 50% wydatków na dobra i usługi, dokonywanych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Także blisko 50% nakładów inwestycyjnych sektora publicznego to projekty samorządowe. W rozmowach o przyszłości nie da się zatem uniknąć dyskusji o samorządach. W jaki sposób wzmocnić lokalne społeczności? Jak powinien wyglądać model samorządności na nowe czasy?



## Samorządy wobec wyzwań przyszłości – czynniki i kierunki zmian \_ 161

**Luk Palmen**, Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Współpracując z jednostkami samorządu terytorialnego przy tworzeniu strategii i programów, ciągle można jeszcze obserwować tendencję do silosowego wykonywania zadań. Niektórzy pracownicy dokładnie znają prawo oraz swój zakres obowiązków w odniesieniu do poszczególnych przepisów i wyłącznie na tym się skupiają. Do 2020 roku takie podejście nie stanowiło problemu, jednak w świetle obecnych problemów i wyzwań natury społeczno-politycznej, ekologicznej czy technologicznej, dotychczasowe działania wymagać będą kompleksowego podejścia. Jakie wyzwania są najpilniejsze i najistotniejsze dla samorządów? Jakie kierunki zmian warto poddać pogłębionej, wieloaspektowej dyskusji? Jak zwiększyć adaptacyjność i odporność lokalnych społeczności?



## Samorząd przyszłości – na czym polega? \_\_\_\_\_ 167

prof. **Tadeusz Truskolaski**, Prezydent Białegostoku, Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich

Stoimy dziś, jako społeczeństwo, przed wieloma wyzwaniami, którym musimy sprostać dla dobra przyszłych pokoleń. Lepsze jutro zależy od nas wszystkich, dlatego musimy połączyć siły. W tym celu warto zastanowić się nad samorządem przyszłości. Co jest jego istotą? Jakie drogi do niego prowadzą? Czy można wykorzystać do tego doświadczenie wspólnego pokonywania codziennych wyzwań?



## Nowy model funkcjonowania samorządów potrzebny od zaraz \_\_\_\_\_ 171

prof. **Adam Gendźwiłł**, Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

Społeczne zaufanie do samorządów lokalnych przez lata bazowało na tzw. micie założycielskim o doskonale przeprowadzonej transformacji, który w dzisiejszych realiach coraz bardziej traci na swej wartości oraz aktualności. Potrzebny jest nowy sposób patrzenia na samorządy i samorządność, wolny od przeszłych tęsknot i fantazmatów, a w zamian – skupiony na realnych wyzwaniach, które czekają tuż za rogiem. Jak poprawić sposób inwestowania samorządu? Jak zapewnić mu większą autonomię? Co zrobić, by był bardziej obywatelski?



## Zagęszczenie pola szans – klucz do rozwoju nowego otwarcia \_\_\_\_\_ 175

**Wojciech Kłosowski**, specjalista ds. rozwoju lokalnego, doradca w Związku Miast Polskich, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Nowe otwarcie w samorządach jest potrzebne nie dlatego, że stary model rozwoju znudził nas, tylko dlatego, że był to model wymyślony dla rzeczywistości, której już nie ma. Świat trwale utracił stabilność i przestały w nim działać „stare dobre rozwiązania”. Pojawiły się zupełnie nowe wyzwania. Samorządy muszą od nowa odpowiedzieć sobie dziś na dwa fundamentalne pytania. Po pierwsze – czym dzisiaj, w warunkach turbulentnego świata, jest rozwój lokalny? I po drugie – jaka samorządność jest potrzebna dla sensownej realizacji tego (na nowo rozumianego) rozwoju?



## Jak wykorzystać *user experience* do naprawy demokracji lokalnej? — 179

**Marcin Skrzypek**, Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN”,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Uzdrowienie naszego kraju zależy od wprowadzenia konsekwentnej polityki podnoszenia jakości usług publicznych. W tym celu należy oprzeć się o doświadczenie obywateli – ich *user experience*. Jedyne odwołanie się do ich oczekiwań przywróci podmiotowość ludziom i sens demokracji.



## Samorząd wobec nowej rzeczywistości komunikacyjno-kulturowej — 183

prof. **Jan Fazlagić**, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Żyjemy w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Szczególnie w sferze komunikacyjno-kulturowej powstaje coraz więcej nurtów i zjawisk, jak „wokeizm” czy *cancel culture*, nie do końca zrozumiałych dla przedstawicieli starszego pokolenia. Życie młodych ludzi przeniosło się do internetu, co powoduje wysyp liderów opinii – samozwańczych „proroków”, którzy jedynie pozornie wcielają w życie ideę obywatelskiego zaangażowania. W jaki sposób samorządy powinny zareagować na nową rzeczywistość komunikacyjno-kulturową? Jak wykorzystać rosnący wpływ mediów społecznościowych? Na czym powinna opierać się współczesna komunikacja między mieszkańcami? Kim są „piętnastominutowi prorocy”?



## Silosy komunikacyjne i decyzyjne – dlaczego musimy z nich wyjść? — 187

**Aldo Vargas-Tetmajer**, Krajowy Punkt URBACT, Związek Miast Polskich

Obecny samorząd lokalny w Polsce powstał w ramach zasadniczej zmiany systemu zarządzania krajem po 1989 roku. Jego koncepcję tworzone pod presją historycznej potrzeby, z minimalnym tylko udziałem raczkującego społeczeństwa obywatelskiego. Ponieważ samorząd gminy miał od początku zadania odpowiadające wielu dziedzinom, administrację samorządową zaplanowano jako strukturę oddzielnych komórek branżowych. Powstały wydziały i referaty odpowiedzialne za odrębne zakresy spraw uregulowane branżowymi ustawami, które z biegiem lat zamieniły się w niewidzące się nawzajem silosy, wykazujące niską tendencję do współpracy. Jakże są konkretne skutki funkcjonowania takiego modelu? W jaki sposób przełamać bariery pomiędzy silosami komunikacyjnymi i decyzyjnymi?



## Era prefabrykatów w polskich miastach? — 191

**Robert Jędrzejowski**, Prezes Zarządu, Pekabex

Budownictwo prowadzone w oparciu o prefabrykаты zdobywa w ostatnich latach coraz większą popularność, również wśród samorządów. Przy ich wykorzystaniu można wybudować m.in. budynki mieszkalne, różnego rodzaju obiekty użyteczności publicznej, a nawet dworce. Za tego typu budownictwem przemawiają dziś w sposób szczególny trzy jego cechy – szybkość realizacji inwestycji, przewidywalność cenowa oraz możliwa proekologiczność. Z czego one wynikają? Jakże jeszcze zalety wiążą się z tym podejściem?

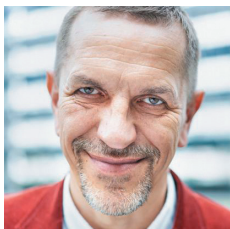


## Wymiana oświetlenia – katalizator zielonej transformacji samorządów? — 195

**Tomasz Książek**, Prezes Signify Poland

Europejski Zielony Ład to niezwykle kompleksowa inicjatywa Unii Europejskiej obejmująca działania na rzecz klimatu. Związana z nią zielona transformacja przebiegać będzie na wielu płaszczyznach i wymusi znaczące zwiększenie udziału energii odnawialnych w bilansie energetycznym, a także infrastrukturalną przemianę związaną z elektryfikacją transportu i systemów grzewczych dla budynków. Koszty związane z dostosowaniem sieci elektroenergetycznych do zachodzących zmian są ogromne. Transformacja oświetlenia w kierunku technologii LED i zintegrowanych systemów zarządzania może być czynnikiem optymalizującym i przyspieszającym tę transformację. Czy modernizację infrastruktury oświetleniowej można jednak przeprowadzić szybko? Kiedy odczujemy jej efekty w postaci wymiernych oszczędności?

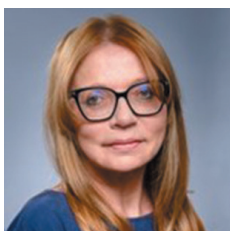
## CO ZMIENIŁO SIĘ W OCZEKIWANIACH SPOŁECZNYCH WOBEC SAMORZĄDU I CO Z TEGO WYNIKA?



### Tętnice i bajpasy – obywatelskie zaangażowanie w samorząd \_\_\_\_\_ 200

prof. **Jarosław Flis**, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński

Tętniące życiem obywatelskim samorządy to podstawa zdrowego społeczeństwa. Świeża krew oddolnej aktywności ma szczególne znaczenie dla kondycji władzy publicznej. Bez niej władza łatwo się może rozleniwic i zgnuśnić. Zajęta sama sobą zacznie ignorować realne problemy, obrastając niezrozumiałymi dla otoczenia procedurami. Lecz zbiorowe działanie wiąże się właśnie z procedurami bardziej, niż to się zdaje. Kluczem jest to, by samoistnie rodząca się u mieszkańców potrzeba działania nie była blokowana. By ci, którzy zawodowo zajmują się wspólnymi sprawami, mieli – dobrze rozumiany – interes w zagospodarowywaniu takich właśnie potrzeb. Jakie słabości istnieją w obecnym systemie wyboru władzy samorządowej? Co warto poprawić? Jak podtrzymać szczerą troskę samorządowców i mieszkańców o dobro wspólne?



### Samorządy wobec starych i nowych oczekiwań społecznych \_\_\_\_\_ 203

prof. **Ewa Maria Marciniak**, Uniwersytet Warszawski, Katedra Socjologii Polityki i Marketingu Politycznego, CBOS

Zbliżające się wybory samorządowe aktywizują refleksję na temat roli samorządów, istoty samorządności i wynikającego z niej potencjału, a także ograniczeń oraz – co wydaje się zazwyczaj *leitmotiv'em* – oczekiwań mieszkańców wobec swoich nowych/starych władarzy. Temat wyborów ożywa na ogół za sprawą działaczy samorządowych czy lokalnych działaczy partyjnych. To oni budują kontekst dla kampanii wyborczych; kontekst koniecznej kontynuacji lub zmiany, wpływający na treść i zakres oczekiwań obywateli opowiadających się za lub przeciw. Lider, społeczność lokalna, rządzenie lokalne to swoista triada, która wyznacza ramy oczekiwań wobec zbliżających się wyborów. Jaka jest jej specyfika w kontekście fundamentalnych przemian społeczno-politycznych? Jak osiągnąć symetrię w relacji lider-obywatele? Jakiej polityki oczekują dzisiaj społeczności lokalne?

## SAMORZĄDY OTWARTE NA SPOŁECZEŃSTWO I NGO



### Samorządność otwarta na społeczeństwo \_\_\_\_\_ 208

dr **Wojciech Szczurek**, Prezydent Gdyni

**Michał Guć**, Wiceprezydent Gdyni ds. innowacji



Mieszkańcy polskich miast coraz częściej chcą mieć realny wpływ na decyzje podejmowane na szczeblu lokalnym – zarówno w zakresie współdecydowania o kształcie inwestycji, które proponuje samorząd, jak również w obszarze inicjowania pewnych zmian w swoim najbliższym otoczeniu. Czy polscy samorządowcy są na to gotowi? Jaką rolę w zakresie zwiększania partycypacji i aktywności mieszkańców powinny odgrywać nasze miasta? Które doświadczenia Gdyni mogłyby stanowić inspirację dla innych?



## Inkluzja – zadanie dla całego samorządu i wszystkich polityk \_\_\_\_\_ 212

**Marta Siciarek**, Instytut Miast Praw Człowieka

O relacji samorządów ze społeczeństwem obywatelskim i NGO można by mówić długo i z wielu perspektyw. Trudno obecnie spotkać organizację pozarządową, która nie byłaby przeciążona zadaniami związanymi z inkluzją, integracją imigrantów i równym traktowaniem, które – w ich odczuciu – ceduje na nie samorząd. Z drugiej strony samorządowy aparat urzędniczy także ugina się pod swoimi zobowiązaniami i ograniczeniami. Oba stronom brakuje wzajemnego zrozumienia oraz uzgodnienia swoich ról, zakresów odpowiedzialności, zadań, a czasem po prostu wymiany informacji. Jak usprawnić współpracę między samorządami, NGO a obywatelami\_kami? Czy pełna inkluzywność jest możliwa?



## Rola NGO w rozwoju lokalnym i transformacji usług publicznych \_\_\_\_ 217

**Piotr Frączak**, Prezes, Stowarzyszenie Dialog Społeczny

Samorząd lokalny nie może istnieć bez niezależnych organizacji pozarządowych. Jednocześnie relacje między samorządem a NGO nie zawsze układały się w sposób harmonijny, m.in. ze względu na wieloletnie naruszanie autonomii tych podmiotów przez władzę centralną. Konieczne jest zatem wzmocnienie konstytucyjnej zasady pomocniczości, tak aby przywrócić przysługujące im uprawnienia. W sytuacji obustronnej samodzielności, współpraca między obywatelami i ich organizacjami oraz samorządowcami ma szansę stać się ważnym elementem spajającym i rozwijającym wspólnotę. Dlatego ważne jest wzmocnianie sektora organizacji pozarządowych, który buduje wspólnotę aktywnych obywateli?



## Jak dostosować partycypację lokalną i regionalną do współczesnych wyzwań? \_\_\_\_\_ 222

**Katarzyna Eron**, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

**Elián Strugała**, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Niepewna przyszłość wymaga otwarcia się na współpracę i współdecydowanie wielu podmiotów życia publicznego. Jak to jednak zrobić? Poczucie braku sprawczości jest nadal silne w polskim społeczeństwie, a wielorakość technik partycypacji obywatelskiej oraz relatywna nowość tych form nie ułatwia zadania decydentom starającym się zwiększyć aktywność obywatelską. Czy istnieją jakieś lepsze i gorsze formy partycypacji? A może najważniejszy jest cel i dopasowanie do specyfiki lokalnej społeczności? Czym różnią się konsultacje społeczne, panel obywatelski i *world café*? Co się sprawdzi w danej kwestii, a co może okazać się przerostem formy nad treścią?



## Lokalna odporność budowana na kapitale społecznym \_\_\_\_\_ 229

**Marcin Skrzypek**, Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN”,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Są wyzwania, z którymi żadne instytucje nie poradzą sobie bez wsparcia społeczeństwa. Pomoc humanitarna dla rodzin z Ukrainy w 2022 roku była pokazem siły kapitału społecznego w zarządzaniu kryzysowym. Warto z tej lekcji wyciągnąć wnioski na przyszłość. Aby było to możliwe, konieczne jest jednak lepsze zrozumienie, co tak naprawdę wydarzyło się w tym czasie. Jaka była skala tej akcji i społeczne motywacje?

## JAK POPRAWIĆ FUNDAMENTY FINANSOWE SAMORZĄDÓW?



### System finansowania samorządów w Polsce – jak go usprawnić i uczynić bardziej sprawiedliwym? \_\_\_\_\_ 235

prof. **Wojciech Misiąg**, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Instytut Badań i Analiz Finansowych

W obecnych, polskich realiach warunki konieczne do sprawnego funkcjonowanie samorządu terytorialnego nie są niestety spełnione. Niezbędna jest zatem gruntowna reforma, m.in. w zakresie procedur stanowienia prawa czy w przestrzeni edukacji. Wiele trzeba też usprawnić w systemie organizacji i finansowania działalności samorządu terytorialnego. W jaki sposób go przebudować? Czy możliwe jest uzyskanie modelowego systemu finansowania samorządów? Jakie regulacje powinny zostać wprowadzone, a które zniesione?



### Jaka reforma finansowania samorządu terytorialnego? \_\_\_\_\_ 239

prof. **Dariusz Adamski**, Dyrektor Instytutu Finansów

Po latach nieudolnie prowadzonej polityki finansowej, samorząd terytorialny zmaga się obecnie z wieloma problemami strukturalnymi. Należą do nich, m.in.: rosnące niedofinansowanie działalności oświatowej, kontrowersje wokół rządowych funduszy dotacyjnych czy słabość obowiązującego modelu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jakie są pozostałe dysfunkcje systemu finansowania? Jak uwolnić potencjał rozwojowy samorządów? Co zrobić, by poprawić ich wydolność finansową?

# **IDEA SAMORZĄDNOŚCI I OBYWATELSKOŚCI**

# Przewrót kopernikański w samorządach?



## dr Jan Szomburg

Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową,  
Inicjator Kongresu Obywatelskiego

**Nasze samorzady terytorialne, przechodząc kolejne fazy rozwoju, dobrze przyczyniły się najpierw do rynkowo-demokratycznej transformacji po przełomie '89 roku, a później do modernizacji Polski. Dziś jednak stoją wobec nowych, jeszcze trudniejszych wyzwań wymagających od nich swoistego „przewrotu kopernikańskiego” w kierunkach i sposobie funkcjonowania. Co jest jego istotą i na czym powinna polegać nowa rola mieszkańców i samorządowych liderów?**

Rozwój naszych samorządów przebiegał dotychczas zgodnie z hierarchią potrzeb znaną z piramidy A. Masłowa. Odtworzony w Polsce w latach 90. samorząd terytorialny musiał najpierw skupić się na potrzebach podstawowych (egzystencjalnych), by następnie iść „w górę” – ku potrzebom wyższego rzędu.

W pierwszej fazie zbudowano więc **podstawy organizacyjne** działania samorządów. Wyszła z tego całkiem sprawna w obsłudze mieszkańców administracja (z której jesteśmy generalnie zadowoleni) – zdolna do samodoskonalenia, o czym świadczy np. wyższy poziom cyfryzacji niż w Niemczech. Następnie dokonano ogromnego **skoku inwestycyjnego**, wyrwającego nas z zapóźnień w sferze „twardej”, technicznej infrastruktury, budując m.in. drogi, wiadukty, obwodnice, wodociągi, systemy kanalizacyjne czy zagospodarowania odpadów. Działania te nie były specjalnie trudne czy obciążone ryzykiem – deficyty rysowały się aż nadto wyraźnie. Samorządowcy mogli ze spokojem przecinać wstęgi, bo niemal każdy projekt okazywał się „strzałem w dziesiątkę”. Realizacja szerokich programów inwestycyjnych wymagała bardziej umiejętności technokratycznych niż wysublimowanych metod konsultacji, uwzględniania sprzecznych interesów czy trafnego odczytywania niejasnych wyzwań przyszłości.

Zaraz potem samorzady przechodziły do kolejnej fazy – **przyciągania inwestorów i wspierania biznesu**.

W sytuacji niedoboru miejsc pracy, było to racjonalnie uzasadnione działanie, odpowiadające na ówczesne potrzeby. Konkurencja pomiędzy samorządami znów przebiegała jednak bardziej wokół czynników „twardych” niż tych „miękkich” (aktywa niematerialne) – prowadzących do lepszego zarządzania i synergii oraz lepszego, bardziej efektywnego wykorzystania zasobów.

Dziś żyjemy już w innej rzeczywistości. Po pierwsze, jako kraj demograficznie się kurczymy. Z rynku pracy już ubywa corocznie ok. 100-150 tys. osób zdolnych do pracy, a te procesy za 5-7 lat jeszcze przyspieszą. Wchodzimy w okres, w którym **to nie kapitał, a praca będzie wąskim gardłem rozwoju**. Oczywiście możemy liczyć, że automatyzacja, cyfryzacja i technologie oparte na sztucznej inteligencji pozwolą nam przejść to załamanie łagodniej, ale ich realnego wpływu na rynek pracy nikt odpowiedzialny nie podejmie się dzisiaj jednoznacznie oszacować. Wszystko wskazuje na to, że wyludniające się gminy i miasta przechodząc będą mniejszy lub większy kryzys zmuszający do łączenia zasobów i konsolidacji lub wręcz korekt ustrojowo-administracyjnych.



”

**Wchodzimy w okres, w którym to nie kapitał, a praca będzie wąskim gardłem rozwoju. Oczywiście możemy liczyć, że automatyzacja, cyfryzacja i technologie oparte na sztucznej inteligencji pozwolą nam przejść to załamanie łagodniej, ale ich realnego wpływu na rynek pracy nie sposób dziś oszacować.**

Równocześnie weszliśmy już w fazę wielkiej, **zielonej transformacji**, czyli takiego rozwoju i takich inwestycji, które nie będą szkodliwe dla klimatu i środowiska lub będą mitygowały wpływ zmian klimatycznych. Chodzi głównie o dekarbonizację wszystkich dziedzin funkcjonowania człowieka, zmniejszenie zasobochłonności produkcji, budowanie obiegów zamkniętych wykorzystujących surowce wtórne, termomodernizację budynków i zachowanie bioróżnorodności. Zielona transformacja to jednak również **warunek utrzymania naszej konkurencyjności** w UE, a właściwie w całym świecie Zachodu. Nie możemy mieć tu złudzeń – to jest także gra gospodarcza i biznesowa. Z „brudnym” i drogim prądem zostaniemy wyeliminowani z pozycji wartościowego poddostawcy dla europejskiego centrum, które będzie grało na swoją reindustrializację (ale tym razem już w postaci zielonego i zautomatyzowanego przemysłu).

Osoby, którym powierzamy władzę w ramach naszych „małych ojczyzn”, będą zatem zmuszone odpowiadać na zupełnie inne wyzwania niż dotychczas. W turbulentnej i złożonej rzeczywistości, gdzie wszystko ze wszystkim jest połączone i od siebie nawzajem zależne, **nie ma już gotowych wzorców postępowania**. Tu można nie trafić z inwestycjami, można je przeskalować, źle zsynchronizować – można sobie zrobić krzywdę na przyszłość, zwłaszcza wobec ogromnej presji na wydatkowanie w krótkim czasie skumulowanych setek miliardów środków z KPO i polityki spójności.

”

**Osoby, którym powierzamy władzę w ramach naszych „małych ojczyzn”, będą zmuszone odpowiadać na zupełnie inne wyzwania niż dotychczas. W turbulentnej i złożonej rzeczywistości, gdzie wszystko ze wszystkim jest połączone i od siebie nawzajem zależne, nie ma już gotowych wzorców postępowania.**

Technokratyzm, powielanie „gotowych rozwiązań” i dotychczasowe, paternalistyczne metody zarządzania samorządami nie będą się już sprawdzały. Kluczowe znaczenie dla przyciągania i utrzymywania mieszkańców będzie miała jakość usług publicznych i niepublicznych, mająca bezpośredni wpływ na jakość życia i możliwości samorealizacji mieszkańców. To **ludzie staną się najważniejsi**: ich potrzeby, aspiracje, preferencje, ich style życia i ich rodzinne czy indywidualne „polityki”. **Kapitał przepłynie tam, gdzie będą ludzie** – utalentowani, kreatywni, energiczni, posiadający wysokie kompetencje i wiedzę, szukający możliwości samorealizacji i dobrego życia.

”

**To ludzie staną się najważniejsi: ich potrzeby, aspiracje, preferencje, ich style życia i ich rodzinne czy indywidualne „polityki”. Kapitał przepłynie tam, gdzie będą ludzie – utalentowani, kreatywni, energiczni, posiadający wysokie kompetencje i wiedzę, szukający możliwości samorealizacji i dobrego życia.**

Potrzebny będzie więc swoisty **przewrót kopernikański** – nie „obywatel dla władzy i biznesu”, ale „władza i biznes dla obywatela”. Nie zbiór luźnych, pojedynczych przedsięwzięć, ale tworzenie całych ekosystemów (sieci) rozwojowo-funkcjonalnych synchronizujących wszystkie sektory: publiczny, biznesowo-rynkowy i społeczno-obywatelski. Nie technokratyzm i paternalizm, ale prawdziwe otwarcie się na różnorodne formy partycypacji obywatelskiej, na krytykę, na korzystanie z *user experience*. Nie model „Zosi Samosi”, w którym administracja samorządowa stara się robić wszystko sama, ale tworzenie warunków samoorganizacji obywateli oraz rozwoju oddolnych sieci rozwiązywania problemów i zaspokajania zmieniających się potrzeb, w oparciu o współinwestowanie, współużytkowanie i współdzielenie. Rolą samorządów będzie więc stymulowanie rozwoju nowoczesnej tkanki społecznej – wspólnoty otwartej na świat, kreatywnej, a jednocześnie zakorzenionej lokalnie. I to nie tylko symbolicznie, narracyjnie, ale także sprawczo i praktycystycznie – przez współkreowanie realiów życia.

”

**Potrzebujemy swoistego przewrotu kopernikańskiego w samorządach. Już nie „obywatel dla władzy i biznesu”, ale „władza i biznes dla obywatela”. Nie zbiór luźnych, pojedynczych przedsięwzięć, ale tworzenie całych ekosystemów rozwojowo-funkcjonalnych synchronizujących wszystkie sektory. Nie technokratyzm i paternalizm, ale prawdziwe otwarcie się na różnorodne formy partycypacji obywatelskiej, na krytykę, na korzystanie z *user experience*. Nie model, w którym administracja samorządowa stara się robić wszystko sama, ale tworzenie warunków samoorganizacji obywateli oraz rozwoju oddolnych sieci rozwiązywania problemów i zaspokajania zmieniających się potrzeb.**

Syntetyzując różne trendy, procesy i wyzwania, można powiedzieć, że czeka nas **zmiana cywilizacyjna**. Samorządowcy muszą przyjąć nową – znacznie szerszą – filozofię działania – porzucić podejście silosowe i patriarchalne, a nabyć zdolności do postrzegania rozwoju swoich „małych ojczyzn” w sposób całościowy, międzysektorowy i długofalowy, doceniając nie tylko materialne, ale i niematerialne aktywa (kapitał ludzki, wiedza, dane). Stworzyć samorząd **oparty na ludziach – ich energii, kreatywności i współodpowiedzialności**. Wśród kandydatów w nadchodzących wyborach szukajmy takich przedstawicieli, którzy to rozumieją i będą w tym kierunku działać.

### O autorze

Dr **Jan Szomburg** – współzałożyciel, wieloletni Prezes, a obecnie Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, inicjator Kongresu Obywatelskiego. Promotor publicznej refleksji i debaty nad tożsamością i wspólnotowością Polaków. Doktor nauk ekonomicznych. Współtwórca polskiej myśli transformacyjnej dotyczącej gospodarki. Autor wielu opracowań na temat kulturowych przesłanek i uwarunkowań rozwoju. Wydawca serii wydawniczej „Wolność i Solidarność” (od 2005). W latach 80. zaangażowany w gdańskiej „Solidarności”, w stanie wojennym współpracował z podziemiem. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego.

# Regiony dla obywatelskiej i samorządnej Rzeczypospolitej



## prof. Jerzy Buzek

Posel do Parlamentu Europejskiego, b. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, b. Premier RP

**Decentralizacja władzy w postaci stworzenia samorządów wojewódzkich i powiatowych stanowiła klucz do utworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego istotą jest współodpowiedzialność za sprawy publiczne. Samorządność to nie tylko rozwój materialny, ale również społeczno-moralny, dla którego tak ważne jest poczucie wspólnotowości. Do tworzenia dobra wspólnego potrzebna jest solidarność wszystkich obywateli – na wzór wciąż kulturowo obecnej „Solidarności”.**

Dwudziesta piąta rocznica ustanowienia samorządowych województw w Polsce, a także wzmocnienia ich roli oraz znaczenia przez samo tylko zmniejszenie liczby województw z 49 do 16, jest dobrą okazją do oceny wpływu samorządności obywatelskiej i rzeczywistej decentralizacji państwa na warunki rozwojowe kraju oraz bilansu zysków i strat, które ta zmiana przyniosła.

Rozpocznę od istotnego stwierdzenia, że decyzje podejmował wtedy rząd koalicyjny, którego zaplecze polityczne, wszystkie partie oraz organizacje obywatelskie powoływały się na dziedzictwo Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Naturalne niejako było więc, że punktem odniesienia decyzji rządowych był program NSZZ „S” z I Zjazdu w 1981 roku zatytułowany „Rzeczpospolita Samorządna”. Odniesiono się tam do sytuacji panującej wówczas w Polsce, a którą charakteryzowały jednoznacznie takie fragmenty: „Dotychczasowy sposób rządzenia krajem oparty na wszechwładzy centralnych instytucji partyjno-państwowych prowadził kraj do ruiny (...) Państwo ma służyć człowiekowi, a nie panować nad nim; organizacja państwowa ma służyć społeczeństwu i nie może być utożsamiana z jedną partią polityczną”.

Kluczowych rozwiązań problemów nagromadzonych w centralistycznie i monopartyjnie zarządzanym kraju należało szukać – zdaniem 900 delegatów Solidarności zebranych w Hali Olivii w Gdańsku w rok po utworzeniu NSZZ „Solidarność” – w zasadniczej zmianie systemu zarządzania krajem, co zapisano w sposób następujący: „Chcemy rzeczywistego uspołecznienia systemu zarządzania i gospodarowania. Dlatego dążymy do polski samorządnej (...) Dzisiejsza sytuacja kraju postawiła przed nami konieczność stworzenia programu o różnym zakresie (...) programu drogi do samorządnej Rzeczypospolitej”. W tekście programu zawarto szereg zapisów uściślających zasady działania i wagę samorządu terytorialnego, zapisów zgodnych zresztą, jak się potem okazało, z opublikowaną później Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (EKST). Program zawiera w podsumowaniu ważne zdanie: „Droga ku samorządnej Rzeczypospolitej jest jedyną drogą, by Polska – silna wewnątrz – stała się wiarygodna jako równorzędny partner dla innych narodów”.

”

**Kluczowych rozwiązań problemów nagromadzonych w centralistycznie i monopartyjnie zarządzanym kraju należało szukać – zdaniem 900 delegatów Solidarności zebranych w Hali Olivii w Gdańsku w 1981 roku – w zasadniczej zmianie systemu zarządzania krajem.**

Nic w tym dziwnego, że rząd, kierujący się takim przesłaniem, oparł przemianę zarządzania państwem na idei głębokiej decentralizacji i obywatelskiej samorządności oraz na wprowadzeniu samorządowych województw, a także dodatkowo samorządowych powiatów. Należy przypomnieć, że wcześniej, w 1990 roku, wprowadzono w pełni samorządowy szczebel gminny, a dokonał tego Senat, Sejm i rząd, w których byli wprawdzie obecni przedstawiciele ustępującego systemu, ale programowo zdecydowaną przewagę miały koncepcje wypracowane przez NSZZ „S”.

Uzasadnieniem dla decentralizacji i samorządności nie były oczywiście same tylko przekazy historyczne – decyzje podejmowaliśmy wszak po 16 latach od Zjazdu „S”. Swój wpływ miały również lekcje z trudnego okresu stanu wojennego w Polsce, pierwszych lat wolności oraz demokracji, a zwłaszcza doświadczenia krajów Zachodu, w tym wnioski z przygotowywania wspomnianej EKST. Fundamentalne znaczenie miały również nasze intensywne przygotowania do akcesji do Unii Europejskiej – przyszłe członkostwo wymagało zasadniczych zmian strukturalnych w kluczowych dla funkcjonowania państwa i gospodarki sektorach: opieka zdrowotna, edukacja, system emerytalny czy górnictwo. Z pewnością jednak największą wagę przywiązywaliśmy do reformy administracyjno-samorządowej. Warto dodać, że rząd, którym miałem zaszczyt kierować w latach 1997-2001, prowadził przez cały ten okres negocjacje akcesyjne z Unią Europejską, przygotował stanowisko Polski we wszystkich 29 obszarach negocjacyjnych i ostatecznie zamknął zdecydowaną większość z nich. Dostosowaliśmy też prawo krajowe do rozwiązań unijnych w ramach niemal 200 aktów legislacyjnych. Naszym następcom pozostawiliśmy niewielką część zadania, co wymagało już tylko jednego roku negocjacji.

”

**Uzasadnieniem dla decentralizacji i samorządności nie były oczywiście same tylko przekazy historyczne, ale przede wszystkim lekcje z trudnego okresu stanu wojennego w Polsce i pierwszych lat wolności oraz demokracji, a zwłaszcza doświadczenia krajów Zachodu oraz nasze intensywne przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.**

„Szliśmy po władzę, by oddać ją ludziom!” – to hasło ukute w kampanii 1997 roku dobrze oddawało cel i sens przemian ustrojowych oraz społecznych; cel i sens odzyskiwania państwa i oddawania go obywatelom. Warto dziś przywołać to przekonanie, które towarzyszyło nam na progu naszej niepodległości, potem przy odzyskiwaniu państwa, a następnie gdy podejmowaliśmy się reform. Chodzi o przekonanie, że warunkiem kształtowania demokracji jest odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej i potencjału indywidualnej twórczości. Bo demokracja to przecież nie tylko możliwość demokratycznego wyboru władzy politycznej. Demokracja to również wzięcie przez obywateli współodpowiedzialności za sprawy publiczne.

”

**„Szliśmy po władzę, by oddać ją ludziom!” – to hasło ukute w kampanii 1997 roku dobrze oddawało cel i sens przemian ustrojowych oraz społecznych; cel i sens odzyskiwania państwa i oddawania go obywatelom.**

Zasadnicze cele reformy samorządowej i administracji publicznej zostały przez mój rząd określone jako: zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej; podniesienie jakości wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi; tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego; tworzenie wspólnoty obywatelskiej i samorządowej, której członkowie mają prawo do uczestnictwa w jej zarządzaniu, współdecydowania o wyborze władz, o finansach i o majątku wspólnoty; a także prawo do posiadania informacji.

Dla sprawnego działania systemu samorządowego konieczne było wprowadzenie ustaw dodatkowych. Równolegle więc uchwaliliśmy ustawę o reprivatyzacji nieobciążającej bieżącego budżetu państwa i przewidującej częściowy zwrot zagarniętego bezprawnie mienia, aby na trwałe uwolnić samorzady od niepewności majątkowych. Ustawę tę zawetował ówczesny Prezydent RP, komplikując na lata sytuację majątkową samorządów. Wprowadziliśmy natomiast w życie pierwszą, zasadniczą ustawę o dostępie do informacji publicznej, która zapewniała transparentność działania władz publicznych – rządowych i samorządowych – oraz właściwą kontrolę społeczną. Ustawa ta jest niestety przez kolejne ekipy rządowe systematycznie rozwadniana. Kolejnym strategicznym rozwiązaniem, na które się wówczas zdecydowaliśmy, była ustawa o służbie cywilnej. I w tym przypadku nasi następcy rozpoczęli demontaż jej zasadniczych założeń natychmiast po przejęciu władzy.

W trakcie prac rządowych i parlamentarnych istotnym problemem stało się ustalenie nowego zasadniczego podziału terytorialnego Polski. Prace naukowców i polityków solidarnościowych trwały przez cały okres od 1990 roku, a więc wcześniejszej reformy gminnej. Wymienię tu nazwiska: Michała Kuleszy, Jerzego Regulskiego, Jerzego Stępnia, Mirosława Steca, Jana Rokity, choć to dalece nie wyczerpuje listy. Proponowano najpierw stworzenie ośmiu dużych regionów, nawiązujących w zasadzie do wielkich historycznych dzielnic Polski, jak: Pomorze, Wielkopolska, Mazowsze, Podlasie, Małopolska czy Śląsk. Uzyskanie jednak politycznego poparcia w sejmie, przy przejściu z 49 na zaledwie 8 województw, okazało się niemożliwe.



**Warunkiem kształtowania demokracji jest odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej i potencjału indywidualnej twórczości.**

Rząd zaproponował podział na 12 województw, ale i tak posłowie i obywatele walczyli o to, aby do tej dwunastki dodać przynajmniej to województwo, które reprezentowali. Parlamentarne boje skończyły się dodaniem kujawsko-pomorskiego, opolskiego i lubuskiego, a więc przyjęciem ustawy z podziałem Polski na 15 województw. Propozycji tej zdecydowanie sprzeciwił się jednak Prezydent RP. Po dodaniu województwa świętokrzyskiego zawarto ostatecznie kompromis polityczny i uchwalono ustawę o zasadniczym podziale terytorialnym, która zmniejszyła liczbę województw z 49 do 16; utworzono też 308 samorządowych powiatów, a 65 miast uzyskało prawo wykonywania na swoim terytorium zadań gminy i powiatu, tworząc tak zwane miasta na prawach powiatu.

Z największym uznaniem myślę dzisiaj o około 100 posłankach i posłach koalicji rządzącej, którzy zagłosowali za tą regulacją, chociaż ich województwo nie znalazło się liście tych czterech, o które rozszerzono pierwotną propozycję rządową. Za decyzją o utworzeniu 16 regionów zagłosowali też wszyscy posłowie koalicji rządzącej, będący ówczesiście członkami NSZZ „S”, co warte jest podkreślenia, skoro podział terytorialny Związku opierał się na rozdrobnionych regionach (jest tak zresztą nadal).

Decyzja o utworzeniu 16 dużych regionów i nadania im statusu samorządowego, z otwarciem na przyszłe bogate dofinansowanie ze środków unijnych, zintegrowała rozwojowo wielkie tereny naszego kraju, dając im niezwykle impuls wzrostu. W tym kontekście wszelkie ewentualne próby ponownego rozdrobnienia należałoby traktować jako sprzeczne ze strategicznym interesem Polek i Polaków.



**Demokracja to przecież nie tylko możliwość demokratycznego wyboru władzy politycznej. Demokracja to również wzięcie przez obywateli współodpowiedzialności za sprawy publiczne.**

Reforma administracji publicznej skutkowała nie tylko zmniejszeniem liczby wojewodów oraz urzędów ich obsługujących, ale generalnie nowym podziałem zadań publicznych w państwie wraz ze zmianą systemu finansów publicznych. Przede wszystkim to marszałek województwa, wybierany przez sejmik samorządowy i ściśle z nim współpracujący, stał się gospodarzem regionu odpowiedzialnym za budżet, administrację, majątek i przepływ środków finansowych, zwłaszcza europejskich, które decydowały o warunkach rozwojowych całego regionu. Wojewoda natomiast stał się wyłącznie reprezentantem rządu na terenie województwa i miał jedynie uprawnienia do kontrolowania zgodności z prawem decyzji samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych na danym terenie.

”

**Decyzja o utworzeniu 16 dużych samorządowych regionów, z otwarciem na przyszłe bogate dofinansowanie ze środków unijnych, zintegrowała rozwojowo wielkie tereny naszego kraju, dając im niezwykle impuls wzrostu. Pomysły ponownego rozdrobnienia należy traktować jako sprzeczne ze strategicznym interesem Polek i Polaków.**

Dalszy etap reformy administracyjno-samorządowej zakładał powstanie metropolii oraz włączenie organizacji pozarządowych, finansowanych z budżetu samorządu, do wykonywania szczególnie wrażliwych społecznie usług publicznych.

Byliśmy przekonani, że istota decentralizacji i budowy państwa odpowiedzialnych obywateli leży w sprawiedliwej decentralizacji finansów publicznych, a rządzący o zapędach dyktatorskich nigdy się na taką decentralizację nie zdobędą. Po przejęciu przez naszych następców odpowiedzialności za kraj ogromne środki na opiekę zdrowotną (dzisiaj dziesiątki miliardów złotych), transferowane naszą decyzją do Regionalnych Kas Chorych, ponownie scentralizowano w postaci niewydolnego Narodowego Funduszu Zdrowia. Zdemontowano też system zintegrowanego zarządzania na szczeblu powiatu, wzmacniając kompetencje i finanse wojewody, i cofając przy tym zmianę do wcześniejszej relacji wojewoda – urzędy rejonowe. Przewidując te zagrożenia pod koniec kadencji, już jako rząd mniejszościowy reprezentujący partie: Ruch Społeczny AWS, Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe, Partię Chrześcijańskich Demokratów i Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, wprowadziliśmy dodatkową, całościową ustawę o finansowaniu samorządów, popartą w sejmie przez byłego koalicjanta – Unię Wolności. Ustawa ta, oprócz radykalnej decentralizacji funduszy centralnych i agencji dysponujących mieniem na rzecz samorządów, zawierała także klauzulę wykluczającą możliwość obciążania samorządów dodatkowymi zadaniami bez przydzielenia im odpowiednich środków czy też ograniczania wpływów decyzją władz centralnych. Ustawę tę również zawetował Prezydent RP – z wielką szkodą dla finansowania zadań samorządowych.

”

**Byliśmy przekonani, że istota budowy państwa odpowiedzialnych obywateli leży w sprawiedliwej decentralizacji finansów publicznych.**

Zarządzanie przez samorządowe województwa programami i projektami współfinansowanymi ze środków unijnych stało się testem na merytoryczną dojrzałość marszałka i jego urzędu oraz sejmiku, na umiejętność zdobywania i wprowadzania w życie nowatorskich rozwiązań, nowych pojęć i nowych metod zarządzania. Ważnym kierunkiem działań na poziomie województw stało się rozwijanie instytucjonalnych oraz indywidualnych motywacji innowacyjnych do „robienia czegoś inaczej”, a więc do szukania, ryzykowania, rozwijania intelektu i wyobraźni. Formułowano projekty, których wykonanie generowało tworzenie i finansowanie kolejnych projektów rozwojowych, a więc uzyskiwano pożądany efekt domina – projekty stawały się podstawą finansowania coraz to nowych rozwiązań modernizacyjnych.

Podstawowe pytanie dotyczyło tego, jak finansować rozwój czy dbać o tworzenie miejsc pracy, gdy środki unijne z dofinansowaniem budżetowym nie są w stanie spełnić dynamicznych planów rozwojowych. Samorządy wojewódzkie dobrze realizowały te oczekiwania i w ocenach unijnych przez minione ćwierćwiecze zdobyły opinię samorządów najlepiej wypełniających długofalowe działania rozwojowe na swoim terenie. Dzięki temu nie tylko wykorzystywaliśmy dostępne nam środki, ale również postawiliśmy na tworzenie silnych powiązań pomiędzy biznesem, nauką i administracją. Bez uzyskiwania wpływów z podatków od przedsiębiorców trudno byłoby zapewnić finansowanie i przy tym liczyć na przyszły rozwój. Takie działania są także największym wyzwaniem stojącym przed polskimi samorządami, zwłaszcza wojewódzkimi.



**Ważnym kierunkiem działań na poziomie województw stało się rozwijanie instytucjonalnych oraz indywidualnych motywacji innowacyjnych do „robienia czegoś inaczej”, a więc do szukania, ryzykowania, rozwijania intelektu i wyobraźni.**

Kolejnym wyzwaniem dla naszych wspólnot pozostaje niski kapitał społeczny, a w konsekwencji niewielki poziom społecznego zaangażowania i wzajemnego zaufania. Ów niski kapitał społeczny jest ograniczeniem dla naszej samorządności. Czy aby nie uwierzyliśmy, że tak jak niewidzialna ręka rynku rozwiąże wiele dylematów gospodarczych, tak niewidzialna ręka demokracji zbuduje za nas kapitał społeczny?

Samorząd to przestrzeń budowania określonych wartości, takich jak dobro wspólne, które niekoniecznie oparte jest na sumie interesów indywidualnych, bo często interes wspólny wyrasta poza tę sumę, a dobrym tego przykładem była właśnie trudna decyzja rządu o zmniejszeniu liczby województw w naszym kraju z 49 do 16. Samorząd to też przestrzeń budowania wartości społeczno-moralnych, tego co jest i powinno być między nami oraz w nas, a więc: odpowiedzialności, zaufania, wzajemności, empatii, aktywności, autonomii. Wszystkie one są przeciwwagą dla zinstytucjonalizowanego, skrajnie upartyjnionego, świata polityki oraz pozwalają przetrwać czasy kryzysu i zagrożenia. Przede wszystkim zaś są one nośnikiem sensu społecznego życia i gwarancją naszej przyszłości.

W moim przekonaniu w samorządności, a także w kulturze politycznej i administracyjnej, wyraża się nasza możliwość budowania wolności i demokracji, których sens czujemy najlepiej wtedy, kiedy możemy za nie współodpowiadać. Oznacza to możliwość osobistego zaangażowania w rozwiązywanie – na zasadach *pro publico bono* – spraw publicznych; spraw dotyczących życia naszej rodziny, wspólnoty lokalnej, regionu czy wreszcie całego kraju. 25 lat temu w samorządności regionalnej pokładaliśmy nadzieje na szybki rozwój, nowoczesność i zapewnienie obywatelom bezpiecznych, dostatnich warunków życia. Nie ulega żadnej wątpliwości, że to się naszym regionom – naszym samorządowym województwom – udało. Dziś w kontekście współodpowiedzialności za Unię Europejską takie rozumienie samorządności powinno też inspirować nas do poszukiwania kierunków rozwoju oraz kształtowania standardów działania publicznego w skali całej Europy.



**Samorząd to przestrzeń budowania wartości społeczno-moralnych, tego co jest i powinno być między nami oraz w nas, a więc: odpowiedzialności, zaufania, wzajemności, empatii, aktywności, autonomii. Te wartości są nie tylko nośnikiem sensu społecznego życia, ale i gwarancją naszej przyszłości.**

Przyszłość bowiem musimy i możemy budować nie tylko na odpowiednich materialnych środkach, ale również na zaufaniu i poczuciu wspólnotowości, i to w różnych wymiarach, a więc na tych doświadczeniach, których historycznym i kulturowym źródłem była „Solidarność”. Wielka wspólnota nadziei, podmiotowości i wzajemnego zaufania.



## O autorze

Prof. **Jerzy Buzek** – Poseł do Parlamentu Europejskiego od 2004 r., a w latach 2009-2012 jego Przewodniczący. W PE zasiada w Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, której pracami kierował w latach 2014-2019. Od 2014 r. przewodniczy Europejskiemu Forum Energii. W 2016 r. *Euractiv* uznał go za jedną z trzech najbardziej wpływowych osób europejskiej polityki energetycznej. Zwycięzca rankingów dziennika „Rzeczpospolita” na najlepszego polskiego europoła w 2008 i 2018 r. W latach 1997-2001 Premier RP. Rząd, którym kierował, przeprowadził reformy: górnictwa, administracji, oświaty, zdrowia i emerytalną oraz rozpoczął negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Kawaler Orderu Orła Białego.



# Nie czynić szkód regionalnej subsydiarności – zasada, którą warto przestrzegać



**Mieczysław Struk**

Marszałek Województwa Pomorskiego

**Dokończenie reformy samorządowej jest obecnie jednym z najważniejszych wyzwań stojącym przed polskimi samorządowcami. „Trzecia fala decentralizacji” jest potrzebna dla domknięcia, ale też ugruntowania transformacji ustrojowej państwa. Konieczne jest nie tylko spojrzenie długofalowe, ale też powrót do źródeł, czyli ponowne odczytanie założeń zapisanych w obowiązujących ustawach. Tylko wtedy możliwe będzie wyzbycie się instytucjonalnych i prawnych wypaczeń nagromadzonych przez ostatnie lata i w rezultacie – przekierowanie państwa na kurs decentralizacyjny. W jaki sposób mądrze wykorzystać „potencjał” ustawowy reformy ustroju terytorialnego? Co powinniśmy zmienić już teraz, a co będzie wymagało szerokiej i rozciągniętej w czasie debaty publicznej?**

W ostatnich latach pojawiło się kilka koncepcji głębokich przekształceń ustroju terytorialnego (mniej lub bardziej przemyślanych), prezentowanych przez autorów pod hasłem „trzeciej fali decentralizacji”. Chociaż różniły się one w założeniach i szczegółach, w istocie chodziło w nich o nowe ustawienie relacji pomiędzy centrum państwa a samorządami terytorialnymi różnych szczebli, z rozszerzeniem roli i kompetencji tych drugich. Czasem kładziono większy nacisk na kompetencyjne i finansowe wzmocnienie regionów względem centrum, czasem na proces metropolizacji ustroju terytorialnego, a innym razem koncentrowano się na zahamowaniu degradacji, w szczególności finansowej, pozycji wspólnot najniższego szczebla – samorządów lokalnych. Propozycje te formułowane były z myślą o tym, że prędzej czy później centralistyczny klimat polityczny w Polsce się odmieni i wiatry politycznych zmian znów zaczną sprzyjać decentralizacji. Jak mówiono – to będzie ten czas, kiedy trzeba będzie z pełną energią „dokończyć polską reformę samorządową”, czyniąc ją nieodwracalną. Wydaje się, że ten moment nadszedł.

Nie będzie jednak łatwo wypracować w szerokim dialogu spójną, całościową, akceptowalną koncepcję głębokich reform ustroju terytorialnego. Na pewno nie może być ona przygotowywana i przyjmowana w trybie „nocnych głosowań”. Wzorcem powinno być tu podejście, które zademonstrowali twórcy dwóch pierwszych fal polskiej decentralizacji (przywrócenie samorządu lokalnego w 1991 r. oraz powiatowego i regionalnego w 1999 r.), przygotowując całe pakiety legislacyjne – kompleksowe, niezwykle rozbudowane i przemyślane według klarownych zasad ogólnych. Czy jednak należy czekać na ukształtowanie się przedyskutowanego i kompleksowego projektu cywilizacyjnego, zachowując przez ten czas *status quo*? W tym kontekście warto postawić kilka pytań. Czy ustrój terytorialny zaprojektowany przez twórców reformy z lat 1991-1999 oparty

był na racjonalnych i przemyślanych przesłankach? Moim zdaniem – tak. Czy od czasu wdrożenia reformy podlegał ewolucji w kierunku doskonalenia i optymalizacji czy też raczej stopniowej degradacji i wypaczenia? Jestem pewien, że ta druga odpowiedź jest trafna. Czy można sobie wyobrazić rozwiązania bardziej doskonałe i odpowiednie do współczesnych wyzwań? Zapewne tak.

Wnioski są następujące: z pewnością należy jak najszybciej rozpocząć pracę nad długofalowym przedsięwzięciem, jakim byłby kolejny, ambitny etap reformy ustrojowej. Ale przede wszystkim natychmiast trzeba powrócić do źródeł – ponownie odczytać zapisane w obowiązujących ustawach założenia obecnego ustroju i właściwie je zaimplementować, usuwając instytucjonalne i prawne wypaczenia oraz deformacje, które nawarstwiły się przez ostatnie lata.

### **Idea samorządu terytorialnego**

Samorząd terytorialny wprowadzono w postpeerelowskiej rzeczywistości po to, by zerwać z centralizmem i dominacją Polski resortowej, rozmontować zdominowany przez centrum system klientelizmu, uwolnić energię społeczną poprzez przeniesienie na wspólnoty lokalne odpowiedzialności za znaczną część spraw publicznych, wraz z odpowiednimi środkami do działania, zdecentralizować system finansów publicznych itp. W ostatnich latach wszystkie te fundamentalne założenia były podkopywane.

Polskie doświadczenia w realizacji idei samorządu terytorialnego, które początkowo dotyczyły gmin, a od 1999 roku także powiatów i województw, były niezwykle budujące i doskonale ilustrowały praktyczny wymiar zasady subsydiarności. Była ona fundamentem reformy ustroju terytorialnego i jasno stanowiła, że zadania publiczne powinny być realizowane na najniższym możliwym szczeblu administracyjnym, który jest w stanie skutecznie i efektywnie je wykonać. Najbliższy mojemu doświadczeniu samorząd województwa został zaprojektowany jako jednostka realizująca zadania na poziomie ponadlokalnym, wspierając społeczności gmin i powiatów w rozwoju oraz dostarczaniu mieszkańcom usług publicznych. W myśl zasady subsydiarności województwo realizuje nie tylko zadania własne, ale pełni rolę wspierającą, koordynującą i integrującą działania społeczności lokalnych w gminach i powiatach na swoim obszarze.

Nowe samorządy województw miały otrzymać większą autonomię w kształtowaniu polityki rozwoju regionalnego, co budziło optymizm i nadzieję na pozytywne zmiany. Ukonstytuowanie samorządów województw było postrzegane jako szansa na rozwój regionów i poprawę jakości życia mieszkańców. Z optymizmem zapatrywano się na możliwości lepszej alokacji środków finansowych, inwestycji w infrastrukturę, edukację, zdrowie i inne obszary, co miało przyczynić się do wzrostu gospodarczego i społecznego.

”

**Zaproponowana przez twórców polskich reform ustrojowych wizja podziału ról była klarowna. Organy lokalnego samorządu odpowiadają za bezpośrednie interakcje z mieszkańcami. Regiony współpracują z lokalnymi wspólnotami, prowadząc własną, ponadlokalną politykę rozwoju oraz integrując na szczeblu regionu politykę sektorowe państwa. Centrum natomiast jest odpowiedzialne za regulacje systemowe oraz strategiczne inwestycje w procesie przenoszenia polityki państwa „w teren”, współpracując z regionami.**

Zaproponowana przez twórców polskich reform ustrojowych wizja podziału ról pomiędzy poszczególne szczeble zarządzania państwem była klarowna. Organy lokalnego samorządu (gminnego, powiatowego) odpowiadają za bezpośrednie interakcje z indywidualnymi podmiotami (mieszkańcami). Regiony współpracują z lokalnymi wspólnotami (samorządami, przedsiębiorcami i ich zrzeszeniami, organizacjami pozarządowymi), prowadząc własną, ponadlokalną politykę rozwoju, ale także „dowożąc” w teren politykę regionalną państwa oraz integrując

na szczeblu regionu polityki sektorowe państwa. Centrum natomiast jest odpowiedzialne za regulacje systemowe oraz strategiczne inwestycje w procesie przenoszenia polityki państwa „w teren”, polegając zasadniczo na regionach (oczywiście za wyjątkiem specyficznych sektorów, takich jak np. bezpieczeństwo i obronność).

### **Ustawa o samorządzie województwa w kontekście erozji sprawczości regionów**

Autorzy reformy samorządowej z 1999 r. zawarli w *Ustawie o samorządzie województwa* kompletne i logicznie powiązane instrumentarium. Art. 11 Ustawy powierza samorządowi województwa kluczowe zadanie, jakim jest określenie strategii rozwoju województwa, która powinna uwzględniać takie cele, jak pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego czy też kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Być może źle się stało, że ustawodawca nie wpisał do ustawy tzw. oczywistej oczywistości, mianowicie: na terenie tego samego regionu nie powinny być realizowane inne, niezależne strategie rozwoju, uznając za truizm fakt, iż wszelka interwencja z poziomu centrum realizowana na obszarze województwa powinna uwzględniać regionalną strategię i zakładać uzgadnianie działań, a przynajmniej dialog i współpracę z regionem.

Ten sam art. 11 stanowi również, że z określaniem strategii wiąże się pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej. Dalej ustawodawca wylicza szerokie spektrum obszarów tematycznych, w których mogą być realizowane zadania regionalne – od podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, poprzez wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, aż po działania na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

W art. 11 ust. 3 ustawodawca wprost wskazuje, że do instrumentarium realizacji strategii, oprócz takich narzędzi, jak regionalne programy rozwoju czy regionalny program operacyjny pod fundusze UE, należą również mechanizmy, pozwalające „regionalizować” politykę państwa – kontrakt terytorialny, kontrakt sektorowy i kontrakt programowy<sup>1</sup>.

Dodajmy do tego postanowienia art. 14 ust. 1, w którym ustawodawca wylicza długą listę zadań o charakterze wojewódzkim, określonych innymi ustawami, poczynając od edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, poprzez promocję i ochronę zdrowia, pomoc społeczną i wspieranie rodziny, modernizację terenów wiejskich, ochronę środowiska, transport zbiorowy i drogi publiczne, aż po kulturę fizyczną i turystykę. Ta lista jest dużo dłuższa, co jednak ważne – wymienia się tutaj dziedziny, z których w ostatnich latach samorząd województwa był systematycznie rugowany, czy to poprzez przejmowanie w centralne podporządkowanie kolejnych instytucji i agend wykonawczych lub dedykowanych im funduszy, czy poprzez tworzenie alternatywnych programów i instytucji, interweniujących w regionach z pominięciem samorządów województw i bez choćby koordynacji z nimi.

Proces erodowania sprawczości regionalnych strategii rozwojowych i marginalizowania samorządów województw da się zilustrować za pomocą liczb. W 2021 roku Sejmik Województwa Pomorskiego uchwalił nową Strategię Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030. Pracując nad nią, dokonaliśmy analiz, z których wynika, że całkowitą pulę publicznych środków rozwojowych dostępnych w województwie pomorskim w latach 2021-2030 można oszacować na ok. 75 mld zł. Jednakże udział w tej kwocie środków, na które samorząd województwa będzie miał bezpośredni i decyzyjny wpływ wyniesie zaledwie ok. 16%, tj. ok. 12 mld zł.



**W Ustawie o samorządzie województwa wyraźnie widać intencję delegowania na szczebel regionu zadań związanych z wcielaniem polityki państwa w wymiarze regionalnym, a nie marginalizowania roli regionów poprzez projektowanie i wdrażanie kolejnych rządowych inicjatyw z ich pominięciem.**

<sup>1</sup> Mowa o nich również w *Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

A przecież intencja ustawodawcy (a tym samym twórców reformy samorządowej) była zupełnie inna. Świadczy o tym chociażby przepis art. 14 ust. 2, który „na wszelki wypadek” wskazuje, że ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa. Wyraźnie widać tu intencję delegowania na szczebel regionu zadań związanych z wcielaniem polityki państwa w wymiarze regionalnym, a nie marginalizowania roli regionów poprzez projektowanie i wdrażanie kolejnych rządowych inicjatyw z ich pominięciem.

### **Polityka rozwojowa polskich regionów**

W założeniu polskie regiony zostały zaplanowane jako kluczowe ogniwa realizacji tzw. polityki rozwojowej, którą – zgodnie z zasadą subsydiarności – można w uproszczeniu zdefiniować jako projektowanie i uruchamianie dodatkowej interwencji publicznej, adresowanej na niższe szczeble systemu. Ta interwencja powinna być selektywna i stymulująca, czyli realizowana nie dlatego, że jej adresatom „po prostu brakuje pieniędzy” (co świadczy raczej o wadliwym ustawieniu systemu finansów publicznych), ale po to, by stymulować korzystne, z punktu widzenia strategicznej wizji rozwoju państwa, zmiany w politykach lokalnych, z poszanowaniem samodzielności i odpowiedzialności wspólnot lokalnych. Przykładowo, pozytywna stymulacja zachodzi wówczas, gdy lokalne społeczności uzyskują wsparcie dla inwestycji spełniających kryterium wpisywania się w proces transformacji energetycznej. Bądź też wówczas, gdy pozostawia się lokalnym wspólnotom możliwość inwestowania zarówno w stacjonarną opiekę nad osobami starszymi czy osobami z niepełnosprawnością, jak i w usługi opiekuńcze w warunkach domowych, ale silniej wspiera się tę drugą formę, ponieważ jest mniej rozwinięta i słabiej dostępna.

Wyzwaniem polityki rozwoju jest ciągłe utrzymywanie delikatnej równowagi i balansowanie pomiędzy skrajnościami – czyli modelem hierarchicznym, nakazowo-rozdzielczym a modelem państwa zanarchizowanego, rozkalibrowanego, które nie jest stanie zrealizować żadnych strategicznych kierunków rozwoju. Istota roli regionów w tym delikatnym ekosystemie polega na pośredniczeniu pomiędzy centrum, skupiającym kompetencje regulacyjne oraz kumulującym znaczne zasoby inwestycyjne, a samorządami lokalnymi, które ogniskują i organizują energię oraz oddolną innowacyjność lokalnych wspólnot.

”

**Wyzwaniem polityki rozwoju jest ciągłe utrzymywanie delikatnej równowagi i balansowanie pomiędzy skrajnościami – czyli modelem państwa hierarchicznego, nakazowo-rozdzielczego a zanarchizowanego, rozkalibrowanego. Ważnym jej aspektem jest również możliwość dopasowania do zróżnicowanej regionalnie charakterystyki potencjałów rozwojowych oraz wykształcania się w jej ramach regionalnych innowacji.**

Ważnym aspektem polityki rozwoju jest również możliwość dopasowania jej do zróżnicowanej regionalnie charakterystyki potencjałów rozwojowych oraz wykształcania się w jej ramach regionalnych innowacji – organizacyjnych, instytucjonalnych i procesowych. Dzieje się to na drodze swoistego eksperymentowania, gdzie różne pomysły i rozwiązania mogą być regionalnie testowane, a następnie adaptowane i upowszechniane. Wreszcie, polityka rozwoju wdrażana regionalnie, czyli poprzez regiony bazujące raczej na swoistej *soft power* niż na twardych mechanizmach nakazowych, ma dużo większy potencjał praktycznego realizowania zasady partnerstwa, która wyraża się w uzgadnianiu regionalnych reguł gry, wypracowanych w bezpośredniej interakcji z jej najważniejszymi interesariuszami, oraz na negocjacyjnym, kontraktualnym podejściu do jej praktycznego wdrażania.

W celu zahamowania erozji opisanego wyżej modelu polityki rozwoju oraz przywrócenia zapisanej w nim roli samorządów województw, należy pilnie wprowadzić do polskiego prawodawstwa zasadę *do not harm subsidiarity*<sup>2</sup> – „nie czynić szkód subsydiarności”. Powinna ona dotyczyć samorządów w ogóle, ale szczególne znaczenie będzie miała przy ocenianiu i weryfikacji relacji w układzie centrum-regiony, ponieważ styk ten jest szczególnie wrażliwy, podatny na pokusę centralizacji. Należy pilnie zaimplementować, podobny do wzorców europejskich, mechanizm oceny i weryfikacji na grunt naszego ustroju terytorialnego, który doktrynalnie jest ufundowany właśnie na zasadzie subsydiarności, o której wspomina się nawet w Konstytucji RP. Niestety, zasada ta jest w niej zapisana niezwykle miękko. I w praktyce pozostaje „bezzębna”, ponieważ nie istnieją instrumenty jej egzekwowania. Czas najwyższy, aby to zmienić.

Niezależnie zatem od potrzeby podjęcia poważnej pracy nad optymalizacją ustroju terytorialnego i dokończenia procesu decentralizacji Polski, już teraz w trybie pilnym należy dokonać weryfikacji i korekty obecnych, szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych oraz wcielić praktyki inspirowane zasadą *do not harm subsidiarity*. To niemałe wyzwanie oczyszczenia z ewidentnych deformacji obecnie obowiązującego modelu ustroju terytorialnego, ale nie wymaga aż tak rozbudowanej debaty publicznej, jaka konieczna będzie przy projektowaniu jego istotnej reformy. Chodzi tu bowiem raczej o powrót do pierwotnej logiki systemu. W polskim prawie istnieją nawet odpowiadające jej narzędzia, za pomocą których polityki i inicjatywy krajowe mogą być wdrażane regionalnie, za pośrednictwem samorządów województw, w sposób uwzględniający regionalne strategie. Należą do nich, np. kontrakt programowy oraz sektorowy, które są zawierane właśnie pomiędzy centrum a regionami. Ten pierwszy ostatnio zamienił się w mechanizm ograniczania swobody decyzyjnej regionów przy wdrażaniu środków unijnych, a drugi nie został nigdy użyty.



**Niezależnie od potrzeby podjęcia poważnej pracy nad optymalizacją ustroju terytorialnego i dokończenia procesu decentralizacji Polski, już teraz w trybie pilnym należy dokonać weryfikacji i korekty obecnych, szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych oraz wcielić praktyki inspirowane zasadą *do not harm subsidiarity*.**

### **Regionalizacja polityki rozwojowej państwa**

Lista krajowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych i finansowych, które powinny być poddane weryfikacji w myśl zasady *do not harm (regional) subsidiarity* jest długa. Polskie regiony znalazły się obecnie w sytuacji paradoksalnej, gdzie do najbardziej zregionalizowanej polityki należy europejska polityka spójności, która w ponad 40% „dostarczana jest” do interesariuszy za pośrednictwem regionów. Ze świecą szukać polskich, rodzimych polityk rozwojowych, które miałyby choćby zbliżone parametry.

Dlaczego tak jest? Co stoi na przeszkodzie? Dlaczego pozyskiwanie i obsługa inwestorów realizowana jest przez podmioty kontrolowane przez władze centralne (za wyjątkiem jednego przypadku – Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Słupsku, która jakimś trafem uchowała się w tym zcentralizowanym systemie)? Dlaczego wsparcie pożyczkowe dla małych i średnich przedsiębiorstw masowo realizowane jest z poziomu centrum, za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości? Dlaczego systemowo nie powierza się środków na ten cel regionalnym funduszom rozwoju, które, zgodnie z zapisami *Ustawy o samorządzie województwa*, mogą być i są powoływane przez regiony? Dlaczego dominuje podejście centralistyczne, jeśli chodzi o mechanizmy i fundusze wsparcia rolnictwa i rozwoju wsi?

<sup>2</sup> Inspiracją do użycia sformułowania *do not harm subsidiarity* jest tocząca się obecnie w Unii Europejskiej debata nad przyszłością europejskiej polityki spójności. Uczestniczę w tej dyskusji jako członek Komitetu Regionów i bliska mi jest idea *do not harm cohesion policy* („nie czynić szkód polityce spójności”), która ma stanowić ochronę przed podmywaniem jej przez polityki sektorowe realizowane centralnie. Również z prawa europejskiego wynika inna inspiracja, czyli stosunkowo nowa zasada: *do no significant harm*, która służy ocenie działań i inwestycji pod kątem mitygowania szkód środowiskowych.

Dlaczego wojewódzkie fundusze ochrony środowiska zostały wyjęte z regionalnych ekosystemów instytucjonalnych i zarządzane są obecnie w scentralizowanej, hierarchicznej strukturze (pomimo tego, że ich misją jest wspieranie, np. inwestycji wymagających centralnego sterowania, jak wymiana kotłów węglowych w budynkach jednorodzinnych)? Dlaczego – czerpiąc z pomorskiego podwórka – spółka realizująca w Trójmieście kolejowe przewozy aglomeracyjne kontrolowana jest przez podmiot właścicielski w Warszawie (PKP S.A.), a nie w Gdańsku?

Dlaczego integralnymi elementami regionalnego instrumentarium prowadzenia polityki rozwoju nie mogą być takie instytucje, jak fundusze rehabilitacji osób niepełnosprawnych, kuratoria oświaty, Ochotnicze Hufce Pracy, ośrodki doskonalenia zawodowego rolników, Fundusz Dróg Samorządowych (obecnie – Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg)? Dlaczego regiony nie są włączane w przygotowanie i wdrażanie rządowych programów oświatowych i kompensacyjnych dla lokalnych społeczności, związanych z realizacją na ich terenie strategicznych inwestycji, takich jak np. elektrownia jądrowa czy amerykańska baza obrony przeciwrakietowej w Redzikowie?

Listę tę można ciągnąć długo. Nie chodzi tu jednak o automatyczną regionalizację wszystkiego. Są bowiem dziedziny, które ze względu na swoją specyfikę wymagają implementacji w logice innej niż regionalna<sup>3</sup>.

Wyżej wymienione przypadki wyraźnie pokazują jednak, że polityka rozwoju regionalnego w naszym kraju rozjeżdża się na szereg działań równoległych, nieskoordynowanych oraz pozbawionych klarownych i trwałych reguł gry. To deprymujące, że gdyby nie udział regionów w programowaniu i wdrażaniu środków unijnych w ramach europejskiej polityki spójności (ale już nie w ramach Krajowego Planu Odbudowy!), to fundamentalne postanowienia *Ustawy o samorządzie województwa*, mówiące o tym, że samorząd regionalny kreuje regionalną strategię rozwoju i łączy środki z różnych źródeł, aby ją spójnie i konsekwentnie wdrażać, byłyby zupełnie martwe. Pogłębiający się w ostatnich latach stan dysproporcji pomiędzy wysiłkiem włożonym w żywą, kompleksową, długotrwałą, angażującą wszystkich kluczowych interesariuszy, debatę publiczną, towarzyszącą opracowywaniu regionalnych strategii, a niewielkim, realnym wpływem na instrumenty, które mogłyby służyć jej wdrażaniu, jest niezwykle demoralizujący.

”

**To deprymujące, że gdyby nie udział regionów w programowaniu i wdrażaniu środków unijnych w ramach europejskiej polityki spójności, to fundamentalne postanowienia *Ustawy o samorządzie województwa*, mówiące o tym, że samorząd regionalny kreuje regionalną strategię rozwoju i łączy środki z różnych źródeł, aby ją spójnie i konsekwentnie wdrażać, byłyby zupełnie martwe.**

### **Przyszłość samorządu województwa**

W 25. rocznicę funkcjonowania samorządu województwa w Polsce nie sposób nie zastanawiać się nad jego przyszłością. Szczególnie rzucające dla regionalnej polityki rozwoju było wypieranie modelu integrowania interwencji publicznej na poziomie regionalnym, realizowanej za pośrednictwem strategii i programów (kreowanych samodzielnie i wspólnie w ramach regionalnej wspólnoty) przez klientelistyczny model indywidualnego rozdawnictwa grantów i dotacji bezpośrednio z poziomu centralnego. Działania te prezentowano jako szczególne dobrodziejstwo dla samorządów lokalnych (ale także przedsiębiorców czy organizacji pozarządowych), które jednak odbywało się równoległe z systematycznym uszczuplaniem dochodów własnych obdarowywanych. Podstawowy, ustrojowy, konstytucyjny model subsydiarności przez lata był systematycznie deprecjonowany, dlatego potrzebna jest jego pilna rewitalizacja. A zatem – *do not harm (regional) subsidiarity* – nie czynić szkód (regionalnej) subsydiarności!

<sup>3</sup> Takim przykładem może być stosunkowo nowy centralny podmiot jakim są Wody Polskie – ze względu na to, że zajmują się zadaniami, które powinny być wdrażane w logice całych zlewni rzek, a nie w logice siatki regionów.

## **O autorze**

**Mieczysław Struk** – Marszałek Województwa Pomorskiego od 2010 roku. Absolwent Wydziału Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu. Ukończył podyplomowe studia organizacji i zarządzania oraz integracji europejskiej na Uniwersytecie Gdańskim, a także trzyletnie studia doktoranckie na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Od 1990 roku przez 12 lat był burmistrzem Jastarni, a od 1998 roku jest radnym Sejmiku Województwa Pomorskiego.

# I sprawczość, i odpowiedzialność – miasto otwarte na mieszkańców



**Aleksandra Duliewicz**

Prezydent Gdańska

**Uczestnictwo we wspólnocie i aktywność społeczna są ważnymi czynnikami warunkującymi rozwój zarówno pojedynczych ludzi, jak i całych społeczności. Aktywni obywatele to *crème de la crème* każdej demokratycznej wspólnoty. Jak sprawić, żeby było ich więcej niż tych pasywnych? To wymagające pytanie – zmusza bowiem do namysłu nad prawami i obowiązkami wspólnotowego (współ)życia w mieście, u podstaw których leżą: wiara w sprawczość i poczucie odpowiedzialności.**

## **Niewolnik kontra Piotruś Pan**

W naszej płynnej rzeczywistości niemal ćwierć wieku to dystans lat świetlnych, mimo to pozwolę sobie przywołać cytaty z dokumentu, który spisano i proklamowano w Gdańsku 24 lata temu – Karty Powinności Człowieka. Miałam wielkie szczęście, jako nastolatka, być wolontariuszką Forum Dialogu Gdański Areopag, który powołał ten dokument, a czas pokazał, że miał on wielki wpływ na mój rozwój obywatelski i dzisiejsze postrzeganie relacji społecznych.

W pierwszym paragrafie o „Odpowiedzialności za dobro wspólne” czytamy: „Każdy człowiek powinien w miarę swoich możliwości uczestniczyć w kształtowaniu środowiska społecznego, szanując godność, wolność i rozumność wszystkich ludzi. Szacunek dla godności każdej osoby ludzkiej jest podstawą takiego ładu społecznego, który zapewni warunki wewnętrznego rozwoju wszystkich (...)”. W logotypie Gdańskiego Areopagu człowiek trzyma w rękach wieki głąz, a u ramion ma skrzydła. Głąz to powinności, skrzydła – prawa. Prawa wywalczyli, m.in. na drodze dialogu, gdańscy stocznioowcy, powinności dobrze jest brać świadomie na siebie samego. Nie ma jednych bez drugich. Człowiek bez praw staje się niewolnikiem, bez powinności Piotrusiem Panem (lub Piotrusią Panią).



**Człowiek bez praw staje się niewolnikiem, bez powinności Piotrusiem Panem (lub Piotrusią Panią). Nie ma jednych bez drugich.**

## **Ład i obopólne korzyści**

Jak w skali miasta kreować „ład społeczny, który zapewni warunki wewnętrznego rozwoju wszystkich”? To pytanie ludzie sprawujący władzę muszą zadawać sobie codziennie. Uczestnictwo we wspólnocie i aktywność społeczna aktywizują i integrują, pozwalają efektywnie wykorzystać potencjał lokalny, dynamizują rzeczywistość, mają wpływ na podmiotowość osób i budowanie wspólnotowości, wreszcie



obniżają koszt różnego rodzaju przedsięwzięć. Poczucie sprawstwa jest kluczowe dla równowagi psychicznej, bo to właśnie na nim budujemy poczucie wartości (psycholodzy nie pozostawiają w tej sprawie żadnych wątpliwości). Liderzy lokalnych wspólnot muszą więc tak animować wspólne życie, żeby wspierać obywatelki i obywateli w ich sprawczości i odpowiedzialności, bo to dobre dla nich samych, wspólnoty i wreszcie kondycji ludzi, którym powierzamy władzę. Dla mnie to zadanie z obszaru powinności. Gmina musi kierować się zasadą subsydiarności (pomocniczości): tyle władzy, na ile to konieczne; tyle wolności, na ile to możliwe oraz tyle państwa, na ile to konieczne; tyle społeczeństwa, na ile to możliwe. Czuję powinność i przyjmuję wynikające z niej konsekwencje, choć bywa to trudne, wymaga czasu, naraża na stres, zmusza do kompromisów i wciąż pozbawia człowieka dobrego samopoczucia – pewności, że wie najlepiej. Nie ma jednak innej drogi.



**Gmina musi kierować się zasadą subsydiarności (pomocniczości): tyle władzy, na ile to konieczne; tyle wolności, na ile to możliwe oraz tyle państwa, na ile to konieczne; tyle społeczeństwa, na ile to możliwe.**

### **Odpowiedzialność solidarna**

Zakończone rządy Zjednoczonej Prawicy dowodzą, jak łatwo ludziom władzy zdjąć z siebie odpowiedzialność za czynienie ładu, a obywatelom odebrać sprawczość. Rząd Mateusza Morawieckiego wynalazł sposób na niekonsultowanie z partnerami społecznymi i obywatelami projektów ustaw. Opatentował system tzw. projektów skrywanych, zgłaszanych nie przez rząd, a przez posłów, o istnieniu których opinia publiczna dowiadywała się dopiero po rozpoczęciu prac w parlamencie. W 2018 roku takich projektów było 8, a w 2019 roku – już 21. Dlaczego rząd nie chciał konsultować z obywatelami swoich pomysłów? Bo konsultacje to same kłopoty. Może okazać się, że pomysł jest chybiony, ktoś wypatrzy błąd systemowy i będzie domagał się naprawienia go, objawią się sprzeczne grupy interesów i konieczne będą mediacje. Do tego konsultacje to strata czasu, wielki hamulcowy zmian i niepotrzebny ferment. Każdy z nas słyszał te wyższościowe argumenty. Z wykształcenia jestem prawniczką, a więc (twórczo podchodząc do kodeksu cywilnego) najbliższa jest mi odpowiedzialność solidarna – za siebie nawzajem. Chcę być odpowiedzialna za sprawy mieszkanki i mieszkańców, ale marzę, aby i oni czuli się odpowiedzialni za nasze dobro wspólne.



**Dlaczego rząd nie chciał konsultować z obywatelami swoich pomysłów? Bo uważał, że konsultacje to same kłopoty. Może okazać się, że pomysł jest chybiony, ktoś wypatrzy błąd systemowy i będzie domagał się naprawienia go, objawią się sprzeczne grupy interesów i konieczne będą mediacje.**

### **Deficytowy towar**

W myśl teorii *quadruple helix* Eliasa Carayannisa i Davida Campbella odpowiedzialny rozwój wymaga ustawicznego współdziałania kluczowych aktorów społeczno-gospodarczej sceny: biznesu, środowisk akademickich, społeczności lokalnych i władzy publicznej (w naszym przypadku samorządu), działających w otoczeniu medialnym. Co to znaczy w praktyce? Zamiast spędzić popołudnie z dziećmi, książką czy przed telewizorem, pan ze Stogów i pani z Żabianki muszą zechcieć poświęcić czas na debatę albo inne działanie wspólnotowe. Miło byłoby mieć ogród deszczowy między blokami, można go zrealizować w ramach Zielonego Budżetu Obywatelskiego, ale najpierw musi znaleźć się choć jedna osoba, która w pojedynkę, lub skrzykując innych, przeprowadzi ten proces – kosztem swojego wolnego czasu. Wiadomo, że łatwiej narzekać anonimowo w internecie, stawiać się w roli recenzenta niż dokonać realnej zmiany i wziąć na siebie odpowiedzialność. Rzec bowiem wymaga zainwestowania wolnego czasu, który jest najbardziej deficytowym towarem.

”

**Miło byłoby mieć ogród deszczowy między blokami, ale najpierw musi znaleźć się choć jedna osoba, która w pojedynkę, lub skrzykując innych, przeprowadzi ten proces. Wiadomo, że łatwiej narzekać anonimowo w internecie niż dokonać realnej zmiany i wziąć na siebie odpowiedzialność. Rzec bowiem wymaga zainwestowania wolnego czasu, który jest najbardziej deficytowym towarem.**

Rysuje się tu szczególnie, nowa rola administracji i samorządu, które, będąc umocowane silnymi relacjami ze wszystkimi pozostałymi grupami interesariuszy, przejmują rolę swego rodzaju czynnika sprawczego czy facylitatora i brokera procesu zmiany, zarówno umożliwiającego wspólnotową sprawczość, jak i stojącego na straży publicznej odpowiedzialności.

### **Moc stołu**

Konsultacjom społecznym poddajemy w Gdańsku wiele działań, które później przybierają realny kształt. Dość wspomnieć o pierwszej i zaktualizowanej wersji Strategii Rozwoju Miasta Gdańsk 2030+ czy Modelu Integracji Migrantów i Modelu na Rzecz Równego Traktowania. Mamy w tej materii doświadczenie, bo w Gdańsku odbyły się pierwsze panele obywatelskie, które następnie realizowano w innych polskich miastach. Motywem przewodnim mojej kadencji prezydenckiej są rozmowy z mieszkankami i mieszkańcami przy okrągłych, dzielnicowych stołach. Pakujemy do auta stół, aktywizuję swoich zastępców, szefów wydziałów i spółek miejskich, po czym zapraszamy mieszkanki i mieszkańców do stołu stojącego w przestrzeni publicznej i rozmawiamy o tym, co boli i cieszy. Ten nasz dzielnicowy, okrągły stół to fragment dużego mebla, który z udziałem gdańskich projektantów wyprodukowało Europejskie Centrum Solidarności z okazji 30. rocznicy pierwszych częściowo wolnych wyborów. Jego mobilność sprowadza się nie tylko do tego, że można przesuwać go z miejsca na miejsce, ale i zwiększać lub zmniejszać okrąg, budować kilka okręgów wokół jednego centrum, siadać wzajemnie twarzą do siebie i wspólnie patrzeć w jednym kierunku. Choć brzmi to metaforycznie, nie da się zaprzeczyć temu, że stół – mebel, który w czasach PRL zamieniono na ławę z powodu mikrej powierzchni mieszkań – ma wielką, kulturotwórczą moc.

”

**Motywy przewodnim mojej kadencji prezydenckiej są rozmowy z mieszkankami i mieszkańcami przy okrągłych, dzielnicowych stołach. Jego mobilność sprowadza się nie tylko do tego, że można przesuwać go z miejsca na miejsce, ale i regulować jego wielkość, a także budować kilka okręgów wokół jednego centrum, siadać wzajemnie twarzą do siebie i wspólnie patrzeć w jednym kierunku. Choć brzmi to metaforycznie, nie da się zaprzeczyć temu, że stół ma wielką, kulturotwórczą moc.**

### **Gospodarz**

Pragnę przywołać jeszcze jeden projekt, który wciąż się toczy i – jak w soczewce – skupia wszystkie wymiary sprawczości i odpowiedzialności. W czterech południowych dzielnicach: Jasień, Ujeścisko-Łostowice, Zakoniczyn oraz Orunia Górna-Gdańsk Południe, gdzie wcześniej planowano mieszkaniówkę, powstaje Park Południowy, drugi co do wielkości w Gdańsku, po Parku Reagana. Zajmie powierzchnię ponad 77 ha. Praca projektantów oparła się na konsultacjach społecznych, w których wzięło udział ponad 1,3 tys. mieszkanki i mieszkańców. Park, choć wciąż jest w fazie powstawania i proces ten potrwa jeszcze kilka lat, już ma swoich gospodarzy.

Wspólne życie w mieście wymaga kompromisów, samoograniczenia oraz wspólnych intencji wielu, często bardzo różniących się od siebie, mieszkańców i mieszkank. Współdzielenie i współodczuwanie tworzą społeczne relacje i interakcje między wieloma odmiennymi grupami użytkowników miejskich przestrzeni. Im bliżej nam do siebie, tym wspólnota silniejsza, tym mniej osób czuje się samotnych, wykluczonych i zdanych na siebie. Miasto staje się źródłem dobrostanu – rodzi pozytywne emocje, pozwala na zaangażowanie i budowanie dobrych relacji z innymi ludźmi, daje poczucie sensu i celu w życiu. A na końcu wspiera gromadzenie osiągnięć małych i dużych, od szczęścia osobistego, przez rodzinne, po spełnienie zawodowe. Wszystkim nam, i sobie samej, właśnie tego dobrostanu życzę najbardziej.

”

**Im bliżej nam do siebie, tym wspólnota silniejsza, tym mniej osób czuje się samotnych, wykluczonych i zdanych na siebie. Miasto staje się źródłem dobrostanu – rodzi pozytywne emocje, pozwala na zaangażowanie i budowanie dobrych relacji z innymi ludźmi, daje poczucie sensu i celu w życiu.**

#### **O autorce**

**Aleksandra Duliewicz** – samorządowicz i prawniczka, prezydent Gdańska od 2019 r. Wcześniej zastępca prezydenta Gdańska ds. polityki gospodarczej (2017-2019). Pełni funkcję Wiceprezesa Rady Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot oraz jest członkiem Zarządu Fundacji Unii Metropolii Polskich. Absolwentka Uniwersytetu Gdańskiego oraz Paris Lodron University w Salzburgu.

# Plany ogólne – w kierunku świadomej polityki rozwoju



**prof. Waldemar Sługocki**

Sekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju i Technologii

**Do końca 2025 r. każda polska gmina będzie zobligowana do przygotowania planu ogólnego, stanowiącego swoistą konstytucję rozwoju przestrzennego. Każdy taki plan powinien stanowić okazję do wykorzystania lokalnej przestrzeni w celu kreowania świadomej, długofalowej i zgodnej z oczekiwaniami lokalnych interesariuszy polityki rozwoju. Jak będzie wyglądał mechanizm tworzenia planów ogólnych? Dlaczego tak duży nacisk został położony na uspołecznienie tego procesu? Jakie ryzyka się z nim wiążą i w jaki sposób ich uniknąć?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

**Na czym polega idea planów ogólnych, do których wdrażania zostaną niebawem zobligowane polskie gminy?**

Jednym z kamieni milowych związanych z realizacją Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) jest wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach. Zobowiązaliśmy się w jej ramach do uporządkowania obszaru planowania przestrzennego w Polsce, w tym do wprowadzenia hierarchicznego układu planowania. Mając na uwadze ową hierarchię, plan ogólny będzie swego rodzaju konstytucją przestrzenną gminy – dokumentem nadrzędnym względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie wspominając już nawet o tzw. wuzetkach, czyli decyzjach o warunkach zabudowy. Do stworzenia planów ogólnych do końca 2025 r. zobligowane będą wszystkie polskie gminy. Aby kamień milowy został osiągnięty, do tego czasu 80% z nich musi posiadać plany ogólne.

**Wprowadzenie planów ogólnych ma się przełożyć przede wszystkim na poprawę ładu przestrzennego?**

Z pewnością będzie to jedna z konsekwencji ich wdrożenia. Jak dobrze wiemy, wiele jednostek samorządu terytorialnego jest po dziś dzień słabo pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jakie są tego konsekwencje? Przez lata o tym, co i gdzie zostanie zbudowane, decydowały wspomniane „wuzetki”. W większości przypadków skutkowało to niekonsekwentnym, nieprzemyślanym, chaotycznym zagospodarowywaniem przestrzeni i generowało nie tylko nieład przestrzenny, ale i wiele konfliktów społecznych.

Niemniej jednak – wracając do Pańskiego pytania – cel nadrzędny planów ogólnych wybiega daleko poza kwestię samej organizacji przestrzeni. Ich implementacja będzie z perspektywy samorządów stanowiła szansę na lepsze zarządzanie szeroko rozumianym rozwojem swojego terytorium, na prowadzenie lepiej zaplanowanej i przemyślanej polityki rozwoju. Rozwój społeczno-gospodarczy gmin jest bowiem silnie skorelowany, powiązany z przestrzenią. Stanowi ona ważną przesłankę, determinantę, imperatyw światłego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Plan ogólny widzę jako zobowiązanie dla samorządów do zrewidowania swojego podejścia do zarządzania rozwojem. Będzie to narzędzie zachęcające czy nawet wymuszające na włodarzach gmin prowadzenie świadomej polityki rozwoju. Przestrzeń będzie natomiast dominującym atrybutem jej kreowania.

### **Zabrzmiało to tak, jakby do tej pory władze lokalne kreowały rozwój gmin w sposób nieświadomy...**

Nie powiedziałbym, że w sposób nieświadomy, lecz reaktywny. Znacznie łatwiej jest prowadzić lokalną politykę rozwoju w taki sposób aniżeli aktywnie nią zarządzać, kreować i programować w dłuższym horyzoncie czasowym. Jak wspominałem wcześniej – ów liberalizm przestrzenny prowadził nie tylko do nieładu, ale i pojawiania się lokalnych sporów. I nie ma się co dziwić – wyobraźmy sobie, że nieopodal lasu rozwinęło się budownictwo jednorodzinne, a w pewnym momencie gmina wydała zgodę na to, by inwestor wyciął ten las i postawił w tym miejscu zakład produkcyjny czy halę magazynową. Trudno w takiej sytuacji dziwić się frustracji i złości mieszkańców, którzy do tej pory wiedli tam spokojne życie. Podobnego typu sytuacji na przestrzeni ostatnich trzech dekad było w polskich gminach multum.



**Dotychczas gminy kreowały swój rozwój w sposób reaktywny. Plany ogólne pozwolą aktywnie zarządzać lokalną polityką rozwoju, kreować i programować jej kierunki w dłuższym horyzoncie czasowym.**

Z punktu widzenia rozwoju lokalnego można było w wielu przypadkach mówić wręcz o ręcznym sterowaniu przez lokalnych włodarzy. Jeden prezydent miasta trzymał się miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dość ściśle, a kolejny traktował je instrumentalnie, wpływając – nieraz jednoosobowo, jako organ wykonawczy – na ich zmianę.

Wdrożenie planów ogólnych spowoduje, że o przestrzeni – ale i o całym rozwoju gminy – będziemy mówić w długim horyzoncie czasu. Co istotne, ich fundamentem będzie zgoda społeczna na przeznaczanie poszczególnym częściom gmin odpowiednich funkcji. Jeżeli proces ten zostanie przeprowadzony odpowiedzialnie, mieszkańcy nie będą musieli obawiać się, że przy parku za 5, 10 czy 20 lat powstanie fabryka. Z drugiej strony – osoby, które zdecydują się na budowę domu w pobliżu strefy przeznaczonej w planie ogólnym np. pod działalność gospodarczą, będą mogły mieć pretensje wyłącznie do siebie, jeżeli za kilka lat ich życie zacznie uprzykrzać zakłady produkcyjne czy też tiry wyjeżdżające z nowo wybudowanego centrum logistycznego.

### **Wspominał Pan o zgodzie społecznej na przeznaczanie poszczególnym terenom danych funkcji. W jaki sposób będzie ona uzyskiwana?**

W zapisach ustawy bardzo mocno uwypuklona jest kwestia uspołecznienia procesu przygotowania planów ogólnych. Chodzi o to, by zaangażować w to działanie wszystkich potencjalnych interesariuszy i by włączyć jak najwięcej grup społecznych, bo to pozwoli zbudować ogólny konsensus. Zależy nam na tym, by uchwalenie każdego planu ogólnego poprzedzało przeprowadzenie rzetelnych konsultacji społecznych.



**Zależy nam na tym, by uchwalenie każdego planu ogólnego poprzedzało przeprowadzenie rzetelnych konsultacji społecznych. Chodzi o to, by zaangażować w to działanie wszystkich potencjalnych interesariuszy i włączyć jak najwięcej grup społecznych, bo to pozwoli zbudować ogólny konsensus.**

Takie podejście pozwoli na obopólną legitymizację. Po pierwsze – lokalna społeczność zyska poczucie realnego wpływu na kształt otaczającej ich przestrzeni, a co za tym idzie, kierunków rozwoju. Prezydent miasta czy wójt gminy nie będzie miał wolnej ręki, jeśli chodzi o decydowanie o przeznaczeniu poszczególnych przestrzeni – będzie zobligowany do tego, by realizowane inwestycje były zgodne z zapisami planu miejscowego. Z drugiej natomiast strony, lokalni włodarze będą mieli silny mandat do wykorzystywania gminnej przestrzeni – do tego, by w strefach przeznaczonych w planie ogólnym na dany typ aktywności, faktycznie te aktywności implementować. Pozwoli to na uniknięcie wielu konfliktów społecznych i realizację długofalowej, przemyślanej, uzgodnionej z lokalnymi mieszkańcami i interesariuszami – i przez nich zaakceptowanej – polityki rozwoju.

### **Czy plany ogólne zakładają zamknięty czy otwarty katalog stref przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy?**

Ustawa przewiduje 13 stref planistycznych: wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, wielofunkcyjną z zabudową zagrodową, usługową, handlu wielkopowierzchniowego, gospodarczą, produkcji rolniczej, infrastrukturalną, zieleni i rekreacji, cmentarzy, górnictwa, otwartą oraz komunikacyjną.

**Jakie pole dla elastyczności zachowują plany główne? Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której określony teren został przeznaczony pod strefę X, a za kilka lat lokalni interesariusze będą chcieli go przemianować na strefę Y. Warto sobie chyba pozostawić pewnego rodzaju furtkę, szczególnie mając na uwadze dynamiczne zmiany i wydarzenia, jakich jesteśmy świadkami w ostatnich latach...**

Za taką furtkę można uznać możliwość przypisania danemu obszarowi kilku stref planistycznych. Trudno sobie wyobrazić, by miało to następować w wypadku np. parków, ale jeśli chodzi o tereny, co do których przyszłego przeznaczenia nie mamy obecnie pewności – jak najbardziej tak. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że świat ewoluuje, że jesteśmy świadkami nowych trendów ekonomicznych czy społecznych, które mają wpływ również na rozwój lokalny i na które trzeba umieć reagować – na tym również polega świadome i odpowiedzialne planowanie.

”

**Ustawa przewiduje 13 różnych stref planistycznych – zgodnie z preferowanymi funkcjami, jakie dane tereny mają pełnić. Dopuszczalne jest jednak przypisanie konkretnemu obszarowi kilku stref jednocześnie. To narzędzie funkcjonalne w przypadku terenów, których przyszłego przeznaczenia nie jesteśmy dziś w stanie jednoznacznie określić.**

**Z drugiej strony – ta furtka nie powinna być też zbyt szeroka. Jeśli w planie ogólnym większość obszarów będzie nadawała się i pod budownictwo mieszkaniowe, i pod aktywność gospodarczą, i pod markety wielkopowierzchniowe itd., to zamiast uporządkowanej polityki rozwoju uzyskamy receptę na politykę chaosu przestrzennego...**

To prawda. Dlatego też po raz kolejny powtórzę, jak istotne jest wzięcie odpowiedzialności przez lokalne społeczności, na które to spadną przecież wszelkie pozytywne i negatywne konsekwencje takiego, a nie innego zaplanowania przestrzeni swojej wsi, dzielnicy czy miasta. Ich aktywny, rzetelny udział w konsultacjach zapobiegnie wielu potencjalnym ryzykom.

Swoją drogą, Pańskie pytanie przywiodło mi na myśl epizod z czasów pierwszego rządu Donalda Tuska, kiedy to ze strony Platformy Obywatelskiej pojawił się postulat umożliwienia włodarzom polskich miast wyłączenia działkowców i przenoszenia ich działek w inne miejsca. Byłem wówczas postem i gdy spotykałem się z tym środowiskiem, zostało mi przedstawione oczekiwanie, że będą czuli się bezpiecznie, gdy ogródki działkowe zostaną wpisane w każdy z obszarów funkcjonalnych miasta. Tymczasem oznaczałoby to, że mogliby zostać oni wyłączeni z każdego z tych obszarów, bo w jednym powstałyby hale magazynowe, w drugim fabryka, a w trzecim osiedle mieszkaniowe.

Przekładając to na współczesność i konstruowanie planów ogólnych – nadawanie określonych funkcji poszczególnym obszarom ma służyć jako swego rodzaju kaganiec, który chroni tereny zielone od zmiany ich funkcji, który chroni mieszkańców przed prowadzeniem w okolicy ich domów uciążliwej działalności gospodarczej itd. Jego skuteczność jest najwyższa, gdy danemu obszarowi przypisana będzie wyłącznie jedna funkcja. Wówczas mieszkańcy będą mogli spać spokojnie, wiedząc, że po drugiej stronie ich spokojnej ulicy *ad hoc* nie powstanie hala magazynowa.

**Z Pańskich słów wynika, że opracowywanie planów ogólnych powinno być procesem absolutnie priorytetowym. Jednakże *deadline* to raptem koniec 2025 roku, więc czasu pozostało relatywnie niewiele, a stawka jest ogromna – w przypadku braku osiągnięcia pułapu 80% gmin „wyposażonych” w plan ogólny, samorządom przepaść mogą ogromne pieniądze z Brukseli. Czy nie rodzi to ryzyka, że wiele z nich będzie tworzonych „na kolanie”, że w miejsce rzetelnych konsultacji społecznych i głębokiej refleksji nad kierunkami rozwojowymi gminy, będziemy mieli do czynienia z tworzeniem planów nikłej jakości, które jednak otworzą drogę do środków z KPO?**

Ryzyko oczywiście jest i jest ono konsekwencją takiej, a nie innej postawy poprzedniego rządu. KPO został przyjęty przez Polskę w lutym 2021 r., czyli ponad trzy lata temu. Straciliśmy mnóstwo czasu, a teraz mamy ostatnią szansę, by to nadrobić. Wierzę, że nam się uda, bo leży to w interesie nas wszystkich. Jakość planów ogólnych będzie moim zdaniem zależała w dużej mierze od postaw lokalnych decydentów. Światły i odpowiedzialny wójt, burmistrz czy prezydent, myślący o długofalowej przyszłości swojej małej ojczyzny, zadba o to, by pomimo ograniczeń czasowych zdążyć przygotować racjonalny dokument na czas. Przecież będzie to *de facto* lokalna konstytucja, determinująca rozwój jego gminy w kolejnych latach.



**Jakość planów ogólnych będzie zależała w dużej mierze od postaw lokalnych decydentów. Światły i odpowiedzialny wójt, burmistrz czy prezydent, myślący o długofalowej przyszłości swojej małej ojczyzny, zadba o to, by pomimo ograniczeń czasowych zdążyć przygotować racjonalny dokument na czas. Przecież będzie to *de facto* lokalna konstytucja, determinująca rozwój jego gminy w kolejnych latach.**

**Dane funkcje będą poszczególnym obszarom nadawane przez lokalne władze, mieszkańców i pozostałych interesariuszy. Od strony technicznej jednak plany te będą opracowywali planiści. Czy nasz kraj dysponuje odpowiednią ich podażą, mając na uwadze to, że mamy w Polsce niemal 2,5 tys. gmin i niespełna 2 lata na stworzenie planów?**

Zdajemy sobie sprawę z tego, że liczba planistów w naszym kraju jest ograniczona. Jako że faktycznie potrzebować będziemy wielu rąk do pracy, założyliśmy działania nakierowane na dostarczenie gminom odpowiedniej liczby specjalistów. Przygotowaliśmy proces szkolenia dla planistów, m.in. uruchamiając konkursy dla uczelni wyższych – przynajmniej po jednej w regionie – posiadających kompetencje w tym zakresie, aby wyszkoliły chętnych, w tym m.in. pracowników samorządowych, na planistów.

Pomyśleliśmy również o reprezentantach samorządów, dla których tworzenie planów ogólnych jest przecież zupełną nowością. Chcemy, by zrozumieli oni ich ideę, przygotowali się do ich opracowywania i wdrażania, aby mogli się oni kompetentnie w nich odnaleźć. W tym celu przygotowaliśmy cykl seminariów internetowych, przybliżających reprezentantom gmin ideę całej ustawy, ale też i KPO oraz planów ogólnych. Jesteśmy także w trakcie tworzenia podręcznika przygotowującego gminy do opracowania planów ogólnych. Liczymy, że działania te okażą się owocne i żadna gmina nie będzie miała problemów technicznych z napisaniem planu.

## Czy działanie związane z wdrożeniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach w związku z KPO będzie dotyczyło wyłącznie opracowywania planów ogólnych?

Będzie ono obejmowało ponadto wsparcie gmin w tworzeniu gminnych programów rewitalizacji, a także wsparcie w zakresie przygotowywania, uchwalania oraz zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Łączna kwota na dofinansowanie tych działań – włączając w to plany ogólne – to niemal 870 mln zł.

### O rozmówcy

Prof. **Waldemar Sługocki** – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. Absolwent Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, doktor habilitowany nauk społecznych, profesor Uniwersytetu Zielonogórskiego. Ukończył podyplomowe studia z zakresu badań i analiz strategicznych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Pracę zawodową rozpoczął w 1997 r. w Urzędzie Wojewódzkim w Zielonej Górze. W 1999 r. rozpoczął pracę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego. W listopadzie 2008 roku objął stanowisko Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego i Planowania Przestrzennego, a następnie Dyrektora Departamentu Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego. W latach 2010–2011 wiceminister rozwoju regionalnego. Od stycznia do listopada 2015 r. pełnił funkcję Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Poseł na Sejm VII, IX i X kadencji oraz senator IX kadencji. W Sejmie i Senacie współprzewodniczył pracom Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej. Pracował również w Komisji Gospodarki i Rozwoju.



# **W STRONĘ SAMORZĄDNEJ RZECZPOSPOLITEJ**

# Kulisy wielkiej zmiany. Jak wprowadzono samorząd w Polsce?



## prof. Jerzy Stępień

b. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego,  
b. Prezes Trybunału Konstytucyjnego

**Powrót do wielowiekowej tradycji samorządu terytorialnego odbywał się w przełomowym dla Polski czasie transformacji ustrojowej. Rozróżniono wówczas interes ogólny od lokalnego, wyrażając przy tym potrzebę znalezienia reprezentacji dla drugiego z nich. Ustalenie kształtu ówczesnych samorządów nie obyło się jednak bez długich dyskusji nad siatką pojęciową czy kwestią szczelności. Mimo wszystko ostatecznie zwyciężyły odważne wizje reformatorów. Jakie lekcje możemy wyciągnąć z realizacji idei samorządu w początkach III RP? Jak budować przyszłość Polski samorządnej w oparciu o doświadczenia pionierów?**

### Jasny cel

Idea przywrócenia samorządu terytorialnego pojawia się po raz pierwszy w szerszym odbiorze w Uchwale programowej I Krajowego Zjazdu „Solidarności” w 1981 r., obok m.in. postulatów wprowadzenia sądownictwa konstytucyjnego oraz ustanowienia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Władze stanu wojennego znowelizowały ówczesną Konstytucję tak, by znalazło się w niej miejsce na sąd konstytucyjny. Po pewnym czasie powołano nawet RPO (w 1987 r.), ale istota tamtego ustroju państwa wykluczała możliwość istnienia demokratycznej i samodzielnej władzy lokalnej, ponieważ – jak głosił podręcznik prawa administracyjnego z lat 60. – „samorząd terytorialny to instytucja państwa burżuazyjnego, która nawet w warunkach tamtych państw [na Zachodzie – dop. red.] się nie sprawdziła”<sup>1</sup>. Także strony Okrągłego Stołu nie doszły do porozumienia na tym tle. Po obradach „samorządowego podstolika” spisano protokół rozbieżności, ale ogólna deklaracja przywrócenia samorządu, choć bez uzgodnień co do szczegółów, jednak się w tym dokumencie pojawiła.

Nic więc dziwnego, że kiedy prof. Jerzy Reguła, prekursor samorządu jeszcze w końcówce lat 70., rozpoczął w ramach Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” pierwsze prace, które miały za zadanie rozważenie możliwości wmontowania w ówczesne państwo samorządu terytorialnego, mogło to być traktowane jako swoista *political fiction*. Z tego punktu widzenia urealnijająca te marzenia Uchwała programowa I Krajowego Zjazdu „Solidarności” była bardzo istotnym punktem odniesienia, którego nie dało się już nie zauważać.

<sup>1</sup> J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963.

## Trochę teorii

Aż do lat 80. w polskiej literaturze przedmiotu nie wyróżniano takiej kategorii, jak interes lokalny. Liczyło się państwo jako całość i to ono definiowało to, co jest istotne – zarówno z państwowego, jak i lokalnego punktu widzenia. Stąd w państwach tzw. realnego socjalizmu brak w ogóle samorządu terytorialnego, odpowiadającego za zidentyfikowanie i obronę interesu lokalnego. I choć postulat przywrócenia samorządu został już bardzo wyraźnie wyrażony przez pierwszą „Solidarność”, to poważne publikacje naukowe przygotowujące grunt pod ten proces pojawiły się nieco później<sup>2</sup>. W rodzimej literaturze naukowej prawa administracyjnego tamtego okresu pojęcie „samorząd” zarezerwowane było wyłącznie dla organizacji społecznych, stowarzyszeń, różnego rodzaju spółdzielni, rad osiedlowych i sołectw itd., natomiast bardzo konsekwentnie unikano łączenia go z jakąkolwiek formą władzy publicznej (państwowej) jako takiej. Władza wpisana była bez reszty w system tzw. organów jednolitej władzy państwowej.



**Intelektualnym wyłomem w teoretycznej konstrukcji państwa tzw. realnego socjalizmu było zwrócenie uwagi na realność rozróżnienia interesu ogólnego i lokalnego, który z natury rzeczy nierzadko pozostaje w konflikcie z interesem ogólnym. Konieczne było więc „odnalezienie” takiego podmiotu, który interes lokalny obiektywnie wyrazi – stąd właśnie naturalny krok w stronę zachodniego modelu władzy lokalnej, którym jest samorząd lokalny.**

Swego rodzaju intelektualnym wyłomem w teoretycznej konstrukcji państwa tzw. realnego socjalizmu było zwrócenie uwagi na realność rozróżnienia interesu ogólnego i lokalnego, który z natury rzeczy musi nierzadko pozostawać w konflikcie z interesem ogólnym. Wyrazicielem interesu lokalnego nie może być po prostu władza państwowa jako taka, ponieważ funkcjonuje ona w ramach struktury hierarchicznej. Konieczne było więc „odnalezienie” takiego podmiotu, który interes lokalny obiektywnie wyrazi i będzie potrafił go w razie potrzeby skutecznie realizować czy bronić. Takiego podmiotu nie można było „odnaleźć” w dotychczasowym układzie struktury państwowej, stąd naturalny krok w stronę zachodniego modelu władzy lokalnej, którym jest samorząd lokalny sprawdzony w wielowiekowej tradycji, także polskiej – przerwanej wybuchem II wojny światowej i następstwem powojennych rządów komunistów.

## Bez porozumienia przy Okrągłym Stole

W trakcie przygotowań do obrad Okrągłego Stołu, główni liderzy strony solidarnościowej nie byli jeszcze w pełni uwolnieni od oficjalnej siatki pojęciowej tamtego czasu i początkowo uważali, że rozmowy na temat samorządu powinny znaleźć się w jednym zespole obejmującym wszystkie organizacje społeczne. Na szczęście determinacja prof. Jerzego Regulskiego i siła przywołanych przez niego argumentów spowodowały, że, w ramach ogólnego zespołu stowarzyszeniowego pod przewodnictwem Zbigniewa Bujaka, pojawił się odrębny „podstolik samorządowy” (pod przewodnictwem prof. Regulskiego właśnie). Kto wie, jak potoczyłyby się losy odbudowy samorządu, gdyby nie wyodrębnienie tej problematyki w ramach okrągłostołowych obrad. Nie wiadomo, czy kwestie samorządu terytorialnego nie rozmyłyby się sporach pojęciowych, ponieważ sprawy stowarzyszeń wydawały się wówczas zdecydowanie ważniejsze<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Najwięcej na ten temat pisali wtedy młodzi naukowcy z Uniwersytetu Warszawskiego, wtedy jeszcze doktorzy i adiunkci: Michał Kulesza i Mirosław Wyrzykowski. W nieodległej przyszłości obydwaj odegrają ważne role w transformacji naszego państwa, i to nie tylko na płaszczyźnie samorządowej.

<sup>3</sup> Dowodem tego jest szybkie uchwalenie ustawy o stowarzyszeniach bezpośrednio po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu (Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach).

Wśród punktów protokołu rozbieżności spisane w „podstoliku samorządowym” znalazła się m.in. kwestia szczeblowości samorządu. Strona rządowo-koalicyjna proponowała już wtedy powołanie samorządu wojewódzkiego na bazie istniejących wówczas 49 województw. Natomiast strona opozycyjno-solidarnościowa twierdziła, że powinno się rozpocząć od zbudowania samorządowej gminy, a następnie dokładnie rozpoznać relacje społeczne i gospodarcze determinujące przyszły układ regionalny (województwi). Następne lata pokazały – ponad wszelką wątpliwość – jak rozsądne i realistyczne było to stanowisko. Podziały administracyjne są zawsze bardzo trudne do przeprowadzenia i z wielkim oporem daje się je korygować, nawet jeśli utrwalają układy ewidentnie szkodliwe.



**Strona opozycyjno-solidarnościowa – w odróżnieniu od strony rządowo-koalicyjnej – twierdziła, że powinno się rozpocząć od zbudowania samorządowej gminy, a następnie dokładnie rozpoznać relacje społeczne i gospodarcze determinujące przyszły układ regionalny (województwi). Następne lata pokazały, jak rozsądne i realistyczne było to stanowisko.**

Kampania wyborcza w 1989 r. trwała dwa miesiące i była bardzo intensywna. Można sobie wyobrazić, jakim szokiem dla wielu obserwatorów, szczególnie po stronie władzy, były przemówienia Jerzego Regulskiego, który, ubiegając się o mandat senatora, głosił w trakcie spotkania z wyborcami w Jeleniej Górze, skąd miał startować, że kandyduje w tych wyborach po to, aby zmienić... ustrój państwa. Za działania mające na celu zmianę ustroju groziły w PRL najsurowsze kary. Profesor oczywiście doskonale to wiedział, lecz nie wahał się głosić takiego hasła, wyjaśniając przy tym, że chodzi mu o wprowadzenie na poziomie gminy autentycznego samorządu terytorialnego, co doprowadzi do skruszenia fundamentów dotychczasowej struktury państwa narzuconego Polsce przez sowieckiego okupanta. Wtedy (w kwietniu i w maju 1989 r.) mogło się to wydawać mrzonką głoszoną podczas chwilowej nieuwagi rządzących, ale w gruncie rzeczy historia, wyraźnie przyspieszając w tamtych miesiącach, doganiała tylko śmiało wizje przyszłych reformatorów.

### **Stątek flagowy Senatu**

Bezpośrednio po wyborach czerwcowych i ukonstytuowaniu się Senatu (z jego podziałem na komisje), miałem zaszczyt towarzyszyć Jerzemu Regulskiemu, tym razem już jako Przewodniczącemu Komisji Samorządu Terytorialnego, w trakcie wizyty u Marszałka Senatu Andrzeja Stelmachowskiego. Zadeklarowaliśmy wówczas natychmiastowe przystąpienie do prac nad inicjatywą ustawodawczą mającą na celu odrodzenie samorządu terytorialnego. Już na pierwszym merytorycznym posiedzeniu Senatu w końcu lipca 1989 roku zgłoszono kilka propozycji, a wśród nich reformy służby zdrowia, edukacji, szkolnictwa wyższego. Debata wykazała, że grupą najbardziej zaawansowaną w przygotowaniu niezbędnych zmian było środowisko senatorów, do którego należałem, postulujące wprowadzenie samorządowej gminy. W związku z tym, uchwałą z 29 lipca, Senat zdecydował o przystąpieniu do przygotowania odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej. Prace rozpoczęły się natychmiast, a powołanie 12 września rządu Tadeusza Mazowieckiego zdecydowanie je przyspieszyło, choć w jego składzie byli także samorządowi malkontenci, jak Szef Urzędu Rady Ministrów – Jacek Ambroziak<sup>4</sup>. Na szczęście ówczesna, bardzo silna pozycja Senatu, wybranego w pełni demokratycznie, pozwoliła skupić w tej izbie prace nad najważniejszymi aktami normatywnymi i utrzymać właściwe ich tempo.

<sup>4</sup> Była to jedna z przyczyn stosunkowo niskiej w hierarchii rządowej pozycji Jerzego Regulskiego jako pełnomocnika rządu ds. samorządu. Dla porównania – pełnomocnik ds. wojewodów (prof. Jerzy Kołodziejcki) został Sekretarzem Stanu.



**Po powstaniu rządu Mazowieckiego, solidarnościowe komitety obywatelskie wyrażały niezadowolenie z powodu zbyt wolnego tempa zmian na prowincji. Podchwyciła to opozycja, sugerując skrócenie kadencji rad narodowych wszystkich szczebli i przeprowadzenie wyborów do nich jeszcze w grudniu 1989 r. według demokratycznej ordynacji wyborczej. Oznaczało to w istocie odroczenie reformy samorządowej o cztery lata, na co nie mogliśmy przystać.**

Pojawiły się jednak i czarne chmury. Atak przyszedł z najmniej spodziewanej strony – od solidarnościowych komitetów obywatelskich, które po powstaniu rządu Mazowieckiego wyrażały tu i ówdzie niezadowolenie z powodu zbyt wolnego tempa zmian na prowincji. Zarzucano parlamentarzystom i członkom rządu, że zadowolają się zdobytymi stanowiskami i hamują zmiany „na dole”. Podchwyciła to opozycja, proponując bardzo niebezpieczny, pozorny ruch do przodu, sugerując skrócenie kadencji rad narodowych wszystkich szczebli i przeprowadzenie wyborów do nich jeszcze w grudniu 1989 r. według demokratycznej ordynacji wyborczej. Oznaczało to w istocie odroczenie reformy samorządowej o cztery lata, na co nie mogliśmy przystać. Postulowano więc inne rozwiązanie, na które godziło się w pierwszej chwili również wiele osób z obozu solidarnościowego, aby poczekać z uchwaleniem stosownych ustaw dwa lata i w tym czasie doprecyzować szczegóły całej reformy. Rezultat takiego działania mógł być jeden, a dla naszej grupki skupionej w Senacie oczywisty: samorząd pojawiłby się w najlepszym razie za dwa lata, a mogło być i tak, że nie pojawiłby się w ogóle w szczytowym okresie transformacji, tak jak stało się wówczas we wszystkich krajach po byłych demoludach.

Przeciwnicy szybkiej reformy gminnej musieli ustąpić. Moim zdaniem, decydująca była tu pozycja Senatu wybranego demokratycznie w wolnych wyborach, a także determinacja grupy reformatorów wspierana przez pierwszego Marszałka Senatu, profesora Andrzeja Stelmachowskiego, który trafnie ocenił, że ta właśnie inicjatywa ustawodawcza może stać się wręcz znakiem rozpoznawczym Senatu I kadencji – stąd jego osobiste zaangażowanie w proces legislacyjny, obejmujący najważniejsze ustawy tworzące ramy reformy. 19 stycznia 1990 r. Senat uchwalił projekt kilku ustaw samorządowych (*Ustawa o samorządzie terytorialnym*, *Ustawa o ordynacji wyborczej do rad gmin* oraz *Ustawa o pracownikach samorządowych*), a także przygotował projekt odpowiedniej nowelizacji konstytucji, które następnie skierowano do Sejmu. Projekty te zostały uchwalone przez Sejm 8 marca 1990 r., a 27 maja tego samego roku przeprowadzono pierwsze demokratyczne wybory do rad gmin. Na całość I etapu reformy złożyły się jeszcze ustawy o podziale zadań i kompetencji pomiędzy administrację samorządową i rządową, a także o finansach samorządowych oraz przepisy wprowadzające w życie całość reformy. Te ostatnie akty prawne przygotowane zostały z inicjatywy rządu. Na kolejny, II etap reformy samorządowej, choć jej koncepcja została opracowana w 1992 r., trzeba było czekać – z powodów wyłącznie politycznych – aż do 1998 roku.

Samorząd różni się od systemu rad narodowych diametralnie. Gmina została wyposażona w osobowość prawną, co było w dawnym systemie nie do wyobrażenia. Dysponowała już, oddzielnym od centralnego, budżetem, przekazano jej w zarząd właścicielski całe mienie komunalne. Niezależność gwarantowała instytucja nadzoru prawnego, z wyłączeniem ingerencji w decyzje merytoryczne. Standardem były od początku demokratyczne, wolne wybory, o czym też trzeba wspomnieć, choć dziś wydaje się to być oczywistym standardem. Wszystkie te elementy wpisywały się bez reszty w instrumentarium gospodarki rynkowej, stąd sukces samorządu nie tylko jako sprawnego zarządcy mieniem oraz procesami cywilizacyjnymi, ale także jako inwestora i czynnika sprzyjającego inwestycjom.

Czy wszystkie założenia tej reformy zostały osiągnięte? Czy nie popełniono przy jej wdrażaniu błędów? Są to, oczywiście, pytania retoryczne, ale szczegółowa analiza popełnionych błędów, a w tym bardziej wskazanie kierunków dalszego reformowania samorządu, wymagałoby odrębnego, obszernego opracowania.



## O autorze

Prof. **Jerzy Stępień** – Przewodniczący Rady Fundatorów FRDL. Senator I i II kadencji; Generalny Komisarz Wyborczy (1990-94); przewodniczący rządowych zespołów ds. reform administracyjnych (1991-94); podsekretarz stanu w MSWiA (1997-99), sędzia Trybunału Konstytucyjnego (1998-2008), a w latach 2006-2008 Prezes TK. Dyrektor Instytutu Przestrzeni Obywatelskiej i Polityki Społecznej Uczelni Łazarskiego (od 2008); współautor reform administracyjnych w latach 1989-1999; organizator pierwszych w Polsce studiów Master in Public Administration w Uczelni Łazarskiego (od 2010). Członek Polskiego Stowarzyszenia Jazzowego.

# Samorząd terytorialny – współczesne wyzwania i oczekiwania



**prof. Mirosław Stec**  
Uniwersytet Jagielloński

**1 stycznia 1999 r. obudziliśmy się, jak anonsowały ówczesne mass media, w nowej Polsce; w państwie, w którym tego dnia weszła w życie największa terytorialna reforma ustrojowa w jego nowoczesnej historii. W tym roku mija dokładnie ćwierć wieku od tego momentu. Jest to właściwa chwila, by zdać sobie sprawę z wagi tego faktu, z celów i konsekwencji reformy, a także zastanowić się, jakie są obecne oczekiwania polskiego społeczeństwa wobec samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kontekście wyzwań generowanych przez współczesny świat.**

## **Cztery płaszczyzny reformy terytorialnej**

Znaczenie i zakres dokonanej 25 lat temu fundamentalnej zmiany zasad funkcjonowania państwa i jego instytucji w wymiarze terytorialnym najlepiej można wykazać, przedstawiając je na czterech płaszczyznach tej reformy. Pierwsza z nich – to płaszczyzna samego podziału terytorialnego, który, choć nieprzesądzony konstytucyjnie, został gruntownie zmieniony w drodze ustawowej<sup>1</sup> na poziomie ponadgminnym (liczba gmin pozostała taka sama – 2478) poprzez wprowadzenie w miejsce dotychczasowych 49 województw dwóch ponadgminnych stopni tego podziału: powiatów (314 tzw. ziemskich i 65 miast na prawach powiatu) oraz województw (16), które to liczby nawiązywały do podziału administracyjnego obowiązującego w Polsce do 1975 r., czyli do tzw. reformy gierkowskiej likwidującej powiaty i wprowadzającej zamiast 17 – 49 małych województw.

Całkowicie nowe, wręcz „rewolucyjne”, zmiany nastąpiły na drugiej z płaszczyzn, którą określa się mianem płaszczyzny ustrojowej. W myśl konstytucji i jej jednoznacznie sformułowanych przepisów o obowiązywaniu dwóch kardynalnych zasad odnoszących się do ustroju terytorialnego, czyli decentralizacji (art. 15 ust. 1) wywodzącej się z zasady pomocniczości (preambuła) i unitarność (art. 3), instytucją realizującą tę pierwszą jest samorząd terytorialny (art. 16 ust. 1), natomiast wyrazem drugiej jest funkcjonowanie terytorialnej administracji rządowej i jej szefa, a zarazem przedstawiciela Rady Ministrów w województwie – wojewody (art. 152 i 153). Konstytucja równocześnie przesądziła, że samorząd terytorialny działa na wszystkich, ustalonych ustawowo, stopniach zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 164 ust. 2), co prowadzi do konkluzji o konieczności występowania w województwie, jako jednostce takiego podziału, zarówno samorządu terytorialnego z pełnym „zapleczem” organizacyjnym (przede wszystkim urzędem nazwanym marszałkowskim), jak i administracji rządowej z wojewodą na czele, któremu podporządkowany jest jego aparat wykonawczy, w tym zwłaszcza urząd wojewódzki<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Na mocy art. 15 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. w *Ustawie z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*.

<sup>2</sup> Temu konstytucyjnemu ujęciu ustawodawca dał formalny wyraz, uchwalając 5 czerwca 1998 r. dwie osobne ustawy: *Ustawę o samorządzie województwa* i – drugą – *Ustawę o administracji rządowej w województwie*.

W celu zbudowania struktur terytorialnych władz publicznych, a zwłaszcza samorządu terytorialnego, mogących przejąć od dotychczasowej administracji i „udźwignąć” istotną część zadań publicznych<sup>3</sup>, konieczne było – na trzeciej z płaszczyzn – odpowiednie ustawowe przesądzenie zadań i kompetencji, do których realizacji zobowiązany zostanie samorząd terytorialny, i przyporządkowanie ich określonej stopniowi samorządu lub administracji rządowej. Ta największa w naszej historii normatywna operacja przemieszczenia tysięcy konkretnych zadań i kompetencji, zawarta w dwóch ustawach tzw. kompetencyjnych („dużej” z 24 lipca 1998 r. i „małej” z 29 grudnia 1998 r.), oznaczała potężną nowelizację aż 174 ustaw – w ogromnej większości z zakresu materialnego prawa administracyjnego.

Kwestią immanentnie związaną z rozdziałem zadań i kompetencji było odpowiednie, racjonalne ekonomicznie i adekwatne do przypisanych zadań<sup>4</sup> skonstruowanie systemu jego dochodów opartego tak na źródłach własnych, jak i transferach z budżetu państwa. Na tej płaszczyźnie przyjęte wówczas rozwiązania<sup>5</sup> miały charakter tymczasowy (obowiązywały do 2003 r.), co świadczyło o braku pełnej koncepcji systemu finansów komunalnych i tworzyło pewien stan niepewności co do rozwiązań docelowych. Owo poczucie niedokończenia reformy tego segmentu ustroju samorządowego wciąż nam towarzyszy w dyskusji o jego przyszłości i stanowi w dalszym ciągu ogromne wyzwanie dla wszystkich zaangażowanych w wypracowanie optymalnego systemu finansów komunalnych – środowiska samorządowego, administracji rządowej (przede wszystkim centralnej), świata nauki i, finalnie, parlamentu.



**Znaczenie i zakres dokonanej zmiany zasad funkcjonowania państwa i jego instytucji w wymiarze terytorialnym wyraźnie widać na czterech płaszczyznach: podziału terytorialnego, ustrojowej, kompetencyjnej oraz finansowej.**

### **Cztery sfery organizacyjnego instrumentarium**

Sukces każdej dużej reformy, nie tylko natury ustrojowej, uzależniony jest od umiejętnego, sprawnego i dobrze zorganizowanego wprowadzenia jej w życie. W tym przypadku było to niezwykle skomplikowane zadanie, bowiem jej wdrożenie wymagało przygotowania całego prawnego i organizacyjnego instrumentarium występującego w kilku, jakże newralgicznych, sferach. Pierwsza z nich to sfera ludzka, czyli pracownicza. Stworzenie kilkuset nowych urzędów oznaczało konieczność naboru, w tym przeniesienia kilkudziesięciu tysięcy ludzi w krótkim okresie tak, by od 1 stycznia 1999 r. mogły one normalnie funkcjonować. Druga to sfera majątkowa. Tworzące się jednostki samorządu terytorialnego musiały zostać wyposażone w mienie, w tym w odpowiednie lokale, umożliwiające wykonywanie nałożonych nań zadań. Trzecia – organizacyjna, której istotą był proces przekształcania urzędów rejonowych w starostwa powiatowe czy urzędów wojewódzkich z 49 w 16 i tworzenia od zera nowych urzędów, jakimi były urzędy marszałkowskie. Wreszcie czwarta – funkcjonalna – wymagała stworzenia odpowiednich procedur niezbędnych dla płynnego przekazywania tak indywidualnych spraw, jak i ich kategorii, a także całych instytucji z jednego organu do drugiego. Dzięki dobremu przemyśleniu oraz odpowiedniemu sformułowaniu przepisów wprowadzających<sup>6</sup>, ta gigantyczna operacja przebiegła pomyślnie i pracownicy struktur terytorialnych władz publicznych od 2 stycznia 1999 r. przestąpili do wykonywania swych zadań i kompetencji.

### **Ocena reformy po 25 latach**

Z perspektywy 25 lat można racjonalnie ocenić, czy zasadnicze cele, jakie tej reformie przyświecały, zostały zrealizowane, a w jakim stopniu pozostają one nadal aktualne. Pierwszy z nich – uporządkowanie organizacji terytorialnej kraju poprzez wprowadzenie trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego,

<sup>3</sup> Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>4</sup> Zgodnie z konstytucyjną zasadą adekwatności finansowej samorządu – art. 167 ust. 1.

<sup>5</sup> Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.



odpowiadającego tak naszym historycznym ujęciom, jak i aktualnym wyzwaniom, został osiągnięty. Także co do liczby jednostek na każdym stopniu tego podziału. W całej rozciągłości został on zrealizowany na poziomie gminnym i wojewódzkim, natomiast trudno taką ocenę odnieść do poziomu powiatów, bowiem ustanowiona ich liczba jest za duża, a tym samym są one zbyt małe i słabe, co powoduje w wielu z nich niemożność, bez pomocy zewnętrznej (zwłaszcza finansowej), pełnej realizacji nałożonych na nie zadań.

Kolejny cel – stworzenie „pełnowymiarowego” samorządu terytorialnego na wszystkich stopniach podziału, jako – z jednej strony – wyrazu uwspólnotowienia i upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych<sup>7</sup>, z drugiej zaś – postaci władzy publicznej, będącej podmiotem prawa publicznego i prywatnego, zdolnej do prowadzenia polityki lokalnej lub regionalnej oraz wykonywania przypisanych zadań publicznych<sup>8</sup>, zrealizowany został w sposób w pełni zadowalający, gdy chodzi o drugi aspekt. Wszystkie jednostki samorządów: województw, miast i gmin wiejskich oraz większość samorządów powiatowych są obecnie strukturami dobrze przygotowanymi (organizacyjnie, kompetencyjnie, kadrowo) do spełniania fundamentalnej roli, jaką odgrywa samorząd, czyli bycia „gospodarzem” swego terenu, realizującym oczekiwania jego mieszkańców w sferze ustawowo określonych zakresów odpowiedzialności samorządu. W tak jednoznaczny sposób nie można natomiast ocenić stopnia wykonania tego celu w pierwszym ze wskazanych aspektów. Stawanie się autentyczną wspólnotą osób zamieszkujących określone terytorium, i identyfikującą się z nim, jest procesem długim i niełatwym, wymagającym świadomej akceptacji przynależności do takiej wspólnoty. O ile dzisiaj bardzo widoczne jest utożsamianie się mieszkańców z gminą, w której mieszkają (co najdobitniej uwidacznia się w miastach), o tyle na wyższych stopniach podziału terytorialnego świadomość bycia członkiem wspólnoty powiatowej czy wojewódzkiej jest dużo słabsza.



**Samorządy wszystkich polskich województw już w chwili akcesji Polski do Unii w 2004 r. były dobrze przygotowane do uczestnictwa w grze o jak największe wsparcie finansowe z funduszy europejskich dla programów regionalnych. Należy podkreślić, że w 100% wykorzystały przyznane środki we wszystkich dotychczasowych perspektywach budżetowych Unii.**

Stworzenie „mocnego” samorządu w siatce nowego podziału terytorialnego, kreującego stosunkowo duże województwa, pozwoliło bardzo szybko osiągnąć trzeci cel reformy, czyli takie ukształtowanie struktur władz terytorialnych, które będą w stanie, zgodnie ze standardami dyktowanymi przez Unię Europejską, skutecznie uczestniczyć w procesie ubiegania się o środki finansowe Unii, a następnie prawidłowo je wykorzystywać. Dotyczy to zwłaszcza samorządów wszystkich polskich województw, które już w chwili akcesji Polski do Unii w 2004 r. były dobrze przygotowane do uczestnictwa w grze o jak największe wsparcie finansowe z funduszy europejskich dla programów regionalnych. Należy podkreślić, że w 100% wykorzystały przyznane środki we wszystkich dotychczasowych perspektywach budżetowych Unii.

Czwarty z podstawowych celów reformy to daleko idąca decentralizacja władzy publicznej<sup>9</sup>, realizująca się poprzez przeniesienie znaczącej części zadań i kompetencji z poziomu wyższego na niższy (z centrum do województwa, z województwa do powiatu itd.) z równoczesnym przekazaniem ich z gestii administracji rządowej odpowiedniemu samorządowi terytorialnemu. Dokonało się to, przede wszystkim, w dwóch, wspomnianych wyżej, ustawach kompetencyjnych. Choć od chwili ich uchwalenia minęło ponad 25 lat, to ocena obecnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządem nie może

<sup>7</sup> Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>8</sup> Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>9</sup> Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

być w pełni pozytywna ze względu na trwający przez ostatnie osiem lat, proces wyraźnego centralizowania władzy publicznej (w tym czasie termin „decentralizacja” nie pojawił się w dokumentach rządowych czy wypowiedziach polityków partii rządzącej), deprecjonowania ustrojowej roli samorządu i w konsekwencji odbierania mu wielu istotnych zadań i kompetencji.

### **Główne zadanie samorządów – poprawa jakości życia Polaków**

Wskazane wyżej cele, jasno i precyzyjnie sformułowane w podstawowych dokumentach i aktach normatywnych kreujących reformę samorządowo-terytorialną, były wszakże jedynie wypełnieniem ukonkretnioną treścią fundamentalnego celu, dla którego tak zdecydowanie od 1990 r. budowany był samorząd terytorialny, czyli wyraźnego polepszenia jakości życia Polaków po dziesięcioleciach beznadziejnej PRL-owskiej władzy. Ta poprawa adresowana była do wszystkich mieszkańców i obejmowała ogromne spektrum zadań. Pierwsza ich kategoria to zadania w sferze szeroko rozumianych usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, których świadczenie zawsze wymaga odpowiedniej infrastruktury technicznej i instytucjonalnej. Dlatego w programach i działaniach samorządu lokalnego dominowały inwestycje służące zapewnieniu mieszkańcom podstawowych dóbr i usług o odpowiednim standardzie (wodociągi i kanalizacja, ciepłownictwo, komunikacja miejska i lokalna, drogi, utylizacja śmieci, zieleń miejska itd.). Samorząd od samego początku swego istnienia podjął w tym zakresie gigantyczny wysiłek, którego efektem jest ogromny cywilizacyjny skok, jeśli chodzi o jakość tychże usług – dorównującą, a bardzo często przewyższającą, zachodnioeuropejski poziom ich świadczenia.

Zadanie wymagające odrębnego i szczególnego zaznaczenia to działania w obrębie oświaty, która stała się dla polskich gmin i powiatów sferą wykazania ich ambicji i umiejętności stworzenia nowoczesnego systemu szkolnego, bazującego na trzech szczeblach edukacji szkolnej (szkoła podstawowa, gimnazjum, szkoła średnia). Ich starania zaowocowały imponującym awansem Polski w rankingu PISA (Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów), pokazującym poziom umiejętności uczniów. Niepowetowaną szkodą stała się likwidacja gimnazjów w 2016 r., czego skutkiem był wyraźny spadek naszego kraju we wspomnianym rankingu. A przecież powszechnie występującym i permanentnym zjawiskiem było i jest dofinansowanie tego zadania, wobec zdecydowanie zaniżonej subwencji, z dochodów własnych samorządu – właśnie z uwagi na świadomość samorządów co do doniosłości tego zadania. Ogromna ilość środków finansowych została przeznaczona na budowę czy remonty infrastruktury szkolnej.

Nie można też nie zauważyć zaangażowania samorządu, zwłaszcza miast i województw, w sferze społecznej – w rozbudzenie wśród mieszkańców coraz intensywniejszych zainteresowań kulturalnych poprzez – z jednej strony budowę infrastruktury technicznej (nowe, niekiedy już ikoniczne, gmachy oper, filharmonii, teatrów, muzeów), z drugiej – tworzenie instytucji kultury, inicjowanie i wspieranie zdarzeń kulturalnych, uzyskujących z czasem status imprez o światowej renomie. Wiele polskich miast zyskało od tego czasu status europejskich stolic kultury. Sferą niekwestionowanej odpowiedzialności samorządu jest także jak najszerszej rozumiana pomoc społeczna. Zadania z tego obszaru mają wielopostaciowy charakter: instytucjonalny (prowadzenie różnego typu instytucji, m.in. DPS-ów, ośrodków wsparcia), świadczeniowy (wypłata świadczeń finansowych) czy doradczy (centra informacji, doradztwa).

”

**Samorząd od samego początku swego istnienia podjął gigantyczny wysiłek w celu poprawy jakości życia Polaków, realizując zadania z zakresu usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, modernizacji oświaty, promowania rozwoju kultury, a także realizacji pomocy społecznej.**

## Samorząd dopasowany do obecnych oczekiwań mieszkańców

Przytoczone powyżej dokonania polskiego samorządu: wojewódzkiego i powiatowego w ciągu ćwierćwiecza, a gminnego przez lat 35, dobitnie pokazują ogromną skalę przeprowadzonego przez samorząd terytorialny procesu przekształcenia Polski (w jej lokalnym i regionalnym wymiarze) w państwo realizujące aspiracje i potrzeby społeczeństwa w stopniu odpowiadającym współczesnemu rozwojowi cywilizacyjnemu. Czy to jednak oznacza, że polski samorząd trzeciej dekady XXI w. nie stoi przed nowymi zewnętrznymi wyzwaniami, a zarazem nie jest adresatem oczekiwań ze strony członków samych wspólnot samorządowych? Z pewnością odpowiedź nie może brzmieć „tak”. Świat, Europa, Polska w zawrotnym tempie zmieniają swoje oblicze, dlatego samorząd – jako emanacja społeczności lokalnych i regionalnych – musi nadążać za dokonującymi się zmianami i jak najskuteczniej na nie odpowiadać.

Jest kwestią oczywistą, że wszystkie opisane sfery odpowiedzialności samorządu i mieszczące się w nich jego zadania ani nie ulegną anihilacji, ani nie staną się łatwiejszymi do wykonania (choćby ze względu na permanentnie wzrastające koszty ich realizacji). Jednak społeczności lokalne i regionalne artykułować będą (a właściwie już to dziś czynią) szczególne, do tej pory tak zdecydowanie nieakcentowane, potrzeby, których zaspokojenia oczekują od władzy samorządowej i przez pryzmat stopnia ich wykonywania oceniać będą jej skuteczność. Próbując przedstawić te oczekiwania w sposób syntetyczny i w miarę uporządkowany, w pierwszej kolejności wskazałoby te, które można połączyć wspólnym mianownikiem – likwidacja wykluczeń. O ile samorząd w dotychczasowej aktywności nastawiony był na realizację zadań o charakterze powszechnym, czyli zaadresowanych do wszystkich mieszkańców (jak chociażby usługi w gospodarce komunalnej), które, rzecz jasna, nadal będą, przy zachowaniu możliwie najwyższej jakości, realizowane, o tyle obecnie winien on skierować swą uwagę na określone grupy będące częścią wspólnoty samorządowej, pozbawione dostępu do danych dóbr czy umiejętności. Tytułem przykładu można podać występujące w wielu regionach Polski wykluczenia: transportowe, czyli brak komunikacji publicznej, cyfrowe – brak pokrycia łącznością internetową, ale także mieszkaniowe, dotyczące zwłaszcza miast i obejmujące tych mieszkańców, których nie stać na kupno czy najem mieszkania na wolnym rynku, a równocześnie niekwalifikujących się do otrzymania mieszkań socjalnych. Swoicie „wykluczoną”, a liczbowo coraz większą, kategorią członków wspólnot samorządowych są seniorzy, oczekujący zapewnienia im godnych warunków życia i możliwości spędzania danego im czasu w ciekawy sposób. Dlatego coraz wyraźniej, nie tylko w perspektywie samorządowej, ale również rządu centralnego, akcentowana jest konieczność tworzenia spójnej i wieloelementowej polityki senioralnej. A jest kwestią bezdyskusyjną, że to samorząd będzie odgrywał kluczową rolę w jej kreowaniu i realizacji.



**O ile samorząd w dotychczasowej aktywności nastawiony był na realizację zadań o charakterze powszechnym, czyli zaadresowanych do wszystkich mieszkańców, o tyle obecnie winien on skierować swą uwagę na określone grupy wspólnoty samorządowej pozbawione dostępu do danych dóbr czy umiejętności, np. seniorów, oczekujących zapewnienia godnych warunków życia i możliwości spędzania danego im czasu w ciekawy sposób.**

Kolejnym oczekiwaniem, coraz częściej podkreślanym, zwłaszcza w miastach, jest dużo intensywniejsze, niż miało to miejsce dotychczas, „uspołecznienie” zarówno procesu podejmowania szeroko rozumianych decyzji przez organy samorządu, jak i wykonywania wielu zadań publicznych. Ostatnie lata są okresem żywiołowego powstawania różnego typu inicjatyw i grup obywatelskich artykułujących lokalne opinie i interesy w sprawach będących w gestii samorządu. Wypracowywanie uzgodnionego stanowiska w społecznych organach samorządu – radach seniorów czy młodzieży, podczas paneli obywatelskich, na powoływanych *ad hoc* forach lub w inny zaakceptowany dwustronnie sposób, a także w procedurze uchwalania budżetu obywatelskiego

– to kierunek pozwalający istotnie zwiększyć kapitał społeczny w Polsce. Intensywniejsze wykorzystanie ogniw społeczeństwa obywatelskiego (zwłaszcza NGO) winno też następować w kontraktowaniu usług publicznych.

Pewnym zaskoczeniem, ale tylko *prima facie*, może być coraz częściej wyrażana przez mieszkańców chęć zamieszkiwania w mieście czy wsi im przyjaznej, czyli w gminie, w której przyjemnie się żyje. Dlatego samorząd wyrażający wolę członków wspólnoty winien zwracać uwagę zarówno na podnoszenie komfortu urzędzeń, z których korzystają mieszkańcy (choćby taboru komunikacyjnego), ale także na szeroko pojętą „estetyzację”, czyli upiększanie tkanki miejskiej czy wiejskiej, przede wszystkim zielenią (parki, w tym tzw. kieszonkowe, skwery, bulwary, ciągi piesze, otworzenie ogrodów zamkniętych, np. zakonnych), jak również na renowację zabytków, rewitalizację terenów zdegradowanych, wprowadzanie statusu parku kulturowego dla określonego obszaru i związanego z nim zakazem szpecenia przestrzeni (np. reklamami).

### Wyzwania globalne vs. potrzeby lokalne

Perspektywa mieszkańca i jego oczekiwań nie zawsze jest zbieżna z, wywołanymi procesami globalnymi, wyzwaniami, przed jakimi stoi aktualnie samorząd. Pierwszym z nich jest właśnie globalizacja, która w sferze zadań samorządu przejawia się najwyraźniej w odniesieniu do samej administracji publicznej, w ramach której następuje zniesienie ograniczeń przestrzennych w administrowaniu tak w fazie przetwarzania danych, jak i podczas procesu podejmowania decyzji. Czynności te, w konsekwencji rewolucji cyfrowej, mogą być podejmowane w odległych miejscach, co prowadzi do „deterytorialności”, czyli oderwania czynności administracyjnych (decyzje administracyjne), ale także świadczenia usług poza miejscem zamieszkania (teleedukacja, telemedycyna). Jak zatem, w zgodzie z fundamentalną zasadą decentralizacji, zrealizować maksymę „myśl globalnie – działaj lokalnie”? To poważny dylemat samorządu.

Z powyższym zjawiskiem korespondują wyzwania będące następstwem rewolucji cyfrowej, w której tempo odkryć i zmian jest tak ogromne, że trudno nad nimi zapanować. Rozwój sztucznej inteligencji stawia przed samorządem nie tylko problem umiejętnego, praktycznego jej zastosowania przy realizacji własnego programu (w tym poprzez wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych mających na celu zwiększenie wydajności infrastruktury miejskiej i jej komponentów – tzw. *smart city*), lecz również stworzenia warunków i instrumentów pozwalających mieszkańcom, a zwłaszcza pewnym grupom (np. młodzieży, seniorom), poznać i nauczyć się właściwego korzystania z osiągnięć myśli ludzkiej w powyższym zakresie.

Dla współczesnego samorządu znaczące są wyzwania, które można określić mianem ekologiczno-klimatycznych. Tak sztabowe działania w tym zakresie, jak: obniżanie emisji gazów cieplarnianych, zwiększanie efektywności energetycznej, montowanie instalacji OZE (odnawialnych źródeł energii) są również zadaniami samorządu. Z kolei smog jest tak zabójczy dla zdrowia ludzkiego, że, mimo oporu niemałych grup mieszkańców, samorządy wprowadzają istotne ograniczenia zarówno w stosowaniu określonych surowców energetycznych (węgiel) i miejsc ich spalania, jak i co do możliwości wjazdu określonych pojazdów do ustanowionych przez nie stref czystego transportu. Coraz wyraźniejsza groźba zanieczyszczenia wód wymusza z kolei, zwłaszcza na wsi, konieczność realizacji programów ochrony wód płynących i gruntowych czy budowy instalacji kanalizacyjnych (oczyszczalnie ścieków).

”

**Dla współczesnego samorządu znaczące są wyzwania o charakterze cyfrowym (globalizacja, rozwój AI), ekologiczno-klimatycznym (obniżanie emisji gazów cieplarnianych), demograficznym (polityka prorodzinna) oraz związane z masową imigracją (asymilacja uchodźców z Ukrainy) i obronnością (zagrożenie pełnoskalową wojną na terytorium naszego kraju).**

Dwa kolejne, i ostatnie w tej syntetycznej prezentacji, fundamentalne wyzwania mają szczególny wymiar w naszym kraju, a mijające lata pokazały ogromną ich doniosłość. Oba też wymagają niezwykle bliskiej współpracy rządu i samorządu. Pierwsze to wyzwanie demograficzne związane z dramatycznym spadkiem liczby urodzeń przy równoczesnym znaczącym wzroście liczby zgonów. Niezbędna w tym zakresie aktywna polityka prorodzinna rządu musi spotkać się z adekwatnymi działaniami samorządu, w ręku którego znajduje się bogate instrumentarium różnego typu środków ułatwiających podejmowanie przez młodych ludzi decyzji prokreacyjnych.

Z kolei agresja Rosji na Ukrainę i prowadzona już ponad dwa lata pełnoskalowa wojna na terytorium państwa sąsiadującego z Polską stworzyły zupełnie nowe wyzwania, z których dwa pozostają w bezpośrednim zasięgu samorządu. Pierwsze z nich wiąże się z napływem uchodźców z Ukrainy. Wprawdzie ich pierwsza fala jest już za nami i, dzięki fantastycznej postawie samych mieszkańców naszego kraju i ogromnemu wsparciu struktur samorządowych, została „zamortyzowana” w sposób budzący szacunek i uznanie na całym świecie. Jednocześnie unaoczniała ona, że tak państwo, jak i samorząd muszą być odpowiednio przygotowane na niewykluczone kolejne fale (nie tylko z Ukrainy). Co więcej, trzeba być świadomym, że ogromna część imigrantów pozostanie w Polsce na dłużej (niektórzy na zawsze), a zatem niezbędne staje się stworzenie i prowadzenie przemyślanej polityki imigracyjnej, implementowanie mądrych rozwiązań asymilacyjnych, która to czynność – najważniejsza i największa – spoczywać będzie na barkach samorządu.

Realna i okrutna wojna tocząca się na terytorium naszego sąsiada sprawia, że nakazem chwili jest szybkie opracowanie (z równoczesnym, faktycznym przygotowywaniem) systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego, określającego stan zdolności sektora cywilnego do reakcji na zagrożenia tak czasu pokoju (zwłaszcza katastrof naturalnych), jak i wojny, co w chwili obecnej nie jest perspektywą oderwaną od rzeczywistości. I choć opracowanie podstaw prawnych i modelowych rozwiązań organizacyjnych i finansowych należy do władz centralnych (ustawodawcy i rządu), o tyle ich „przełożenie” na zindywidualizowane warunki regionów, miast i gmin w postaci konkretnych planów i scenariuszy zawsze należeć będzie do samorządu.

Powyższe przedstawienie najważniejszych (nie wszystkich) wyzwań stojących obecnie przed samorządem w kontekście niemałych oczekiwań mieszkańców pokazuje, że samorząd terytorialny trzeciej dekady XXI w., nie rezygnując z obowiązku realizowania ogromnego zakresu „klasycznych” zadań samorządu, musi stawić czoła zmieniającej się w niesłychanym tempie rzeczywistości, reagując w sposób adekwatny, a także zgodny z odczuciami i oczekiwaniami mieszkańców, na pojawiające się nowe wyzwania.

## O autorze

Prof. **Mirosław Stec** – emerytowany profesor doktor habilitowany nauk prawnych Uniwersytetu Jagiellońskiego, specjalista w zakresie ustrojowego prawa administracyjnego, w tym prawa samorządu terytorialnego oraz prawa handlowego, wieloletni kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Od 1990 r. aktywny uczestnik przemian w sferze administracji publicznej, sprawujący odpowiedzialne w niej funkcje (wiceminister w URM w rządzie Hanny Suchockiej odpowiedzialny za administrację publiczną i samorząd terytorialny, Przewodniczący Rady Służby Cywilnej, członek Kolegium NIK, Przewodniczący Rady Legislacyjnej, Przewodniczący Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej), współtwórca terytorialnej reformy ustrojowej kraju z 1998 r. Autor kilku monografii i kilkudziesięciu artykułów stanowiących teoretyczną podbudowę wprowadzanych pod koniec XX w. reform ustrojowych lub mających na celu wykładnię uchwalonych przepisów.

# Przyszłość samorządu a ewolucja kształtu Unii Europejskiej



## prof. Leon Kieres

b. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

**Projektowane w Unii Europejskiej zmiany w traktatowych regulacjach prawnych dotyczących samorządności terytorialnej wyraźnie wskazują na poszanowanie suwerenności państw w zakresie kształtowania ich ustroju oraz miejsca samorządu terytorialnego w systemie ustrojowym państw. Przydanie regionom samorządowym nowych uprawnień traktatowych obejmuje przede wszystkim regiony o kompetencjach prawodawczych wyłącznych. Jak kształtuje się obecnie sytuacja prawna jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa UE? W jakim kierunku ewoluuje?**

### Samorząd terytorialny w ujęciach prawnych

1. Unia Europejska uznaje samorządność terytorialną za istotną wartość przy wyborze celów i zadań współpracy oraz jej form organizacyjnych. W regulacjach szczegółowych prawa pierwotnego, stanowiących o podziale zadań i kompetencji między władzami publicznymi, a także w aktach prawa wtórnego przyjmowanych przez instytucje unijne oraz akceptowanych w orzecznictwie sądów UE, widoczne są liczne odniesienia i nawiązania do zasad i form organizacyjno-ustrojowych wykonywania zadań, uzgodnionych na płaszczyźnie międzynarodowej. Traktat o UE (TUE) stanowi w art. 1, że decyzje powinny być podejmowane najbliżej obywateli. O rozumieniu tak określonej zasady stanowią regulacje TUE i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), które odnoszą się do podziału kompetencji między Unią i państwami członkowskimi (zasada przyznania kompetencji; zasada pomocniczości; zasada proporcjonalności) oraz przywołują odpowiednie konwencyjne regulacje międzynarodowe w sprawach praw i wolności człowieka. Nie podejmowano jednak w Unii inicjatyw, które miały prowadzić do przyjęcia własnych i swoistych dla tej organizacji rozwiązań prawnomiędzynarodowych w sprawach ustroju władz publicznych w jednostkach podziału terytorialnego. W dokumentach Unii Europejskiej oraz w działalności jej organów i innych instytucji unijnych znajdujemy odniesienia do dorobku prac Rady Europy przez nawiązywanie do jej regulacji w sprawach samorządu terytorialnego oraz regionalizacji. Traktaty odsyłają zarazem w tych sprawach do rozwiązań przyjętych w prawie wewnętrznym państw członkowskich (art. 6 ust. 3 TUE), a zawierających treści wywodzone z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla tych państw.

2. Przedmiot zainteresowania Rady Europy samorządnością terytorialną jest skoncentrowany na zagadnieniach ustrojowo-prawnych oraz ocenach znaczenia samorządności dla ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich. Samorząd terytorialny jest uznawany za szczególną wartość ustrojową, która służy realizacji prawa członków wspólnot lokalnych i regionalnych do uczestniczenia w załatwianiu spraw społeczności samorządowych.



**Unia Europejska uznaje samorządność terytorialną za istotną wartość przy wyborze celów i zadań współpracy oraz jej form organizacyjnych. Nie podejmowano jednak w Unii inicjatyw zmierzających do przyjęcia własnych i swoistych dla tej organizacji rozwiązań prawnomiędzynarodowych w sprawach ustroju władz publicznych w jednostkach podziału terytorialnego. W dokumentach UE oraz w działalności jej organów i instytucji znajdujemy odniesienia do dorobku Rady Europy oraz rozwiązań przyjętych w prawie wewnętrznym państw członkowskich.**

Podstawą prawną ujęcia prawnomiędzynarodowego sytuacji samorządu terytorialnego przez Radę Europy jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL), która została przyjęta w formie konwencji międzynarodowej. Stronami konwencji są państwa członkowskie, chociaż proces jej ratyfikowania przez członków Rady Europy postępował stopniowo – np. Polska ratyfikowała Kartę w 1993 roku, Wielka Brytania w 1998 r., a Francja w 2007 r.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego pozwala Radzie na analizowanie sytuacji jednostek samorządowych przez sporządzanie okresowych raportów monitorujących, dotyczących statusu samorządności terytorialnej w każdym państwie członkowskim. W raportach znajdujemy informacje o stopniu zgodności prawa wewnętrznego ze standardami samorządności terytorialnej, które ujęto w EKSL. Rada Europy może reagować przy pomocy środków statutowych na sytuacje stwierdzenia naruszeń Karty (zalecenia, zawieszenie aktywności państw w organach lub instytucjach statutowych Rady Europy, pozbawienie członkostwa). Wykorzystywane są przede wszystkim środki perswazyjne, zgłaszane w dyskusjach nad uwagami przyjętymi w raportach monitorujących. Rada wskazuje zwłaszcza na pożądane kierunki zmian w prawie wewnętrznym czy nawet określa propozycje modyfikacji odpowiednich regulacji wewnątrzno-prawnych w celu zapewnienia ich zgodności z rozwiązaniami przyjętymi w systemie prawnym Rady Europy.

3. Uznano za dopuszczalne objęcie właściwością EKSL i jej stosowanie przez państwa przy określaniu sytuacji nie tylko podstawowych jednostek samorządowych. Karta może zostać respektowana jako źródło prawa międzynarodowego, które jest uwzględniane przy kształtowaniu sytuacji jednostek samorządowych innych kategorii – zwłaszcza regionów samorządowych.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego niewątpliwie sprzyja harmonizowaniu sytuacji gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Karta nie wywołuje natomiast podobnego skutku w statusie regionów. Sprawy regionalizacji nie znalazły w pracach Rady Europy miejsca równego problemom związanym z sytuacją podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (gminy). Dyskusje na temat ujednoczenia sytuacji regionów w państwach Rady Europy wykazały, że istnieją istotne rozbieżności w poglądach państw na temat zasadności akceptowania pierwiastka samorządowego jako przejawu regionalizacji, określanej jako „regionalizacja właściwa”. Spory budzi również uznawanie samorządności jako pierwiastka znamiennego dla tożsamości regionu oraz zaliczanie obecności regionów samorządowych w ustroju państwa do kryteriów, które należy rozważać przy formułowaniu ocen zgodności prawa wewnętrznego z zasadami, przyjmowanych przez Radę Europy w ocenach stopnia przestrzegania przez państwa zasad demokratycznego państwa prawa.



**Europejska Karta Samorządu Lokalnego niewątpliwie sprzyja harmonizowaniu sytuacji gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Nie wywołuje natomiast podobnego skutku w statusie regionów.**

4. Zainteresowanie Rady sprawami regionalizacji wywołane zostało przez grupę państw, które uznały regiony za istotny element ich ustroju, a ich status został określony i utrwalony w ustawodawstwie lub uregulowany w regulacjach konstytucyjnych. Choć podejmowano próby przygotowania przez Radę Europy unormowań prawnomiędzynarodowych w sprawach samorządności regionalnej, to inicjatywy Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE), Zgromadzenia Parlamentarnego oraz Komitetu Ministrów nie spotkały się z akceptacją państw. Odrzucono przede wszystkim koncepcję określenia przez RE statusu regionu w odrębnym dokumencie Rady, który miałby formę konwencji międzynarodowej.

Rada Europy poszukiwała możliwości osiągnięcia kompromisu przez państwa, których zdystansowana postawa w sprawach regionalizacji samorządowej charakteryzowana była jako jakobińskie podejście do regionalizacji, z innymi członkami Rady Europy, uznającymi regionalizację samorządową za niezbędny i tożsamościowy element ustrojowy. Owoce tych starań było przyjęcie *Ram odniesienia dla demokracji regionalnej*. Akt ten jest zaliczany do kategorii aktów woli politycznej. Ujęte w nim zostały stanowiska *Konferencji Ministrów odpowiedzialnych w państwach Rady Europy za władze lokalne i regionalne*.

Postanowienia *Ram Odniesienia dla Samorządności Regionalnej* mają charakter niezobowiązujących stwierdzeń o pożądanym rozwiązaniu w obszarze regionalizacji. Co jednak istotne – przywoływane są także jako pewien wzorzec w ocenach ujęć samorządności terytorialnej w państwach Rady Europy, które sporządza CLRAE w formie dokumentów monitorujących sytuację samorządności terytorialnej. Przedstawia je Komitetowi Ministrów, który podejmuje odpowiednie stanowisko, adresowane do państwa objętego w dokumencie monitorującym analizami o stanie samorządności terytorialnej.

### **Samorząd terytorialny i regionalizacja w systemie prawnym Unii Europejskiej**

1. Wyróżnienie w aktach UE władz terytorialnych i ich podział na władze regionalne i lokalne<sup>1</sup> stanowi refleks koncepcji ustroju, przyjętych przez państwa członkowskie, a urzeczywistnianych w ustawodawstwie wewnętrznym. Zakres i istotę samodzielności tych podmiotów określa prawodawstwo wewnętrzne. Należą one do systemu instytucjonalnego państwa (jego ustroju)<sup>2</sup>.

Państwa kształtują swoje struktury konstytucyjne suwerennie. Miejsce i rola samorządności terytorialnej w urzeczywistnianiu celów Unii Europejskiej podlegają wyznaczeniu w państwach członkowskich, przy uwzględnieniu zasady tożsamości narodowej, wysłowionej w art. 4 ust. 2 TUE. Samorząd terytorialny jest bowiem częścią systemu władz publicznych państwa. Wykonuje istotną część zadań publicznych państwa<sup>3</sup>, a odpowiedzialność i samodzielność jednostek samorządowych za ich wykonywanie jest rysem znamionowym statusu jednostek samorządowych, określonego w normach konstytucyjnych.

Wyłączna kompetencja państw do kształtowania ich ustroju politycznego i konstytucyjnego powiązana została w TUE z akceptacją tych funkcji państw, które mają zapewnić ich integralność terytorialną. Tak wysłowione dyrektywy wywołują szczególne konsekwencje. Unia i państwa członkowskie nie mogą akceptować polityki przekazania Unii zadań oraz uprawnień do ich wykonywania przez stanowienie aktów prawnych, których treści wskazywałyby, że status jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów wykonujących samodzielnie i na własną odpowiedzialność zadania publiczne na rzecz wspólnot lokalnych lub regionalnych jest tylko fikcją prawną czy ornamentem słownym.

W orzecznictwie sądów unijnych podkreślane jest zarazem, że zasada poszanowania suwerenności ustrojowej państw członkowskich nie może prowadzić do jej wykorzystywania w celu naruszania lub odstępowania od zobowiązań, które prawo unijne odnosi do państw. Państwa są bowiem zobowiązane do przestrzegania zasad, na których został zbudowany system ustrojowo-prawny Unii. TUE mówi o powstrzymaniu się państw od podejmowania wszelkich środków, które prowadzą do naruszania unijnego systemu wartości i zasad, determinujących szczegółowe treści przyjmowane przez UE w regulacjach prawnych. Sytuacja

<sup>1</sup> Zob. Rozporządzenie 1082/2006.

<sup>2</sup> Zob. art. 12 Rozporządzenia UE 1083/2006, Dz.U.U.E.L.2006.210.25.

<sup>3</sup> Zob. art. 1 ust. 1 Konstytucji RP.



taka mogłoby bowiem „zagrozić urzeczywistnieniu celów” Unii (art. 4 TUE). Ustrój władz publicznych powinien wspomagać osiągnięcie przez Unię i państwa celów (art. 1 TUE), które są zakorzenione we wspólnych wartościach i interesach (art. 3 ust. 5 TUE).



**Unia i państwa członkowskie nie mogą akceptować polityki przekazania Unii zadań oraz uprawnień do ich wykonywania przez stanowienie aktów prawnych, których treści wskazywałyby, że status jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów wykonujących samodzielnie i na własną odpowiedzialność zadania publiczne na rzecz wspólnot lokalnych lub regionalnych jest tylko fikcją prawną czy ornamentem słownym.**

2. Unia Europejska uznaje za usprawiedliwione akceptowanie uprawnień państw w sprawie miejsca regionalizacji we współpracy. Przejawem tej akceptacji jest uznanie wyłącznej kompetencji państw do wyodrębnienia regionu jako odrębnej kategorii władzy publicznej. Wola państw przesądza również o przyjęciu określonej formy prawnej, która służy uznaniu regionalizacji za element ustroju państwa (konstytucja lub ustawa zwykła). Zarazem państwa samodzielnie określają zadania i kompetencje regionu.

Sytuacja regionów jest określana w państwach UE zwykle w aktach konstytucyjnych, które wyróżniają regiony jako jednostki o określonym zakresie samodzielności. Samodzielność ta podlega ochronie w stosunkach z innymi instytucjami władzy publicznej przez regulacje ustawy zasadniczej. Pogląd ten potwierdza także orzecznictwo TSUE (ETS). Wyróżnione w nim regiony o sytuacji zakorzenionej w konstytucjach są określane jako jednostki autonomiczne.

Uznanie regionów za jednostki autonomiczne jest związane z ukształtowaną konstytucyjnie ich sytuacją jako podmiotów odrębnych w ustroju państwa. Odrębność tę kształtują prawem określone elementy administracyjne. Autonomia regionalna ma więc wyraz instytucjonalny w znaczeniu przydania regionowi uprawnień proceduralnych, gospodarczych i finansowych. Autonomię regionalną charakteryzują zarazem konstytucyjnie lub ustawowo przyznane regionom gwarancje ochrony prawnej ich samodzielności w sprawach stanowienia prawa, ustalania budżetu wraz z określaniem stawek podatków lub innych źródeł dochodów budżetowych. Samodzielność prawna regionu wiązana jest także ze sprawowaniem kontroli nad wydatkami (zarządzanie budżetem), a także z przyjmowaniem regulacji obejmujących wybrane aspekty podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (przedsiębiorczości) na rynkach właściwych. Autonomia w wyrazie materialnym oznacza wiązanie samodzielności regionów z odpowiedzialnością, którą ponoszą w związku z prowadzeniem polityki regionalnej – w tym polityki w środowisku gospodarczym.

Samodzielność prawna regionów podlega ochronie zwłaszcza przez ustanowienie w konstytucji lub ustawach zwykłych zakazu ingerencji państwa w ich działalność, zaliczaną do kształtowania i prowadzenia polityki regionalnej, jeżeli działania te podjęto i wykonywano w granicach prawem określonych. Ingerencja państwa poddawana jest zarazem weryfikacji w postępowaniach przed właściwymi organami sądowymi lub innymi podmiotami, które w prawie Unii Europejskiej są uprawnione do rozstrzygania sporów w stosunkach z władzami publicznymi lub wywołanych przez zachowania regionów z podmiotami stosunków prywatnoprawnych.

3. Inicjatywy wzmocnienia sytuacji regionów przez delegowanie zadań i kompetencji na rzecz jednostek usytuowanych bezpośrednio poniżej władz centralnych konfrontowane są w UE z zastrzeżeniami, które są podnoszone wobec idei czy koncepcji regionalizacji. Źródłem takiej powściągliwości są przede wszystkim obawy niektórych państw przed nadmiernym rozproszeniem kompetencyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań władzy publicznej, co może osłabiać zdolność władz publicznych – zwłaszcza centralnych – do prowadzenia jednolitej i zgodnej z interesami państwa polityki gospodarczej. Wpływ na pewną ostrożność w podejściu do regionalizacji mają też doświadczenia państw o federacyjnym systemie ustrojowym.

Pojawiają się zastrzeżenia w związku ze zgłaszanymi postulatami o charakterze politycznym, które są wysuwane w celu ograniczenia kompetencji władz centralnych w tych państwach do wybranych i podstawowych spraw publicznych. Krytycznie jest też zwykle oceniane projektowanie i promowanie koncepcji separatystycznych przez nadawanie regionom statusu odrębnych podmiotów społeczności międzynarodowej.



**Zauważalne są obawy niektórych państw przed nadmiernym rozproszeniem kompetencyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań władzy publicznej, co może osłabiać zdolność władz publicznych – zwłaszcza centralnych – do prowadzenia jednolitej i zgodnej z interesami państwa polityki gospodarczej. Wpływ na pewną ostrożność w podejściu do regionalizacji mają też doświadczenia państw o federacyjnym systemie ustrojowym.**

Pewna elastyczność Unii Europejskiej w podejściu do rozumienia regionalizacji pozwala zarazem na łagodzenie problemów, które we współpracy na rzecz regionów lub z ich udziałem stwarza zdywersyfikowane usytuowanie jednostek regionalnych w systemie władz publicznych państw członkowskich. Unia próbuje nie tylko regionalizację jako zjawisko ze sfery ustrojowej państw, w których regiony mają status odrębnych jednostek w ich ustroju – z własnymi kompetencjami i władzami odpowiedzialnymi za ich realizację. W działaniach Unii widoczne jest także ujmowanie regionalizacji przez uwzględnianie problemów uznawanych za wspólne dla określonych obszarów terytorialnych. O wymiarach problemowych regionalizacji i polityk unijnych z nią związanych stanowi TFUE w art. 174 (zmniejszanie dysproporcji rozwoju różnych regionów, zmniejszanie zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych, rozwój i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju, przekształcanie regionów upadających). Podejście problemowe do regionalizacji widoczne jest również w regulacjach unijnych, które wyróżniają regiony przy uwzględnieniu kryteriów materialnych (obszary wiejskie, obszary podlegające przemianom przemysłowym, ale także regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie). TFUE określa zarazem zakres zainteresowania Unii sytuacją regionów w sferze spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Stanowisko Unii pozwala tym samym na angażowanie jej działalności w sprawach uznawanych za regionalne nie tylko na rzecz państw, w których regiony dysponują na swoim terytorium (obszarze administracyjnym) uprawnieniami władzy publicznej – w tym uprawnieniami do stanowienia prawa (*regions with legislative powers*). Unia jest również zainteresowana wyróżnianiem problemów i zadań o charakterze regionalnym w państwach, które odrzucają uznanie możliwości decentralizowania prerogatyw władzy publicznej przez tworzenie w ustroju państwa regionalnych jednostek administracyjnych.

### **Gwarancje instytucjonalne samorządności terytorialnej**

1. W rozwiązaniach traktatowych przyjęto gwarancje o charakterze instytucjonalnym w celu zabezpieczenia przed naruszeniami ze strony Unii Europejskiej zasad pomocniczości oraz proporcjonalności. Naruszenia mogą przyjmować różne formy ingerowania w konstytucyjnie chroniony status samorządu terytorialnego. Przejawem gwarancji jest przyznanie państwom (parlamentom narodowym) uprawnienia do weryfikowania zgodności projektowanych aktów prawa unijnego z zasadą pomocniczości i zasadą proporcjonalności. Na każdej instytucji unijnej, uprawnionej do przyjmowania aktu stanowienia prawa, spoczywa obowiązek przeprowadzenia konsultacji w sprawach ujętych w treści jego regulacji prawnych. W konsultacjach uwzględnia się także wymiar regionalny i lokalny skutków projektowanego aktu prawnego<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Zob. Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, stanowiący załącznik do TFUE, Dz. Urz. UE C 115/207 – art. 1 i art. 2.

2. Zwraca uwagę przyznanie zdolności skargowej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) lokalnym i regionalnym jednostkom samorządu terytorialnego. Prawo to podlega ewolucji przez jego wzmocnienie w orzecznictwie TSUE. Jednostkom samorządowym przysługuje zdolność skargowa w sytuacjach związanych z ochroną interesów wspólnot lokalnych lub regionalnych. Sądy Unii Europejskiej rozpatrują zwykle skargi na akty unijne, które zawierają rozwiązania bezpośrednio i indywidualnie adresowane do instytucji samorządowych – także do podmiotów wykonujących zadania gospodarki komunalnej.

Przedmiot skarg obejmuje również akty regulacyjne (np. rozporządzenia), które obowiązują w wewnętrznych systemach prawa bezpośrednio – bez konieczności ich implementowania w drodze przyjmowania w prawie wewnętrznym odpowiednich aktów regulacyjnych. Władze samorządowe są równocześnie objęte obowiązkami powiązаныmi ze stosowaniem prawa unijnego, a wywodzonymi z traktatów (zasada pierwszeństwa prawa UE, zasada bezpośredniego stosowania lub bezpośredniego skutku prawa UE oraz zasada pronijnej wykładni prawa krajowego). Obowiązki te są zwykle adresowane do państw. Obejmują tym samym samorządowe władze publiczne. Należą bowiem do systemu ustrojowego państw.

3. Rozwiązania konstytucyjne wyznaczają granice harmonizacji prawa wewnętrznego w sprawach samorządności terytorialnej przez przyjmowanie w aktach prawa unijnego zasad i szczegółowych ujęć regulacyjnych, które mają na celu zbliżenie lub ujednoczenie statusu jednostek samorządu terytorialnego. Orzecznictwo krajowych sądów konstytucyjnych państw członkowskich wywodzi z ustaw zasadniczych granice, w których dochodzić może do uwzględniania w prawie wewnętrznym rozwiązań prawa unijnego pierwotnego oraz regulacji przyjmowanych w prawie wtórnym. Granice te wyznaczają wartości, które stanowią o tożsamości konstytucyjnej państw, co odnosi się także do ich ustroju. Wartością taką jest m.in. suwerenność jako szczególna wartość chroniona konstytucyjnie. W systemie wartości konstytucyjnych szczególnie chronionych znajduje się również przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, która jest źródłem jego praw i wolności.

Prawo do samorządności jest kategorią konstytucyjną, która jest chroniona nie tylko w stosunkach wewnętrznych. Podlega ono ochronie na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej, a jego naruszenie w aktach prawnych prowadzi do ich konfrontowania z wolą suwerena, ujętą w regulacjach konstytucyjnych.

4. Szczególna rola w ochronie samorządności terytorialnej przez promocję w działaniach instytucji unijnych zasady pomocniczości oraz zasady proporcjonalności przypada Komitetowi Regionów. Komitet uczestniczy w postępowaniach, które mają na celu opiniowanie projektowanych przez Unię regulacji z uwzględnieniem ich skutków, ocenianych w wymiarze samorządowym.

Komitetowi Regionów przysługuje zdolność skargowa w celu wszczynania postępowań przed sądami unijnymi. Sprzyja ona urzeczywistnianiu przez Komitet uprawnienia opiniodawczego oraz uwzględnianiu przez organy unijne jego stanowiska przyjmowanego w opiniach. Zdolność skargową Komitetu Regionów odniesiono do spraw objętych traktatowymi wymogami konsultacji z Komitetem lub innych jego prerogatyw, przewidzianych w regulacjach traktatowych (art. 263 TFUE).

### **Propozycje zmian instytucjonalnych**

1. W dyskusjach o spodziewanej ewolucji kształtu Unii Europejskiej, jej ustroju oraz o zasadach i kierunkach działalności ważne miejsce zajmują problemy samorządności terytorialnej. Pogląd ten jest zakorzeniony zwłaszcza w dokumentach, które zawierają propozycje zmian w traktatach stanowiących o Unii i statusie państw członkowskich (TUE i TFUE)<sup>5</sup>. Przede wszystkim wskazano na fundamentalne dla współpracy w Unii Europejskiej znaczenie zwiększenia skuteczności Unii w działaniach. Wsparciem dla osiągnięcia tak określonych zamiarów będzie zwiększenie, m.in. legitymacji demokratycznej Unii i przyjęcie zmian w sferze instytucjonalnej.

Wzmocnieniu efektywności działań Unii Europejskiej służyć ma poszerzenie zakresu kompetencji wyłącznych (w zakresie ochrony środowiska, różnorodności biologicznej, negocjacji w sprawie zmiany klimatu) oraz kompetencji dzielonych (problemy zdrowia publicznego, ochrona zdrowia jednostek oraz określone kompetencje związane z energetyką).

<sup>5</sup> Zob. *Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 7.11.2023, 2022/2051 (INL).



**Wzmocnieniu efektywności działań Unii Europejskiej służyć ma poszerzenie zakresu kompetencji wyłącznych (w zakresie ochrony środowiska, różnorodności biologicznej, negocjacji w sprawie zmiany klimatu) oraz kompetencji dzielonych (problemy zdrowia publicznego, ochrona zdrowia jednostek, a także określone kompetencje związane z energetyką).**

Wzmocnienie kompetencyjne UE niewątpliwie wywoła pozytywne skutki w sytuacji samorządności terytorialnej. UE otrzyma bowiem uprawnienia do harmonizacji prawa wewnętrznego w sprawach należących do nowych kompetencji wyłącznych oraz kompetencji dzielonych z państwami. Akty prawa unijnego w tych sferach aktywności UE będą źródłami uprawnień także dla jednostek samorządu terytorialnego bezpośrednio lub pośrednio przez wykonawcze akty prawa wewnętrznego.

2. Zasada pomocniczości, obok zasady proporcjonalności, stanowi źródło działalności Unii Europejskiej i każdej jej instytucji, co podkreślono w artykule 299a i artykule 299b Raportu<sup>6</sup>. Wyróżnienie znaczenia zasady pomocniczości w regulacjach konwencyjnych powiązано z wymiarem lokalnym i regionalnym aktywności Unii. Zaproponowano istotne wzmocnienie roli samorządu terytorialnego w procesach legislacyjnych.

Obowiązkiem konsultacji projektowanych aktów ustawodawczych z państwami oraz ich władzami regionalnymi zostały objęte wszystkie instytucje unijne, jeżeli przysługuje im prawo stanowienia aktów normatywnych lub uprawnienie do zgłoszenia inicjatywy prawodawczej w formie wniosków lub zaleceń (artykuł 299c: Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny). Przewidziano tym samym dwie procedury prowadzenia owych konsultacji. Instytucje unijne zostaną objęte przede wszystkim obowiązkiem przekazywania projektów aktów ustawodawczych parlamentom narodowym. Obowiązek ten będzie realizowany także wobec parlamentów regionalnych, jeżeli mają one kompetencje ustawodawcze, a projektowany akt normatywny instytucji unijnej może mieć wpływ na wykonywanie przez parlament regionalny jego wyłącznych kompetencji prawodawczych o charakterze regionalnym („wyłączne kompetencje regionalne” – artykuł 299f). Opinie parlamentów regionalnych o kompetencjach ustawodawczych przekazywane będą do instytucji unijnych za pośrednictwem parlamentów krajowych, które zarazem sporządzą własne opinie<sup>7</sup>.

Propozycję ugruntowania kompetencyjnego jednostek samorządu w zakresie opracowywania i wykonywania zadań Unii Europejskiej połączono z instytucją wniosku ustawowego, którą określoną jako „zielona kartka”. Tworzą ją uregulowania przyjmowane w celu wzmocnienia roli parlamentów krajowych oraz jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniach, podejmowanych i prowadzonych z zamiarem stanowienia prawa unijnego. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymają – w świetle wysuniętej koncepcji – uprawnienia odnoszone do inicjatyw ustawodawczych przez zgłaszanie do organów unijnych wniosków w sprawach regulacji prawnych, związanych z wykonywaniem unijnych kompetencji wyłącznych lub dzielonych (pkt C.16 wprowadzenia Raportu). Intencja wprowadzenia „zielonej kartki” jest zakorzeniona w propozycjach wzmocnienia gwarancji uwzględniania w aktach prawa unijnego potrzeb lokalnych i regionalnych w „stopniu odpowiednim”.

W Raporcie wskazano na obowiązywanie zasady pomocniczości w działalności prawodawczej Unii Europejskiej również przez ustanowienie obowiązku sporządzania ocen skutków projektowanych aktów normatywnych dla prawodawstwa regionalnego. Oblig tak ukształtowany jest tym samym związany przede wszystkim z sytuacją prawną regionów, które korzystają z uprawnień legislacyjnych (artykuł 299e). Stanowiłby zarazem inspirację do uznawania regionalizacji w systemie ustrojowym państw za ważny jego element, wspierający pozycję państw

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Przewidziano także sytuację przekazywania opinii wyłącznie przez parlament krajowy, który jednak w jej treści uwzględni stanowisko parlamentów regionalnych w sprawach należących do wyłącznych kompetencji owych parlamentów (artykuł 299e).

wobec instytucji UE. Dojdzie bowiem do ustanowienia prawnomiędzynarodowych gwarancji, wywodzonych z regulacji konwencyjnych. Gwarancje te będą przyjmowane w celu zapewnienia państwom i ich władzom publicznym realnego wpływu na procesy legislacyjne.

3. Konsekwencją wzbogacenia relacji między instytucjami unijnymi, uprawnionymi do wykonywania kompetencji ustawodawczych oraz parlamentami regionalnymi o kompetencjach prawodawczych będzie nałożenie na Komisję Europejską obowiązku sporządzania co roku i przekazywania Radzie odrębnego sprawozdania. Przedmiotem zawartych w nim informacji i analiz objęta zostanie sprawa stosowania postanowień, obligujących do przedkładania, m.in. parlamentom regionalnym, projektowanych regulacji prawnych oraz uwag o ich skutkach legislacyjnych i finansowych dla prawodawstwa regionalnego (artykuł 299j). W Raporcie uwzględniane będzie zarazem stanowisko parlamentów regionalnych o kompetencjach ustawodawczych. Stanowisko to obejmie sprawę prawodawstwa unijnego oraz informacje o jego wpływie na stosowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności.

Szczególna rola w konsultacjach odnoszonych do projektowanych rozwiązań prawnych przypadnie Komitetowi Regionów Unii Europejskiej (artykuł 299g). Komitet uzyska zdolność do wnoszenia skarg w celu wszczynania postępowań przed TSUE w razie uznania, że unijny akt ustawodawczy narusza zasadę pomocniczości. Propozycja ta stanowi istotne wzmocnienie samorządności terytorialnej w procesach współpracy w ramach Unii Europejskiej. Komitet Regionów stanie się bowiem instytucją, która otrzyma uprawnienie do występowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie tylko w celu ochrony własnych prerogatyw przewidzianych w traktatach, ale także ochrony sytuacji samorządności terytorialnej w wymiarze lokalnym i regionalnym. Ochroną tą mają zostać objęte przede wszystkim zagadnienia generalne i wspólne dla samorządu terytorialnego w państwach członkowskich, jeżeli akt prawa unijnego przez swoje obowiązywanie w wewnętrznych systemach prawa prowadzi do naruszenia zasady pomocniczości w stosunkach jednostek samorządowych z instytucjami władzy publicznej.



**Komitet Regionów stanie się instytucją, która otrzyma uprawnienie do występowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie tylko w celu ochrony własnych prerogatyw przewidzianych w traktatach, ale także ochrony sytuacji samorządności terytorialnej w wymiarze lokalnym i regionalnym.**

### **Oslabienie czy wzmocnienie sytuacji państw?**

Projektowane zmiany w traktatowych regulacjach prawnych w sprawach samorządności terytorialnej wyraźnie wskazują na poszanowanie suwerenności państw w zakresie kształtowania ich ustroju oraz miejsca samorządu terytorialnego w systemie ustrojowym państw. W propozycjach zmian traktatowych uwzględniono zróżnicowany status jednostek regionalnych w krajowych systemach ustrojowych. Projekty zmian wyróżniają regiony o kompetencjach prawodawczych, określając je jako kompetencje prawodawcze wyłączne oraz pozostałe regiony.

Przydanie regionom samorządowym nowych uprawnień traktatowych obejmuje przede wszystkim regiony o kompetencjach prawodawczych wyłącznych. Znaczenie kompetencji prawodawczych wyłącznych wprawdzie nie zostało wyjaśnione w projektach zmian traktatowych. Posiłkowo przy ich charakteryzowaniu można jednak przywoływać dokumenty Rady Europy. Opisują one kompetencje prawodawcze jako stanowienie przez władze regionów prawa obowiązującego na ich terytorium.

Uprawnienie regionów i innych jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania aktów normatywnych determinują przepisy konstytucji. Odsyłają zarazem do ustaw, które wskazują na wymogi formalne i przesłanki materialne warunkujące przyjmowanie regulacji prawnych wykonawczych przez władze regionalne. Za regiony o kompetencjach prawodawczych uznawane są tym samym jednostki samorządowe, które wydają akty normatywne na podstawie i w granicach ustaw.

Sytuacja polskich województw samorządowych usprawiedliwia uznawanie ich za regiony o kompetencjach prawodawczych wyłącznych. Polska Konstytucja uprawnia polskiego ustawodawcę do przyznawania województwom samorządowym uprawnień do stanowienia prawa na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Konstytucja nie dopuszcza zarazem upoważnienia władz samorządowych do podejmowania inicjatyw prawodawczych, które prowadziłyby do naruszenia suwerenności państwa lub jego spójności terytorialnej. Nie wydaje się tym samym usprawiedliwione czynienie zarzutów, że proponowane w *Raporcie Parlamentu Europejskiego* zmiany w traktatach doprowadzą do istotnego osłabienia suwerenności państw oraz ograniczenia ich niezależności w relacjach z Unią Europejską. Zmiany te raczej przyczynią się do wzmocnienia sytuacji państw w procesach stanowienia prawa unijnego przez uwzględnianie w tych postępowaniach wymiaru samorządowego, który stanowi istotną wartość w konstytucyjnie ukształtowanym ustroju państwa.

### O autorze

Prof. dr hab. **Leon Kieres** – emerytowany profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, wieloletni kierownik Zakładu Publicznego Prawa Gospodarczego. Piastował liczne funkcje publiczne – był przewodniczącym Prezydium Sejmiku Samorządowego we Wrocławiu, przewodniczącym i radnym Województwa Dolnośląskiego, radnym Rady Miejskiej Wrocławia, członkiem Prezydium Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, wiceprzewodniczącym Izby Regionów w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Strasburgu, Prezesem Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, senatorem RP, sędzią Trybunału Konstytucyjnego. Autor licznych publikacji naukowych z zakresu publicznego prawa gospodarczego, prawa administracyjnego, prawa samorządu terytorialnego.

# Reforma powiatowa – jej cele i ograniczenia wobec wyzwań przyszłości



**prof. Irena Lipowicz**

b. Przewodnicząca Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego,  
b. Rzeczniczka Praw Obywatelskich, Uniwersytet Kardynała  
Stefana Wyszyńskiego

**Drugim etapem reformy samorządu terytorialnego była reforma powiatowa z 1998 roku, która miała na celu usamorządowanie wspólnot powiatowych. Kluczowym jej założeniem było skoncentrowanie w powiecie kluczowych zadań o charakterze ponadgminnym przy jednoczesnej, ścisłej współpracy z najniższą jednostką samorządu terytorialnego. Niezwykle ważna okazała się także decentralizacja finansów państwa, aby władze powiatu mogły nimi swobodnie dysponować. Jakie były pozostałe cele reformy powiatowej? Z jakimi problemami borykały się wspólnoty powiatowe? Jakie wyzwania przyszłości przed nimi stoją? Czy sprostają wewnętrznym i zewnętrznym ograniczeniom?**

Reforma powiatowa stanowiła część drugiego etapu reformy samorządu terytorialnego po odzyskaniu suwerenności w 1989 roku. Z punktu widzenia równomiernego rozkładu władztwa samorządowego, źle się stało, że z powodu trwającej jeszcze – jako echo dawnego ustroju – presji centralizacji i politycznych obaw przed głęboką decentralizacją państwa, nie utworzono równocześnie wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego. Spowodowało to od początku konieczność uwzględnienia zastanej, rozbudowanej pozycji prawnej gminy, przy pewnym ograniczeniu zadaniowym i kompetencyjnym, jakie spotkało przede wszystkim podmiot samorządu średniego szczebla, jakim był powiat<sup>1</sup>.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na bardzo charakterystyczne określenie reformy powiatowej z roku 1998. Potocznie wspomina się o „utworzeniu powiatu”, ale zważywszy na to, że zostały one zlikwidowane jako jednostki podziału terytorialnego (ale nie samorządu) dopiero w roku 1975, a stanowiły od wieków składnik polskiego „krajobrazu administracyjnego”, samorządowcy chętniej mówią o reformie, która miała na celu usamorządowanie wspólnot powiatowych, a więc odejście od funkcjonowania w istniejących jednostkach podziału terytorialnego urzędów rejonowych i przejścia ostatecznie na model samorządowy, w którym lokalna wspólnota powiatowa dokonuje wyboru swoich przedstawicieli<sup>2</sup>.

Nieodłącznym składnikiem tego modelu było zespolenie służb inspekcji i straży na poziomie powiatu – chodziło o to, aby wszystkie kluczowe ponadgminne funkcje o większej skali i wymagające wiedzy specjalistycznej były skoncentrowane w powiecie, nie odchodząc zbyt daleko od punktu widzenia mieszkańca, czyli od gminy.

<sup>1</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.

<sup>2</sup> Quo vadis samorządzie – wywiad z Andrzejem Płonką, „Dziennik Warto Wiedzieć” 2023, nr 6-7, s. 6-9.

To podstawowe zespolenie ulegało od lat stopniowej destrukcji<sup>3</sup>. Jak wskazują przedstawiciele Związku Powiatów Polskich, kryzys polityczny w zarządzaniu państwem odbijał się zawsze na powiatach: i tak, pod pozorem problemów w zwalczaniu pryszczycy, odebrano z zespolenia inspekcję weterynaryjną, a przy pogorszeniu stanu bezpieczeństwa ogólnego państwa oddzielono zespolenie policji; dalej, mimo historycznego, negatywnego doświadczenia klęski centralizacji w zwalczeniu „powodzi tysiąclecia” z 1997 roku, dokonano w ostatnich latach anachronicznej centralizacji gospodarki wodnej, tworząc spółkę „Wody Polskie”.

”

**Kryzys polityczny w zarządzaniu państwem odbijał się zawsze na powiatach. I tak, pod pozorem problemów w zwalczaniu pryszczycy, odebrano z zespolenia inspekcję weterynaryjną, a przy pogorszeniu stanu bezpieczeństwa ogólnego państwa oddzielono zespolenie policji. W ostatnich latach dokonano również centralizacji gospodarki wodnej.**

Cele reformy powiatowej najlepiej poznać u źródła, np. odnosząc się do wystąpienia ówczesnego Premiera w momencie jej startu. Jak mówił Jerzy Buzek 5 lutego 1998 roku, reforma samorządowa była „podstawą i fundamentem” pozostałych reform społecznych i gospodarczych<sup>4</sup>. Jej istotą było przy tym „zarządzanie finansami przez wspólnoty lokalne”. Do zasadniczej refleksji wobec fundamentalnego, powiększonego zwłaszcza w ostatnich latach, niedofinansowania zadań powiatu (przede wszystkim w zakresie ochrony zdrowia) skłania nas dzisiaj sformułowana wówczas teza, mówiąca o tym, że do jednego z celów reformy należała przede wszystkim głęboka „decentralizacja finansów państwa”. Wobec tego, pieniądze „wypracowane w danym miejscu” powinny w pierwszej kolejności służyć realizacji tych zadań, których oczekują lokalne społeczności. Były to zwłaszcza sprawy, diagnozowane – nie tylko wtedy – jako zaniedbane: ochrona zdrowia, pomoc społeczna, edukacja i ochrona środowiska. Pora wrócić do tego nastawienia i umocnić dochody samorządu powiatowego<sup>5</sup>.

”

**Jednym z najistotniejszych celów reformy powiatowej była, jak wskazywał Jerzy Buzek, głęboka decentralizacja finansów państwa, gdzie pieniądze wypracowane w danym miejscu powinny w pierwszej kolejności służyć realizacji oczekiwań lokalnej społeczności. Wobec tego, obecnie tylko trwała i głęboka decentralizacja finansów, przywrócenie rangi subwencji ogólnej oraz pozostawianie pieniędzy w powiatach może przynieść zasadniczą zmianę sytuacji samorządu powiatowego.**

W kontekście wyzwań przyszłości, do których należy między innymi depopulacja, sprostanie transformacji cyfrowej, bezpieczeństwo w wielu wymiarach, np. energetycznym, należy zakończyć erę dowolnego odbierania samorządom powiatowym adekwatnych środków finansowych na zadania, które wykonują. Nie

<sup>3</sup> P. Lisowski, *Zespolenie w samorządzie terytorialnym*, w: *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023, s. 300 i n.

<sup>4</sup> *Reforma samorządowa w opinii jej twórcy. Wystąpienie Prezesa Rady Ministrów prof. Jerzego Buzka z 5 lutego 1998 roku – zawarte w Biuletynie Tygodniowym nr 6/98 (wywiad w I programie TVP)*, „Dziennik Warto Wiedzieć” 2023, nr 9-10, s. 4-5.

<sup>5</sup> Szerzej piszę o tym w: I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.



wystarczy tu nawet pilne, doraźne wyrównanie dochodów powiatów o około 2,4 miliarda złotych brakujących środków, ale chodzi o generalne rozwiązanie problemu zadłużenia w ochronie zdrowia, sięgającego już w skali kraju około 20 miliardów złotych. Tylko trwała i głęboka decentralizacja finansów, przywrócenie rangi subwencji ogólnej oraz pozostawianie, zgodnie z pierwotną intencją reformy, pieniędzy wypracowanych w danym miejscu – właśnie w powiecie – może przynieść zasadniczą zmianę sytuacji samorządu powiatowego. Doktryna w tym zakresie jest zgodna<sup>6</sup>.

Twórcy reformy akcentowali zawsze, że wprowadzenie samorządowego powiatu to powrót do wspólnot, które istniały w polskiej tradycji, i przekazanie im wszystkich zadań lokalnych, których nie przyjęły gminy. W takim ujęciu podział kraju na powiaty miał być mapą rzeczywistych więzi lokalnych, wspólnot, a stolica powiatu miejscem, które stanowiło centrum życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego. W dużej mierze udało się to osiągnąć, jednak problemem wciąż pozostaje brak mechanizmów prawnych sprzyjających łączeniu się zbyt małych, wyludniających się powiatów.

Jak podkreśla Hubert Izdebski<sup>7</sup>, reforma gminna z 1990 r. od początku była rozumiana tylko jako pierwszy etap przywracania samorządu terytorialnego. Reforma powiatowa, choć była intensywnie przygotowywana już w okresie rządów Hanny Suchockiej, to prace nad nią wznowiono dopiero w 1997 r. Obecny system samorządu terytorialnego nawiązywał, jak podkreśla autor, w swoim trójstopniowym podziale administracyjnym do tradycji II Rzeczypospolitej (zarówno w swej istocie, jak i charakterze organów). W literaturze potwierdzano więc, że polska reforma samorządowa nie była procesem harmonijnym, ciągłym. Zawierała okresy zahamowań i regresów. Natomiast największe zagrożenia, także dla władztwa powiatu, nastąpiły po roku 2015. W 2019 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy stwierdził występowanie erozji samodzielności władz lokalnych, a jego rekomendacją był „powrót na drogę decentralizacji”<sup>8</sup>. Szansa na kolejną zmianę, polegającą na odwróceniu (przynajmniej w części) recentralizacji ostatnich lat, nastąpiła dopiero po wyborach w 2023 r.



**W 2019 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy stwierdził występowanie w Polsce erozji samodzielności władz lokalnych, a jego rekomendacją był powrót na drogę decentralizacji. Szansa na kolejną zmianę, polegającą na odwróceniu recentralizacji ostatnich lat, nastąpiła dopiero po wyborach w 2023 r.**

Jakie podstawowe wyzwania przyszłości rysują się przed powiatami? Polska stoi m.in. przed wyzwaniem depopulacji, która nie dotyczy w jednakowym stopniu wszystkich powiatów. Obecnie bardziej dotknięte są nią wschodnie części naszego terytorium oraz (z powodu masowej emigracji zarobkowej) Opolszczyzna. W tym kontekście kluczowym ogniwem jest właśnie powiat. Zatrzymanie młodych ludzi w gminach wymaga bowiem istnienia efektywnego lokalnego centrum – zdrowia, edukacji, kultury, w którym mogą oni realizować swoje potrzeby. Musi być ono wystarczająco atrakcyjne, aby utrzymać siatkę usług społecznych (do ich załamania dochodzi, gdy depopulacja przekracza 20%). W miarę narastania presji ze Wschodu i lęku przed otwartą agresją, zjawiska depopulacji będą się nasilać. Władza centralna powinna aktywnie wspierać odwrócenie tych trendów, ale ma w tym zakresie ograniczone możliwości; prostsze wydaje się odblokowanie zadaniowe powiatów i zwiększenie ich samodzielności finansowej, aby mogły stawiać czoło nowym wyzwaniom w sposób elastyczny. Przykład Rzeszowa, który wyraźnie rozpoznał i nazwał zagrożenie depopulacji oraz uruchomił aktywne programy na rzecz zatrzymania ludzi młodych, co zakończyło się spektakularnym sukcesem, pokazuje, że takie rozwiązania są możliwe.

<sup>6</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 8, Warszawa 2021, s.153 i n.; *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.

<sup>7</sup> H. Izdebski, *Wymiar historyczny samorządu terytorialnego w Polsce na tle porównawczym*, w: *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023, s. 283.

<sup>8</sup> Tamże, s. 285.

Należy także podkreślić, że powtarzające się wezwania do kolejnej reformy samorządu terytorialnego, w tym samorządu powiatowego, abstrahują często od faktu braku reformy administracji rządowej (archaicznej w strukturach i procedurach). Nie może być „zdrowego” samorządu w „chorym” otoczeniu administracji centralnej. Nieefektywność administracji rządowej jest przy tym, jak wskazują analizy, dużo wyższa niż administracji samorządowej<sup>9</sup>.

”

**Powtarzające się wezwania do kolejnej reformy samorządu terytorialnego, w tym samorządu powiatowego, abstrahują często od faktu istnienia archaicznej formy administracji rządowej. Nie może być „zdrowego” samorządu w „chorym” otoczeniu administracji centralnej.**

Powiat powinien stawać się w coraz większym stopniu motorem rozwoju społeczno-gospodarczego, jednak proste rezerwy tego rozwoju stopniowo się wyczerpują. Pojawiają się też nowe potrzeby: powiat jako nowe centrum bezpieczeństwa energetycznego, lokalne centrum e-zdrowia i telemedycyny, centrum kultury (z lokalnym centrum *coworkingu* i mediateką), a ze względu na skalę potrzeb, także „centrum zmiany systemowej” w zakresie dostępności i sytuacji osób z niepełnosprawnościami. Taką ukrytą rezerwą jest także olbrzymi fundusz pomocy ofiarom przestępstw, utworzony zgodnie z prawem europejskim, a administrowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości jako tzw. Fundusz Sprawiedliwości. Pomoc tym ofiarom w trybie administracyjnym, tj. udzielanie zapomóg, prowadzenie ośrodków informacyjnych i pomocowych to przykłady nowych zadań, które z powodzeniem mogłyby realizować powiaty.

### O autorce

Prof. **Irena Lipowicz** – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. W latach 1991-2000 była posłem na Sejm oraz członkiem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Jako Przewodnicząca Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego współtworzyła reformę samorządową. Była ambasadorem RP w Republice Austrii. Od 2010 do 2015 r. pełniła funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich. Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>9</sup> *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, Joanna Podgórska-Rykała, Warszawa 2023, s. 7 i n. oraz zawarte tam opracowania jako przykład zrównoważonego inspirowanego ujęcia.

# Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym – najważniejsze kwestie ustrojowe



## dr Cezary Trutkowski

Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

**Kształtowany ponad 30 lat temu ustrój samorządowy wymaga dostosowania do nowych czasów. Najważniejszym celem reform powinno być pobudzenie obywateli do świadomego przyjmowania współodpowiedzialności za rozwój lokalny. Obywatelki i obywatele powinni mieć większy wpływ na decyzje dotyczące realizacji polityk publicznych. Aby to się stało, konieczne jest większe uspołecznienie samorządu i odejście od menadżerskiego modelu zarządzania sprawami lokalnymi.**

Jeszcze w 2015 roku Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w raporcie dotyczącym sytuacji w naszym kraju informował o generalnie bardzo pozytywnym stanie polskiej samorządności terytorialnej. Podkreślano, że jest ona respektowana, a „polskie organy samorządowe mają szerokie możliwości autonomicznego kształtowania realizowanych polityk publicznych”<sup>1</sup>. W przeciągu następných czterech lat sytuacja zmieniła się jednak radykalnie. W kolejnym raporcie, opublikowanym w kwietniu 2019 roku, pisano już bowiem o „alarmistycznych tendencjach w ogólnej sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej”<sup>2</sup> oraz podkreślano, że samorządność terytorialna została w Polsce znacząco osłabiona, m.in. poprzez wzrost liczby szczegółowych regulacji na poziomie krajowym oraz wszechobecny nadzór nad władzami lokalnymi. Autorzy raportu zwracali przy tym uwagę, że zdecydowana większość negatywnych zmian wynikała nie tyle z formalnych reform legislacyjnych, ile z „aspektów faktycznych i postaw”, związanych z walką polityczną, w której uczestniczą także nastawieni opozycyjnie liderzy samorządowi<sup>3</sup>. Podobna diagnoza wynika także z analiz przeprowadzonych w ramach *Indeksu Samorządności* przygotowanego przez Fundację Batorego. Na przestrzeni lat 2014–2022 największy spadek wartości indeksu dotyczył bowiem najpierw „siły politycznej samorządu, w drugiej kolejności siły ustrojowej, a w stosunkowo niewielkim stopniu – potencjału zadaniowo-finansowego”<sup>4</sup>. Wspólnym mianownikiem procesów zachodzących w ostatnich latach była recentralizacja państwa, odebranie samorządom samodzielności oraz podporządkowywanie ich władzy centralnej określającej cele rozwoju społeczno-gospodarczego i wyznaczającej priorytety polityk publicznych.

<sup>1</sup> The Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional democracy in Poland*, 2015, s. 1, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-rapporteurs-jos-wienen-netherla/168071aa34> [dostęp online].

<sup>2</sup> The Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional democracy in Poland*, 2019, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680939003> [dostęp online].

<sup>3</sup> Tamże, s. 47.

<sup>4</sup> Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks Samorządności*, 2023, s. 7, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Indeks-Samorzadnosci-2023.pdf> [dostęp online].

Oczywiście nie ma jednej odpowiedzi na pytanie, co w takiej sytuacji należałoby zrobić czy też jakie zmiany w systemie samorządowym wprowadzić, aby z jednej strony przywrócić sprawczość i skuteczność działania samorządów, a z drugiej ustrzec się dawnych błędów w przyszłości. Dlatego też w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) poprosiliśmy grono ekspertów i ekspertek o przedstawienie propozycji zmian, które mogłyby owe „alarmistyczne tendencje” w samorządzie terytorialnym odwrócić i sprawić, aby ponownie efektywnie realizował zadania w zgodzie z polską konstytucją (i zawartą w niej zasadą pomocniczości) oraz europejskimi standardami (zapisanymi m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego). Wypracowane rekomendacje zebraliśmy w publikacji *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*<sup>5</sup>. W odniesieniu do zaprezentowanych tam propozycji dotyczących szerokiego spektrum działalności jednostek samorządowych, chciałbym tu zwrócić uwagę wyłącznie na kilka spraw natury ustrojowej.

”

**Wspólnym mianownikiem procesów zachodzących w ostatnich latach była recentralizacja państwa, odebranie samorządom samodzielności oraz podporządkowywanie ich władzy centralnej.**

Jedną z głównych kwestii problematycznych pozostaje pozycja wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Jest to funkcja polityczna z silnym mandatem wyborczym i znacznymi kompetencjami w zakresie kształtowania sposobów realizacji zadań publicznych. Podkreśliśmy to wyraźnie: w przypadku instytucjonalnych liderów samorządowych mamy do czynienia z politykami stojącymi na czele organów wykonawczych gminy, mającymi potencjał do wywierania decydującego wpływu na działalność urzędów i instytucji samorządowych.

Konsekwencje tego stanu są wielorakie. Po pierwsze, wielokrotnie już zwracano uwagę na niekorzystne oddziaływanie tak silnej pozycji lidera na procesy demokratyczne zachodzące na poziomie lokalnym – w literaturze naukowej czy dyskursie publicznym aż nadto jest przykładów obrazujących zawłaszczanie sfery publicznej przez lokalnych włodarzy i powiązane z nimi grupy interesów. Efekty, w mniejszej lub większej skali, są coraz bardziej widoczne: „problemem wielu społeczności terytorialnych pozostaje to, że obywatele są milczącymi statystami działań władz”<sup>6</sup>, często sfrustrowanymi swoją niemocą skutkującą swego rodzaju demokratyczną apatią. Nie chcę przez to oczywiście powiedzieć, że sprawy mają się tak wszędzie, niemniej badania<sup>7</sup> zrealizowane przez FRDL w 2023 roku na dużej ogólnopolskiej próbie dorosłych Polaków (N=2000) wskazują, że jedynie 44% obywateli ma poczucie wpływu na sprawy swojej gminy czy miasta.

”

**„Problemem wielu społeczności terytorialnych pozostaje to, że obywatele są milczącymi statystami działań władz”.**

Po drugie, silna pozycja polityczna lidera samorządowego w wielu wypadkach ma przełożenie na jego działalność wykraczającą poza scenę lokalną. Zwracano na to uwagę w przytaczanych wyżej raportach Rady Europy. Działalność polityczna samorządowców na arenie krajowej potencjalnie może mieć wpływ na sytuację ustrojową samorządu. Jeśli samorządowi politycy decydują się na udział w partyjnej walce politycznej, to muszą mieć świadomość, że konsekwencje takiej działalności mogą być różne – parafrazując znane powiedzenie – kto mieczem wojuje, ten od miecza może zginąć. I nie byłoby w tym problemu żadnego, gdyby konsekwencje, o których mowa, dotyczyły wyłącznie świadomie podejmujących swe decyzje polityków.

<sup>5</sup> Publikacja dostępna na stronach FRDL: <https://frdl.org.pl/publikacje/raporty-i-inne/potrzeba-zmian-w-samorzadzcie-terytorialnym-1>

<sup>6</sup> B. Gąciarz, J. Bartkowski, *Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, 2012, s. 95.

<sup>7</sup> *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, FRDL 2024; w druku.

Niestety, dotyczą one także społeczności lokalnych, które pozbawiane są albo zasobów służących rozwiązywaniu lokalnych problemów, albo decyzyjności w sprawach, które je bezpośrednio dotyczą. Dlatego też Jerzy Regulski w 2013 roku pisał o tym, że ustawa wprowadzająca bezpośrednie wybory wójtów zmieniła ustrój gmin, nie dokonując odpowiednich korekt dotyczących podziału kompetencji. Tymczasem podział władzy na szczeblu lokalnym powinien przebiegać na zasadzie rozdzielenia władzy politycznej i administracyjnej. Zmiana obecnie obowiązujących rozwiązań mogłaby przyczynić się do istotnego wzmocnienia demokratycznego charakteru samorządności terytorialnej oraz przygotować zarówno samorząd, jak i społeczności lokalne na nowe czasy, w których działalność inwestycyjna, powiązana z menadżerskim stylem zarządzania lokalnymi strukturami administracyjnymi, będzie tracić na znaczeniu. Skoro jednak likwidacja bezpośrednich wyborów wójta mogłaby być odebrana jako pozbawienie ludzi jakiegoś przywileju, to Jerzy Stępień proponuje<sup>8</sup>, aby zachowując aktualny model wyborczy, powierzyć wójtowi funkcję przewodniczącego rady, pod warunkiem, że jednocześnie na czele urzędu gminy postawiony zostanie wyłoniony w konkursie dyrektor generalny tegoż urzędu, z jasno wyznaczonymi zadaniami i zakresem kompetencji. Alternatywą może być przyjęcie modelu stosowanego w niektórych krajach europejskich, gdzie liderem jednostki samorządowej w roli przewodniczącego rady zostaje ten przedstawiciel zwycięskiego ugrupowania w wyborach do rad, który uzyska największą liczbę głosów.



**Podział władzy na szczeblu lokalnym powinien przebiegać na zasadzie rozdzielenia władzy politycznej i administracyjnej. Taka zmiana mogłaby przyczynić się do istotnego wzmocnienia demokratycznego charakteru samorządności terytorialnej oraz przygotować zarówno samorząd, jak i społeczności lokalne na nowe czasy.**

Powyższe kwestie zwracają uwagę na jakość działania organów uchwałodawczych na poziomie lokalnym. W obecnym modelu powszechnie mówi się o „bezradnych radnych”, a przykłady marginalizowania pozycji rad są aż nadto liczne. Brak poczucia sprawczości przekłada się na coraz mniejszą aktywność radnych, co z kolei skutkuje ich podrzędną pozycją względem organów wykonawczych. Rady mogą odgrywać większą rolę w decydowaniu o lokalnych sposobach realizacji zadań publicznych i mogą również o wiele bardziej efektywnie monitorować działalność instytucji samorządowych, o ile powstaną skuteczne mechanizmy wspierające procesy decyzyjne zachodzące w ciałach kolegialnych. Powinny one umożliwiać swobodne korzystanie przez radnych z ekspertyz zewnętrznych, konsultacji prawnych czy konsultacji społecznych. Konieczne jest do tego sprawnie funkcjonujące biuro rady, dysponujące wydzielonym budżetem oraz realną, autonomiczną możliwością korzystania z zaplecza instytucjonalnego jednostki samorządu.



**Brak poczucia sprawczości przekłada się na coraz mniejszą aktywność radnych, co z kolei skutkuje ich podrzędną pozycją względem organów wykonawczych.**

Inną, istotną przeszkodą w efektywnej działalności rad lokalnych są niskie kompetencje radnych. Dostępne dane wskazują, że obecnie ogólnie mniej niż połowa z nich (42%) posiada wykształcenie wyższe (w gminach wiejskich jest to zaledwie nieco ponad 30%). Jednocześnie radni bardzo rzadko uczestniczą w szkoleniach czy innych formach podnoszenia swoich kompetencji. Oczywiście, nie chcę przez to powiedzieć, że rady

<sup>8</sup> Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 latach doświadczeń), w: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2023.

powinny składać się wyłącznie z profesorów, ale warto zwrócić uwagę, że to radni głosują m.in. w sprawach dotyczących lokalnego budżetu, podejmują uchwały dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego, decydują o wyborze inwestycji czy wysokości stawek podatków i opłat lokalnych. Decyzje te, jeśli mają być podejmowane świadomie, wymagają znajomości materii rzeczy i rozumienia skomplikowanych zależności prawnych, społecznych i instytucjonalnych. Samo zaufanie społeczne może się tu okazać niewystarczające.

Dlatego należy coś zrobić, aby zwiększyć zainteresowanie kandydowaniem w wyborach lokalnych wśród ludzi, którzy mogą wnieść do rad szerszy zakres kompetencji powiązanych z bogatszym spektrum doświadczeń życiowych i zawodowych. Oznacza to, że trzeba dążyć do zniesienia barier wejścia do systemu i urealnienia kompensacji kosztów związanych z tak określonym uczestnictwem w życiu publicznym. Tymczasem, istotną barierą powstrzymującą wielu przedsiębiorczych ludzi od angażowania się w działalność samorządową jest jawność oświadczeń majątkowych. Należy ją znieść. Konieczność składania takich oświadczeń powinna zostać utrzymana, jednak przy wyłączeniu ich jawności – doświadczenie pokazuje, że nie ma żadnego powodu, aby sąsiad miał w szczegółach poznawać stan majątku kandydata na radnego. Inną kwestię stanowią Urząd Skarbowy czy organy powołane do przeciwdziałania korupcji, które powinny być właściwym i jedynym adresatem składanych deklaracji.

Osobną sprawą jest natomiast publiczna kontrola nad działalnością wykonywaną przez radnych w trakcie sprawowania mandatu – tu jawność jest potrzebna, aby wykluczyć powstawanie układów klientelistycznych czy nieetycznych działań powiązanych z nadużywaniem pozycji społecznej. Jawny powinien być zatem rejestr zatrudnienia oraz sprawowanych funkcji w organach administracji publicznej, spółkach komunalnych czy też w organizacjach pozarządowych.

Kolejną sprawą jest odpowiednia rekompensata za czas poświęcony na sprawowanie mandatu radnego/radnej. Dotychczas funkcjonujący system diet powinien zostać zastąpiony rekompensatami za utracone zarobki, co pozwoliłoby na urealnienie kosztów związanych ze sprawowaniem mandatu przez osoby znajdujące się w różnych sytuacjach zawodowych. Do rozważenia pozostaje możliwość utrzymania jakiejś diety minimalnej, tak aby system rekompensat nie ograniczał się wyłącznie do osób aktywnych zawodowo. Wreszcie, należy wprowadzić efektywny system podnoszenia kwalifikacji radnych – szkolenia radnych powinny być finansowane ze środków publicznych w ramach wydzielonego budżetu rady.

Ograniczona objętość tego tekstu nie pozwala mi niestety na omówienie innych, istotnych z punktu widzenia ustroju samorządowego kwestii. Należą do nich m.in.:

1. problematyka nadzoru na działalnością jednostek samorządowych – konieczne jest przekazanie go od wojewodów do sądów administracyjnych, co umożliwi uniezależnienie weryfikacji decyzji podejmowanych przez władze samorządowe od wpływów politycznych i pozytywnie wpłynie na niezależność funkcjonowania władz lokalnych;
2. zagadnienia związane ze wzmocnieniem mechanizmów społecznej kontroli nad działalnością samorządów, co powinno wiązać się m.in. z wprowadzeniem nowych, jednolitych standardów w zakresie prowadzenia biuletynów informacji publicznej oraz ograniczeniem działalności propagandowej władz lokalnych na rzecz zwiększenia roli niezależnej prasy i pluralizmu lokalnej debaty publicznej;
3. kwestia wzmocnienia pozycji i roli powiatów – powinny one dysponować większym zakresem zadań przejętych od administracji wojewódzkiej oraz być ściślej powiązane z funkcjonującymi na ich terytorium gminami – np. przez formalne włączenie liderów gmin w powiatowe procesy decyzyjne, co mogłoby wiązać się ze zmianą formuły powoływania rady powiatu;
4. zagadnienie roli i kompetencji sekretarzy jednostek samorządu – ich rola winna zostać wyraźnie zdefiniowana w kierunku bezpośredniego nadzoru nad korpusem urzędników lokalnych;
5. sprawa wzmocnienia roli programowania rozwoju lokalnego i współtworzenia usług publicznych przez mieszkańców – powinno się to wiązać ze wzmocnieniem mechanizmów demokracji partycypacyjnej.

Na koniec warto także zwrócić uwagę, że ustrój samorządowy, w swym pierwotnym kształcie, projektowany był niemal cztery dekady temu w takich, a nie innych warunkach historycznych, kulturowych i cywilizacyjnych. Zmiany w sferze technologicznej, które dokonały się od tamtego czasu są ogromne – dość powiedzieć, że wprowadzaniu reform samorządowych nie towarzyszyła tak intensywna, jak dzisiaj wymiana informacji w sferze publicznej – nie było internetu, telefonii komórkowej, mediów społecznościowych, sztucznej inteligencji etc. Ich konsekwencją jest zmiana wzorców uczestnictwa w życiu społecznym, której powinna towarzyszyć poważna refleksja nad tym, jak dostosować system samorządowy do nowych czasów. Potrzebne jest odejście od menadżerskiego zarządzania na poziomie lokalnym i przyjęcie rozwiązań bardziej włączających społeczności lokalne w podejmowanie decyzji o sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą. A to wymaga, jak to w artykule 3. określa Europejska Karta Samorządu Lokalnego, nie tylko wprowadzenia zmian prawnych, ale także zbudowania społecznych zdolności do współdecydowania i współodpowiedzialności za sprawy lokalne. Jak bowiem zauważył kiedyś Jerzy Reguński: „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”.

### **O autorze**

Dr **Cezary Trutkowski** – socjolog, konsultant samorządowy i badacz społeczny. Jako ekspert Rady Europy wspomagał rozwój samorządów w większości krajów Europy centralnej i wschodniej oraz na Kaukazie. Współpracował z UNDP, OSCE i Bankiem Światowym oraz z wieloma instytucjami krajowymi przy realizacji projektów skierowanych do samorządów terytorialnych. Od 1999 roku współpracuje z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego – początkowo jako lider jednego z projektów, potem realizując zadania dyrektora programowego, a po kilkuletniej przerwie jako Prezes Zarządu Fundacji.

# **JAKA ROLA I KOMPETENCJE SAMORZĄDOWYCH REGIONÓW – JAKIE MECHANIZMY POLITYKI REGIONALNEJ?**



# **Jaka rola i kompetencje samorządów regionalnych? – głosy marszałków**

# Przeciwdziałanie centralizacji – wzmacnianie samorządności



**Adam Struzik**

Marszałek Województwa Mazowieckiego

**25 lat funkcjonowania samorządów województw w Polsce to okres znacznie większej liczby osiągnięć niż niepowodzeń, ale przede wszystkim – czas zebrania niezwykle pouczających doświadczeń. Proces transformacji ustrojowej nie dokonałby się bez reformy samorządowej i administracyjnej, poprzedzonych długotrwałymi, a często burzliwymi, debatami. Pozwoliły one na wypracowanie takiego systemu, który z powodzeniem spełnia wymogi skutecznej realizacji przypisanych samorządom zadań. Pozostający w pewnych obszarach niedosyt to podstawa do podjęcia dyskusji na temat nowej wizji funkcjonowania samorządów w Polsce. Jakiej samorządności chcemy i jakiej potrzebujemy? W jaki sposób podnieść jakość działania samorządów w Polsce? Jak przygotować je do nowych zadań w przyszłości?**

## Recentralizacja – pojęcie tylko z przeszłości

Do jednych z najpilniejszych postulatów należy zatrzymanie procesu centralizacji, tj. pozbawiania poszczególnych kategorii samorządów kompetencji i środków finansowych. W celu oszacowania powstałych strat, konieczna jest rzetelna, fachowa ocena wpływu rozwiązań quasi-systemowych wprowadzonych w ostatnich latach. Niestety, etap oceny skutków regulacji był pomijany w przypadku wielu zmian ustawowych, mimo alarmujących głosów strony samorządowej. Osłabiona została pozycja KWRiST<sup>1</sup> w procesie opiniowania aktów prawnych, co przełożyło się negatywnie na jakość prawodawstwa w Polsce. Wprowadzono, w sposób nieuzasadniony, wiele rozwiązań ograniczających bądź pozbawiających samorządy określonych kompetencji. Nakładano na nie nowe zadania i obowiązki, bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację, np. pozwalających na urealnienie stawek płacowych, w takich dziedzinach jak oświata czy ochrona zdrowia. Samorządy głęboko odczuły także skutki zmian polityki fiskalnej państwa, ingerujących w zasady konstrukcji podatków i wysokość stawek podatkowych.

Konieczne jest jak najszybsze odwrócenie tendencji recentralizacyjnych w działaniach strony rządowej na skalę, której nikt się nie spodziewał. Odebrane w ciągu ostatnich ośmiu lat zadania powinny zostać zwrócone samorządom wraz z należnymi środkami na ich realizację. Przywracanie poprzedniego stanu oznacza nowelizację wielu ustaw i innych aktów prawnych, co w większości przypadków musi być poprzedzone konsultacjami społecznymi. Przewidywana czasochłonność działań, które odwrócą stan z końca 2023 r., może prowadzić do jeszcze większego opóźnienia tak sprawnie toczących się przez wiele lat procesów rozwoju samorządów i samorządności.

<sup>1</sup> Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (przyp. red.).



**Odebrane w ciągu ostatnich ośmiu lat zadania powinny zostać zwrócone samorządom wraz z należnymi środkami na ich realizację. Konieczna jest zatem nowelizacja wielu ustaw i innych aktów prawnych, co w większości przypadków musi być poprzedzone konsultacjami społecznymi.**

### **Urealnienie kosztów wykonywanych zadań**

Kolejnym etapem zmiany podejścia do samorządów i ich roli w społeczeństwie jest uczciwa wycena usług publicznych i zadań zleconych. Zgodnie z artykułem 167 ust. 1 Konstytucji RP: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Jest to wyraźne zobowiązanie do finansowania zadań samorządu nałożonych przez państwo w różnych obszarach jego funkcjonowania. W ostatnim czasie zobowiązanie to nie było należycie realizowane. Problemy w tym zakresie potwierdzały wyroki Trybunału Konstytucyjnego już od 2006 r. W obszarze usług publicznych sprawą mającą fundamentalne znaczenie dla wielu samorządów jest funkcjonowanie jednostek ochrony zdrowia. Systemowe niedofinansowanie tej dziedziny działalności państwa prowadzi do przerzucania odpowiedzialności za ewentualne straty na samorządy<sup>2</sup> – można mówić w tym przypadku o decentralizacji problemów i centralizacji zysków.

Innym przykładem braku równowagi między nakładanymi na samorządy zadaniami publicznymi a idącymi za tym środkami finansowymi jest sytuacja w oświacie. Nie sprzyjały jej również, forsowane często na siłę i bez odpowiedniego przygotowania, reformy, np. likwidacja gimnazjów. To na samorządy spada odpowiedzialność za radzenie sobie z jej trudnymi, bezpośrednimi konsekwencjami. Nie można nie wspomnieć o niewspółmiernej do ponoszonych wydatków wysokości subwencji oświatowej – powinna ona zabezpieczać przynajmniej koszty wynagrodzeń. Trzeba zwrócić uwagę, że uczciwa wycena usług publicznych i zadań zleconych, w tym m.in. świadczeń zdrowotnych czy prowadzenia placówek oświatowych, powinna uwzględniać różnego rodzaju czynniki ekonomiczne, takie jak: inflacja, wzrost płacy minimalnej, wzrost cen energii i surowców, rosnące ceny materiałów i usług, które przekładają się na ich ostateczny koszt. Inaczej samorządy będą zmuszone dalej współfinansować zadania, za realizację których odpowiedzialne jest państwo.



**Systemowe niedofinansowanie jednostek ochrony zdrowia czy oświaty prowadzi do przerzucania odpowiedzialności za ewentualne straty na samorządy. Tym samym są one zmuszone współfinansować zadania, za realizację których odpowiedzialne jest państwo.**

### **Unowocześnienie systemu finansowania samorządów – proces konieczny i nieodległy**

W ślad za procesem realnej wyceny kosztów realizowanych zadań, powinna nastąpić nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zwiększenia udziału samorządów w podatkach PIT i CIT. Właśnie z pomocą tej ustawy, obowiązującej od 20 lat, powinna być wcielana w życie konstytucyjna zasada proporcjonalności udziału realizowanych zadań w dochodach publicznych. Tymczasem środki przekazywane samorządom były od początku nieadekwatne do wykonywanych zadań. Od 2003 r. udział gmin

<sup>2</sup> Po stronie Samorządu Województwa Mazowieckiego opowiedział się w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niezgodności z Konstytucją RP przepisów przenoszących na samorządy odpowiedzialność za finansowanie świadczeń zdrowotnych wykraczających poza limity NFZ.

i powiatów we wpływach z podatków PIT od mieszkańców i CIT od firm na ich terenie pozostaje bez zmian, a w przypadku województw – został wręcz zmniejszony. Gminy otrzymują co najwyżej 39,34% wpływów z PIT (w 2024 r. – 38,46%) i 6,71% z CIT, a powiaty: 10,25% i 1,4%. Województwa natomiast otrzymują odpowiednio 1,6% wpływów z PIT i 14,75% z CIT – w przypadku podatku CIT jest to o 1,15 p.p. mniej niż wielkości ustawowe. Tym samym łączny udział wszystkich kategorii samorządu terytorialnego wynosi obecnie – maksymalnie 51,19% wpływów z PIT i 22,86% z CIT.

Niemal połowa wpływów z podatków od dochodów osób fizycznych i ponad trzy czwarte od osób prawnych trafia na poziom centralny. Część z nich przekazywana jest ponownie do samorządów w formie subwencji z budżetu państwa, lecz w wysokości nieadekwatnej do faktycznie ponoszonych kosztów – w szczególności w przypadku ochrony zdrowia i oświaty. W 2022 r. wpływy z PIT i CIT stanowiły jedną trzecią łącznych dochodów JST w województwie mazowieckim, a subwencja z budżetu państwa – 18%. Pozostałe ok. 48% to dotacje – krajowe i unijne (21%) oraz pozostałe dochody własne (27%), w tym wpływy z podatków od nieruchomości i czynności cywilnoprawnych (9%), przy czym te dwa ostatnie źródła dostępne są jedynie dla gmin. W przypadku powiatów, udziały w podatkach odpowiadały za ponad 60% dochodów własnych, a w przypadku samorządu województwa – za ponad 95%! Należy podkreślić, że udziały JST we wpływach z podatków płaconych przez mieszkańców i firmy z siedzibami na ich terenie powinny zostać zwiększone odpowiednio do faktycznej roli odgrywanej przez jednostki samorządu terytorialnego, jak też ich związki. Pozwoliłoby to na skuteczne wdrażanie art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny jest domyślnym podmiotem wykonującym zadania publiczne – wszystkie, niezastrzeżone dla innych władz publicznych.

### **Subsydiarność kluczową zasadą reform samorządowych – powrót do początków**

Po spełnieniu wymienionych powyżej warunków, kluczowe jest rozpoczęcie procesu stopniowego pogłębiania decentralizacji, z zachowaniem zasady pomocniczości. Wart rozważenia jest scenariusz usamorządowienia możliwie największej ilości zadań i usług świadczonych na rzecz mieszkańców, a na pewno przywrócenia odebranych kompetencji. W rękach administracji rządowej powinien pozostać nadzór nad przestrzeganiem prawa oraz służby, inspekcje i straże. Nie należy dopuścić w przyszłości do naruszania postanowień Konstytucji RP – jest ona, z natury rzeczy, dla mieszkańców i wspólnot niekwestionowanym drogowskazem w budowaniu mechanizmów i obszarów samorządności. Zasada decentralizacji to jedna z najważniejszych wytycznych, która prowadzi wspólnoty do uczestnictwa w sprawowaniu władzy i wykonywania wielu istotnych zadań publicznych.

”

**Zasada decentralizacji to jedna z najważniejszych wytycznych, która prowadzi wspólnoty do uczestnictwa w sprawowaniu władzy i wykonywania wielu istotnych zadań publicznych.**

Drugą wytyczną, równie ważną, jest zasada pomocniczości, umożliwiająca bezkolizyjny podział koniecznych do wykonania zadań między poszczególne poziomy zarządzania, zgodnie z potencjałami, którymi każdy z nich dysponuje. Oznacza to, że dla rządu priorytetowe powinny być przede wszystkim zadania o charakterze strategicznym dla rozwoju i bezpieczeństwa kraju. Samorządy natomiast mogą tutaj pełnić rolę pomocniczą. Z poziomu centralnego nie należy prowadzić programów o charakterze lokalnym czy regionalnym, ponieważ jest to skala działania właściwa dla samorządów gmin i powiatów lub województw. W relacjach między administracją rządową a samorządową powinna obowiązywać zasada pomocniczości, oznaczająca udzielanie przez rząd pomocy samorządom w sprawach, które nie mogą być przez nie samodzielnie zrealizowane. W tym celu konieczne jest zapewnienie JST dochodów na poziomie umożliwiającym właściwą realizację przypadających im zadań.

## **Pochwała samorządności jako siły sprawczej rozwoju kraju**

Przyszłość bez samorządności nie istnieje. Wrosła ona w naszą świadomość i stanowi nieodłączny element naszej rzeczywistości. Polska samorządowa to Polska bliska obywatelom, aktywna, prorozwojowa i prodemokratyczna. Samorządy stanowią przeciwwagę dla coraz bardziej zglobalizowanej rzeczywistości, chroniąc interesy lokalnych społeczności, dlatego konieczne jest podjęcie debaty o pogłębieniu decentralizacji w Polsce. Przedtem czeka nas jednak wielki wysiłek, by odwrócić niedawne działania centralizacyjne i ponownie oddać w ręce samorządów wiele zadań i instytucji. Następne reformy, siłą rzeczy, będą musiały rozpocząć się z opóźnieniem. Czy uda się to wszystko pogodzić i ile czasu potrzeba, by osiągnąć kolejny punkt „zero”? Jako samorządowiec mogę zapewnić, że wzmocnimy swoje starania, aby ponownie nadać samorządności status niekwestionowanej wartości oraz sprawić, by zapisy konstytucyjne gwarantujące tę wartość były w pełni respektowane. To samorządność jest siłą sprawczą rozwoju kraju.



**Samorządy stanowią przeciwwagę dla coraz bardziej zglobalizowanej rzeczywistości, chroniąc interesy lokalnych społeczności, dlatego konieczna jest debata o pogłębieniu decentralizacji w Polsce.**

### **O autorze**

**Adam Struzik** – lekarz, samorządowiec i społecznik, parlamentarzysta, polityk. Wieloletni członek Komitetu Regionów i jego prezydium. Animator współpracy kulturalnej, naukowej i biznesowej. Inicjator projektów i programów związanych m.in. ze zwiększeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu, e-rozwojem, bezpieczeństwem. Angażuje się w sprawy regionu, jego zrównoważony oraz dynamiczny, wieloaspektowy rozwój, dba o efektywną strategię prorozwojową oraz budowanie społeczeństwa informacyjnego, obywatelskiego. Promuje ideę samorządności, stawia na współpracę, kształtując społeczną kreatywność oraz lokalne partnerstwo w myśl zasady „rzetelne informowanie – otwarte słuchanie”. Od grudnia 2001 r. nieprzerwanie pełni funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego. Za swoją działalność wyróżniony wieloma odznaczeniami. Dwukrotnie wybrany najlepszym marszałkiem w ogólnopolskim plebiscycie organizowanym przez serwis PortalSamorzadowy.pl. Honorowy obywatel wielu mazowieckich miast i gmin.

# Silna wspólnota i samodzielność finansowa – filary samorządu



**Andrzej Buła**

Marszałek Województwa Opolskiego

**Historia powstania wspólnoty regionalnej województwa opolskiego jest naznaczona wieloma trudnościami i wielką niepewnością. Zagrożenie likwidacji województwa nie tylko nie osłabiło Opolan, ale wręcz zacieśniło współpracę między władzami samorządowymi, przedsiębiorcami, naukowcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych i mieszkańcami. Silna wspólnota regionalna pozwala nam również radzić sobie w obecnych – niepewnych i niestabilnych czasach. W jaki jednak sposób utrzymać stałe zaangażowanie mieszkańców w sprawy regionu? Jakie skutki przynosi przemyślana współpraca samorządowców z lokalną społecznością, ale też przedstawicielami rządu czy Unii Europejskiej? Co jeszcze potrzebne jest dla efektywnego funkcjonowania samorządów?**

Reforma samorządowa sprzed 25 lat była swoistym dopełnieniem zmian demokratyzujących kraj, następujących od transformacji ustrojowej, które stopniowo uświadamiały mieszkańcom, że mogą i mają wpływ na funkcjonowanie swoich małych ojczyzn. W nas, Opolanach, zapowiadane zmiany administracyjne wywoływały jednak wiele niepokoju. Z mapy kraju zniknąć bowiem miało wiele województw, w tym Opolskie. Zapowiedź likwidacji spowodowała w naszym regionie szeroką mobilizację społeczeństwa w obronie samodzielności województwa. Protestowały nie tylko osoby pełniące ważne funkcje w życiu społeczno-gospodarczym, ale także wielu tzw. zwykłych mieszkańców. Oprócz zebrania przez Obywatelski Komitet Obrony Opolszczyzny ponad 200 tysięcy podpisów pod petycją za utrzymaniem województwa opolskiego, najbardziej spektakularnym wydarzeniem było stworzenie żywego „łańcucha nadziei”. 7 czerwca 1998 roku, wzdłuż głównych dróg regionu, od jednej do drugiej jego granicy, powstał szpaler trzymających się za ręce tysiące osób. Ten żywy łańcuch pokazał wszystkim jedność w dążeniu do wspólnego celu i prawdziwą wspólnotę, jaką tworzyli mieszkańcy Opolskiego. Dla upamiętnienia tego wydarzenia obchodzimy Święto Województwa Opolskiego, które dodatkowo wzmacnia i jednoczy naszą regionalną wspólnotę.

Wspólnota, która objawiła się w tamtym trudnym momencie, jest w naszym regionie, naszych samorządach gminnych, powiatowych czy samorządzie regionalnym nadal widoczna w codziennym działaniu. W wielu obszarach gminy czy powiaty potrafią ze sobą skutecznie i efektywnie współpracować. Okolicznością sprzyjającą dobrym relacjom naszych lokalnych samorządów jest również fakt, że stanowimy nieduże województwo, którego obszar właściwie nie zmieniał się od momentu jego powstania. Przykładów wspólnych zadań podejmowanych przez samorządy niemal od początku funkcjonowania samorządu regionalnego w obecnych granicach jest wiele. Jedną z pierwszych inicjatyw, jeszcze zanim zaczęliśmy wspólnie korzystać ze środków europejskich, była współpraca samorządu województwa i blisko połowy gmin w zakresie doskonalenia nauczycieli. Kolejną kluczową okazją do budowania wielostronnej współpracy była chęć

efektywnego wykorzystania środków z funduszy europejskich. Z czasem nasza współpraca przyjmowała również postać formalną. Samorządy gminne i powiatowe zawiązały pięć stowarzyszeń, zaś Zarząd Województwa Opolskiego włączył obszary w ten sposób wyznaczone (jako subregiony) do współdecydowania o podziale części funduszy z regionalnego programu operacyjnego. Takie partnerskie podejście doskonale się sprawdziło i jest kontynuowane w obecnej perspektywie finansowej. Obecnie pula środków, o której współdecydują subregiony, znacząco się zwiększyła, z niemal 15% w poprzednim programie, do 27% całej alokacji.



**Staramy się włączać w podejmowanie decyzji o Opolskiem również jego mieszkańców. Jako drugi region wprowadziliśmy Marszałkowski Budżet Obywatelski. Naszym pomysłem, nowatorskim w skali UE, jest także Europejski Budżet Obywatelski, czyli wsparcie środkami programu regionalnego inicjatyw obywatelskich. Wspomagamy również aktywność najmniejszych środowisk lokalnych, realizując od kilku lat Marszałkowską Inicjatywę Sołecką.**

Jako samorząd województwa staramy się włączać w podejmowanie decyzji o Opolskiem nie tylko samorządy lokalne, przedsiębiorców, środowisko naukowe czy organizacje pozarządowe, ale również jego mieszkańców. Jako drugi region wprowadziliśmy Marszałkowski Budżet Obywatelski, w którym zaangażowanie społeczne z roku na rok wzrasta (obecnie trwa już jego szósta edycja). Naszym pomysłem, nowatorskim w skali UE, jest także Europejski Budżet Obywatelski, czyli wsparcie środkami programu regionalnego inicjatyw obywatelskich, który zyskał ogromne zainteresowanie Komisji Europejskiej. Wspomagamy również aktywność najmniejszych środowisk lokalnych, realizując od kilku lat Marszałkowską Inicjatywę Sołecką, a w tej perspektywie niebawem rozpoczniemy na jej bazie nowy projekt – Europejską Inicjatywę Społeczną, już z wykorzystaniem funduszy unijnych.

To tylko niektóre przykłady praktycznego urzeczywistniania samorządu jako wspólnoty mieszkańców. Ta współpraca miała znaczący wpływ na zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej. Województwo opolskie, jako najmniejsze pod względem powierzchni i liczby ludności, odnotowuje wzrost wskaźnika PKB na jednego mieszkańca, plasując się na dziewiątym miejscu w skali kraju. Dostęp do opieki żłobkowej czy przedszkolnej dla mieszkańców regionu należy do jednego z najlepszych (drugie miejsce w Polsce). Odnotowujemy też znaczący wzrost nakładów w sektorze przedsiębiorstw na działalność B+R. Obserwowany jest również wzrost udziału eksportu w przychodach ze sprzedaży produktów, towarów i usług, który w 2020 roku wyniósł blisko 28%. Jednocześnie systematycznie zmniejszamy obciążenia środowiska, o czym świadczy m.in. większy udział odpadów komunalnych selektywnie zbieranych, w relacji do ogółu zbieranych odpadów komunalnych, czy wyższe nakłady na środki trwałe służące ochronie powietrza atmosferycznego i klimatu, które, np. w stosunku do 2010 roku, wzrosły o niemal 47%.

Za nami ćwierć wieku owocnej działalności samorządów województw, jednak dziś – jako kraj i samorządy – funkcjonujemy w niepewnym czasie. Towarzyszą nam obawy związane z powtórzeniem się czasu pandemii, a przede wszystkim z eskalacją wojny, która toczy się za naszą wschodnią granicą. W całej Europie, w Polsce i w naszym województwie również zmiany demograficzne stawiają przed nami różnego rodzaju wyzwania. Jako społeczeństwo coraz bardziej odczuwamy postępujące zmiany klimatu, które wymagają intensywniejszego przeciwdziałania na każdym szczeblu. Mając świadomość tych i innych wyzwań, jako samorządowcy patrzymy w przyszłość, nieraz tocząc lub obserwując dyskusje nad zmianami, jakich potrzeba, aby samorządność, w tym samorządność regionalna, jeszcze lepiej spełniała stawiane przed nią zadania i odpowiadała na oczekiwania mieszkańców.

”

**Mając świadomość wyzwań współczesnego świata, jako samorządowcy patrzymy w przyszłość, nieraz tocząc lub obserwując dyskusje nad zmianami, jakich potrzeba, aby samorządność, w tym samorządność regionalna, jeszcze lepiej spełniała stawiane przed nią zadania i odpowiadała na oczekiwania mieszkańców, np. w zakresie edukacji czy organizacji transportu publicznego.**

Władze samorządowe, najbliższe obywatelom, w naturalny sposób najlepiej znają problemy lokalnych społeczności i mogą skuteczniej od państwa organizować usługi publiczne. Już w latach 90. samorządy zaczęły odpowiadać za przedszkola i szkoły podstawowe, a potem, często z własnej woli, zanim jeszcze zadanie to przypisała ustawa, także za ówczesne szkolnictwo średnie. Organizacja sieci szkół wynika w znacznym stopniu z decyzji samorządów wsłuchujących się w wolę mieszkańców. Oczywiście niesie to też wyzwania i pułapki, bowiem słysząc z bliska głos mieszkańców, trudniej odmówić wprowadzenia decyzji, które w dłuższej perspektywie stają się obciążeniem finansowym dla samorządu. Zarządzanie edukacją, szczególnie w gminach, to jedno z kluczowych, także budżetowo, zadań.

Innym przykładem równie istotnego wyzwania jest transport zbiorowy. Zmiany w jego organizacji, wprowadzone przed 25 latami, niespecjalnie się sprawdziły. Jednocześnie zapowiadana przez władze centralne od 2015 roku organizacja tych połączeń też nie zakończyła się sukcesem. W zapewnieniu transportu zbiorowego skuteczniej, choć z problemami, radzą sobie samorządy. Przykładem takich działań w naszym województwie, dostrzeganym też w kraju, jest współpraca samorządów powiatu strzeleckiego. Pozwala ona na bieżące utrzymanie taboru, a nawet rozszerzanie obszaru nim obejmowanego. Z kolei środki europejskie służą jego unowocześnieniu. To rozwiązanie pokazuje, że samorządy potrafią dobrze zorganizować transport zbiorowy – byłoby to zadanie jeszcze łatwiejsze w przypadku wprowadzania przez państwo odpowiednich rozwiązań prawnych.

Wśród kluczowych tematów, podejmowanych w dyskusjach między samorządowcami a kolejnymi ministrami niemal od pierwszego roku od ustanowienia trzech szczebli samorządów, była kwestia finansowania zadań przypisanych ustawowo samorządom. Ćwierć wieku działalności samorządów województwa utrwaliło wśród mieszkańców, przedsiębiorców czy innych środowisk oczekiwanie wspierania z poziomu regionu różnych partnerów życia społeczno-gospodarczego. *Ustawa o finansach publicznych* czy *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* zapewnia wojewódzkim samorządom, podobnie jak pozostałym, środki na finansowanie zadań własnych samorządu województwa. Praktycznie od 1999 roku środki na wspieranie rozwoju regionalnego, jednego z najważniejszych zadań samorządów wojewódzkich, miały być i są środkami zewnętrznymi, dodatkowymi. Najpierw były przekazywane na mocy tzw. kontraktu wojewódzkiego, a od 2004 roku są to pieniądze z funduszy strukturalnych.

”

**Turysta z jakiegoś kraju „starej” Unii może być pod wrażeniem, przemieszczając się np. autostradą A4 z zachodu Polski na wschód. Natomiast mieszkańcy wielu miejscowości leżących w regionach, przez które ona przebiega, muszą w drodze do tej arterii przemieszczać się drogami wymagającymi pilnych napraw, na które nie stać władz samorządowych. Ten jaskrawy kontrast potwierdza konieczność poprawy reformy samorządowej w zakresie finansowania zadań samorządów.**



Polityka spójności ma ogromne znaczenie dla rozwoju państw, regionów oraz na zmniejszanie dysproporcji w ramach Wspólnoty. Komisja Europejska planuje te fundusze, co zrozumiałe, tylko na kluczowe z jej perspektywy cele. Nie mogą być one przeznaczone na realizację wszystkich, nawet najważniejszych z perspektywy regionów czy samorządów lokalnych działań. Przykładem zadań, o potrzeby wsparcia których lobbują samorządy powiatowe czy gminne, są drogi lokalne. Co do zasady, z poziomu funduszy strukturalnych dofinansowywane mogą być tylko najważniejsze z nich, szczególnie o znaczeniu transeuropejskim czy krajowym. Taki system finansowania wpływa pozytywnie na wyrównywanie sytuacji społeczno-gospodarczej między państwami członkowskimi, ale z perspektywy samorządów, w tym szczególnie lokalnych, różnice często nadal są widoczne. Turysta z jakiegoś kraju „starej” Unii pewnie jest pod wrażeniem, przemieszczając się np. autostradą A4 z zachodu Polski na wschód. Natomiast mieszkańcy wielu miejscowości leżących w regionach, przez które ona przebiega, muszą w drodze do tej arterii przemieszczać się drogami wymagającymi pilnych napraw, na które nie stać lokalnych samorządów. Przykłady te potwierdzają dość powszechne opinie występujące już w pierwszych latach po wprowadzeniu reformy samorządowej – wymaga ona dokończenia w zakresie finansowania zadań samorządów. Bowiem nadal na swojej aktualności nie traci stwierdzenie, że tyle jest samorządu, ile samodzielności finansowej. A każda wspólnota, również samorządowa, potrzebuje zasobów umożliwiających zabezpieczenie jej potrzeb.

### **O autorze**

**Andrzej Buła** – Marszałek Województwa Opolskiego. W wyniku wyborów samorządowych został w roku 2006 radnym województwa opolskiego, a w roku 2007 wystartował z sukcesem w wyborach parlamentarnych – zdobył mandat posła RP z ramienia Platformy Obywatelskiej. W sejmie VI, a potem VII kadencji pracował m.in. w komisjach edukacji, nauki i młodzieży oraz kultury fizycznej, sportu i turystyki, a także komisji ustawodawczej. Posłem był do czasu objęcia funkcji Marszałka Województwa Opolskiego w listopadzie 2013 roku.

# Wspólna gra Polskich Regionów o przyszłość polityki spójności



## dr Jakub Mielczarek

Dyrektor Biura Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

**Nadrzędnym celem polityki spójności jest harmonijny rozwój państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie jesteśmy świadkami kluczowych zmian, służących dostosowaniu jej zasad do specyfiki danego kraju czy regionu. W czerwcu 2023 polscy marszałkowie, a potem także cały Europejski Komitet Regionów, zadeklarowali swój aktywny udział w nadchodzącej transformacji. Czy postulaty samorządowców faktycznie wpłyną na kształt polityki spójności po 2027 roku? Jakie powinny być główne obszary jej rozwoju i koncentracji?**

Polityka spójności jako „wcielona w życie idea” funkcjonuje w Europie od blisko 20 lat, ale jej początki sięgają znacznie dalej, jeśli za jej załączek przyjmujemy postanowienia traktatu rzymskiego. Cytując Younousa Omarjee, przewodniczącego Komisji Rozwoju Regionalnego (REGI) w Parlamencie Europejskim: „polityka ta najlepiej obrazuje ideę europejską, która opiera się na solidarności i równości”.

O ile przez tych kilkadziesiąt lat nie zmieniło się jej główne założenie, czyli minimalizowanie szeroko rozumianych różnic rozwojowych między regionami UE (poprzez inwestycje w infrastrukturę, innowacje i rozwój gospodarczy), oraz nadrzędny cel, czyli harmonijny rozwój UE jako całości, o tyle dziś jesteśmy świadkami nowych tendencji w realizowaniu tej polityki. To naturalne, bo pojawiają się inne wyzwania i potrzeby społeczno-gospodarcze regionów europejskich. Polscy marszałkowie województw ponad pół roku temu zdecydowali się na kolejny krok – zamiast być jedynie świadkami transformacji, postanowili zostać jej inicjatorami. Powód? Polska w najbliższym czasie najprawdopodobniej pozostanie największym beneficjentem polityki spójności<sup>1</sup>.

Jesteśmy jednym z tych krajów, które dzięki jej postulatом weszły na „wyższy poziom”. Mieliśmy okazję nauczyć się sprawnie działać oraz wykorzystywać nakłady inwestycyjne i stanowimy żywy dowód na to, że ta polityka UE ma sens. Warto w tym miejscu przywołać wypowiedź Marka Woźniaka, Marszałka Województwa Wielkopolskiego, inaugurującą konferencję pt. *Przyszłość polityki regionalnej Unii Europejskiej* w Brukseli w kwietniu 2023 r.: „to, że jest to polityka skuteczna, najlepiej dowodzi przykład Wielkopolski, której regionalne PKB na mieszkańca wynosiło 54% średniej UE w momencie wejścia do UE w 2004 r., natomiast w 2020 r. osiągnęło poziom 83%. Z tego względu awansowaliśmy do regionów przejściowych i jest to mierzalny dowód na to, że polityka spójności działa”.

<sup>1</sup> W unijnej perspektywie 2021-2027, w ramach samej polityki spójności UE, Polska otrzyma 72,2 miliarda euro (a przecież wcześniej korzystaliśmy już ze środków na ten cel w ramach unijnych budżetów na lata 2000-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020).



**Jesteśmy świadkami nowych tendencji w realizowaniu polityki spójności. To naturalne, bo pojawiają się inne wyzwania i potrzeby społeczno-gospodarcze regionów europejskich. Polscy marszałkowie województw ponad pół roku temu zdecydowali, że zamiast być jedynie świadkami transformacji polityki spójności, zostaną współkreatorami tych zmian.**

Jako wykonawcy i realizatorzy polityki spójności znamy także jej słabości, wynikające chociażby z niedostosowania jej zasad do specyfiki danego kraju czy – zawężając – regionu. Pora na kolejne modyfikacje, a w niektórych kwestiach powrót na pierwotnie wyznaczone tory, do których doskonałą okazją będzie perspektywa po 2027 roku. Propozycje zmian, rekomendowane kierunki rozwoju, pożądane obszary koncentracji – to wszystko znalazło się w treści stanowiska polskich marszałków<sup>2</sup>, przygotowywanym w pierwszej połowie 2023 roku i oficjalnie przekazanym przewodniczącemu Europejskiego Komitetu Regionów, Vasco Alves Cordeiro, pod koniec czerwca 2023.

### **Polityka spójności po 2027 r. – polski głos w dyskusji**

O wadze tego przedsięwzięcia świadczy fakt, że polscy marszałkowie województw wypracowali wspólne stanowisko w sprawie polityki spójności pomimo politycznych podziałów w innych sprawach. Rzecz jasna dotyka ono różnych obszarów, jednak, gdyby zadać pytanie o – przykładowo – trzy najważniejsze postulaty, prawdopodobnie większość sygnatariuszy zgodnie wymieniłaby: większą (szeroko rozumianą) elastyczność, powrót do postrzegania polityki spójności jako najważniejszej polityki inwestycyjnej UE, której zadaniem jest niwelowanie dysproporcji rozwojowych w państwach i regionach członkowskich, a także zaprzestanie myślenia o pochodzących z niej funduszach w kategorii narzędzi do zarządzania kryzysami.

Wspomniana wyżej elastyczność dałaby z jednej strony większą swobodę gospodarzom regionów, a co za tym idzie – pozwoliłaby na bardziej efektywne wykorzystanie nakładów inwestycyjnych. Dbając o tę płynność już na poziomie regionalnym, lepiej wpisalibyśmy się w pierwotne założenia polityki spójności. Dodatkowo, bezpośrednio wpłynęłaby ona na decentralizację zadań, przyznając regionom wiodącą rolę w przygotowywaniu i zarządzaniu programami.



**Elisa Ferreira – unijna komisarz ds. spójności i reform, podkreśliła, że postulowane przez ZWRP zmiany są w znacznym stopniu zbieżne z tym, co wypracowuje, powołana przez Komisję Europejską, grupa specjalistów wysokiego szczebla ds. przyszłości polityki spójności. Zapewniła także, że przedstawione przez sygnatariuszy stanowiska i rekomendacje będą uwzględnione w opracowywaniu polityki spójności post-2027.**

Elisa Ferreira – unijna komisarz ds. spójności i reform, w swoim liście (będącym odpowiedzią na stanowisko ZWRP) podkreśliła, że postulowane zmiany są w znacznym stopniu zbieżne z tym, co wypracowuje, powołana przez Komisję Europejską, grupa specjalistów wysokiego szczebla ds. przyszłości

<sup>2</sup> Treść tego Stanowiska opublikowaliśmy również w lipcowym wydaniu kwartalnika „Pomorski Thinkletter” (nr 2(13)/2023), <https://www.kongresobywatelski.pl/pomorski-thinkletter/wszystkie-teksty/2023-2/stanowisko-zarządu-zwrp-w-sprawie-przyszlej-polityki-spojnosci-unii-europejskiej/> [dostęp online] – dop. red.

polityki spójności. Chodzi przede wszystkim o punkty dotyczące zwiększenia odporności regionów na pojawiające się wyzwania (można to rozumieć jako postulowaną przez marszałków elastyczność) oraz zmieniające się priorytety UE (jak chociażby ekologia i zrównoważony rozwój, z którymi jest związana lwią część naszych programów operacyjnych). Inne zbieżne punkty to promowanie równowagi terytorialnej czy przeciwdziałanie wykluczeniu we wszystkich jego formach, przy jednoczesnym wzmacnianiu synergii i partnerstwa wśród wszystkich interesariuszy. Komisarz zwróciła także uwagę na konieczność zwiększenia odporności na wstrząsy zewnętrzne, na które Polska była szczególnie narażona w związku z wojną w Ukrainie i – będącym jej skutkiem – kryzysem uchodźczym i humanitarnym. Ferreira w liście do prezesa ZWRP, Olgierda Geblewicza, zapewniła także, że przedstawione przez sygnatariuszy stanowiska i rekomendacje będą uwzględnione w opracowywaniu polityki spójności post-2027.

### **„Bez polityki spójności Unia Europejska nie przetrwa”**

Te znaczące słowa wypowiedział Vasco Alves Cordeiro podczas sesji plenarnej Europejskiego Komitetu Regionów w listopadzie 2023 r. Jej głównym tematem był właśnie przyszły kształt polityki spójności, a efektem – przyjęta opinia na jej temat. W znacznej mierze pokrywa się ona z postulatami stanowiska przedstawicieli Związku Województw RP. Samorządowcy wezwali w niej do przekształcenia polityki tak, by nadal była traktowana priorytetowo jako podstawa szeroko rozumianego rozwoju we wszystkich obszarach europejskich. Tym bardziej, że stanowi ona jedną trzecią budżetu UE, co tylko potwierdza jej wagę. Zdaniem Cordeiry, a także polskiej delegacji w Europejskim Komitecie Regionów, powinna być ona „silniejsza i lepiej przygotowana do sprostania nowym wyzwaniom i rosnącym dysproporcjom”.

Z drugiej strony, wciąż mówi się o zagrożeniach wynikających z przesuwania środków pochodzących z polityki spójności na cele niezwiązane z jej priorytetami. Mocno wybrzmiał tu głos szefa polskiej delegacji w Komitecie Regionów, Marka Woźniaka, który podkreślił, że „polityka spójności nie może być ofiarą zaspokojenia wszelkich ambicji w UE i musimy zaprzestać czerpania jej środków na inne cele”. Jednocześnie Marszałek Województwa Wielkopolskiego zwrócił uwagę na konieczność decentralizacji zarządzania funduszami polityki spójności oraz uproszczenia jej procedur. Taką potrzebę dostrzega także komisarz Ferreira, dając do zrozumienia, że rozwiązania powinny być dostosowywane do potrzeb regionów, bo tylko takie podejście będzie zgodne z fundamentalnymi zasadami partnerstwa i zapewni autentyczne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron.

”

**Konieczne jest dostosowanie postulowanych rozwiązań do potrzeb regionów. Tylko wtedy kształt polityki spójności będzie zgodny z fundamentalnymi zasadami partnerstwa, co zapewni autentyczne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron.**

### **Piłka w grze**

Rozmowy na temat przyszłości polityki spójności trwają i zapewne będą kontynuowane nawet do pierwszej połowy 2027 roku. Kluczowe zadanie dla Polski to solidarne podtrzymywanie postulatów wypracowanych w ramach czerwcowego stanowiska ZWRP. Głos polskiej delegacji w Komitecie Regionów jest ich spójną kontynuacją, ale przed nami jeszcze daleka droga. Obecnie z niecierpliwością czekamy na opublikowanie przez Komisję Europejską dziewiątego sprawozdania na temat polityki spójności. Będą w niej zaprezentowane wyniki przeprowadzonych dialogów politycznych (w tym także nasz), które – przynajmniej częściowo – utorują drogę przyszłym ramom legislacyjnym, w powiązaniu z innymi politykami i instrumentami UE.

## O autorze

Dr **Jakub Mielczarek** – Dyrektor Biura Związku Województw RP, Sekretarz Województwa Łódzkiego w latach 2010-2019. Doktor ekonomii (Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Informatyki) specjalizujący się w obszarze zarządzania zrównoważonym rozwojem, energetyką rozproszoną i nowym rynkiem energii. Finalista ogólnopolskiego konkursu Krajowej Administracji Publicznej: „Menadżer innowacyjnych praktyk w instytucjach publicznych”. Praktyk dziedziny zarządzania. Prelegent na największych kongresach dla administracji publicznej w Polsce w obszarze zielonego HR, w tym CSR. Autor kilku publikacji z dziedziny cyfryzacji i kontroli zarządczej.



# Jakie mechanizmy polityki regionalnej?

# Zarządzanie wielopoziomowe, współdziałanie i partnerstwo – odpowiedź na samorządowe wyzwania przyszłości?



**dr Jan Olbrycht**

poseł do Parlamentu Europejskiego

**Reforma samorządowa pozwoliła nam odzyskać prawo do współdecydowania o polityce lokalnej. Budując Polskę samorządną, korzystaliśmy z doświadczeń państw Europy Zachodniej, prowadziliśmy wiele emocjonujących debat i rozmów, by w końcu określić i umocnić własną, lokalną tożsamość. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia samorządowe, przyszedł już czas, by pomyśleć o innych formach zarządzania sprawami publicznymi. Realizacja niektórych z nich wymaga podziału kompetencji oraz współdziałania wielu samorządów i typów administracji. W jaki sposób wdrożyć pomysł zarządzania wielopoziomowego opartego na partnerstwie? Czy podejście to osłabi istotę samorządności? Jak wykorzystać doświadczenie Unii Europejskiej w tym temacie?**

Część samorządowa ogromnej zmiany solidarnościowej lat 90. niosła w sobie wszystkie ideały tamtego czasu: żądanie wolności, demokracji, podmiotowości i sprawiedliwości społecznej. Było to widoczne w toczonych wówczas debatach i dokumentach, takich jak *Samorządna Rzeczpospolita*. Dyskusja na temat samorządności (skoncentrujemy się tutaj na samorządności terytorialnej) odnosiła się nie tyle do budowy samorządu terytorialnego, ile do jego odbudowy po okresie długiej nieobecności samorządu w czasach PRL. Dotyczyła więc ona przywołania doświadczeń z okresu przedwojennego, który w dużej mierze był czasem dostosowywania różnych modeli zarządzania sprawami lokalnymi, funkcjonujących wcześniej w poszczególnych zaborach (z marginalną rolą zaboru rosyjskiego). Ślady tych decyzji widać do dzisiaj w nazewnictwie samorządowym.

W rozmowach tych pojawiły się też wpływy modeli samorządności terytorialnej obowiązujących w Europie Zachodniej i jeszcze dzisiaj można znaleźć takie fragmenty prawa, które nawiązują do rozwiązań francuskich czy (w mniejszym stopniu) niemieckich. Stało się tak, ponieważ wielu spośród „ojców” polskiej samorządności było frankofilami, ale także ze względu na dużą aktywność rządu francuskiego w przygotowywaniu i kształceniu przyszłych liderów samorządu w Polsce (np. wizyty studyjne organizowane dla setek działaczy przyszłego polskiego samorządu). Nie mogło to pozostać bez wpływu na pierwszy, gminny etap reformy samorządowej, ale także na jej część powiatowo-regionalną. Nieprzypadkowo w sferze zarządzania sprawami publicznymi pojawiła się u nas rola wojewody – odpowiednika francuskiego prefekta, a jednym z narzędzi zarządzania sprawami publicznymi stał się kontrakt regionalny.

System samorządowy budowaliśmy zatem na podstawie doświadczeń własnych, ale także rozwiązań funkcjonujących w innych krajach. Nie były to przecież jednak tylko debaty o charakterze analitycznym, część z nich dotyczyło rewolucyjnych zmian społecznych, którym towarzyszyły ogromne emocje i zaangażowanie wielu osób. Jako aktywny uczestnik tamtych procesów, często doświadczałem tej atmosfery. Reforma samorządowa niosła w sobie pewność, że odzyskujemy w sensie symbolicznym i praktycznym miasta i gminy; że to my, a nie ktoś z zewnątrz, będziemy teraz decydowali o naszych sprawach. Będziemy mieli „nasze”, wybrane przez nas samych władze (a nie terytorialne organy administracji państwowej), „naszego” burmistrza, wójta czy prezydenta.

”

**Reforma samorządowa niosła w sobie pewność, że odzyskujemy w sensie symbolicznym i praktycznym miasta i gminy; że to my, a nie ktoś z zewnątrz, będziemy w pełni decydowali o naszych sprawach.**

W opozycji do „my” stali „oni”: przedstawiciele systemu państwa socjalistycznego, którym odebraliśmy prawo zarządzania sprawami lokalnymi. Bardzo szybko okazało się jednak, że „oni” to także przedstawiciele „naszych”, bo rząd centralny również przejął obóz demokratyczny. Koniec końców dosyć powszechne w środowisku samorządowym stało się jednak przekonanie, że to samorząd terytorialny strukturalnie jest „lepszą” częścią władzy publicznej. To my, samorządowcy, byliśmy bliżej obywateli i w jakimś sensie lepiej odczytywaliśmy ich potrzeby. Tak rodziło się, powszechne również w państwach Europy Zachodniej, napięcie pomiędzy władzami lokalnymi i rządami, przejawiające się głównie w sporach o adekwatności środków finansowych do wykonywanych zadań publicznych.

Był to również czas budowania czy też odbudowywania bardzo silnej tożsamości lokalnej, a później także regionalnej, wyrazistego zakreślania obszaru jej funkcjonowania, przywracania i tworzenia własnej symboliki – herbów, flag itp., czyli podkreślania swojej odrębności. W pewien sposób naturalną częścią tego samorządowego pejzażu stała się konkurencja pomiędzy miastami, gminami, a później też powiatami i regionami. Władze lokalne zaczęły być oceniane w rozmaitych samorządowych rankingach i w zależności od zajmowanego w nich miejsca, uznawane były za mniej lub bardziej skuteczne w rozwiązywaniu spraw publicznych. Od samego początku było jednak wiadomo, że są takie typy zadań publicznych, których nie da się zamknąć w granicach administracyjnych, a nawet jeżeli tak się stanie, to efekty takich działań mogą się okazać szkodliwe dla mieszkańców. Dotyczyło to, i nadal dotyczy, m.in. transportu, zaopatrzenia w energię, a także edukacji czy ochrony zdrowia.

Pierwszym przykładem nowych struktur, które miały, chociaż w części, rozwiązać te problemy, były dobrowolne związki komunalne, napędzane przede wszystkim wolą współpracy i chęcią tworzenia instrumentów partnerskiego współdziałania. Miałem okazję współtworzyć jeden z pierwszych związków komunalnych, który służył grupie gmin jako wehikuł w rozwiązywaniu najtrudniejszych spraw o charakterze ponadlokalnym. W późniejszym czasie część tych zadań została przejęta przez struktury powiatowe, ale większość z nich w dalszym ciągu realizowana jest przez utworzone wówczas dobrowolne struktury współpracy.

Przez ponad 30 lat szliśmy ścieżką podobną do samorządów zachodnich, tworząc struktury państwa zdecentralizowanego z rozbudowaną częścią samorządową, złożoną z trzech poziomów. Proces podziału zadań publicznych na lokalne, powiatowe i regionalne nie zawsze wytrzymał próbę czasu. Wystarczyło przejęcie władzy w państwie przez środowisko polityczne o ewidentnym nastawieniu centralistycznym, aby rozpocząć okres redukcji kompetencji samorządów, czy to legislacyjnie, czy to poprzez ograniczenie źródeł finansowania. Byliśmy świadkami przekształcania systemu samodzielności samorządowej w system klientystyczny, w którym nawet spory o nieadekwatność finansów do zadań przestawały mieć znaczenie.





**Proces podziału zadań publicznych na lokalne, powiatowe i regionalne nie zawsze wytrzymał próbę czasu. Wystarczyło przejęcie władzy w państwie przez środowisko polityczne o nastawieniu centralistycznym, aby rozpocząć okres redukowania kompetencji samorządów. Byliśmy świadkami przekształcania systemu samodzielności samorządowej w system klientystyczny, w którym nawet spory o nieadekwatność finansów do zadań przestawały mieć znaczenie.**

Równocześnie w latach 2000. rozpoczęliśmy wdrażanie funduszy europejskich, co wymagało dużej dyscypliny, sprawnej administracji i skutecznej kontroli. Pojawiło się wówczas pytanie, czy proces ten może skutecznie przeciwdziałać zapędom centralistycznym? Czy może chronić samorząd terytorialny przed próbami jego osłabiania? Uważam, że nie, ponieważ zasady dysponowania funduszami europejskimi są przecież tworzone dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, a sposób ich wydawania musi być dostosowany do obowiązującego systemu realizacji zadań publicznych w każdym z tych państw – a te, jak wiadomo, są na różnym poziomie decentralizacji. Administracja europejska nie będzie nigdy decydowała o zadaniach gmin czy regionów. To kompetencja każdego państwa.

Wciąż jednak podejmowane są wysiłki w celu zwiększenia efektywności wdrażania funduszy. Oczywiście jest, że najbardziej skuteczne są te działania, które angażują obywateli bezpośrednio, a to oznacza działanie samorządów lub też współpracę z nimi. Wymaga to wyjścia poza granice administracyjne wyznaczone przez ustrój terytorialny państwa i wyraźnego uznania, że pewna część zadań publicznych musi czy też powinna być realizowana na inne sposoby.

Udaną próbą przewyciężenia trwałych podziałów administracyjnych było zapewnienie w rozporządzeniu dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego pewnej puli środków (5% alokacji krajowej) dla tych samorządów, które podejmą wspólne działania ponad granicami administracyjnymi, takich jak: miasta z ich otoczeniem, obszary funkcjonalne obejmujące fragment miast czy też sąsiadujące gminy. Jako poseł sprawozdawca parlamentarny zaproponowałem takie rozwiązanie i w powszechnym użyciu pojawiła się wówczas nazwa ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne). Istotą tego pomysłu było premiowanie tych, którzy podejmują wysiłek wspólnego działania, a także umożliwienie nowo utworzonym podmiotom samorządowym swobodnego proponowania swoich projektów, bez odgórnego narzucania czegokolwiek. Metoda ta została wykorzystana w wielu miejscach Europy i znalazła też potwierdzenie w kolejnej edycji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Było to pierwsze tego rodzaju podejście, które premiuje wspólną realizację zadań publicznych i ogranicza niepotrzebną konkurencję sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego.



**Istotą Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych było premiowanie wspólnej realizacji zadań publicznych i ograniczanie niepotrzebnej konkurencji sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego.**

Istnieją jednak takie zadania publiczne, których realizacja wymaga współdziałania wielu szczebli samorządów i rodzajów administracji – dotyczy to np. ochrony zdrowia, planowania przestrzennego czy cyfryzacji. W tych sprawach konieczna jest partnerska współpraca wszystkich poziomów samorządu (a nie, jak w przypadku związków komunalnych – tylko gmin), czyli miast, gmin, powiatów i województw. Współpraca ta nie polega na samodzielnym, zgodnym z kompetencjami, wykonywaniu przydzielonych zadań, lecz na wspólnym rozwiązywaniu problemów z wykorzystaniem instrumentów przypisanych, zgodnie z zasadą subsydiarności, różnym typom samorządu. Wymaga to nie tylko zdecydowanego odejścia od partykularyzmów i sztucznej konkurencji, lecz przede wszystkim partnerskiego traktowania wszystkich podmiotów uczestniczących w tym procesie.

I nie jest to zadanie łatwe, ponieważ często postrzega się je jako sprzeczne z zasadą pomocniczości. Takiemu podejściu zarzuca się niekiedy, że zaciemnia podział kompetencji między poszczególnymi władzami. Staje się ono jednak koniecznością, ponieważ złożone, współczesne procesy cywilizacyjne i rozwojowe nie mieszczą się już w dotychczasowych podziałach administracyjnych i kompetencyjnych. Potrzebne jest poszukiwanie nowych, funkcjonalnych rozwiązań, które z jednej strony wymagać będą współpracy, a z drugiej nie będą torpedowały procesu decentralizacji państwa. Dynamika przemian społecznych i gospodarczych, których doświadczamy obecnie, wskazuje na to, że zadania wymagające partnerskiego współdziałania samorządów z administracją rządową, czy nawet europejską, będą się pojawiały coraz częściej. Konieczne staje się zarządzanie wielopoziomowe, czyli taka droga sprawowania pieczy publicznej, która wymagać będzie współpracy różnych szczebli władzy. Wymaga tego charakter nowych zadań publicznych, konieczność ograniczenia ich kosztów, unikanie sporów kompetencyjnych czy wreszcie oszczędność czasu. Czy podejście to osłabia istotę samorządności? Oczywiście, że nie! Raczej ją wzmacnia, definiując samorząd terytorialny jako kluczowe ogniwo w procesie podejmowania decyzji publicznych.



**Dynamika przemian społecznych i gospodarczych wskazuje na to, że zadania wymagające partnerskiego współdziałania samorządów z administracją rządową, czy nawet europejską, będą się pojawiały coraz częściej. Konieczne staje się zarządzanie wielopoziomowe, czyli taka droga sprawowania pieczy publicznej, która wymagać będzie współpracy różnych szczebli władzy publicznej.**

Na poziomie europejskim byliśmy świadkami bardzo ciekawego pomysłu wielopoziomowego zarządzania w zakresie polityki miejskiej. W czasie Prezydencji Holenderskiej w Radzie UE, rząd tego kraju zaproponował w tzw. pakcie amsterdamskim przyjęcie Agendy Miejskiej UE. Istotnym elementem Agendy było zawieranie partnerstw, które zajmowały się przygotowaniem polityk miejskich związanych z funkcjonowaniem miast. W partnerstwach tych uczestniczyli przedstawiciele samorządów terytorialnych, rządów i Komisji Europejskiej. Pierwsze spotkania nie należały do najłatwiejszych, bo towarzyszyła im obawa o to, czy podzielenie się wiedzą i zadaniami nie podważy istniejącego podziału kompetencji i odpowiedzialności. W miarę postępu prac, wszystkie strony nabierały do siebie zaufania, wnosząc wartościowy wkład merytoryczny. Obecnie trwają dyskusje nad tym, w jaki sposób wykorzystać to doświadczenie w przygotowaniu polityk europejskich na następny okres programowania. Co ważne, w tego typu partnerstwie nie chodzi tylko o wzajemne informowanie się, ale o wspólną pracę i komplementarne znajdowanie optymalnych rozwiązań.

Polskie samorządy, podobnie jak samorządy w innych krajach, przechodziły i dalej przechodzą okres dojrzewania do nowych wyzwań i zadań. Wymaga to z jednej strony czytelnego podziału kompetencji, a z drugiej bliskiej, partnerskiej współpracy i budowania wzajemnego zaufania. W Polsce taką rolę powinna pełnić Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – nie tyle jako ciało konsultacyjne, ile modelowy przykład wspólnego rozwiązywania złożonych problemów publicznych.

### O autorze

Dr **Jan Olbrycht** – polityk, deputowany do Parlamentu Europejskiego, samorządowiec i socjolog, ekspert w zakresie funduszy europejskich. Ukończył studia na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, w 1984 r. obronił pracę doktorską. W 2000 r. odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski. W 2015 r. został odznaczony Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego.

# Polityka regionalna wobec (natury) wyzwań przyszłości



## prof. Wojciech Dziemianowicz

geograf społeczno-gospodarczy, regionalista, doradca samorządowy, Uniwersytet Warszawski

**Najważniejszym zadaniem polityki regionalnej jest realizacja celów narodowych poprzez odpowiednie wykorzystanie potencjału poszczególnych regionów. Wraz z przejęciem władzy przez nowy rząd, zagadnienia dotyczące regionów mogą się wydawać mniej istotne w kontekście wagi działań naprawczych państwa w innych obszarach. Niemniej, konieczne jest wyznaczenie kluczowych zadań tej polityki i usytuowanie ich w kontekście celów rozwojowych Polski oraz panujących uwarunkowań klimatycznych, społecznych, gospodarczych i geopolitycznych. Przed jakimi wyzwaniami stoi obecnie polityka regionalna? W jaki sposób może przyczynić się do spełnienia planów rozwojowych Polski na poziomie rządowym?**

### Sprawna realizacja polityki regionalnej

Przekonanie o tym, że polityka regionalna wciąż będzie stanowić jedną z wiodących polityk państwa, nie wynika z powiedzenia, iż „brak polityki regionalnej jest w istocie polityką regionalną”, a z wiary w jej potrzebę i sprawczość w kontekście celów rozwoju Polski.

Zacznijmy od wyzwania „zarządczego”, a wręcz operacyjnego. Znając uwarunkowania polityczne, można uzasadnić sytuację, w której siły administracji rządowej są skierowane na różne obszary funkcjonowania państwa: od sprawiedliwości, przez edukację, sytuację rolników, po kwestie obronności. W większości z nich wymiar terytorialny ma znaczenie. Warto jednak podkreślić, że jesteśmy obecnie w niemal idealnym momencie z punktu widzenia zarządzania strategicznego państwem. Rząd RP otrzymuje obietnicę odblokowania KPO i Funduszu Spójności, a środki europejskie są programowo zagospodarowane. Przypatrując się planom przygotowywanym na lata 2021–2027 (2030), nie potrzeba magii, by z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć bardzo wyraźny obraz przyszłości Polski w 2030 roku.

Dlatego właśnie nowy rząd powinien z pełną odpowiedzialnością przystąpić do zakończenia prac nad Koncepcją Rozwoju Kraju do 2050 roku (KRK 2050), w której powinna znaleźć się odważna wizja Polski. Kolejne dekady po 1989 r. miały swoje kamienie milowe, do których znaczna część społeczeństwa chciała dążyć i dążyła. Dla jednych takim wyzwaniem było członkostwo Polski w UE, dla innych modernizacja kraju, a dla jeszcze innych – wielkie inwestycje typu CPK i potencjalny wzrost znaczenia Polski na arenie międzynarodowej. Wizja Polski w 2050 roku jest potrzebna szczególnie młodym, ale nie tylko. KRK 2050 powinna również pełnić rolę dokumentu wskazującego oczekiwany stan przestrzeni Polski<sup>1</sup>. Dobrze przygotowany dokument wizyjny powinien dawać

<sup>1</sup> Wskazuję na to nie jako geograf, ale jako osoba należąca do tej grupy, która do dziś odczuwa w sposób negatywny likwidację Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r. i systemową rezygnację z tego typu dokumentu.

solidną podstawę do tworzenia nowej, średniookresowej strategii rozwoju Polski. Obecną Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju należy zastąpić możliwie szybko, oczywiście po przyjęciu KRK 2050. W kontekście uchwalonych ustaw – w szczególności *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – wyzwaniem będzie efektywne działanie administracji rządowej, by jak najszybciej opracować średniookresową strategię rozwoju Polski do 2040 roku wraz z prezentacją pomysłu na Polskę w ujęciu regionalnym. Dokument ten powinien określać kierunki działań, planowanych przede wszystkim po roku 2030. Ułatwi to nie tylko przyjęcie innych dokumentów strategicznych na poziomie rządu, ale również samorządów terytorialnych (województwa już zaczynają myśleć o aktualizacjach swoich strategii). Wszystko to być może spowoduje, że polityka regionalna na poziomie rządowym będzie traktowana jako ważny instrument zwiększania efektywności osiągnięcia celów rozwojowych Polski, a nie jako dodatek do polityk sektorowych.

”

**Należy jak najszybciej opracować nowy dokument wizyjny, dający solidną podstawę do tworzenia strategii rozwoju Polski po roku 2030. Ułatwi on nie tylko przyjęcie innych dokumentów strategicznych na poziomie rządu, ale również samorządów terytorialnych. Wszystko po to, by polityka regionalna na poziomie rządowym stała się ważnym instrumentem zwiększania efektywności osiągnięcia celów rozwojowych Polski.**

### **Cele polityki regionalnej**

Ostatni raport OECD na temat nierówności, poza wieloma inspirującymi wnioskami, potwierdza też podstawową prawdę głoszoną przez regionalistów – powierzchnia ziemi jest zróżnicowana i z bardzo dużym prawdopodobieństwem nadal taka będzie. Powinniśmy oswoić się z tym faktem, a kolejno określić, w jaki sposób chcemy utrzymywać piękną różnorodność regionów Polski, dbając jednocześnie o długofalowe aspiracje ludzi żyjących w różnych zakątkach kraju.

Jedna z narracji, która wciąż powraca, gdy konstatujemy trudności w uzyskaniu zmniejszenia zróżnicowań regionalnych, mówi, że celem polityki regionalnej jest wyrównywanie szans rozwojowych na terenie całego kraju. Trudno nie zgodzić się z tym stwierdzeniem, jednak jego realizacja wciąż nastrecza wiele problemów. Dlaczego? Ponieważ polityka regionalna chce „być realizowana” w obszarach, którymi mogłyby skuteczniej zająć się samorzady województw oraz samorzady lokalne. Połączenie wzrostu efektywności polityki regionalnej ze wzmocnieniem niezależności i siły finansowej samorządów regionalnych oraz lokalnych to tylko pozorna sprzeczność. Państwo powinno realizować cele i projekty centralne, co oznacza uwolnienie środków na rzecz samorządów i silniejszą regionalizację działań podejmowanych przez „Polskę sektorową”. Takie przesunięcie akcentów pozwoliłoby w większym stopniu skoncentrować się mieszkańcom regionów na osiągnięciu swoich celów za własne środki, a rządowi – na realizacji terytorialnych celów krajowych poprzez, w dużej mierze, koordynacyjne funkcje polityki regionalnej w działaniach sektorowych.

”

**Państwo powinno realizować cele i projekty centralne, co oznacza uwolnienie środków na rzecz samorządów i silniejszą regionalizację działań podejmowanych przez „Polskę sektorową”. Takie przesunięcie akcentów pozwoliłoby w skoncentrować się mieszkańcom regionów na osiągnięciu swoich celów za własne środki, a rządowi – na realizacji terytorialnych celów krajowych poprzez koordynacyjne funkcje polityki regionalnej.**

Na koniec podkreślę jeszcze jedno wyzwanie, jakim jest przygotowanie nie tylko wizji, ale i działań operacyjnych, odpowiadających na pytanie: jaką politykę regionalną będzie prowadziła Polska przy braku środków europejskich? Można sprowadzić to do czystego finansowania, ale wiemy, że nie tylko o to chodzi. Dlatego już dziś temat ten powinien być przedmiotem rzetelnej debaty.

### **Edukacja jako odpowiedź polityki regionalnej na transformację społeczną**

Transformacja społeczna ma bardzo szerokie znaczenie. Tutaj chciałbym je zawęzić, zwracając szczególną uwagę na edukację. W tym kontekście należy pamiętać o trendzie starzenia się Polski i Europy, o najnowszych prognozach demograficznych GUS: do 2060 r. ma być w Polsce o niemal 5 mln ludności mniej niż w roku 2022, co oznacza średni spadek o 12,7%. Mapa prezentująca „wyspy” szczęścia, które według prognoz będą miały więcej mieszkańców, i resztę Polski z mniejszą liczbą ludności stanowi znaczący fundament do dyskusji o polityce regionalnej. Około 26% ludności stracą województwa opolskie i świętokrzyskie, a jedynie województwo mazowieckie – dzięki metropolii warszawskiej – charakteryzuje się dodatnią prognozą ludnościową.

Traktowanie edukacji jako elementu wyzwania dla polityki regionalnej wymaga określenia, jakie ma być przyszłe społeczeństwo Polski i w czym będzie tkwiła jego siła w 2040 roku. Nie sięgając tak daleko, należy także odpowiedzieć na pytanie, czy Polska, wobec zmniejszającego się potencjału ludnościowego, może pozwolić sobie na marnowanie kapitału ludzkiego? Czy rząd RP będzie traktować go w kategoriach jednego z kluczowych kapitałów rozwoju, a jeśli tak, to w jaki sposób wzmacniać go na terenie całego kraju?



**Czy Polska, wobec zmniejszającego się potencjału ludnościowego, może pozwolić sobie na marnowanie kapitału ludzkiego? Czy rząd RP będzie traktować go w kategoriach jednego z kluczowych kapitałów rozwoju, a jeśli tak, to w jaki sposób wzmacniać go na terenie całego kraju?**

### **Polityka regionalna w obliczu zagrożonego bezpieczeństwa**

Polityka regionalna powinna także znacząco przyczynić się do budowania bezpieczeństwa Polski, w szczególności bezpieczeństwa klimatycznego, militarnego, żywnościowego i energetycznego. W perspektywie 2050 r., uwzględniając postęp technologiczny oraz kwestię globalnych różnic zdań, można przyjąć, że: temat zmian klimatu będzie wciąż nieokiełznany i być może Europa nadal będzie chciała być liderem w zakresie walki ze zmianą klimatu; nie ustąpi zagrożenie militarne za wschodnią granicą Polski; w miksie żywnościowym przeważać będzie żywność komórkowa nad „tradycyjną”; znacząco odejdziemy od produkcji energii z paliw kopalnych. Czy wszystkie te zagadnienia można sprowadzić do wspólnego mianownika w kontekście polityki regionalnej? Tak, jeśli za kryterium przyjmiemy oczekiwany model terytorialny zarysowanych tu trendów.

Przyjrzyjmy się dwóm skrajnym – modelowi silnej koncentracji i modelowi rozproszenia. Z jednej strony, nurt myślenia oparty na efektywności ekonomicznej skłania do koncentracji środków i zaangażowania w regionach najsilniejszych lub kluczowych z punktu widzenia określonego zjawiska. Z drugiej zaś, doświadczenia wojny w Ukrainie, a wcześniej pandemii, pokazują, że odporność i bezpieczeństwo może być kwestią dobrego rozproszenia „bezpieczników”. Systemy rozproszone, przypominające sieć internetu, wydają się bezpieczniejsze zarówno w kontekście energetycznym, jak i militarnym, a także żywnościowym. Należy jednak podkreślić, że nie chodzi tu o realizację zasady „wszędzie tak samo”, ale o system zabezpieczeń obejmujący cały kraj, z funkcjami przypisanymi do poszczególnych regionów.



**Doświadczenia wojny w Ukrainie, a wcześniej pandemii, pokazują, że odporność i bezpieczeństwo może być kwestią dobrego rozproszenia „bezpieczników” – zarówno w kontekście energetycznym, jak i militarnym, a także żywnościowym. Nie chodzi tu o realizację zasady „wszędzie tak samo”, ale o system zabezpieczeń obejmujący cały kraj, z funkcjami przypisanymi do poszczególnych regionów.**

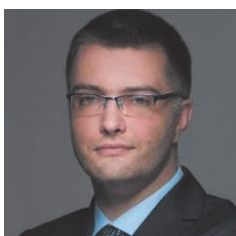
### **Przestrzeń podobnych szans i zagrożeń**

Jeżeli rozpoznanie szans i zagrożeń potraktujemy jako element procesu tworzenia strategii, to tym, co czyni państwo, jest właśnie definiowanie uwarunkowań zewnętrznych. Jestem przeciwnikiem tworzenia takich samych strategii, ale wyobrażam sobie, że przy sprawnej polityce regionalnej i skutecznej realizacji jej funkcji koordynacyjnej, może dojść do sytuacji, w której wszystkie województwa w Polsce w swoich strategiach będą umieszczały podobnie brzmiące zapisy dotyczące szans i zagrożeń, ponieważ będą one wynikały z działań rządu. Być może to właśnie świadczyć będzie o stworzeniu porównywalnych uwarunkowań regionów – tak w obszarze szans, jak i zagrożeń, a więc o skutecznej polityce regionalnej państwa.

### **O autorze**

Dr hab. **Wojciech Dziemianowicz** – profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Kierownik Katedry Geografii Miast i Planowania Przestrzennego na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych UW. Pełni funkcję kluczowego eksperta w Stowarzyszeniu Metropolia Warszawa w procesie tworzenia „Strategii metropolii warszawskiej do 2040 roku”. Właściciel firmy Geoprofit. Współtwórca m.in. wszystkich czterech strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego, aktualnej „Strategii Miasta Olsztyna”, „Strategii Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna”, „Strategii Warszawa 2030” oraz innych dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce. Współpracuje z samorządami w zakresie ewaluacji i badań nad czynnikami rozwoju. Kierownik specjalności foresight terytorialny na kierunku studiów gospodarka przestrzenna na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor lub współautor ponad 170 publikacji o tematyce rozwoju regionalnego i lokalnego.

# Między konkurencyjnością a spójnością – jaka rola regionów?



## Jan Filip Staniłko

Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,  
b. Dyrektor Departamentu Innowacji w Ministerstwie Rozwoju  
i Technologii

**Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej, rozwój regionalny naszego kraju przebiega zgodnie z linią programową unijnej polityki spójności. Nie ma wątpliwości, że potrzebujemy większej autonomii w prowadzeniu polityki rozwojowej. Wiąże się to jednak ryzykiem zaostrzenia politycznych konfliktów o sposób dystrybuowania krajowych środków publicznych. Jak możemy się do tego przygotować? Skąd wziąć pieniądze na rozwój w obliczu zaniku finansowania z UE? Co na obecnym etapie rozwoju kraju powinno być rolą poszczególnych szczebli władzy publicznej? Jaka rolę w polityce rozwojowej powinny pełnić regiony?**

Nowoczesny rozwój gospodarczy jest w swej istocie stałą, strukturalną zmianą społeczną, która cechuje się kilkoma niezmiennymi prawidłami. Po pierwsze, innowacje technologiczne, będące rodzajem przemijającego monopolu na dane dobro lub rozwiązanie, zawsze są formą kreatywnej destrukcji. Tworzące się nowe rozwiązania niszczą dotychczasowe rynki, a wraz z nimi firmy, które nie zaadaptowały się do nowych warunków. Po drugie, innowacje mają swój lokalny wymiar geograficzny. Rodzą się często w skupiskach (*clusters*) bardzo specyficznych kompetencji, pozwalających zrozumieć ich rynkową i technologiczną specyfikę. Innymi słowy, kwitną one tam, gdzie jest krytyczna masa talentów zdolnych do ich rozwijania i stosowania, co określa się w ekonomii jako oszczędności bliskości (*economy of proximity*). Po trzecie, tam gdzie następuje taka aglomeracja specyficznych aktywów (talentów, technologii, infrastruktury), następuje też szybkie podniesienie wartości dodanej, a co za tym idzie – akumulacja kapitału i tzw. polaryzacja. Po czwarte, w rozwoju kraju kluczową rolę pełnią, konkurujące globalnie, duże – najlepiej rodzime – organizacje technologiczne, które integrują złożone łańcuchy wartości.

Procesy gospodarcze niemal zawsze mają swój rewers w postaci procesów politycznych, prowadzących albo do ich akceleracji, albo wyhamowania. To pierwsze kończy się konfliktami związanymi z nierównościami dochodowymi, a drugie – tyranią *status quo* i stagnacją. W pewnym sensie społeczeństwa mogą wybrać, które spory będą osią ich polityki. W praktyce widzimy, że konflikty pierwszego rodzaju coraz silniej organizują politykę w USA, drugiego zaś – coraz bardziej ciężą krajom UE. Z czasów transformacji ustrojowej wiemy, że hamowanie przemian zachodzi nie tylko ze strony tych, którzy są przegranymi zachodzących procesów, ale bardzo często ze strony tych, którzy są etapowymi zwycięzcami (np. oligarchowie lub korporacje) – uzyskali przemijającą przewagę i starają się ją utrzymać jak najdłużej, wykorzystując środki polityczne. Taki układ interesów tworzy zazwyczaj bardzo dobre podstawy dla rozwoju układów patronacko-klientelistycznych, prowadząc do powstania koalicji na rzecz zahamowania kreatywnej destrukcji. Nie można przy tym zapominać, że źródła polityki klientelistycznej sięgają w Polsce co najmniej XVII wieku i do dziś nie zanikły.

”

**Z czasów transformacji ustrojowej wiemy, że hamowanie przemian zachodzi nie tylko ze strony tych, którzy są przegranymi dziejących się procesów, ale bardzo często ze strony tych, którzy są etapowymi zwycięzcami. Taki układ interesów tworzy zazwyczaj bardzo dobre podstawy dla rozwoju relacji patronacko-klientelistycznych.**

Nawigowanie między Scyllą a Charybdą polityki rozwojowej zostało nazwane przez Daroną Acemoglu i Jamesa Robinsona „wąskim korytarzem”<sup>1</sup>. Jak dotąd (po upadku komunizmu) Polsce udawało się całkiem zgrabnie nawigować w jego obrębie. Nie da się ukryć, że przez ostatnie 30 lat Polska odniosła wielki sukces rozwojowy, z którym mierzyć się mogą jedynie takie kraje, jak Irlandia czy Korea Południowa<sup>2</sup>.

Powyższy (mocno uproszczony) opis procesów gospodarczych jest niezbędnym tłem dla zrozumienia uwarunkowań unijnej polityki regionalnej w Polsce w 2024 r. Świadomie użyłem sformułowania „polityka unijna”, ponieważ mam duże wątpliwości, czy Polska od czasu wejścia do UE posiadała swoją własną, autonomiczną wizję rozwoju regionalnego, oderwaną od unijnego programowania polityki spójności. Jednak kiedy poziom PKB *per capita* najszybciej rozwijających się polskich regionów przekroczy średnią unijną, zniknie także warunkowość *ex ante* dużej części polityki rozwojowej Polski. A ewentualne przyjęcie Ukrainy do UE jeszcze bardziej przyspieszy ten proces.

Ekonomia polityczna tej zmiany nie polega tylko na tym, że 7-letnie budżety na rozwój przestaną być kształtowane w toku rozmów DG Regio z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej. Przed wszystkim, polski system polityczny – zarówno ten lokalny, jak i krajowy – nie będzie już dysponował środkami publicznymi zewnętrznego pochodzenia, co mocno zaostrzy polityczne spory o redystrybucję krajowych środków publicznych z danin i podatków. Będziemy więc, z jednej strony, bardziej suwerenni w decyzjach inwestycyjnych, ale z drugiej – staniemy przed rzadkim w ostatnich dwóch dekad pytaniem, jak inwestować własne środki we własny rozwój. W tym kontekście, aktualnie toczące się dyskusje wokół CPK, elektrowni atomowych czy innych kosztownych przedsięwzięć celu publicznego stanowią zapowiedź dużo poważniejszych sporów, z którymi przyjdzie nam zmierzyć się za około siedem lat.

”

**Kiedy poziom PKB *per capita* najszybciej rozwijających się polskich regionów przekroczy średnią unijną, zniknie także warunkowość *ex ante* dużej części polityki rozwojowej Polski. Z jednej strony będziemy bardziej suwerenni w decyzjach inwestycyjnych, ale z drugiej – staniemy przed nieznanym od dwóch dekad pytaniem, jak inwestować własne środki we własny rozwój.**

Dyskusję na ten temat warto zacząć od zastanowienia się nad kształtem dotychczasowej unijnej polityki spójności. Czy faktycznie odniosła ona sukces?<sup>3</sup> Trzeba jasno powiedzieć, że unijna polityka rozwojowa opiera się na kilku dogmatach, które mają raczej słabe uzasadnienie w teorii ekonomicznej.

<sup>1</sup> D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Wąski korytarz. Państwa, społeczeństwa i losy wolności*, tłum. F. Filipowski.

<sup>2</sup> Oczywiście z zastrzeżeniem, że są one bardziej zaawansowane rozwojowo od Polski. Korzystały także ze specyficznych rent geopolitycznych, a także bardzo znaczącego – przynajmniej okresowo – wsparcia gospodarczo-politycznego z zewnątrz. W przypadku Irlandii były to inwestycje amerykańskich firm farmaceutycznych, elektronicznych oraz IT. W przypadku Korei – stałe wsparcie finansowe i militarne, gwarantujące bezpieczeństwo.

<sup>3</sup> Trudno jednoznacznie ocenić skuteczność unijnej polityki spójności. Niemniej warto zauważyć, że 20 lat po artykulacji strategii lizbońskiej średnie unijne PKB *per capita* spadło relatywnie do poziomu połowy PKB *per capita* w USA. Być może nie stało się to przez przypadek. Podobna różnica między UE a USA ma miejsce w nakładach na aktywa niematerialne, takie jak skomputeryzowana informacja, własność intelektualna i specjalistyczne kompetencje ekonomiczne.



Przede wszystkim, nie istnieją w niej żadne ugruntowane dowody na istotną rolę rozwojową średnich i małych przedsiębiorstw. Oczywiście, „tajemniczy mistrzowie” – jak określił ich Hermann Simon<sup>4</sup> – byli przez dekady źródłem ekonomicznych przewag kilku europejskich gospodarek. Niemniej, był to raczej dowód na gospodarcze znaczenie efektów aglomeracji (*clustering*)<sup>5</sup> niż na jakieś przewagi średniej i małej skali. Po drugie, pozostawianie długotrwałym biorcą polityki spójności jest dowodem na brak jej sukcesu i skazywaniem się na układ *de facto* klientelistyczny, ale w szerszym, niż tylko krajowy, kontekście. Po trzecie wreszcie, niewiele jest dowodów na to, że pomoc publiczna jest w stanie doprowadzić do zbudowania gospodarki opartej na wiedzy – dokładnie rzecz ujmując – na wysoce specyficznych aktywach niematerialnych. Aby uczestniczyć w gospodarce opartej na wiedzy, trzeba albo tę wiedzę już posiadać (np. zdobyć ją dzięki pracy w globalnej korporacji), albo zdobywać ją w praktyce – metodą uczenia się przez działanie (a więc eksperymentalną, tj. startupową). Oznacza to zatem, że tej samej zasadzie powinna podlegać właściwie cała pomoc publiczna udzielana w formie grantów i zamówień publicznych. Innymi słowy, albo uczymy się na błędach i płacimy za nie, co w legalno-kontrolnym kontekście oznacza niegospodarność, albo jesteśmy gospodarni, ale premiuje tych, którzy już wiedzę posiadają.

”

**Aby uczestniczyć w gospodarce opartej na wiedzy, trzeba albo tę wiedzę już posiadać, albo zdobywać ją w praktyce. Tej samej zasadzie powinna podlegać pomoc publiczna udzielana w formie grantów i zamówień publicznych. Albo uczymy się na błędach i płacimy za nie, co w potocznym sensie oznacza niegospodarność, albo jesteśmy gospodarni, ale premiuje tych, którzy już wiedzę posiadają.**

W jaki sposób przygotować się do wygaszenia polityki spójności w formie, jaką znamy od kilku dekad? Przede wszystkim – opierając ją na aktualnych podstawach teorii ekonomicznej. A także dostosowując naszą politykę do dwóch nadrzędnych celów Europejskiego Zielonego Ładu: dematerializacji gospodarki (cyfryzacji) oraz domykania obiegów materiałowych. Innymi słowy – stawiając na rozwój gospodarki cyfrowej oraz niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym.

W kontekście regionalnym oznacza to, iż zróżnicowanie między regionami będzie istnieć zawsze, a relatywny awans lub spadek powinien być poniekąd wynikiem ich rywalizacji – nie tylko w skali krajowej. Dobrym przykładem skuteczności takiej filozofii jest droga, jaką w ostatnich dekadach przeszedł Rzeszów i Podkarpacie, które skutecznie inwestowały wraz z Doliną Lotniczą oraz największą polską firmą IT. Po drugie, podstawą szybkiego wzrostu jest obecnie akumulacja kompetencji związanych z wytwarzaniem i obrotem różnymi aktywami niematerialnymi – przede wszystkim zaawansowanych technologii. Proces ten w ostatniej dekadzie skutecznie zachodził w takich ośrodkach, jak Kraków, Wrocław czy Trójmiasto za sprawą coraz bardziej wyspecjalizowanych centrów usługowych wielkich korporacji. Bynajmniej nie oznacza to, że powinniśmy przestać promować inwestycje w bazę przemysłową. Wręcz przeciwnie, aby utrzymać konkurencyjność przemysłu, stale rosnąć musi jego nasycenie technologiami cyfrowymi (nazwijmy to symbolicznie „tartakiem 4.0”).

”

**Przygotowania do wygaśnięcia obecnego kształtu polityki spójności powinny opierać na rozwoju gospodarki cyfrowej oraz niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym, a więc inwestowaniu w specjalistyczny kapitał ludzki, wiedzę i kompetencje.**

<sup>4</sup> H. Simon, M. Dietl, *Tajemniczy Mistrzowie XXI wieku. Strategie sukcesu nieznanych liderów na światowych rynkach*.

<sup>5</sup> Por. M.E. Porter, *Competitive Advantage of Nations*.

Po trzecie, oznacza to, iż zwrot z inwestycji w betonową infrastrukturę i aktywa trwałe będzie relatywnie maleć na rzecz inwestycji w kapitał ludzki, wiedzę i dane – z tym zastrzeżeniem, że o ostatecznym ich powodzeniu będzie decydować stopień wzajemnej komplementarności. Innymi słowy, inwestując intensywnie w technologie, musimy tak samo inwestować w dane czy kompetencje oraz specyficzną infrastrukturę. Inaczej nie ma to ekonomicznego sensu. W kontekście regionalnym oznacza to, że ośrodki posiadające głębokie zaplecze akademickie i badawcze będą absorbować zagraniczne inwestycje o znaczeniu globalnym, a te, które takowego nie posiadają – o znaczeniu jedynie regionalnym. Dla tych, których nie stać na dużą skalę, drogą jest oczywiście inteligentna specjalizacja (bardzo dobrym przykładem jest firma Ekoenergetyka i jej współpraca z Uniwersytetem Zielonogórskim).

Skąd wziąć pieniądze na zasypanie dziury po znikających funduszach unijnych? Odpowiedź nieco brutalna, ale jednocześnie prawdziwa, brzmi – z naszych wspólnych podatków oraz prywatnych oszczędności (niekoniecznie krajowych). Oznacza to, że czeka nas bardzo bolesna dyskusja na temat dystrybuowania budżetu krajowego. W kontekście polityki regionalnej oznacza to, że premię redystrybucyjną powinny otrzymywać ośrodki, które inwestują zgodnie z podaną powyżej logiką – w wiedzę, dematerializację i zieloną transformację. Również przedsiębiorstwa powinny być objęte ulgami podatkowymi na szeroko rozumiane inwestycje w wiedzę (tym większymi, im mniej atrakcyjny jest to region) – w szczególności na fundowanie stanowisk akademickich i grantów badawczych, które pomogą naukowcom oderwać się od zinstytucjonalizowanej nauki. W kontekście czysto finansowym, radykalnemu ograniczeniu ulegać powinny instrumenty pomocowe oparte o pomoc bezzwrotną (dotacje i granty) oraz instrumenty, których realizacja odbywa się bez udziału kapitału prywatnego.

”

**W niedalekiej przyszłości czeka nas bardzo bolesna dyskusja na temat dystrybuowania budżetu krajowego. Premię redystrybucyjną powinny otrzymywać ośrodki, które inwestują w wiedzę, dematerializację i zieloną transformację. Natomiast radykalnemu ograniczeniu ulegać powinny instrumenty pomocowe oparte o pomoc bezzwrotną (dotacje i granty) oraz instrumenty, których realizacja odbywa się bez udziału kapitału prywatnego.**

Jaką rolę w polityce rozwojowej powinny pełnić regiony i jaki powinien być rodzaj interwencji z tym związanych? Przede wszystkim, regiony powinny stać się faktycznymi właścicielami uczelni wyższych. Pozwoli to wówczas poszerzyć ich misję i funkcje, nadając im rolę wielowymiarowych narzędzi, tworzących nie tylko spójny z niższymi szczeblami system formacji kwalifikacji, dostosowany do lokalnych priorytetów rozwojowych, ale również faktyczne ośrodki inkubacji i akceleracji nowych przedsięwzięć gospodarczych (nie tylko prywatnych) i kompetencyjnych. Musi być to uzupełnione o budowę parków technologicznych i zaangażowanie prywatnych funduszy *venture capital*, które powinny otrzymać zastrzyk kapitału z PFR Ventures. Takie sprzęgnięcie musi być oczywiście objęte kompleksową i spójną stymulacją w formie ulg podatkowych. Ponadto państwo w ścisłej współpracy z regionami powinno fundować nowe instytuty w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz – tak jak się to dzieje w przypadku niemieckiego Fraunhofer-Gesellschaft<sup>6</sup>.

Drugim filarem rozwojowej funkcji regionów powinna być szeroko rozumiana funkcja komunikacyjna. Mam tu na myśli z jednej strony przywrócenie lub doprowadzenie linii kolejowych do każdego miasta powiatowego w Polsce i puszczenie po nich regionalnego transportu szynowego. Bez tego nie tylko nie da się szybko zredukować

<sup>6</sup> Dobrą ilustracją skuteczności takiej współpracy jest Drezno, które mimo lokalizacji w dawnym NRD, stało się jednym z głównych centrów rozwoju półprzewodników w Niemczech.

emisji z sektora transportowego, ale przede wszystkim opanować rosnących kosztów życia w metropoliach (i presji na ich rozlewanie się). Z drugiej strony, regiony powinny też wziąć na siebie rolę pośredniego ogniwa cyfrowej infrastruktury państwa – zapewniając zarówno centra obliczeniowe (np. współdzielone z uczelniami), jak i przede wszystkim tzw. zarządzane usługi cyberbezpieczeństwa dla gmin i powiatów.

Trzecim filarem rozwojowej roli regionów powinno być aktywne zaangażowanie się w zieloną transformację, a w szczególności substytucję paliwową. Z jednej strony, wymaga to regionalizacji polityki odpadowej (która w skali gmin ma z duże koszty i zbyt małą specjalizację), z drugiej zaś – konieczne jest sprzęgnięcie jej z polityką energetyczną – poprzez budowanie spalarni, klastrów energetycznych i regionalnych obszarów samobilansujących się, dolin paliw alternatywnych (np. wodorowych) czy lokalnych systemów ciepłowniczych w partnerstwie z firmami przemysłowymi. Transformacja ta jest tak wielowymiarowa, że wymaga głębokiego zaplecza kompetencyjnego oraz wyspecjalizowanych regionalnych agencji, w których pracować muszą osoby o profilu menedżersko-eksperckim, sprawnie łączące logikę celów publicznych i współpracy z biznesem, co oznacza w praktyce szeroko rozumiane partnerstwa publiczno-prywatne.

Należy podkreślić, że dla powodzenia zaawansowanej aktywności inwestycyjnej, konieczna jest zdolność pokonywania tzw. *coordination failures*. Kluczem do powodzenia nowej polityki regionalnej będzie więc przede wszystkim zdolność do wielopoziomowej współpracy instytucji publicznych, organizacji *not-for-profit* i firm. A zatem pojawienie się nowej klasy menedżerów publicznych, którzy umieją budować praktyczne zaufanie.



**Udział regionów w polityce rozwojowej Polski powinien opierać się na trzech filarach: wiedzy, komunikacji (transport, cyfryzacja) oraz zielonej transformacji. Kluczem do powodzenia nowej polityki regionalnej będzie również zdolność do wielopoziomowej współpracy instytucji publicznych i organizacji prywatnych.**

### O autorze

**Jan Filip Staniłko** – ekspert w dziedzinie zarządzania rozwojem nowych produktów i strategii firm technologicznych. Były Dyrektor w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (Departamentu Innowacji) oraz w Vigo Photonics SA i NASK PIB. Absolwent studiów doktoranckich z nauk ekonomicznych na Akademii Leona Koźmińskiego. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

# Polityka terytorialna wobec wyzwania efektywności



## dr Piotr Żuber

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,  
Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

**Polityka spójności coraz częściej służy osiągnięciu horyzontalnych i sektorowych celów europejskich, podczas gdy marginalizacji ulega jej traktatowa rola osiągnięcia kohezji w układach terytorialnych. Większość unijnych polityk staje się zresztą „ślepa terytorialnie”, nie formułując celów i priorytetów działań w odniesieniu do przestrzeni (konkretnych terytoriów). Z drugiej strony, polskie samorzady, głęboko uzależnione finansowo od środków z UE, stosunkowo często wykorzystują je do realizacji projektów o małej skali oddziaływania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego. Wpływa to negatywnie zarówno na efektywność wydatkowania środków z UE, jak i na stopień wypełnienia celów, jakie wyznacza europejska i krajowa polityka terytorialna. Jak zmienić tę sytuację? Wydaje się, że potrzebna jest zarówno reforma polityki spójności, jak i zmiany w naszym polskim podejściu do polityki terytorialnej i finansowania JST.**

Strategicznym celem polityki terytorialnej<sup>1</sup> jest wspomaganie procesów rozwoju poszczególnych terytoriów i osiągnięcie większej spójności pomiędzy nimi. W oparciu o założenia podejścia ukierunkowanego na miejsca (*place-based*), szczegółowe cele rozwoju poszczególnych terytoriów powinny być określone przez kompetentne władze publiczne, najlepiej w procesie opisywanym jako wieloszczeblowy system współzarządzania, przy udziale szerokiej gamy partnerów społeczno-gospodarczych. Zgodnie z założeniami, jej cele powinny być wyznaczone w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych (charakteryzujących się pewnymi wyróżniającymi cechami społeczno-gospodarczymi). W praktyce jest to trudne i występuje wiele przeszkód w operacjonalizacji takiego podejścia (mimo to jest ono coraz częściej stosowane, o czym poniżej). W polskich warunkach cele takie są wyznaczane przede wszystkim przez samorzady lokalne w odniesieniu do gmin i powiatów (lub części tych jednostek administracyjnych, jak np. w przypadku programów rewitalizacji), przez władze regionalne w odniesieniu do województw czy też przez rząd w odniesieniu do terytorium całego kraju.

<sup>1</sup> Na politykę terytorialną państwa składa się ogół działań podmiotów publicznych oraz współpracujących z nimi przedsiębiorców i innych grup interesariuszy na rzecz rozwoju terytorialnego kraju i poszczególnych obszarów (województw, powiatów, gmin), w tym funkcjonalnych (takich jak obszary zurbanizowane o funkcjach wiejskich, górskich, przygranicznych itp.). Polityka rozwoju terytorialnego (oraz jej odmiany, takie jak polityka regionalna, polityka lokalna czy polityka wobec różnego typu obszarów funkcjonalnych, np. metropolitalnych) jest tym rodzajem polityki, który wymaga uwzględniania i koordynacji zamierzeń szerokiej gamy różnych podmiotów. Chociaż *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wskazuje, że działania rozwojowe prowadzi rząd, samorząd wojewódzki, samorząd gminy oraz związki samorządu terytorialnego, to ogromne – często decydujące – znaczenie dla rozwoju terytoriów mają także decyzje innych uczestników życia gospodarczego i społecznego, np. przedsiębiorstw.



**Strategicznym celem polityki terytorialnej jest wspomaganie procesów rozwoju poszczególnych terytoriów i osiągnięcie większej spójności pomiędzy nimi. Zgodnie z założeniami podejścia ukierunkowanego na miejsca (*place-based*), szczegółowe cele rozwoju poszczególnych terytoriów powinny być określone przez kompetentne władze publiczne.**

Oczywiście wyznaczanie celów rozwoju terytorialnego powinno być oparte na dogłębnej analizie rozmieszczenia powiązań społeczno-gospodarczych i środowiskowych – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, oraz przebiegu zjawisk zachodzących w przestrzeni. Diagnozy powinny umożliwić zidentyfikowanie barier oraz specyficznych, właściwych dla danego terytorium, potencjałów. Cele rozwoju określone w stosunku do poszczególnych terytoriów powinny uwzględniać cele rozwoju terytorialnego formułowane na poziomie europejskim, krajowym oraz dla innych jednostek terytorialnych i obszarów funkcjonalnych. Tylko w takim ujęciu system celów będzie spójny, niesprzeczny i co ważne – możliwy do osiągnięcia poprzez współdziałanie partnerów mających w tej samej przestrzeni geograficznej różne kompetencje, zadania i możliwości działania.

Instrumentami planistycznymi wykorzystywanymi do określania celów w układach terytorialnych są nadal dwa odrębnie funkcjonujące w Polsce systemy prawno-organizacyjne:

- planowania przestrzennego – ukierunkowany na określanie zasad kształtowania polityki przestrzennej samorządów terytorialnych oraz organów administracji rządowej, sposobu przeznaczania terenów oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Głównym celem planowania przestrzennego jest zapewnienie ładu przestrzennego i promocja zrównoważonego podejścia do rozwoju (główna podstawa prawna – *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*);
- programowania społeczno-gospodarczego – ukierunkowany na realizację zasad, celów priorytetów i instrumentów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i terytoriów (główna podstawa prawna – *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*).

Wyznaczanie celów rozwoju terytorialnego powinno być oparte na dogłębnej analizie rozmieszczenia, powiązań społeczno-gospodarczych i środowiskowych – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, oraz przebiegu zjawisk zachodzących w przestrzeni.



**Skuteczna polityka rozwoju terytorialnego wymaga integracji systemów planowania i programowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Integracja ta powinna objąć zarówno zasady i cele, jak i oznaczać wspólne oddziaływanie instrumentów tradycyjnie uważanych za planistyczne (wywodzących się z tradycji planowania przestrzennego) oraz tych, które są uważane za domenę działań społeczno-gospodarczych, związanych ze środowiskiem, zapewnianiem bezpieczeństwa czy sferą instytucjonalną.**

Biorąc pod uwagę, że jakość funkcjonowania sfery społeczno-gospodarczej jest zależna od kształtu i jakości struktur przestrzennych<sup>2</sup> – wytworzonych naturalnie i kształtowanych przez człowieka – skuteczna polityka rozwoju terytorialnego wymaga integracji bądź daleko posuniętego współdziałania systemów planowania i programowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Integracja ta powinna objąć zarówno zasady i cele, jak

<sup>2</sup> Np. zdolność do konkurencyjności terytoriów zależy od kształtu sieci osadniczej, a jakość życia zależna jest od ładu w zagospodarowaniu przestrzennym.

i oznaczać wspólne oddziaływanie instrumentów tradycyjnie uważanych za planistyczne (wywodzących się z tradycji planowania przestrzennego) oraz tych, które są uważane za domenę działań społeczno-gospodarczych, związanych ze środowiskiem, zapewnianiem bezpieczeństwa czy sferą instytucjonalną. Tylko takie podejście może zagwarantować realizację postulatów zintegrowanego rozwoju, a tym samym zwiększyć szansę na realizację celów rozwojowych – strategicznych oraz indywidualnie określonych w stosunku do każdego z terytoriów.

Ogólne cele rozwoju terytorialnego są zależne od paradygmatu polityki terytorialnej. W UE generalnym celem traktatowym polityki spójności jest zmniejszanie się różnicowań społeczno-gospodarczych i terytorialnych oraz wspomaganie rozwoju danych terytoriów. W ramach poszczególnych wieloletnich perspektyw finansowych UE oraz wraz z ewoluującymi priorytetami samej Komisji Europejskiej, zmieniają się jednak cele szczegółowe oraz instrumenty mające doprowadzić do tego celu. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat cele szczegółowe były związane ze zwiększaniem konkurencyjności całej gospodarki UE (w kontekście Strategii Europa 2020), a ostatnio wynikają z priorytetów UE, takich jak Zielony Ład, cyfryzacja czy budowa odporności UE na szoki zewnętrzne. Te cele zostały wprowadzone do polityki spójności jako priorytety tematyczne z obowiązkowym przeznaczeniem środków finansowych, a co za tym idzie – z małą możliwością uwzględniania uwarunkowań miejscowych. Ma to określone, negatywne konsekwencje, w szczególności dla państw i regionów zależnych w dużym stopniu od środków UE (w tym także Polski, gdzie udział środków z polityki spójności w okresie 2014–2023 w inwestycjach publicznych sięgał przeciętnie około 55–65% wszystkich wydatków publicznych) w realizacji celów i działań rozwoju terytorialnego.

Konieczność uwzględniania w strategiach i planach odnoszących się do terytoriów celów polityk europejskich o charakterze horyzontalnym, bądź wręcz sektorowym, staje się istotnym wyzwaniem dla prowadzenia skutecznej polityki rozwoju terytorialnego. Większość z tych polityk jest ślepa terytorialnie, czyli nie formułuje celów i priorytetów działań w odniesieniu do przestrzeni (konkretnych terytoriów) a z drugiej strony – nie uwzględnia celów rozwoju terytorialnego przy ich określaniu. Dodatkowo, w szczególności w europejskiej polityce spójności (ale ostatnio także w ramach Krajowego Programu Odbudowy i Budowy Odporności – KPO) funkcjonują mechanizmy zmuszające do uwzględniania w strategiach rozwoju terytorialnego (w szczególności na poziomie krajowym i regionalnym – w mniejszym stopniu na poziomie subregionalnym i lokalnym) celów polityk sektorowych i horyzontalnych. Do takich mechanizmów należą między innymi szczegółowe przepisy funduszy strukturalnych nakazujące przeznaczenie określonych procentowo środków na działania związane z określonymi celami europejskimi (polityki klimatycznej, cyfryzacji) lub typami interwencji (np. tych, wspieranych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego). Konieczności przeznaczania określonych środków na różne typy inwestycji towarzyszy rozbudowany system wskaźników monitorujących – rezultatu i produktu – określający oczekiwane wyniki i priorytetowe zadania.

”

**Konieczność uwzględniania w strategiach i planach celów polityk europejskich o charakterze horyzontalnym, bądź wręcz sektorowym, staje się istotnym wyzwaniem dla prowadzenia skutecznej polityki rozwoju terytorialnego. Większość z tych polityk jest ślepa terytorialnie, czyli nie formułuje celów i priorytetów działań w odniesieniu do przestrzeni (konkretnych terytoriów), a z drugiej strony – nie uwzględnia celów rozwoju terytorialnego przy ich określaniu.**

Te i inne wymogi związane z programowaniem i realizacją polityki spójności prowadzą do sytuacji, w której ta polityka w rosnącym stopniu służy osiągnięciu horyzontalnych i sektorowych celów europejskich, natomiast marginalizacji ulega jej traktatowa rola osiągnięcia spójności w układach terytorialnych i rozumianego wspierania różnego typu terytoriów w rozwoju (rozumianym holistycznie). Pomimo tego, że w sferze symbolicznej polityka spójności prezentuje się jako polityka o wyraźnym wymiarze terytorialnym, zapewniająca o powszechnym

stosowaniu zasady *place-based* jako podstawie prowadzonych działań, to jednak porównanie programów regionalnych realizowanych w ramach Umowy Partnerstwa w kolejnych wieloletnich perspektywach finansowych 2014-2020 i 2021-2027 w Polsce pokazuje, że są one wszystkie podobne i zakładają podejmowanie działań w tych samych obszarach interwencji, określanych sektorowo, z luźnym związkiem ze zidentyfikowanymi, specyficznymi dla danego terytorium problemami i potencjałami rozwojowymi. Realizacja specjalnych instrumentów zintegrowanego rozwoju terytorialnego, takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność – RLKS, programów rozwoju terytorialnego czy specjalnych osi priorytetowych w ramach programów, tylko nieznacznie poprawia ocenę polityki spójności jako wspierającej realizację celów odnoszących się do rozwoju terytoriów czy ich transformacji strukturalnej. Jak pokazują liczne analizy i ewaluacje, mechanizmy te służą głównie zaangażowaniu różnych aktorów rozwoju regionalnego w proces przygotowania i realizacji strategii subregionalnych i lokalnych, a wykorzystaniu istotnych potencjałów obszarów przeszkadza skromny zakres finansowania i ograniczona liczba obszarów tematycznych możliwych do realizacji. W tej sytuacji instrumenty rozwoju terytorialnego w ramach polityki spójności budzą wątpliwości. Czy jest to właściwa odpowiedź na wyzwania związane z transformacją ekonomiczną i koniecznością polepszenia warunków życia na danym obszarze? Jest to pytanie tym bardziej zasadne, że nie ma wymogów związanych z koordynacją i powiązania działań finansowanych z polityki spójności (poza zasadą współfinansowania) z działaniami finansowanymi z innych „nieterytorialnych” instrumentów polityki spójności i innych źródeł.



**Polityka spójności w rosnącym stopniu służy osiągnięciu horyzontalnych i sektorowych celów europejskich, podczas gdy marginalizacji ulega jej traktatowa rola osiągnięcia spójności w układach terytorialnych i wspierania różnego typu terytoriów w rozwoju (rozumianym holistycznie).**

Trochę inaczej są skonstruowane wymogi programowe i mechanizmy realizacyjne Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (FST), służącego wsparciu transformacji społeczno-gospodarczej obszarów zależnych od paliw kopalnych. Jego wydatkowanie oparte jest o realizację kompleksowych planów transformacji, przygotowywanych dla wyznaczonych na poziomie europejskim obszarów, i w całości służą wdrażaniu Europejskiego Zielonego Ładu, którego celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej UE do 2050 r. FST jest w znacznie większym stopniu niż pozostałe instrumenty i mechanizmy polityki spójności ukierunkowane na realizację celów rozwoju terytorialnego obszarów, ale i tutaj występują wyzwania wynikające z ograniczonej dostępności środków oraz zorganizowania efektywnej koordynacji działań finansowanych z różnych źródeł.

Powszechnie występującym mankamentem polityk publicznych w Polsce, a tej ukierunkowanej terytorialnie w sposób najbardziej widoczny, jest pokusa finansowania działań i inwestycji istotnych dla danej społeczności lokalnej, ale o marginalnym znaczeniu dla realizacji celów związanych z transformacją strukturalną wynikającą ze strategii i planów rozwojowych. Z natury polityki spójności i polityki regionalnej wynika, że strategie i plany rozwoju terytorialnego powinny przyczyniać się do kompleksowej zmiany strukturalnej, wyrażonej wskaźnikami określonymi na poziomie gminy, regionu, obszaru funkcjonalnego czy kraju (a nie poszczególnych obszarów tematycznych), odnoszącymi się do produktywności gospodarki, zwiększenia poziomu jakości kapitału ludzkiego, innowacyjności itp., czyli podstawowych czynników rozwoju i odporności na szoki zewnętrzne. Zwiększanie liczby przygotowywanych dokumentów dla obszarów subregionalnych, funkcjonalnych i lokalnych, tak jak ma to miejsce w ramach obecnej perspektywy finansowej, niewątpliwie zwiększa zaangażowanie samorządów i podmiotów lokalnych w procesy planistyczne i rozwojowe, zgodnie z założeniami zintegrowanego podejścia terytorialnego, ale jednocześnie zwiększa potrzebę w zakresie m.in. zapewnienia koordynacji działań podejmowanych w różnych układach terytorialnych, które powinny być oceniane pod kątem wpływu na realizację celów strukturalnych, odpornościowych i transformacyjnych danego terytorium i jednocześnie przyczyniać się do osiągnięcia celów wyznaczonych na poziomie kraju i województwa (np. w zakresie podwyższania konkurencyjności i wspomagania spójności wewnętrznej). Tak się niestety nie dzieje – dość

powszechnie strategie i plany są uzasadnieniem dla realizacji projektów o małej skali oddziaływania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego (w szczególności inicjatyw gminnych). W żaden sposób nie zwiększa to szans tych obszarów na stworzenie nowych miejsc pracy, np. w nowych sektorach gospodarczych o większej wartości dodanej, wzrost bazy podatkowej samorządów terytorialnych czy stworzenie atrakcyjnych warunków dla inwestycji przedsiębiorców. Wystarczy pobieżne przejrzenie listy projektów realizujących cele programów regionalnych, strategii przygotowywanych dla zintegrowanych inwestycji terytorialnych, programów rewitalizacyjnych czy planów transformacji klimatycznej, aby nabrać wątpliwości, czy liczne projekty wsparcia dla ochotniczych straży pożarnych, klubów sportowych czy zakładające budowę kolejnych miejsc spotkań i muzeów przynoszą rzeczywistą zmianę sytuacji rozwojowej poszczególnych terytoriów.

”

**Dość powszechnie strategie i plany są uzasadnieniem dla realizacji projektów o małej skali oddziaływania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego (przede wszystkim gminnych). W żaden sposób nie zwiększa to szans tych obszarów na stworzenie nowych miejsc pracy, wzrost bazy podatkowej czy stworzenie atrakcyjnych warunków inwestycyjnych.**

Widać, że polityka spójności i polityka regionalna państwa istotnie zwiększa możliwości samorządów terytorialnych w zakresie zaspakajania inwestycyjnych potrzeb lokalnych, ale niekoniecznie przyczynia się do osiągnięcia, oczekiwanych w skali całej UE i Polski, efektów strukturalnych. Bardzo często jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazywana jest rzekoma niska jakość instytucjonalna samorządów i partnerów społeczno-gospodarczych, ale tak naprawdę problem wynika raczej z niskiej sprawności systemu realizacji polityki rozwoju terytorialnego, wynikającej zarówno z wadliwych ram prawnych polityki spójności UE i przepisów krajowych, jak i z dychotomii w zakresie działań władz samorządowych, które dbając o potrzeby mieszkańców i własny interes polityczny, są skłonne do alokowania środków publicznych na działania koniunkturalne i krótkoterminowe.

Efektywność polityki terytorialnej państwa to zdolność osiągnięcia przez nią zamierzonych celów przy optymalnych nakładach. Powyższe przykłady wskazują, że polityka terytorialna w Polsce, dysponująca rozbudowanym systemem mechanizmów, wywodzącym się nadal w dużej mierze z polityki spójności UE, nie jest zbyt efektywna – realizuje różne, rozporoszone tematycznie i adresowane do różnego typu obszarów cele rozwojowe, jednocześnie pochłaniając znaczące zasoby ludzkie, finansowe i organizacyjne. Obecny kształt systemu polityki rozwoju terytorialnego, na które składają się regulacje UE i krajowe oraz praktyka postępowania różnych instytucji, wymaga radykalnych zmian. Taką potrzebę potwierdzają wzrastające terytorialne dysproporcje rozwojowe w Polsce, zjawiska marginalizacji społeczno-ekonomicznej, depopulacji terytorialnej oraz utraty dynamiki przekształceń strukturalnych zarówno w obszarach słabych, jak i niektórych obszarach tradycyjnego przemysłu. Zmiany te powinny dotyczyć sposobu funkcjonowania polityki spójności UE i instrumentów krajowych – systemu zarządzania rozwojem i jego podsystemów, takich jak polityka przestrzenna, polityka regionalna czy polityki sektorowe i horyzontalne (w szczególności w zakresie uwzględnienia przez nie zagadnień terytorialnych). Powinny one dotyczyć także jakości i sposobów współpracy pomiędzy instytucjami przy realizacji celów rozwoju terytorialnego.

”

**Polityka terytorialna w Polsce, dysponująca rozbudowanym systemem mechanizmów, wywodzącym się nadal w dużej mierze z polityki spójności UE, nie jest zbyt efektywna – realizuje różne, rozporoszone tematycznie i adresowane do różnego typu obszarów cele rozwojowe, jednocześnie pochłaniając znaczące zasoby ludzkie, finansowe i organizacyjne.**



Rozpoczęta już w UE dyskusja na temat kształtu polityki spójności po roku 2027 stwarza możliwości sformułowania propozycji zmierzających do poprawy efektywności zarówno polskiej, jak i europejskiej polityki rozwoju terytorialnego. Polityka spójności powinna ulec znacznym przekształceniom, aby przywrócić jej możliwość wpływania na sytuację rozwojową poszczególnych regionów i terytoriów oraz realizację długookresowych celów strukturalnych określonych w Traktacie. Może jest to jeszcze mniej widoczne w Polsce, ale należy brać również pod uwagę pogarszającą się sytuację rozwojową i negatywne trendy w tym zakresie w dużej części regionów europejskich. Do sformułowania dobrych propozycji potrzebna jest współpraca pomiędzy rządem, samorządami terytorialnymi i innymi podmiotami biorącymi udział w programowaniu i realizacji polityki rozwoju terytorialnego.



**Polityka spójności powinna ulec znacznym przekształceniom. Rozpoczęta już w UE dyskusja na temat jej kształtu po roku 2027 stwarza możliwości sformułowania propozycji zmierzających do poprawy efektywności zarówno polskiej, jak i europejskiej polityki rozwoju terytorialnego.**

Sprawą delikatną, ale niezbędną do podjęcia w tym kontekście, jest dyskusja nad kształtem systemu wieloszczeblowego współzarządzania procesami rozwojowymi. Jak ma wyglądać porozumiewanie się poszczególnych partnerów, hierarchia celów i priorytetów, a także zasady realizacji projektów, aby z jednej strony nadal wspierać działania i projekty wynikające z codziennych potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych, a z drugiej, ukierunkować mocniej politykę terytorialną na realizację celów strategicznych rozwoju poszczególnych gmin, regionów i obszarów funkcjonalnych?

Być może w tej debacie pomogłoby zwiększanie poziomu dochodów własnych samorządów i reforma mechanizmów wyrównawczych, tak aby mogły one (JST) w większym stopniu realizować lokalne potrzeby, bez konieczności wsparcia ze strony polityki regionalnej, i jednocześnie zwiększenie wymogów wobec strategii, programów i projektów realizowanych w ramach polityki spójności i polityki regionalnej państwa w taki sposób, aby stały się one realnym narzędziem transformacji i zmian strukturalnych w układach terytorialnych.

### O autorze

Dr **Piotr Żuber** – pracownik akademicki (Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych) oraz praktyk w zakresie polityki spójności UE, polityki regionalnej i rozwoju terytorialnego. Posiada 26 lat doświadczenia zawodowego w projektowaniu, programowaniu, monitorowaniu, ocenie i wdrażaniu krajowej polityki spójności strukturalnej, regionalnej i unijnej. Był Dyrektorem Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny lub współpracujący przy przygotowaniu różnych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności UE, krajowej polityki regionalnej i przestrzennej oraz krajowych strategii społeczno-gospodarczych (ostatnio Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski do 2020 r. oraz Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – KPO), a także odpowiedzialny za monitorowanie i ewaluację tych dokumentów i obszarów polityki. Był ekspertem i kierownikiem zespołu projektów finansowanych przez UE, mających na celu przygotowanie do członkostwa w UE i opracowanie ram polityki regionalnej w Gruzji, Serbii i Chorwacji. Członek różnych europejskich i krajowych organów zajmujących się spójnością i problematyką terytorialną, w tym Komitetu Rozwoju Przestrzennego Polskiej Akademii Nauk. Aktualnie pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych oraz Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Autor wielu publikacji dotyczących polityki spójności UE, rozwoju regionalnego i spraw terytorialnych.

# W polityce rozwoju potrzebujemy rewolucji, a nie ewolucji



## dr Elżbieta Kozubek

Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

**Ku rewolucyjnej przemianie polityki rozwoju skłania cywilizacyjny charakter współczesnych wyzwań oraz typowa dla turbulentnych czasów zmienność i złożoność. Elementem tej rewolucji powinno być przeformułowanie funkcji, jaką pełnią samorzady terytorialne. Dzięki swoim zdolnościom – szybkiego i elastycznego reagowania na nowe wyzwania oraz umiejętnościom efektywnej współpracy z innymi podmiotami na rzecz dobra wspólnego – mogą być remedium na wiele problemów. Nowe cywilizacyjne priorytety musimy jednak umiejętnie przełożyć na administracyjne instrumentarium i prawodawstwo – bez tego cele wielkiej transformacji nie przełożą się na zmianę w świecie rzeczywistym.**

### Nieuchronny przewrót w polityce rozwoju

Wspólnoty samorządowe, które nauczyły się już skutecznego zarządzania procesami społecznymi i gospodarczymi oraz sprawnego wykonywania przypisanych im zadań, w ciągu ostatnich ośmiu lat były stopniowo pozbawiane perspektyw na dalsze budowanie i rozwijanie samorządności oraz doskonalenie swoich umiejętności. W elitach władzy zatriumfowało myślenie o dobroczynnym wpływie na naszą rzeczywistość procesów centralistycznych, co pociągnęło za sobą obniżenie stopnia samorządności na wszystkich poziomach zarządzania. Przełamanie tego sposobu myślenia będzie dla samorządów początkiem nowego otwarcia.

Przywrócenie samorządności do poziomu sprzed 2015 r., patrząc z dzisiejszej perspektywy, nie byłoby jednak satysfakcjonujące ani dla samorządów, ani dla społeczności, ani też dla władzy centralnej. Nastąpiły bowiem tak głębokie zmiany w otoczeniu samorządów – prawnym, gospodarczym, społecznym, w wymiarze krajowym i międzynarodowym, że nie jest przesadą stwierdzenie, iż jedynym wyjściem jest dokonanie przewrotu w systemie zarządzania rozwojem kraju, a co za tym idzie – w polityce rozwoju. Nowa polityka powinna uwzględniać: zmiany cywilizacyjne, pojawianie się nieprzewidywalnych zjawisk, kurczenie się wymiaru globalnego. Zmiany te powinny wspierać dalsze równoważenie rozwoju, nie tylko w teorii, ale w celu rzeczywistego zapewnienia mieszkańcom jakości życia na odpowiednim poziomie. Konieczne jest zbudowanie na nowo relacji międzyinstytucjonalnych, w tym między samorządem terytorialnym a administracją rządową oraz między podmiotami zarządzającymi a gospodarującymi. Ewolucyjne przemiany nie przyniosłyby pożądanego rezultatu, nie będąc w stanie dotrzymać kroku zmieniającemu się otoczeniu. Już Adam Mickiewicz zauważył, że „ludzkość nie powinna postępować bezpiecznie i spokojnie powolnym krokiem. W krainie życia wszystko posuwa się przez wstrząśnienia i rewolucje”. I tu dochodzimy do istotnej różnicy między rewolucją i ewolucją. Ewolucja – to zmiana ciągła, powolna, rewolucja – to gruntowna, periodyczna zmiana myślenia, zasad, formy. W polityce rozwoju kluczowe znaczenie ma rewolucja w myśleniu, w postrzeganiu wartości.



**Zmiany, które nastąpiły w otoczeniu samorządów – prawnym, gospodarczym, społecznym, w wymiarze krajowym i międzynarodowym – są tak głębokie, że konieczne wydaje się dokonanie przewrotu w myśleniu o zarządzaniu rozwojem kraju, a co za tym idzie – w polityce rozwoju.**

### **Niepokoje związane ze zmianami cywilizacyjnymi**

Nie jesteśmy przygotowani na tak szybkie i głębokie zmiany, jakie zachodzą wokół nas – w sposób naturalny wywołując rozliczne niepokoje w życiu rodzinnym, zawodowym społecznym, instytucjonalnym. Zmiany te wpływają także na funkcjonowanie samorządów terytorialnych, chociaż stopień ich oddziaływania jest trudny do oceny. Nowe technologie, cyberbezpieczeństwo czy sztuczna inteligencja to obszary, które muszą być coraz bliższe samorządom, by mogły być wykorzystane w ich codziennych działaniach, przede wszystkim z pożytkiem dla społeczności, ale także z myślą o sprostaniu konkurencji i wyzwaniom.

Potrzeba korzystania z efektów zmian cywilizacyjnych jest cywilizacyjną koniecznością. Nie ma ucieczki od tych procesów, ale rodzą się niepokoje, które trzeba się nauczyć pokonywać. Trapią nas zwłaszcza niepokoje: o nierównomierność rozwoju, o zróżnicowany dostęp do dóbr zapewniających właściwy poziom życia, o środowisko naturalne poddawane nieustającym zagrożeniom, o zachodzące wokół nas zmiany, których geneza nie została dotychczas ustalona, o skutki nieprzemyślanego wykorzystania rezultatów nowoczesności, wreszcie o ograniczone możliwości sfinansowania nowych rozwiązań dla dobra ludzkości. Powoduje to coraz większą alienację, pogarsza się nasza kondycja psychiczna, stajemy się coraz bardziej samotnym społeczeństwem. Wolnorynkowa ideologia i konsumpcjonizm nie pomagają w pokonywaniu samotności i budowaniu wspólnot współpracy.

### **Przewartościowane priorytety**

Realizację polityki rozwoju determinują priorytety unijne, określane dla każdej perspektywy finansowania, oraz zapisy w dokumentach planistycznych i strategicznych na każdym poziomie zarządzania, krajowym i samorządowym. W obecnej perspektywie priorytety unijne związane są w dużym stopniu – w obrębie wszystkich celów polityki spójności – z założeniami zielonego ładu, który odnosi się do wykorzystania nowych źródeł energii, ograniczenia emisji dwutlenku węgla, ograniczenia śladu węglowego, niskoemisyjnego transportu. Nie po raz pierwszy priorytety unijne są niezwykle ambitne, ale tym razem zdają się przerastać możliwości ich urzeczywistnienia, co jeszcze bardziej podkreślają wyznaczone do osiągnięcia „wyśrubowane”, niekiedy kontrowersyjne, wskaźniki. Podobnie wyzwania, którym powinniśmy sprostać, wymagają lepszego skwantyfikowania, w miejsce redundantnych opisów, zacierających istotę problemów do rozwiązania. Szczególnymi przypadkami są gospodarka o obiegu zamkniętym w ramach wyzwania klimatycznego oraz rozwój małych miast i miasteczek, a także gospodarka mieszkaniowa w ramach wyzwania demograficzno-osadniczego. Realizacja nowych priorytetów wiąże się z niewspółmiernym wysiłkiem i nakładami w stosunku do spodziewanych rezultatów. Wiele z tych priorytetów nie ma odniesienia w przepisach prawnych – ustawodawstwie, co pozwalałoby na ich umocowanie i bezkonfliktową realizację. Tak gwałtowny zwrot akcji w wyznaczaniu priorytetów dla państw, gospodarek i społeczeństw jest rewolucją samą w sobie, a bez rewolucji w instrumentarium, nie przełoży się to na, podobnej skali, zmianę w świecie rzeczywistym.



**Nie po raz pierwszy priorytety unijne są niezwykle ambitne, ale tym razem zdają się przerastać możliwości ich urzeczywistnienia, co jeszcze bardziej podkreślają wyznaczone do osiągnięcia „wyśrubowane” wskaźniki. Tak gwałtowny zwrot akcji w wyznaczaniu priorytetów dla państw, gospodarek i społeczeństw jest rewolucją samą w sobie, ale bez rewolucji w instrumentarium i krajowym ustawodawstwie, nie przełoży się to na zmianę w świecie rzeczywistym.**

## Konieczność naprawy systemu prawnego

Obowiązujące regulacje prawne wciąż nie nadążają za dokonującym się postępowaniem i pojawiającymi się potrzebami. Statystyki dotyczące polskiego systemu prawnego są zatrważające. W każdym kolejnym roku powstaje więcej aktów prawnych niż odpowiednio w latach wcześniejszych. A są to liczby sięgające znacznie powyżej 100 tys. rocznie. Ogłoszone akty prawne często podlegają zmianom w krótkim okresie, i nie są to zmiany jednokrotne. Zdarza się także nierzadko, że data publikacji aktu prawnego nie jest związana z jego wejściem w życie, bowiem obowiązuje on już od pewnego czasu. Ten chaos prawny powinien zostać jak najszybciej uporządkowany, włącznie z ograniczeniem liczby obowiązujących przepisów, zwłaszcza dotyczących podobnego zakresu tematycznego. Na pierwszym miejscu wśród kryteriów stanowienia prawa powinno być zaufanie do przepisów ze strony obywateli i przedsiębiorców, a także instytucji świadczących usługi dla tych grup społecznych. Do ważniejszych kryteriów naprawy systemu prawnego należy ograniczenie „stopnia uregulowania” wielu dziedzin, tj. tzw. przeregulowania. W przepisach prawnych odnoszących się do polityki rozwoju, w tym planowania przestrzennego, nadal istnieje wiele paragrafów dawno już nieaktualnych. Przewidziano zresztą w tychże ustawach opracowywanie przez samorządy zbyt wielu dokumentów, często powielających swoje treści.

Zmiany są zatem nieuniknione, a dotyczą rozwiązań systemowych w wielu aspektach. Zarówno ustawy, rozporządzenia, jak i dokumenty powstające na ich podstawie, powinny być spójne, transparentne, zredukowane liczbowo, określające narzędzia egzekwowania prawa. Dobre prawo jest strażnikiem sprawiedliwości i wolności obywateli. Jest też warunkiem wzrostu gospodarczego. Złe prawo, w tym także jego nadmiar, przeradza się w „kaganiec” dławiący rozwój społeczny. Rozwiązania systemowe umożliwiłyby przygotowywanie zintegrowanych dokumentów na każdym poziomie prowadzenia polityki rozwoju. Konieczna jest przy tym zamiana konsultacji społecznych na mechanizm partycypacji, który zapewniłby współodpowiedzialność za podejmowane decyzje i sprzyjałby rozwijaniu społeczeństwa obywatelskiego.

## Dlaczego rewolucja po 25 latach?

Doświadczenia 25 lat od wprowadzenia reformy administracyjnej i 20 lat funkcjonowania w Unii Europejskiej skłaniają nie tylko do podsumowań, refleksji, ale też upoważniają do zaprojektowania zmian, niekiedy o fundamentalnym charakterze. Skończył się bowiem czas ewolucji, nowe wyzwania żądają zmian systemowych. Polityka rozwoju, kierująca się zasadami zawartymi w przepisach prawnych, unijnych i krajowych, wyrażana w dokumentach strategicznych i planistycznych, w priorytetach dla kolejnych perspektyw finansowania, jest wprawdzie zmienna, ale obecnie – w ogromnym stopniu niedostosowana do współczesnych wymagań. Ewolucyjne zmiany w polityce nie miały właściwości naprawczych, a często pogłębiały poziom jej niedostosowania.

”

**Samorządy dojrzały do głębokich i szybkich decyzji. Dzięki swoim zdolnościom – szybkiego i elastycznego reagowania na nowe wyzwania oraz umiejętnościom efektywnej współpracy z innymi podmiotami na rzecz dobra wspólnego – mogą być remedium na turbulentne czasy. Współdziałanie rządu centralnego z samorządami może przesądzić o skuteczności wprowadzania rewolucyjnych zmian w wielu dziedzinach.**

Rewolucja staje się imperatywem w skali globalnej, ponieważ tylko rewolucyjne mechanizmy mogą przyczynić się do ograniczenia otaczających nas ze wszystkich stron zagrożeń, przegradzających się stopniowo w zdarzenia katastrofalne, jak kryzys klimatyczny czy wyczerpywanie zasobów naturalnych planety. Rewolucja jest siłą rzeczy koniecznością także w mniejszych skalach, w tym lokalnej i regionalnej.

Samorządy mogą być remedium na te czasy, dzięki swoim zdolnościom – dowiedzonym m.in. w trakcie pandemii COVID-19 – szybkiego i elastycznego reagowania na nowe wyzwania oraz umiejętnościom efektywnej współpracy z innymi podmiotami na rzecz dobra wspólnego. Współdziałanie rządu centralnego z samorządami terytorialnymi może przesądzić o skuteczności wprowadzania rewolucyjnych zmian w wielu dziedzinach – samorządy dojrzały do głębokich i szybkich decyzji.

### **A może powrót do przeszłości?**

Życie w czasach przesilenia cywilizacyjnego, nieprzewidywalnych zdarzeń, niekorzystnej sytuacji demograficznej, nasilającej się konkurencji, w otoczeniu wszechobecnych innowacji i nowych technologii sprawia, że na dalszy plan schodzą konserwatywne, dawniej powszechnie cenione, wartości: życia rodzinnego i wspólnotowego, kontaktu z przyrodą, lokalnej i regionalnej specyfiki, budowania tożsamości miejsca itp. Konsekwencją jest samotność, na której nie można budować! Na szczęście, zjawisko to coraz częściej, aczkolwiek zdecydowanie niewystarczająco, dostrzegane jest wśród naukowców, socjologów i psychiatrów. Paradoksalnie podejmowane są, w większym lub mniejszym stopniu, rewolucyjne próby określenia nowych modeli życia i zaspokajania potrzeb, wdrażania zasady równoważenia rozwoju bez uszczerbku dla przyszłych pokoleń, takiego gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni, by ład przestrzenny został zachowany, tworzenia miejsc cechujących się wysoką, kompleksową jakością dla życia człowieka. Gdyby mogło się to ziścić, byłby to w dużej części powrót do przeszłości, o której zdaje się marzyć coraz więcej mieszkańców naszego globu. Ile musi się zmienić, by było po staremu?

### **O autorce**

Dr **Elżbieta Kozubek** – geograf, Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie; w latach 1984–2012 pracownik naukowy Instytutu Geografii i PZ PAN oraz Instytutu Geodezji i Kartografii; nauczyciel akademicki Wydziału Geodezji i Kartografii PW. Główny obszar badań dotyczy rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego, modelowania złożonych systemów przestrzennych, m.in. w zakresie społeczeństwa informacyjnego, procesów urbanizacji, zmian użytkowania ziemi.

# Jak poprawić koordynację sektorowo-terytorialną? Regiony vs. państwo



## prof. Adam Drobniak

Dziekan Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Transformacji Regionów, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

**Współczesny świat cechuje postępująca złożoność procesów społeczno-gospodarczych i środowiskowych. Wynika ona z poszukiwania rozwiązań dla wyzwań rozwoju, związanych m.in. z globalizacją, nowym układem sił na rynkach międzynarodowych, zmianami technologicznymi czy nierównościami rozwojowymi na poziomie regionalnym i lokalnym. Podejmowanie tych wyzwań wymaga wielopodmiotowego podejścia, uwzględniającego dialog z różnorodnymi interesariuszami, a także bardziej kompleksowe i skoordynowane spojrzenie na realizację interwencji publicznej. Niestety, stosowane dotychczas hierarchiczne postrzeganie ról pomiędzy poziomem centralnym a regionami oraz klasycznie, tj. „silosowo” formułowane polityki, są prostym „przepisem” prowadzącym do niskiej skuteczności interwencji publicznej. W jaki sposób podejść do tego problemu? Jak poprawić koordynację sektorowo-terytorialną?**

### Na czym polega problem braku koordynacji sektorowo-terytorialnej?

W polskich warunkach problem braku koordynacji, dialogu, wielopodmiotowego podejścia, a przede wszystkim „silosowych”/sektorowych<sup>1</sup> polityk rządowych, przygotowanych przez ministerstwa w „kontrze” do regionów, wybrzmiał szczególnie intensywnie w latach 2020-2023. Opracowano wówczas dokumenty umożliwiające sięgnięcie po środki z europejskiego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST)<sup>2</sup> dedykowane województwom, w których znajdują się tzw. regiony węglowe (tj. województwo śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie, małopolskie i lubelskie). W Polsce mamy 13 tego rodzaju regionów. Stanowią one znaczący potencjał naszego kraju, tj. ok. 20% liczby mieszkańców, 20% miejsc pracy i ponad 20% wytworzonego PKB. FST postrzegany jest jako źródło finansowania projektów ukierunkowanych m.in. na poprawę kompetencji pracowników odchodzących z przemysłów tradycyjnych, ponowne wykorzystanie terenów poprzemysłowych, wdrażanie rozwiązań OZE i gospodarki obiegu zamkniętego czy gospodarki cyfrowej. Stanowi zatem nie tylko pewne panaceum minimalizujące społeczne koszty transformacji energetycznej w regionach węglowych, ale jest także impulsem do tworzenia nowych łańcuchów wartości w regionach uzależnionych od przemysłów tradycyjnych.

<sup>1</sup> Na potrzeby niniejszego artykułu określenia: „silosowe”/sektorowe traktowane są synonimicznie.

<sup>2</sup> FST jest nowym instrumentem polityki spójności Unii Europejskiej (UE), ukierunkowanym terytorialnie na tzw. regiony węglowe, czyli obszary, które, ze względu na swoją spuściznę przemysłową, są w największym stopniu narażone na negatywne skutki transformacji energetycznej w kierunku gospodarki niskoemisyjnej.



**Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji stanowi nie tylko panaceum minimalizujące społeczne koszty transformacji energetycznej w regionach węglowych, ale jest także impulsem do tworzenia nowych łańcuchów wartości w regionach uzależnionych od przemysłów tradycyjnych.**

Pierwszym „objawem” problemu braku koordynacji sektorowo-terytorialnej stało się poszukiwanie modelu dystrybucji FST. Linia konfliktu zarysowała się bardzo wyraźnie między tzw. modelem centralnym (za wydatkowanie środków FST odpowiada rząd) a modelem regionalnym (za wydatkowanie środków FST odpowiadają samorządowe władze województw). Co więcej, na poziomie rządowym narastał dodatkowy konflikt wewnętrzny związany z konkurencją o zarządzanie środkami FST między ministerstwami (Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej).

Próby pogodzenia stron przez wprowadzenie modelu hybrydowego, w którym za część środków na sprawiedliwą transformację z FST odpowiada rząd, a za część województwa z regionami węglowymi, nie zakończyły się sukcesem. Ostatecznie środkami z FST zarządzają samorządowe władze województw. Niemniej „zwycięstwo” to można uznać za pyrrusowe, ponieważ w gestii rządu pozostały „silosowo” ujęte polityki: energetyczna, przemysłowa i klimatyczna oraz własność spółek Skarbu Państwa związanych z kompleksem paliwowo-energetycznym, które determinują tempo transformacji energetycznej kraju i regionów, bezpośrednio wpływając na skuteczność wydatkowania środków z FST. Dychotomia polityk sektorowych rządu i polityk terytorialnych województw w podejściu do transformacji energetycznej i społecznej rodzi następujące pytania: jak wydatkować środki z FST na szkolenia górników w latach 2024-2027, kiedy równoległe w politykach i rozstrzygnięciach „silosowych”<sup>3</sup> proces transformacji energetycznej do 2030 roku jest bardzo spowolniony? Jaki jest sens intensyfikacji wsparcia z FST dla tworzenia instalacji OZE, jeśli w świetle zapisów polityk sektorowych nie wybrzmiewa zbyt wyraźnie konieczność zdecydowanej rozbudowy systemów przesyłowych oraz zmian prawnych będących kamieniami milowymi dla rozwoju bardziej zróżnicowanego rynku dostawców energii OZE?

Podobnych problemów braku koordynacji, dialogu, wielopodmiotowego podejścia (w tym podporządkowanej centrum i sektorom roli regionów) można doszukiwać się także w innych „silosowych” politykach prowadzonych na poziomie państwa względem polityk terytorialnych prowadzonych przez regiony (województwa). Przykładami mogą być: polityka przemysłowa, polityka edukacyjna, polityka dotycząca zagospodarowania przestrzennego, polityka energetyczna, polityka senioralna czy migracyjna. W obecnej *Ustawie o samorządzie województwa*, regionom daje się możliwość tworzenia wewnętrznej polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie, zapisanej chociażby w postaci strategii rozwoju województwa. Niemniej koordynacja jej zapisów z rozstrzygnięciami krajowymi ma charakter jednokierunkowy i hierarchiczny, tj. zapisy strategii rozwoju województwa muszą być zgodne ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju i Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego (przygotowaną przez MFIPR). Ponadto regulacje prawne niewiele mówią – poza ogólnym warunkiem spójności nałożonym na strategię rozwoju województw – o dialogowym wypracowaniu zapisów i konsensusu pomiędzy rządowymi politykami sektorowymi a regionalnymi ambicjami i terytorialnymi uwarunkowaniami w tym zakresie.

Problem braku koordynacji, dialogowego i wielopodmiotowego podejścia będzie narastał wraz z postępującą złożonością procesów społeczno-gospodarczych. W najbliższej przyszłości czekają nas wyzwania związane z kompleksową odpowiedzią na zmiany klimatyczne oraz faktyczną transformacją energetyczną i przejściem w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Zmiany te wymagają przede wszystkim modyfikacji

<sup>3</sup> Por. Polityka Energetyczna Polski 2040, Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu czy umowy społeczne z sektorem górnictwa węgla kamiennego oraz energetyką.

na gruncie społecznym i ekonomicznym – tworzenia nowych kompetencji, nowych relacji społecznych, nowych działalności i modeli biznesu. Zmiany te nie zachodzą w jakiejś wymyślonej „próżni” na poziomie całościowo postrzeganego państwa, a wręcz przeciwnie – wyłaniają się (lub nie) w określonej przestrzeni regionów, która posiada terytorialną specyfikę sprzyjającą (lub nie) nadchodzącym przekształceniom.

### Jak poprawić koordynację sektorowo-terytorialną?

Postulaty związane z poprawą skuteczności interwencji publicznej zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym zmagają się z kierunkiem większego uwzględnienia terytorialnego kontekstu (tzw. *place-based policy*, *territorially oriented policy*) w planowaniu polityk sektorowych. Przez kontekst ten rozumie się swego rodzaju możliwości i zdolności, jakie przejawia potencjał społeczny, gospodarczy, polityczny, infrastrukturalny, środowiskowy i instytucjonalny, a także sposób budowania powiązań wewnętrznych i zewnętrznych danego regionu. Każdy region posiada w tym zakresie odmienny poziom kapitału terytorialnego, który może tworzyć pozytywny kontekst dla rozwiązań zawartych w nowych politykach sektorowych (lub nie, tzw. problem zamknięcia, tj. *lock-in*). Dobrym przykładem jest częściowe fiasko polityki przemysłowej i innowacyjnej prowadzonej przez UE w zakresie tzw. inteligentnych specjalizacji regionalnych. To rozwiązanie (wykreowane z poziomu unijnego i następnie „kopiowane” w politykach krajowych i regionalnych) okazało się skuteczne głównie w regionach posiadających relatywnie nowoczesną strukturę gospodarczą, w tym doświadczenia współpracy pomiędzy biznesem (głównie małym i średnim) a dobrze rozwiniętym sektorem B+R. Inteligentne specjalizacje regionalnie nie wywołały natomiast pożądanego efektu rozwojowego w regionach zapóźnionych (*lagging behind regions*), w tym charakteryzujących się uzależnieniem od tradycyjnych przemysłów.

Jak rozwiązać ten problem, tj. zapewnić lepszą koordynację sektorowo-terytorialną w polskich warunkach, biorąc pod uwagę wskazaną powyżej dychotomię w planowaniu transformacji energetycznej, która ma być sprawiedliwa społecznie i doprowadzić do niskoemisyjnej gospodarki oraz bezpieczeństwa energetycznego kraju? Rozwiązanie tego problemu można oprzeć na czterech zadaniach.

Pierwszym jest niezbędna zmiana relacji z hierarchicznych na horyzontalne między poziomem krajowym (rządem i jego ministerstwami) a regionalnym (władzami samorządowymi województw). Równorzędne, a nie hierarchiczne, traktowanie relacji (i zapisów) pomiędzy politykami sektorowymi i terytorialnymi to warunek wymagający nie tylko odpowiedniego dostosowania regulacji prawnych w zakresie planowania rozwoju kraju i regionów, ale także wiążący się ze zmianą myślenia w kategoriach wyłącznie „sektorowych” lub wyłącznie terytorialnych.

”

**W tworzeniu wielopodmiotowych relacji z poziomem centralnym to właśnie samorządy województw posiadają instytucjonalno-organizacyjne kompetencje i wiedzę, które umożliwiają formułowanie lepiej dopasowanych do kontekstu terytorialnego postulatów rozwoju na poziomie krajowych polityk sektorowych.**

Kolejne zadanie polega na wzmocnieniu znaczenia poziomu „mezo”, tj. samorządowych województw jako podmiotów w największym stopniu wyczuwających impulsy i problemy rozwoju na poziomie lokalnym (specyfika kontekstu terytorialnego) i równocześnie zorientowanych w układaniu relacji z poziomem krajowym. W tworzeniu wielopodmiotowych relacji z poziomem centralnym to właśnie samorządy województw posiadają instytucjonalno-organizacyjne kompetencje i wiedzę, które umożliwiają formułowanie lepiej dopasowanych do kontekstu terytorialnego postulatów rozwoju na poziomie krajowych polityk sektorowych. Regiony są w stanie bardziej efektywnie zorganizować faktyczny, wielopodmiotowy dialog dla polityk „silosowych”, korzystając z lepszego rozpoznania i większego zaangażowania instytucji subregionalnych, metropolitalnych, lokalnych, wraz z włączeniem sektora NGO i przedstawicieli nieformalnych struktur społecznych.



Trzecie zadanie wiąże się z wykreowaniem nowej roli regionów jako koordynatorów polityk sektorowych i terytorialnych. Konieczne jest przeprowadzenie zmiany regulacji w zakresie planowania rozwoju kraju i regionów, w szczególności przez wprowadzenie zapisów odnoszących się do równorzędnej spójności polityk sektorowych i regionalnych, większego uwzględnienia kontekstu terytorialnego w politykach sektorowych oraz wskazania samorządu terytorialnego województw jako faktycznego podmiotu współtworzącego te polityki. Gdyby tego rodzaju regulacje istniały, to prawdopodobnie nie mielibyśmy do czynienia z, trwającym niemal trzy lata, konfliktem o model wydatkowania środków FST i moglibyśmy skupić wysiłki na bardziej przydatnych działaniach związanych z kreowaniem dobrych projektów transformacji, inicjujących nowe łańcuchy wartości w regionach węglowych i miejsca pracy w nowych sektorach, a nie sprowadzać sprawiedliwej transformacji niemal wyłącznie do OZE. Lepsza, zapisana systemowo, koordynacja polityk sektorowych i terytorialnych w zakresie transformacji energetycznej i sprawiedliwej pomiędzy poziomem centralnym a regionalnym, sprzyjałaby także wyeliminowaniu „jałowych” konfliktów na linii rząd-regiony o model zarządzania FST.

Koordinacyjna rola samorządowych województw wymaga także realizacji czwartego zadania związanego z przekształceniem dotychczasowej roli ministerstw w zakresie podejścia do formułowania polityk „silosowych”. Oznacza to w praktyce konieczność konfrontacji eksperckiego, często zabarwionego „politycznie”, podejścia do kreowania zapisów polityk sektorowych z większą otwartością na postulaty wynikające z terytorialnego kontekstu i partycypacji wielopodmiotowej, współorganizowanej przez władze samorządowe województw. Przy czym partycypacja nie jest tu rozumiana jako formalne wystawienie dokumentów do konsultacji poprzez zbieranie uwag w ustawowym terminie. Chodzi raczej o wykorzystanie jej instrumentów, zapewniających realny wpływ na zapisy polityk sektorowych (zgodnie z zasadą *active subsidiarity* – decyzje podejmowane tak blisko obywateli, jak to tylko możliwe).



**Aby zapewnić lepszą koordynację sektorowo-terytorialną, konieczna jest zmiana relacji z hierarchicznych na horyzontalne, wzmocnienie samorządowych województw jako podmiotów najlepiej wyczuwających impulsy i problemy rozwoju na poziomie lokalnym, wykreowanie nowej roli regionów jako koordynatorów polityk sektorowych i terytorialnych oraz dążenie do większej otwartości ministerstw na postulaty wynikające z partycypacji wielopodmiotowej.**

### **Jak się zorganizować?**

Pierwsze grono interesariuszy koordynacji tworzą ministerstwa odpowiedzialne za poszczególne polityki sektorowe oraz samorządy terytorialne województw zainteresowane tymi politykami. Skuteczna koordynacja sektorowo-terytorialna polityk wymaga jednak wielopodmiotowego podejścia zgodnie z zasadą *multilevel governance*. Zatem drugie, szersze grono interesariuszy obejmie przedstawicieli wskazanych przez ministerstwa i samorządy terytorialne województw, których dana polityka sektorowa dotyczy w kategoriach korzyści i kosztów oraz w sensie wiedzy merytorycznej. W grupie tej powinni znaleźć się zarówno eksperci, instytucje badawcze, jak również reprezentanci organizacji społecznych, NGO, samorządów terytorialnych poziomu lokalnego, przedstawiciele biznesu.

Do tej pory, w związku z przygotowaniem systemu wdrażania funduszy europejskich na lata 2021-2027, na poziomie rządowym funkcjonowały zespoły zadaniowe dedykowane poszczególnym celom polityki spójności, w tym między innymi zespół poświęcony celowi CP6 („Łagodzenie skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej”), bezpośrednio związany z FST. Ze względu na konflikt pomiędzy poziomem

centralnym a regionami, a także konkurencję między ministerstwami o zarządzanie FST, spotkania zespołu dedykowanego CP6 służyły prezentacji stanowisk. Jego skuteczność w koordynacji sektorowo-terytorialnej można więc uznać za niską (ostatecznie „zwyciężył” przecież, opisywany powyżej, regionalny model dystrybucji FST, który nie jest najlepiej skoordynowany z centralnie zarządzanym tempem dekarbonizacji).

Dla lepszej koordynacji sektorowo-terytorialnej polityk związanych z energetyczną i sprawiedliwą transformacją, w 2021 r. zaproponowano pomysł stworzenia rządowej agencji transformacji<sup>4</sup>. Niemniej, w obecnych warunkach (tj. odmienne „prędkości” transformacji energetycznej i sprawiedliwej, akcentowanie zasad *active subsidiarity* oraz *multilevel governance*, a także partycypacji włączającej grupy marginalizowane lub niewłączone w procesy planowania polityk) i w kontekście zbliżającej się szybkimi krokami nowej perspektywy planowania FST (tj. po 2027 roku), rozwiązanie mocno podporządkowane rządowi prawdopodobnie nie byłoby najskuteczniejsze.

W zakresie koordynacji polityk transformacji potrzebna jest nowa agenda – oparta na wspólnej organizacji rządu (MFiPR, MAP, MKiŚ) i samorządów terytorialnych województw, w których znajdują się regiony węglowe, uzupełniona dodatkowo o samorzady terytorialne województw, w których znajdują się tzw. regiony energetyczne, tj. miejsca lokalizacji konwencjonalnych elektrowni i sektora hutnictwa (one także w dużym stopniu odczuwają skutki dekarbonizacji, a w ogóle nie zostały dotychczas ujęte w programowaniu FST). Dotyczy to w szczególności województw: mazowieckiego (powiat kozienicki i ostrołęcki), opolskiego (powiat opolski i krapkowicki), świętokrzyskiego (powiat połaniecki), zachodniopomorskiego (powiat gryfiński) i podkarpackiego (powiat stalowowolski).

”

**W zakresie koordynacji polityk transformacji potrzebna jest nowa agenda – oparta na wspólnej organizacji rządu (MFiPR, MAP, MKiŚ) i samorządów terytorialnych województw, w których znajdują się regiony węglowe, uzupełniona dodatkowo o samorzady terytorialne województw, w których znajdują się tzw. regiony energetyczne.**

Zaproponowana agenda organizacyjna (rodzaj partnerstwa publiczno-publicznego) powinna tworzyć wielopodmiotowe grupy dialogowe (podzespoły) i organizować cykliczne okrągłe stoły sprawiedliwej i energetycznej transformacji, których wyniki staną się wkładem merytorycznym do polityk sektorowych (przemysłowej, innowacyjnej, klimatycznej, rynku pracy, naukowej, edukacyjnej) oraz polityk terytorialnych (strategii rozwoju województw, terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, regionalnych strategii dziedzinowych, jak np. RIS). Mogą one wypracować także szerszą (niż tylko sektorową) umowę społeczną, dotyczącą transformacji i obejmującą nie tylko stronę związków zawodowych i spółek Skarbu Państwa (jak dotychczas), ale też samorzady lokalne, sektor B+R, szkolnictwo, organizacje pracodawców, NGO.

Jeśli chcemy przyspieszyć transformację energetyczną i równocześnie zachować konsensus społeczny, to tych nowych ról trzeba się będzie nauczyć. W przeciwnym wypadku hierarchiczne relacje pomiędzy rządem a regionami będą dostarczać polityk nieskoordynowanych sektorowo i terytorialnie, których skuteczność – nawet pomimo dostępności środków finansowych – w złożonej rzeczywistości będzie coraz mniejsza i nieakceptowana społecznie.

<sup>4</sup> A. Pogoda, *Agencja Sprawiedliwej Transformacji potrzebna od zaraz*, „Rzeczpospolita”, 25.11.2021, <https://energia rp pl/transformacja-energetyczna/art19137471-agencja-sprawiedliwej-transformacji-potrzebna-od-zaraz> [dostęp online].

## O autorze

Prof. **Adam Drobnia**k – kierownik Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach. Członek Regionalnej Rady ds. Sprawiedliwej Transformacji Województwa Śląskiego oraz Rady Naukowej Głównego Instytutu Górnictwa. W 2021 r. był dyrektorem Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych. Współautor oraz koordynator prac nad Krajowym Planem Sprawiedliwej Transformacji, konsultant terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, m.in. dla województwa śląskiego. Autor ponad 160 prac naukowych oraz ok. 100 analiz na rzecz gospodarki. Laureat Śląskiej Nagrody Naukowej (2021).

# Samorząd transportowo otwarty



## prof. Tomasz Komornicki

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania,  
Polska Akademia Nauk, Członek Rady Programowej Kongresu  
Obywatelskiego

**Istniejący od 25 lat – trójstopniowy – polski samorząd potrzebuje zreformowania oraz przedefiniowania obieranych dróg planowana przestrzennego. Z punktu widzenia obecnych uwarunkowań funkcjonowania, możliwe jest spojrzenie na trzy kierunki „nowego otwarcia” samorządu w tym zakresie – głębszą współpracę, elastyczność, a także nowe zadania oraz kompromisy. Konieczne zmiany warto rozpatrzyć na przykładzie transportu – sektora gospodarki, w którym zarówno w sferze inwestycyjnej, jak też organizacyjnej obserwujemy podział zadań i kompetencji pomiędzy administrację centralną oraz samorządową różnych szczebli. Jakie są potencjalne kierunki zmian, które mogą zwiększyć znaczenie samorządu w zintegrowanym rozwoju infrastruktury i organizacji systemów transportowych Polski? Czy możliwe jest wykorzystanie ich w szerszym, niż tylko transportowy, kontekście?**

Współczesny trójstopniowy podział administracyjny Polski istnieje już 25 lat. Skłania to do jego oceny z różnych punktów widzenia, zarówno na płaszczyźnie politycznej, publicystycznej, jak i też eksperckiej. W przypadku opracowań eksperckich przeważa opinia, że oba etapy reformy samorządowej były sukcesami polskiej transformacji. Pomogły w decentralizacji państwa, upodmiotowieniu społeczności lokalnych, a także w sprawnej absorpcji środków strukturalnych Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Mimo to celowa wydaje się dyskusja nad „nowym otwarciem” funkcjonowania samorządu, jakie wiąże się z nowymi uwarunkowaniami zewnętrznymi (sytuacja geopolityczna), kryzysem demograficznym, zmianami technologicznymi, a w perspektywie krótkookresowej – także zmianami politycznymi w kraju, opóźnionym uruchomieniem dostępu do środków z Krajowego Planu Odbudowy oraz do funduszy w ramach polityki spójności na lata 2021-2027. Podejmowana dyskusja przyjmuje czasem formę krytyki samego podziału terytorialnego (np. liczby oraz zasięgu geograficznego województw, powiatów i gmin<sup>2</sup>), częściej dotyczy jednak podstaw ich finansowania oraz delegowanych kompetencji. Ocena pierwszego z wymienionych elementów musi być niezwykle ostrożna z uwagi na znaczącą wartość, jaką stanowi sama stabilność podziału administracyjnego. Co do zasady wydaje się, że jego korekty terytorialne powinny być dokonywane tylko w sytuacjach wyjątkowych. Bieżącej refleksji wymagają bardziej problemy związane z podziałem kompetencji, a w konsekwencji z finansowaniem<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> J. Zaleski, J. Szlachta, T. Komornicki, *Refleksje na temat roli samorządów wojewódzkich i lokalnych we wdrażaniu środków strukturalnych UE na lata 2021-2027*, „Reflection Papers”, nr 2, KPZK PAN, Warszawa 2021, s. 20.

<sup>2</sup> Zob. P. Śleszyński, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*, „Przegląd Geograficzny” 2015, t. 87, z. 2, s. 343-359; Ł. Zaborowski, *Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju*, Instytutu Sobieskiego 2023 (raport).

<sup>3</sup> W opracowaniu wykorzystano doświadczenie autora w przygotowywaniu regionalnych planów transportowych kilku województw oraz w ewaluacji projektów i programów infrastrukturalnych, por. T. Komornicki, P. Rosik, *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*, „Studia KPZK”, t. 17/209, KPZK PAN, Warszawa 2022, <https://publikacje.pan.pl/dlibra/flipbook/126328> [dostęp online].

## Otwarcie na głębszą współpracę

Jednym z często podnoszonych problemów w rozwiązywaniu lokalnych wyzwań rozwojowych jest silna podmiotowość polskich gmin, utrudniająca niekiedy koordynację zadań planistycznych, w tym transportowych, pomiędzy sąsiadującymi jednostkami. Od wielu lat mają miejsce trudności w integracji systemów transportu publicznego (rozkłady, taryfy, wspólny bilet) obszarów metropolitalnych, a także mniejszych miejskich obszarów funkcjonalnych. Czasem trudności stwarza także budowa infrastruktury lokalnej łączącej gminy. Dobrym wsparciem dla rozwiązywania tych problemów okazały się narzędzia polityki spójności, takie jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) oraz Regionalne Inwestycje Terytorialne (RIT). Rozwój wielokierunkowych powiązań funkcjonalnych powoduje, że potrzeba lepszej i głębszej współpracy jednostek staje się jeszcze pilniejsza. Jej brak może stanowić barierę w dyfuzji procesów rozwojowych, a tym samym w niwelowaniu nierówności terytorialnych. Ryszard Domański wskazuje<sup>4</sup>, że należy pogodzić się z nierównomiernym wzrostem, a powstające dysproporcje równoważyć poprawą dostępności do „owoców” rozwoju za pomocą lepszej organizacji i dostępności przestrzennej. Poprawie tej służy właśnie infrastruktura transportowa. W tym kontekście jej sprawny i zintegrowany rozwój jest rodzajem interwencji, która łagodzi nieuniknioną koncentrację wzrostu w ośrodkach metropolitalnych<sup>5</sup>.



**Należy pogodzić się z nierównomiernym wzrostem, a powstające dysproporcje równoważyć poprawą dostępności do „owoców” rozwoju za pomocą lepszej organizacji i dostępności przestrzennej. Poprawie tej służy właśnie infrastruktura transportowa, której sprawny i zintegrowany rozwój łagodzi koncentrację wzrostu w ośrodkach metropolitalnych.**

Warto spojrzeć na ten problem także z perspektywy aksjologicznej, w tym w nawiązaniu do koncepcji „prawa do miasta”<sup>6</sup>, rozszerzając je jako „prawo” do dowolnej jednostki samorządowej, której mieszkańcem jesteśmy i w której wybieramy swoich przedstawicieli<sup>7</sup>. Dziś ta koncepcja powinna być traktowana jako gwarancja sprawiedliwego użytkowania jednostki terytorialnej przez wszystkich zainteresowanych<sup>8</sup> oraz wyznacznik jakości życia nie tylko w mieście, ale także w jego otoczeniu<sup>9</sup>. Dlatego konieczne jest branie pod uwagę oczywistego faktu, że system transportowy miasta (lub innej jednostki samorządowej) służy również użytkownikom niebędącym jego formalnymi mieszkańcami. Często występuje też zależność odwrotna. Mieszkańcy miasta korzystają z usług (np. obiektów handlowych) i terenów (np. rekreacyjnych) w sąsiednich jednostkach. Oznacza to konieczność integracji układów drogowych (w tym przeznaczonych dla mobilności aktywnej – np. ścieżki rowerowe) i systemu transportu publicznego, a także rozmieszczenia różnego rodzaju usług pożytku publicznego, z możliwością wzajemnego wykorzystania. Aby tego rodzaju współpraca była możliwa, potrzebne są nowe ramy instytucjonalne, przeciwdziałające egoistycznemu traktowaniu „własnej” infrastruktury przez jednostki samorządowe.

<sup>4</sup> R. Domański, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, PWN, Warszawa 1997.

<sup>5</sup> Por. T. Komornicki, *Efektywny czy równomierny? Jakiemu rozwojowi służyć inwestycje transportowe w Polsce?*, w: *Równość czy efektywność rozwoju*, red. A. Olechnicka, M. Herbst, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 132-151.

<sup>6</sup> W rozumieniu Lefebvre’a, pochodzącym z roku 1967; zob. H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, przeł. E. Majewska, Ł. Stanek, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5, s. 183-197.

<sup>7</sup> Por. T. Komornicki, *Transportowe prawo do miasta*, w: *Prawo do miasta a wyzwania polityki miejskiej w Polsce*, red. M.J. Nowak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022, s. 202-219.

<sup>8</sup> K. Brzeziński, *Niechciane prawo do miasta? – kilka uwag o pozorności i uwarunkowaniach partycypacji w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 2(80).

<sup>9</sup> A. Szpak, *Prawo do miasta jako nowy kierunek rozwoju miast*, „Studia Miejskie” 2017, t. 25, s. 177-188.

Trzeba też podkreślić, że problem nie dotyczy wyłącznie jednostek lokalnych samorządu terytorialnego. Badania związane z delimitacją obszarów problemowych<sup>10</sup> dowodzą, że już niecałe 25 lat funkcjonowania obecnego podziału terytorialnego okazało się wystarczające dla ukształtowania typowych peryferii wewnętrznych (*inner peripheries*). Są one widoczne nawet w centralnie położonych i teoretycznie dobrze dostępnych transportowo częściach kraju. Przykładem może być wydzielony wówczas obszar łęczyńsko-włocławski, zagrożony trwałą marginalizacją, położony na styku województw łódzkiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Tego typu przykłady mogą być wykorzystywane jako argumenty za tworzeniem nowych jednostek (w tym wojewódzkich). Wydaje się, że o wiele bardziej racjonalnym rozwiązaniem jest jednak wypracowanie mechanizmów i narzędzi zapewniających lepsze powiązania (w tym transportowe) na pograniczach jednostek.

”

**Konieczna jest integracja układów drogowych i systemu transportu publicznego, a także rozmieszczenia różnego rodzaju usług pożytku publicznego, z możliwością wzajemnego wykorzystania. Aby tego rodzaju współpraca była możliwa, potrzebne są nowe ramy instytucjonalne, przeciwdziałające egoistycznemu traktowaniu „własnej” infrastruktury przez jednostki samorządowe.**

Szczególnym przypadkiem współpracy z innymi jednostkami jest współpraca transgraniczna. Już w okresie przedakcesyjnym, a szczególnie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, wskazywana była ona jako pozytywny przykład międzynarodowej integracji samorządów. Dotyczyło to szczególnie granicy polsko-niemieckiej, gdzie formułowaty się pierwsze w tej części Europy struktury euroregionalne<sup>11</sup>. Z czasem w niektórych miejscach wykształciły się obszary intensywniejszej współpracy, integrujące rynek pracy i usług. Był to zarówno efekt wsparcia zewnętrznego (kolejne edycje programu INTERREG), jak też procesów rynkowych. Miejsca te można nazwać załączkowymi, transgranicznymi obszarami funkcjonalnymi. Procesy te były najbardziej zaawansowane na Śląsku Cieszyńskim (PL-CZ), w rejonie Görlitz (P-D) i Frankfurtu nad Odrą (PL-D). Skala i charakter Europejskiej Współpracy Terytorialnej nie pozwalały jednak na realne wsparcie dalszej wewnętrznej integracji tych obszarów<sup>12</sup>. Pozytywny obraz szybkiego rozwoju współpracy transgranicznej negatywnie zweryfikowały kryzysy: pandemiczny (*lockdown* oparty na granicach politycznych, a nie na zasięgach funkcjonalnych) oraz migracyjny (powroty do kontroli osób). Także niektóre inicjatywy infrastrukturalne (np. w zakresie szynowego transportu publicznego w miastach podzielonych granicą polsko-niemiecką) nie doczekały się realizacji, głównie z powodu problemów z finansowaniem. Współpraca międzynarodowa na poziomie samorządowym jest tymczasem „solą” integracji europejskiej i wymaga zdecydowanego wsparcia zarówno z poziomu Unii Europejskiej, jak też rządów graniczących ze sobą państw członkowskich.

”

**Współpraca międzynarodowa na poziomie samorządowym jest „solą” integracji europejskiej i wymaga zdecydowanego wsparcia zarówno z poziomu Unii Europejskiej, jak też rządów graniczących ze sobą państw członkowskich.**

<sup>10</sup> Por. P. Śleszyński i in., *Studia nad obszarami problemowymi w Polsce*, „Studia KPZK PAN”, t. 7/199, Warszawa 2020.

<sup>11</sup> A. Stasiak, *Wybrane problemy zagospodarowania przestrzennego obszarów pogranicza zachodniego i wschodniego Polski*, „Nauka Polska” 1992, nr 1/2, Ossolineum, s. 51-60.

<sup>12</sup> A. Jakubowski i in., *Nowe kierunki współpracy transgranicznej w Polsce w kontekście zmieniających się uwarunkowań: perspektywy programowania 2021-2027 oraz po 2027 roku*, „Policy Brief” 2024, nr 6, KPZK PAN.

## Otwarcie na elastyczność i nowe zadania

Zmieniające się układy powiązań funkcjonalnych oznaczają nie tylko potrzebę współpracy horyzontalnej, ale także otwartość na nowe zadania, pozostające dotąd w gestii bądź to administracji centralnej, bądź też pojedynczych jednostek lokalnych. Przykładem może być, wspomniana już, organizacja transportu publicznego. Transport jako sektor pozostaje w Polsce nadal słabo zintegrowany w ujęciu modalnym. Duże podmioty szczebla krajowego (takie jak Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, PKP Polskie Linie Kolejowe, a ostatnio także spółka Centralny Port Komunikacyjny) nie współpracują w wystarczającym stopniu ze sobą oraz z jednostkami samorządowymi. W ramach samorządu brakuje koordynacji inwestycji służących mobilności indywidualnej oraz transportowi zbiorowemu. Słabo ocenić należy także współdziałanie poszczególnych gałęzi transportu publicznego, w tym szczególnie kolei i transportu autobusowego oraz miejskiego. Problemy te są pozostałościami gospodarki centralnie planowanej, błędów popełnionych podczas transformacji, a czasem także bieżącej gry politycznej. Przełamanie tego typu barier instytucjonalnych wydaje się możliwe właśnie na poziomie regionalnym i lokalnym. Jednostki samorządu idealnie nadają się do przeprowadzenia autentycznej terytorializacji polityk sektorowych, w tym polityki transportowej. Rola tej polityki jest przy tym szczególnie, ponieważ w naturalny sposób musi odpowiadać na zasięgi przestrzenne rynków pracy i usług.



**Jednostki samorządu idealnie nadają się do przeprowadzenia autentycznej terytorializacji polityk sektorowych, w tym polityki transportowej. Rola tej polityki jest przy tym szczególnie, ponieważ w naturalny sposób musi odpowiadać na zasięgi przestrzenne rynków pracy i usług.**

Sprawę komplikuje fakt, że zasięgi mobilności codziennej, a tym samym zasięgi obszarów funkcjonalnych, zmieniają się dynamicznie. Nie jest możliwe, aby granice jednostek administracyjnych nadążały za nimi. Co więcej, obszary funkcjonalne nakładają się na siebie. Są wprawdzie podejmowane próby ich obiektywnej delimitacji w oparciu o najnowsze dane<sup>13</sup>, ale zawsze stanowią one pewien kompromis metodyczny. Nawet ewentualne osiągnięcie konsensusu odnośnie do optymalnych metod delimitacji nie zmieni faktu, że powtórzenie badania po kilku latach z dużym prawdopodobieństwem przyniesie odmienny wynik. Korekta granic administracyjnych w wyniku takich analiz byłaby absurdem. Mają one jednak ogromną wartość jako podstawa do prowadzenia określonych polityk terytorialnych oraz baza do współpracy między jednostkami. Dlatego właśnie jednostki samorządu terytorialnego muszą otworzyć się na działanie w warunkach dynamicznych i nakładających się układów funkcjonalnych. Determinuje to nie tylko samą współpracę horyzontalną, ale także możliwość stałych korekt jej zasięgu przestrzennego, np. w formie podziału zadań pomiędzy jednostkami. Aby takie otwarcie miało miejsce, samorządy potrzebują wsparcia w zakresie dobrze dopasowanych i elastycznych narzędzi. Przykład transportu wskazuje, że obszar przestrzenny stref integrowania polityk sektorowych będzie się raczej zwiększał w kolejnych latach<sup>14</sup>.

Istnieje jednak obawa, że umocowane w nowych rozwiązaniach ustawowych modele struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy i województwa mogą stanowić ograniczenie we wspomnianej elastyczności terytorialnej interwencji w obszarach funkcjonalnych. Poszczególne gminy w przyszłości będą mogły, a nawet będą musiały, należeć do różnych elastycznych struktur funkcjonalnych związanych z odmiennymi zadaniami. Mogą być to układy edukacyjne, związane z ochroną zdrowia, regiony turystyczne, rynki pracy i inne. Część z nich przekraczać będzie granice województw, a nawet kraju. Samorządowa polityka transportowa stanie się elementem integrującym

<sup>13</sup> Zob. P. Churski i in., *The changing role of functional urban areas in regional policy: new challenges for place-based policy*, „Working Papers of Tiperico Project” 2024, nr 1.

<sup>14</sup> Taki proces obserwowaliśmy w innych krajach, np. w organizacji transportu publicznego w Niemczech; por. T. Komornicki, *Mocniejsze regiony lepsza odpowiedź na wyzwania przyszłości?*, „Pomorski Thinkletter” 2023, nr 2(13), s. 86-92, IBnGR, [https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2023/07/pomorski\\_thinkletter-2-2023.pdf](https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2023/07/pomorski_thinkletter-2-2023.pdf) [dostęp online].

te układy. Wiele wskazuje na to, że najbardziej odpowiednim poziomem takiej integracji będzie poziom regionalny (pozwalający na sprawne zarządzanie obszarami metropolitalnymi i miejskimi obszarami funkcjonalnymi, bez konieczności nieustannych korekt w zakresie porozumień lokalnych).

Przejmowanie nowych zadań to także otwarcie na lepsze współdziałanie z inwestorem centralnym. Wspomniany wyżej podział kompetencyjny pomiędzy administracją centralną oraz samorządem przełożył się w Polsce również na inwestycje, szczególnie na te, wspierane ze środków Unii Europejskiej. Często implementowane programy pozostawiały luki na określonych poziomach. Przykładem mogą być programy drogowe, m.in. duże inwestycje w autostrady i trasy ekspresowe, które realizowano w ramach centralnie zarządzanych programów operacyjnych. Z drugiej strony Regionalne Programy Operacyjne koncentrowały się na drogach wojewódzkich oraz lokalnych. Bardzo długo poza tymi źródłami finansowania pozostawały inne drogi krajowe (nieuwzględnione w procesie podnoszenia ich do najwyższego standardu), których stan często pozostawał gorszy niż stan zmodernizowanych szlaków wojewódzkich. Zastępującą na pozytywną ocenę próbą przełamania tej dychotomii jest program budowy 100 obwodnic. Jednocześnie problemem inwestycji centralnych wciąż pozostawało niewystarczające powiązanie z sieciami regionalnymi i lokalnymi. W ramach minimalizacji kosztów dążono raczej do eliminacji liczby węzłów na autostradach, postulowanej niejednokrotnie przez społeczności lokalne<sup>15</sup>. Niewystarczające powiązanie najważniejszych tras z lokalnymi układami drogowymi powoduje, że nie przynoszą one korzyści niektórym sąsiadującym gminom. W ich otoczeniu wytwarza się efekt tunelu, co jest jasno widoczne na mapach zmian dostępności przestrzennej<sup>16</sup>. W przypadku kolei podobnym problemem jest pomijanie stacji lokalnych przez prawie wszystkie szybkie pociągi<sup>17</sup>. Wydaje się zatem, że proces inwestycyjny w transporcie znalazł się już na takim etapie, w którym rola samorządów w jego dalszym kształtowaniu powinna rosnać. Samorząd (w tym wypadku głównie wojewódzki, ale także wielkomiejski) musi otworzyć się na przejmowanie współodpowiedzialności za niektóre inwestycje centralne, starając się ze środków własnych (lub z dedykowanych takim działaniom programom/osiom priorytetowym) uzupełniać działania administracji państwowej.

”

**Proces inwestycyjny w transporcie znalazł się już na takim etapie, w którym rola samorządów w jego dalszym kształtowaniu powinna rosnać. Samorząd musi otworzyć się na przejmowanie współodpowiedzialności za niektóre inwestycje centralne, starając się ze środków własnych (lub z dedykowanych takim działaniom programom/osiom priorytetowym) uzupełniać działania administracji państwowej.**

### Otwarcie na kompromisy w korzystaniu z przestrzeni

Procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w przestrzeni geograficznej wpływają na jej lokalne różnicowanie. Dotyczy to także przedstawicieli społeczności lokalnych. Można tu wymienić narastające różnicowanie się z uwagi na:

- a) strukturę demograficzną – efekt starzenia się społeczeństw;
- b) strukturę pochodzenia – efekt migracji, także zagranicznych;
- c) strukturę poziomu życia – efekt niekontrolowanej suburbanizacji;
- d) strukturę preferowanych stylów życia – po części efekt polaryzacji kulturowej i politycznej.

<sup>15</sup> Przykładem może być brakujący węzeł Pilzno na autostradzie A4, a także węzły na A2 w rejonie Warszawy (np. w rejonie Brwinowa).

<sup>16</sup> T. Komornicki i in., *Evaluation and monitoring of accessibility changes in Poland using the MAI indicator*, IGSO PAS, MED, Warsaw 2018.

<sup>17</sup> Do pewnego stopnia jest to nieuniknione. Doświadczenie kolei francuskich wskazuje, że możliwe są rozwiązania, w których szybkie pociągi międzyaglomeracyjne zatrzymują się na trasie tylko raz. Dla każdej z par pociągów jest to jednak inna stacja. Próba poszukiwania podobnych rozwiązań w Polsce była, często krytykowana, budowa stacji we Włoszczowej na Centralnej Magistrali Kolejowej.



W rezultacie, coraz częściej w przestrzeni miejskiej, a niejednokrotnie także na terenach wiejskich, współistnieją grupy społeczne o różnych potrzebach w zakresie usług publicznych, w tym przywoływanym usług transportowych. Władze samorządowe nie mogą podejmować działań służących wyłącznie jednej grupie mieszkańców, gdyż często żadna z nich nie jest jednoznacznie dominująca. Działania muszą zatem w maksymalnym stopniu integrować różnorodne potrzeby. W sektorze transportu oznacza to np. kompromisy pomiędzy:

- a) usprawnianiem dojazdów do pracy względem dojazdów do usług publicznych;
- b) transportem indywidualnym a zbiorowym;
- c) mobilnością aktywną i użytkownikami tradycyjnych gałęzi transportu;
- d) tworzeniem wolnych od transportu przestrzeni publicznych a potrzebą dojazdu do miast mieszkańców terenów otaczających.

Dylematy te mają wymiar pozatransportowy. Nawet jeżeli w aktualnej polityce przestrzennej jednostki samorządowe dążyć będą do racjonalnej koncentracji zabudowy i przeciwdziałania jej rozpraszaniu, to przez kolejne dziesięciolecia taka zabudowa pozostanie trwałym elementem ich krajobrazu. Muszą tym samym dbać o obsługę zamieszkujących w rozproszeniu mieszkańców. Obecnie podejścia do organizacji przestrzeni (zwłaszcza miejskiej), w tym szczególnie wrażliwych rozwiązań transportowych (jak parkingi, opłaty za wjazd, strefy czystego transportu), często traktowane są jako wyraz konserwatywnej, względnie przeciwnie liberalnej (progresywnej), polityki aktualnych władz. Zbyt często zakładana jest jednolitość opinii i potrzeb mieszkańców. W przyszłości konieczne będzie pełniejsze dostrzeżenie ich zwiększającej się różnorodności. Miasta nie staną się dla wszystkich 15-minutowe, co nie znaczy, że nie należy dążyć do tego, aby możliwie dużo usług było dostępnych w bliskim sąsiedztwie miejsca zamieszkania. Wszyscy mieszkańcy nie przesiądą się do transportu publicznego, co nie oznacza, że nie należy wspierać jego integracji i sprawnego funkcjonowania. Innymi słowy – nie jest możliwa prosta, zero-jedynkowa zmiana paradygmatu rozwoju przestrzennego, w tym transportowego. Transformacje takie można wspierać, ale ze świadomością rosnącej różnorodności potrzeb transportowych.



**Nie jest możliwa prosta, zero-jedynkowa zmiana paradygmatu rozwoju przestrzennego. Miasta nie staną się dla wszystkich 15-minutowe, co nie znaczy, że nie należy dążyć do tego, aby możliwie dużo usług było dostępnych w bliskim sąsiedztwie miejsca zamieszkania. Wszyscy mieszkańcy nie przesiądą się do transportu publicznego, co nie oznacza, że nie należy wspierać jego integracji i sprawnego funkcjonowania.**

### Podsumowanie

Reasumując, trzy wymienione „otwarcia” postrzegać można w kontekście szerszym niż tylko transportowy. Prowadzą one nieuchronnie do generalnego wniosku o potrzebie realnie zintegrowanego planowania, które może być realizowane tylko na poziomie samorządowym. Zgodnie z definicją Markowskiego<sup>18</sup>, zintegrowane planowanie jest elementem procesu zarządzania rozwojem danego terytorium, w ramach którego dokonywana jest kompleksowa analiza przyczynowo-skutkowa wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, przestrzennych i instytucjonalnych. Uwarunkowania te ulegają ostatnio szybkim zmianom. Aby samorządy sprostały wyzwaniu zintegrowanego planowania, muszą mieć

<sup>18</sup> T. Markowski i in., *Leksykon zintegrowanego planowania rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023.

zapewnioną organizacyjną i finansową pomoc ze strony administracji centralnej, a w możliwym stopniu także Unii Europejskiej. Rozważania podjęte na gruncie „otwarć” transportowych prowadzą w tym zakresie do sformułowania kilku bazowych rekomendacji. Należą do nich:

- a) poszerzenie skali, zakresu i elastyczności (także przestrzennej) narzędzi wspierających współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego;
- b) stworzenie podstaw do prowadzenia interwencji w ramach nakładających się i zmiennych w czasie obszarów funkcjonalnych;
- c) stworzenie nowych narzędzi pomocy transgranicznym obszarom funkcjonalnym, szczególnie na granicy niemieckiej i czeskiej;
- d) usytuowania na poziomie samorządu regionalnego podmiotów integrujących organizacyjnie i taryfowo transport publiczny;
- e) umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego głębszego włączenia się w niektóre inwestycje centralne poprzez ich współplanowanie i współrealizację (węzły na drogach ekspresowych, stacje na nowych liniach kolei szybkich);
- f) zapewnienie stabilnej i elastycznej hierarchii modeli struktury funkcjonalno-przestrzennej, której początkiem powinien być krajowy dokument przestrzenny – następca przedwcześnie zlikwidowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030<sup>19</sup>.

## O autorze

Prof. **Tomasz Komornicki** – kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, wykładowca UMCS w Lublinie, członek Rady Doskonałości Naukowej. Autor ponad 400 publikacji naukowych. W przeszłości współautor Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

<sup>19</sup> P. Churski i in., *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa*, „Studia KPZK PAN” 2022, nr 16/208.

# **Jak efektywnie kształtować i finansować politykę regionalną w przyszłości?**

# Diagnoza i projekcja efektywnego systemu wspierania rozwoju regionalnego w oparciu o krajowe i regionalne instytucje rozwoju



**dr Marek Ignor**

Prezes Zarządu, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Regionalnych Funduszy Rozwoju

**Efektywne (sprawne, skuteczne i ekonomicznie wydajne) mechanizmy kształtowania i realizacji polskiej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym krajowej i regionalnej, są warunkiem nieugręźnienia w tzw. pułapce średniego wzrostu. Krytyczne znaczenie mają istniejące i możliwe do ulepszenia zasoby instytucjonalne i finansowe w dyspozycji sektora publicznego oraz finansów publicznych. Mechanizmy te należy tworzyć w sposób zrównoważony w sensie adekwatności instrumentów i szczebli struktur państwa dedykowanych do określonych działań i zadań. Jak zwiększyć komplementarność i efektywność instytucji krajowych i regionalnych odpowiadających w Polsce za finansowanie polityki rozwoju? Na jakich zasadach oprzeć reformę? Co przede wszystkim powinno się zmienić?**

Do opisu idei oraz mechanizmu efektywnego rozwoju regionalnego w oparciu o krajowe i regionalne instytucje rozwoju warto wykorzystać nową ekonomię instytucjonalną (NEI). Podstawowe założenie NEI stanowi, że nie można analizować zjawisk ekonomicznych, politycznych i społecznych z pominięciem aspektu otoczenia instytucjonalnego. Rozpatrując rolę instytucji, należy brać pod uwagę ich efektywność, o której decydują koszty transakcyjne, deficyty informacyjne i ograniczona racjonalność podmiotów.

## **Nowa perspektywa – mniej funduszy z UE dla Polski**

Istotny wpływ na system instytucjonalny w polskiej polityce rozwoju regionalnego mają kierunki polityki UE dotyczące wykorzystania funduszy strukturalnych oraz skala przeznaczanych na te cele alokacji. Wynika to z faktu, że środki tego typu stały się w Polsce zasadniczym źródłem finansowania zadań rozwojowych na poziomie regionalnym (w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych). Uzależnienie finansowania polityki regionalnej w Polsce od środków UE powoduje, że każdorazowe zmiany podejścia do tej polityki na niwie europejskiej mają głębokie konsekwencje dla regionów.



**Środki z UE stały się w Polsce zasadniczym źródłem finansowania zadań rozwojowych na poziomie regionalnym. To uzależnienie sprawia, że każdorazowe zmiany w UE, dotyczące np. zasad dystrybucji środków, kierunków ich wykorzystania czy preferowanych instrumentów wsparcia, mają głębokie konsekwencje dla polskich regionów.**

Zmiany te mogą dotyczyć zasad dystrybucji środków, kierunków ich wykorzystania oraz preferencji dla różnego typu instrumentów wsparcia. Ponadto z wielu powodów (np. wzrostu wskaźnika PKB na mieszkańca w Polsce) będzie zmniejszać się wartość dostępnych środków unijnych. Należy także brać pod uwagę, że w przyszłości Polska może stać się płatnikiem netto, tj. do unijnego budżetu wpłacimy więcej pieniędzy niż otrzymamy.

W tym kontekście odnotować należy, że w ramach polityki rozwoju regionalnego UE istnieje wyraźna tendencja do ograniczania skali dotychczasowego finansowania bezzwrotnego na rzecz zwrotnych instrumentów finansowych. Dzięki temu mechanizmowi następuje możliwość akumulacji kapitału i wielokrotnego reinwestowania środków, zarówno w perspektywie krajowej jak i regionalnej. Dlatego instytucje odpowiedzialne za prowadzenie polityki rozwoju od kilku lat prowadzą działania, zmierzające do uniezależnienia się od środków UE poprzez wdrażanie instrumentów finansowych i rozwoju instytucjonalnego w tym obszarze.

### **Jak efektywnie wdrażać mechanizmy rozwoju w Polsce?**

Instytucje publiczne, co do zasady, dokonując interwencji publicznych, starają się łagodzić problemy wynikające z niedoskonałości rynku, w trosce o wspólne dobro i efektywne działanie systemu ekonomicznego. Jednym z istotnych elementów proefektywnego systemu wspierania rozwoju jest właściwe definiowanie i koordynowanie polityki państwa zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Nie bez znaczenia jest także dobór instrumentów wsparcia. W przypadku finansowania gospodarki za pomocą zwrotnych instrumentów finansowych, bezsprzecznie mamy do czynienia z mechanizmem promującym efektywność finansowanych przedsięwzięć – środki trzeba zwrócić i mogą być one ponownie reinwestowane. Niestety niektórzy zwolennicy finansowania bezzwrotnego zapominają, że dotacja nie zwalnia z rzetelnej kalkulacji rentowności przedsięwzięć gospodarczych i wymogu realizacji planów komercyjnych, a jedynie koncentrują się na kalkulacji wydatków i realizacji wskaźników projektowych.



**W efektywnym systemie wspierania rozwoju istotnym elementem jest właściwe definiowanie i koordynowanie polityki państwa zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, a także optymalny dobór instrumentów wsparcia.**

Dlatego krajowe i regionalne instytucje rozwoju od kilku lat prowadzą działania w kierunku zwiększania efektywności poprzez zwiększanie roli instrumentów finansowych. Dodatkowo rozpoczęto proces rozwoju instytucjonalnego polegający na tworzeniu instytucji rozwojowych i koordynacji ich działalności.

W odniesieniu do krajowego systemu instytucji rozwojowych mamy do czynienia z grupą podmiotów, do której należą: Polski Fundusz Rozwoju (PFR), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE), Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PALIH), Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP). Natomiast na poziomie regionalnym samorządy województw tworzą regionalne fundusze rozwoju (RFR), które w oparciu o zwrotne instrumenty finansowe realizują politykę rozwoju danego województwa.

## Między sferą deklaratywną a realiami

Chcąc ocenić efekty realizacji wyzwań rozwojowych w Polsce, można spojrzeć przez pryzmat analizy krytycznej sfery deklaratywnej w stosunku do realnie podejmowanych działań. Prowadzenie polityki rozwoju Polski jest determinowane wieloma dokumentami o charakterze strategicznym i regulacyjnym. Począwszy od polityk i przepisów unijnych, poprzez krajowe i regionalne strategie i wytyczne, skończywszy na definiowaniu warunków dotyczących odbiorców wsparcia.

Niestety w dalszym ciągu, mimo ewolucji i doskonalenia, mechanizmy wsparcia rozwoju regionalnego w sferze realnej nie zawsze odpowiadają deklarowanym założeniom. W obszarze rozwoju regionalnego w Polsce do najważniejszych dokumentów o charakterze strategicznym można zaliczyć:

- w ujęciu regulacyjnym: *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, która określa zasady oraz podmioty realizujące tę politykę; *Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju*; *Ustawa o samorządzie województwa*;
- w kontekście merytorycznym: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, regionalne strategie rozwoju województw w perspektywie 2030.



**Mimo ewolucji i doskonalenia, mechanizmy wsparcia rozwoju regionalnego w sferze realnej nie zawsze odpowiadają deklarowanym założeniom. Tymczasem zwiększanie efektywności zarządzania rozwojem jest jednym z kluczowych wyzwań państwa.**

W każdym z powyższych dokumentów istnieje wiele informacji i zagadnień wskazujących kierunki i mechanizmy prowadzenia polityki rozwoju, także w kontekście jej efektywności. Jednak zapisy związane z obszarem finansowania zwrotnego i systemem instytucjonalnym są dość ubogie. Ponadto w niewystarczający sposób opisuje się realizację zadań w odniesieniu do sfery realnej działających instytucji. Brakuje także kompleksowego spojrzenia, które będzie definiowało komplementarny oraz efektywny system rozwoju regionalnego w oparciu o krajowe oraz regionalne instytucje rozwoju. Objętość niniejszego opracowania nie pozwala na szczegółową diagnozę, ale wydaje się zasadnym postawienie tezy, że zwiększanie efektywności zarządzania rozwojem jest jednym z kluczowych wyzwań państwa. O ile kierunki i cele rozwoju są stosunkowo łatwe do określenia, to już skonstruowanie sprawnych instytucji i dobór adekwatnych zasobów wydaje się dużo trudniejszym zadaniem.

## Ład instytucjonalny – remedium na efektywność

W świetle NEI należałoby krytycznie spojrzeć na podmioty zajmujące się realizacją zadań rozwojowych w Polsce. Wprawdzie w sferze deklaratywnej instytucje rozwoju mają tworzyć efektywny system, to jednak ich dotychczasowy sposób funkcjonowania wskazuje, że tworzą one raczej jedynie luźny zbiór instytucji.

Przykładowo, *Ustawa o systemie instytucji rozwoju* określa zasady funkcjonowania systemu instytucji rozwoju i tryb współpracy między nimi, jednak faktycznie jest to ustawa dedykowana niemal wyłącznie Polskiemu Funduszowi Rozwoju, z elementami koordynacji działań i tworzenia wspólnej strategii działania dla pozostałych wymienionych w ustawie instytucji, tj.: BGK, ARP, PARP, KUKE, PAIH. Każda z wymienionych instytucji rozwoju działa autonomicznie, według swoich statutowych celów i uwarunkowań. Nie można uznać tego mechanizmu instytucjonalnego za komplementarny i efektywny. Tym bardziej, że część działań tych podmiotów jest przez nie powielana. Jednym z takich negatywnych przykładów jest oferowanie finansowania zwrotnego (dłużnego i kapitałowego) przedsiębiorstwom sektora MŚP, gdzie równolegle trzy podmioty świadczą tożsame usługi finansowe, tj. PFR, BKG, ARP. Niejednokrotnie oferta wymienionych instytucji jest względem siebie konkurencyjna. Ponadto instytucje o zasięgu krajowym konkurują z ofertą instytucji wsparcia rozwoju, działających na poziomie regionalnym.



**W Polsce każda z instytucji rozwoju działa autonomicznie, według swoich statutowych celów i uwarunkowań. Niejednokrotnie podmioty o zasięgu krajowym nie tylko konkurują ofertą między sobą, ale też z instytucjami wsparcia rozwoju na poziomie regionalnym. Nie można uznać tego mechanizmu instytucjonalnego za komplementarny i efektywny.**

Deficyty w zakresie koordynacji krajowych instytucji rozwoju w odniesieniu do ich regionalnych odpowiedników negatywnie wpływają na działalność regionalnych funduszy rozwoju (RFR), powoływanych przez samorządy województw<sup>1</sup>.

Takim przykładem nieuporządkowania instytucji rozwoju w kontekście komplementarności działań jest chociażby rola Banku Gospodarstwa Krajowego, który od wielu lat w większości regionów zarządza środkami zwrotnymi, będąc tzw. menadżerem, czyli działa na zlecenie samorządów województw (SW) za wynagrodzeniem. Jednym z problemów jest konkurencyjność oferty własnej BGK z oferowaną na zlecenie samorządów województw. Należy także podać w wątpliwość efektywność ekonomiczną korzystania przez SW z zewnętrznego podmiotu, jakim jest BGK, zamiast zlecania tych zadań regionalnym funduszom rozwoju, czyli jednostkom własnym. Ten aspekt powinien być przeanalizowany w kontekście efektywności, a zwłaszcza kosztów transakcyjnych.



**Jak wskazują powyższe przykłady, w perspektywie długoterminowej, konieczne jest ustalenie wniesionego wkładu podmiotów działających na rzecz rozwoju w Polsce i stworzenie warunków dla jego poprawy, zarówno w kontekście ładu instytucjonalnego, jak i kierunków oraz instrumentów interwencji publicznej.**

### **Projekcja przyszłości vs. ewolucja**

Odnosząc się do systemu instytucjonalnego w obszarze rozwoju, należy zauważyć, że efektywność poszczególnych instytucji rozwojowych jest różna, głównie ze względu na stopień ich dojrzałości. Przykładowo, ewolucja RFR trwa zaledwie kilka lat i wynika zarówno ze zmieniającego się otoczenia finansowego, gospodarczego czy prawnego, jak i ze zmieniających się wobec RFR oczekiwań samorządów. Przemianom ulegają także same RFR, co jest następstwem akumulowania przez nie coraz większych środków finansowych, powierzanych im przez samorządy, jak i w wyniku samodoskonalenia się tych instytucji dzięki akumulacji kapitału ludzkiego, *know-how* czy wdrażaniu nowych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych. W związku z tym, aktualnie można jedynie przewidywać doskonalenie efektywności systemu instytucjonalnego opartego na RFR, przy założeniu odpowiedniej stymulacji tego rozwoju przez decydentów – zarządy województw. Dotychczasowe pozytywne doświadczenia pozwalają jednak na postawienie wstępnej diagnozy, iż RFR pełnią ważną rolę w rozwoju regionalnym poprzez finansowanie realnej sfery gospodarki – oprócz funkcji alokacyjnej, realizując również rolę ratunkową, stabilizacyjną i rozwojową<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Formuła i zakres działania poszczególnych RFR różni się, jednak syntetyczna ich charakterystyka przedstawia się następująco: wyspecjalizowane instytucje finansowe/rozwojowe o zasięgu regionalnym, działające na podstawie ustawy o samorządzie województwa, należące do samorządów województw, przyjmujące formę spółek prawa handlowego, oferujące instrumenty finansowe, ukierunkowane na wypełnianie luki finansowej/kapitałowej, wspierające rozwój województw.

<sup>2</sup> Zob. M. Ignor, *Po co nam siła kapitałowa regionów?*, „Pomorski Thinkletter” 2023, nr 2(13), IBnGR.

## Ewolucyjna reforma

Powyższa diagnoza może wskazywać na ryzyko powstawania nieefektywności systemu instytucjonalnego i nieprzejrzystości krajowych i regionalnych mechanizmów wsparcia rozwoju. W związku z powyższym, w drodze ewolucji należałoby dokonać zmian systemowych poprzez zredefiniowanie instytucji i zadań. Stworzony program zmian opierałby się o następujące cele:

- usprawnienie i uporządkowanie systemu finansowania/wsparcia poprzez minimalizowanie ilości instytucji i komplementarny podział zadań;
- poprawa „użyteczności” instytucji rozwoju dla gospodarki, czyli ustrukturyzowanie wszystkich podmiotów w taki sposób, aby ich rola była czytelna i łatwo zrozumiała dla odbiorców wsparcia;
- zaprzestanie wydatkowania środków finansowych na przedsięwzięcia nieefektywne;
- uporządkowanie tego, co robią instytucje publiczne w ujęciu uczciwej/rynkowej konkurencji, zapewnienie przejrzystości na rynku usług finansowych z niewchodzeniem w konkurencję z podmiotami komercyjnymi;
- zatrzymanie procesów przyrostu liczby instytucji i dublowania zadań – poprzez specjalizację i lepszą koordynację oraz konsolidację;
- zredefiniowanie instytucji rozwoju i ich funkcji w odniesieniu do aktualnych potrzeb, wyzwań i trendów;
- prowadzenie adekwatnej interwencji publicznej na każdym poziomie struktury państwa (komplementarność), ze szczególnym uwzględnieniem luki w finansowaniu;
- dążenie do uzyskania efektów synergii w ujęciu instytucjonalnym.

## O autorze

Dr **Marek Ignor** – z wykształcenia ekonomista. Doświadczony menadżer, przedsiębiorca i doradca. Współpracował lub doradzał w procesach restrukturyzacji i konsolidacji wielu przedsiębiorstw i instytucji. Ekspert, pomysłodawca i inicjator programów wspierania przedsiębiorczości, doskonale znający problematykę sektora MŚP. Przez ostatnie lata związany z obszarem funduszy publicznych finansujących przedsięwzięcia rozwojowe za pomocą instrumentów finansowych, w tym twórca i zarządzający przez blisko 6 lat Dolnośląskim Funduszem Rozwoju z aktywami przekraczającymi 400 mln zł. Od kilku lat doradza w obszarze instrumentów finansowych, zarządzania i rozwoju instytucjonalnego regionalnych funduszy rozwoju. Obecnie jako Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju koordynuje prace Stowarzyszenia, wspierając działania RFR na rzecz rozwoju regionalnego w Polsce.



# Pomorski Fundusz Rozwoju – gotowi na nowe otwarcie



**dr Magdalena Pronobis**

Wiceprezeska Zarządu, Pomorski Fundusz Rozwoju

**Mało kto wie, że idea regionalnego funduszu rozwoju narodziła się na Pomorzu. Początkowe ślady takiego pomysłu można odnaleźć w pierwszej strategii rozwoju województwa pomorskiego z 2000 roku i choć Pomorski Fundusz Rozwoju powstał ostatecznie dopiero w 2015 roku, to był on pierwszą taką instytucją w Polsce. Dziś – chcąc realizować nałożone nań zadania na miarę swojego potencjału – zupełnie nie mieści się w ramach nakreślonych nie tyle przez regulacje, co przez powszechną praktykę. Stale się rozwijamy i chcemy inspirować także inne regiony do podejmowania wysiłku tworzenia nowych standardów finansowania rozwoju regionalnego. Byłoby nam wszystkim łatwiej, gdyby otoczenie formalno-prawne nadążało za naszymi działaniami, a czasem nawet je wyprzedzało. Czego najbardziej potrzebują regionalne fundusze rozwoju do dalszego wzmocnienia swojej roli? Dlaczego warto im zaufać? Co w podejściu do przedsiębiorców różni je od instytucji sektora bankowego?**

W 2000 roku w pierwszej strategii rozwoju województwa pomorskiego<sup>1</sup> pojawia się deklaracja, że istotnym narzędziem rozwoju regionalnego jest oddziaływanie na rynek kapitału jako ten (obok rynków informacji, wiedzy, pracy i nieruchomości), który należy umacniać, a wręcz kreować. Uznano wówczas, że warunkiem pełnego wykorzystania instrumentów finansowych przez przedsiębiorstwa na Pomorzu jest m.in. odpowiednie nasycenie instytucjami organizującymi przepływ kapitału, w tym regionalnymi funduszami inwestycyjnymi.

W 2012 roku w drugiej strategii rozwoju województwa pomorskiego<sup>2</sup> stwierdzono, że wydzielenie Pomorskiego Funduszu Rozwoju, wspierającego realizację regionalnych programów strategicznych i przedsięwzięć kluczowych, mogłoby być jednym z rozwiązań służących wyraźnemu wyodrębnieniu środków, wieloletniemu planowaniu oraz wprowadzeniu efektywnych i przejrzystych procedur decyzyjnych w zakresie alokowania wydatków strategicznych.

W 2015 roku województwo pomorskie ustanawia Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o., którego celem – jak określono w umowie Spółki – jest zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację polityki rozwoju województwa pomorskiego poprzez interwencję publiczną o charakterze zwrotnym.

Dopiero później, bo w 2017 roku w *Ustawie o samorządzie województwa* wprowadzone zostaną przepisy mówiące wprost o regionalnych funduszach rozwoju (RFR-y), a w 2018 roku Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 określi je jako „istotny podmiot realizowania polityki rozwoju prowadzonej przez samorządy województw”.

<sup>1</sup> Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego przyjęta Uchwałą Nr 271/XXI/2000 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 3 lipca 2000 roku.

<sup>2</sup> Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 przyjęta Uchwałą nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 roku.

Obowiązująca strategia rozwoju województwa pomorskiego z 2021 roku<sup>3</sup> mówi już wprost, że jednym z kluczowych mechanizmów finansowania jej realizacji będą środki pozostające w dyspozycji Pomorskiego Funduszu Rozwoju. I tym właśnie, już na stałe, zajmuje się ta instytucja.

Działalność Pomorskiego Funduszu Rozwoju opiera się na dwóch filarach. Po pierwsze, współpracuje z instytucjami finansowymi (wybranymi na podstawie procedur przejrzystych i konkurencyjnych), którym w charakterze „hurtownika” przekazuje do dyspozycji środki, które następnie są przez nich dystrybuowane do małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na Pomorzu jako instrumenty dłużne i poręczeniowe. Po drugie, samodzielnie (bezpośrednio) udziela pożyczek wybranym inwestorom. Co ważne, finansowaniem objęte są w szczególności przedsięwzięcia infrastrukturalne o stosunkowo dużej wartości lub takie, których specyfika nie mieści się w standardowej ofercie bankowej, np. ze względu na podwyższone ryzyko lub nietypowy rodzaj podmiotu, który ubiega się o wsparcie. Projekty te jednak zawsze cechuje wspólna wartość – wielowymiarowe znaczenie dla rozwoju województwa lub lokalnej społeczności. Pomorski Fundusz Rozwoju zbudował wykwalifikowany zespół i opracował profesjonalne procedury, a jednocześnie zachowuje elastyczność i indywidualne podejście do klienta, czego często brakuje instytucjom sektora bankowego.

”

**Projekty wspierane przez Pomorski Fundusz Rozwoju zawsze cechuje wspólna wartość – wielowymiarowe znaczenie dla rozwoju województwa lub lokalnej społeczności. Choć decyzję o przyznaniu wsparcia poprzedza weryfikacja przez wykwalifikowany zespół przy wykorzystaniu odpowiednich procedur, to PFR zachowuje elastyczność i indywidualne podejście do klienta, czego często brakuje instytucjom sektora bankowego.**

Współpraca z pośrednikami finansowymi w latach 2016-2023 zaowocowała zakontraktowaniem do naszych partnerów kwoty pół miliarda złotych z przeznaczeniem na pożyczki i poręczenia dla MŚP. Wsparciem zostało objętych ponad 4 tys. przedsiębiorstw, z czego 18% stanowiły firmy młode, funkcjonujące na rynku krócej niż trzy lata. Zawarto 2725 umów na produkty dłużne w wysokości około 348,5 mln zł oraz 1289 umów na produkty gwarancyjne w wysokości około 158 mln zł.

W ramach drugiego filaru działalności PFR bezpośrednim wsparciem o charakterze dłużnym zostało objętych 19 przedsięwzięć zgłoszonych przez inwestorów o zróżnicowanej formie formalno-prawnej, realizujących projekty infrastrukturalne w miastach – ich łączna wartość wynosi ponad 130 mln zł.

Pomorski Fundusz Rozwoju, podobnie jak każdy funkcjonujący dziś RFR, w swojej działalności wykorzystuje środki, które powracają ze wsparcia zwrotnego, a które już wcześniej województwo zdecydowało się zaplanować w ramach dotychczasowych regionalnych programów operacyjnych (perspektywa 2007-2013, a niebawem również 2014-2020). Dodatkowo, Fundusz realizuje także dużą umowę o finansowaniu ze środków programu „Fundusze Europejskie dla Pomorza na lata 2021-2027” (97 mln euro).

To oznacza, że w perspektywie następnych dwóch lat kapitał, którym Pomorski Fundusz Rozwoju będzie zarządzał, może nawet przekroczyć 1,5 mld zł (dla porównania: dochody budżetu województwa pomorskiego w 2024 roku zaplanowano na poziomie 2,2 mld zł). Pomorski Fundusz Rozwoju daje więc szansę na zbudowanie regionalnego systemu wsparcia zwrotnego podporządkowanego realizacji strategii województwa – szczególnie w obliczu znaczącego obciążenia budżetu wydatkami związanymi z transportem i służbą zdrowia, co ogranicza potencjał kreowania impulsów rozwojowych w innych dziedzinach, a w szczególności jeśli chodzi o pobudzenie przedsiębiorczości (a także w obliczu niepewnej przyszłości unijnej polityki spójności w obecnym jej kształcie).

<sup>3</sup> Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 przyjęta Uchwałą nr 376/XXXI/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 kwietnia 2021 roku.



## **Pomorski Fundusz Rozwoju daje szansę na zbudowanie regionalnego systemu wsparcia zwrotnego podporządkowanego realizacji strategii województwa.**

W skali Polski RFR-y nadal są w fazie formacyjnej i wydaje się, że ich obecny „model biznesowy” nie jest ani docelowy, ani optymalny. Można jednak powiedzieć, że RFR-y są na fali, gdyż poprzednia unijna perspektywa finansowa 2014–2020, i ta obecna 2021–2027, łącznie przyniosą w przybliżeniu kolejne 15 mld zł przeznaczonych na interwencję o charakterze zwrotnym na poziomie regionalnym. Ponadto, jeśli taka będzie wola zarządów województw (a wydaje się, że powołanie RFR-u świadczy o myśleniu o tej instytucji w kategorii strategicznego dostawcy środków na cele rozwojowe), powyższa kwota będzie systematycznie zasilać zasoby będące w ich dyspozycji<sup>4</sup>. Dzisiejszy rozwój ma więc przede wszystkim charakter ekstensywny, oparty na pozyskiwaniu nowych środków, jednak należy zwrócić uwagę, że ta sytuacja nie będzie trwać w nieskończoność. Wobec tego ważne jest, aby bez uszczerbku dla swojej misji podjąć starania na rzecz odnalezienia ścieżki długofalowego rozwoju, co pozwoli zapobiec kurczeniu się zasobu, który został im przekazany.

RFR-y mają potencjał, aby w perspektywie średniookresowej wypracować mechanizmy samofinansowania się, a także wyjść odważnie poza rolę pasywnego dostawcy kapitału. Nie jest bowiem tak, że wszystkie przedsięwzięcia realizujące strategię województwa są jednocześnie niskodochodowe (czego dobrym przykładem jest m.in. zbrojenie i komercjalizacja terenów inwestycyjnych mające na celu przyciągnięcie nowych inwestorów do regionu). Warto, aby RFR-y, pozostające oczywiście w domenie użyteczności publicznej, korzystały w pełni z bogactwa możliwych struktur w obrocie gospodarczym – przystępując do spółek celowych, ustanawiając fundusze kapitałowe, wchodząc jako udziałowiec do publicznych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych (od lat cierpiących z powodu niskiej kapitalizacji) czy angażując się w partnerstwa publiczno-prywatne. I wreszcie, aby mogły łączyć środki z różnych źródeł (np. przez pozyskiwanie finansowania zewnętrznego na własną rękę czy też przyjmując w zarządzanie środki innych jednostek samorządu terytorialnego, dzięki czemu możliwa byłaby realizacja wspólnych celów).



## **Dzisiejszy rozwój RFR opiera się na pozyskiwaniu nowych środków, jednak należy zwrócić uwagę, że ta sytuacja nie będzie trwać w nieskończoność. Wobec tego należy podjąć starania na rzecz odnalezienia ścieżki długofalowego rozwoju, co pozwoli zapobiec kurczeniu się zasobu, który został przekazany województwom.**

Niestety, powracając do przykładu Pomorza, jeśli kapitał podstawowy PFR wynosi 2,8 mln zł, a zobowiązania wobec województwa to 600 mln zł, to mimo podejmowanych starań, właśnie ta konkretna relacja definiuje i ogranicza Spółkę najbardziej.

Ani przedsiębiorcy, ani urzędnicy nie powinni meandrować wśród zawiłości, ograniczeń i niedoregulowania działalności dzisiejszych RFR-ów w poszukiwaniu optymalnego modelu, który zabezpieczy województwo w finansowaniu kluczowych przedsięwzięć strategicznych na długie lata. Odpowiedzialność ustawodawców za ten stan rzeczy jest, według mnie, bezsporna.

<sup>4</sup> Co do zasady, do RFR-u trafiają środki powracające z projektów unijnych realizowanych przez inne podmioty. W zdecydowanej większości województw był to Bank Gospodarstwa Krajowego, w mniejszym stopniu Europejski Bank Inwestycyjny. Tylko w trzech województwach zdecydowano, aby projekt unijny (tzw. pierwszy obrót środkami przeznaczonymi na wsparcie zwrotne) realizowany był przez RFR – są to: Kujawsko-Pomorskie (514 mln zł), a od 2022 roku również Małopolska (63 mln zł) i Pomorskie (24 mln zł). Dwa ostatnie województwa zakontraktowały wyłącznie część środków otrzymanych w ramach programu REACT-EU, tj. dodatkowej puli pieniędzy dołączanej do polityki spójności w okresie 2014–2020, przeznaczonej na przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19.

I nie mam tu na myśli żadnej formy koordynacji działań RFR-ów na szczeblu centralnym – tak jak koordynacji zazwyczaj nie wymaga realizacja strategii rozwoju 16 województw, tak i te same województwa na pewno świetnie sobie poradzą w przypadku prowadzenia RFR-ów.

”

**Ani przedsiębiorcy, ani urzędnicy nie powinni meandrować wśród zawiłości, ograniczeń i niedoregulowania działalności dzisiejszych RFR-ów w poszukiwaniu optymalnego modelu, który zabezpieczy województwo w finansowaniu kluczowych przedsięwzięć strategicznych na długie lata. Odpowiedzialność ustawodawców za ten stan rzeczy jest, według mnie, bezsporna.**

W lipcu zeszłego roku – na łamach „Pomorskiego Thinklettera” – apelowałam o stworzenie ustawy o regionalnych funduszach rozwoju, co pozwoliłoby i regionom, i samym RFR-om śmiało rozwijać potencjał tych instytucji w warunkach dostatecznej pewności, że zamierzenia te są legalne i efektywne. Tymczasem może warto obdarzyć samorządy województw zaufaniem i np. stworzyć tzw. piaskownicę regulacyjną, dzięki czemu wszyscy ci, którzy są zaangażowani w rozwijanie tych instytucji, mogliby działać nieszablonowo w bezpiecznym środowisku?

Uważam, że Pomorski Fundusz Rozwoju, i zapewne niejeden inny RFR, jest już gotowy na bycie wszechstronnym. A wręcz jest już teraz zbyt wszechstronny, aby pasować do ram, które – trochę mimochodem, a trochę przez naszą ostrożność – „same się usztywniły i przyjęły”.

Może więc nowe warunki polityczne nadadzą impuls rozwiązaniom, które wzmocnią samorządy w ich dążeniu do zbudowania trwałych mechanizmów służących finansowaniu regionalnych strategii rozwoju?

### O autorce

Dr **Magdalena Pronobis** – absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, ekspertka z zakresu funduszy unijnych zajmująca się tą tematyką od 20 lat – w pierwszych latach jako doradczyni w consultingu europejskim, z samorządem województwa pomorskiego związana od 2013 roku. Kierowała zespołem odpowiedzialnym za programowanie i wdrażanie wsparcia zwrotnego na Pomorzu ze środków unijnych na lata 2014-2020. Z Pomorskim Funduszem Rozwoju Sp. z o.o. związana od samego początku jego istnienia, brała udział w jego tworzeniu i w budowaniu strategii rozwoju Spółki, od 2021 jako wiceprezesa.

**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu  
Województwa Pomorskiego

WSPIERAMY ROZWÓJ POMORZA



Teatr Wybrzeże

# Zmieniamy się z pomorskim

**4000**

sfinansowanych  
inwestycji

**540**

mln zł  
udzielonego  
wsparcia

**16**

punktów  
informacyjnych  
naszych partnerów  
w województwie  
pomorskim



Dowiedz się więcej [zpomorskim.pl](http://zpomorskim.pl)



# Wielkopolski Fundusz Rozwoju – dużo zależy od nas samych



**Wojciech Marcinkiewicz**

Prezes Zarządu, Wielkopolski Fundusz Rozwoju

**Największym wyzwaniem planowania rozwoju regionalnego jest odpowiedź na pytanie, jak sfinansować określone strategie i cele. W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR) wskazano istotne potrzeby, takie jak konieczność zwiększenia efektywności zarządzania systemem finansowania oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i stroną gospodarczą. Równocześnie podano, że bardzo istotną rolę w tym zakresie mogą spełnić regionalne fundusze rozwoju (RFR). Warto jednak zwrócić uwagę, że znaczenia tych instytucji nie ograniczono wyłącznie do dostawcy kapitału, ale wskazano także na funkcję koordynacyjną systemu wsparcia zwrotnego w województwach. Do tego należałoby dodać funkcję kreatora rozwiązań zapewniających synergiczność oraz partnera w rozmowach dotyczących działań programowych. Dopiero takie postrzeganie roli RFR pozwoli w pełni wykorzystać ich potencjał.**

Regiony, które w perspektywach finansowych 2007+ i 2014+ przeznaczyły pomoc unijną na instrumenty finansowe, teraz, za sprawą właściwego ukierunkowania środków zwróconych, mają potencjał do wpływania na swój rozwój społeczno-gospodarczy i niwelowania wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych. Samorząd Województwa Wielkopolskiego wykorzystał tę szansę i powierzył Wielkopolskiemu Funduszowi Rozwoju (WFR) zarządzanie zwracanymi środkami, dzięki czemu w regionie stworzony został mechanizm długofalowego finansowania, który będzie szczególnie ważny po wyczerpaniu funduszy UE.

RFR, mimo że są stosunkowo nowymi podmiotami, już teraz łącznie zarządzają pokaźną pulą środków. W WFR to kwota przekraczająca 892 mln zł. Od 2018 r. z tej oferty skorzystało ponad 4380 podmiotów. Wsparcie wydatnie wpłynęło na realizację lokalnej strategii rozwoju poprzez skupienie się na jej zasadniczych celach. Pomoc przeznaczana jest na rozwój sektora MŚP i obszarów miejskich, ale, co istotne, każdorazowo niwelować ma tzw. białe plamy na mapie rozwojowej województwa (np. w zakresie przekroczonych norm zanieczyszczeń powietrza) lub wspierać obszary szczególnie pożądane z punktu widzenia spójności wewnątrzregionalnej. Doświadczenia te przekonują, że kluczowe staje się konstruowanie takich mechanizmów wsparcia, które stymulują nowe inwestycje oraz zaangażowanie kapitału prywatnego. Współpraca między sektorami, podkreślona w KSRR, z pewnością może być osiągnięta poprzez wykorzystanie instrumentów finansowych, czego przykładem jest, oferowana przez WFR, Pożyczka Regionalna zapewniająca środki obrotowe przy kontraktach zawieranych w ramach prawa zamówień publicznych. Pożyczka stanowi odpowiedź na zgłaszane przez JST trudności w pozyskiwaniu od lokalnych przedsiębiorców ofert w postępowaniach przetargowych oraz na sygnalizowane przez MŚP trudności płynnościowe w trakcie realizacji zamówień publicznych. Kreowania podobnych rozwiązań nie można oczekiwać od podmiotów komercyjnych nastawionych na zysk, a nie na poszukiwanie płaszczyzn współpracy.



**Nasze doświadczenia pokazują, że kluczowe staje się konstruowanie takich mechanizmów wsparcia, które stymulują inwestycje i zaangażowanie kapitału prywatnego.**

Skuteczne wspomaganie rozwoju regionu wymaga czasu, finansów, ale także wykwalifikowanej kadry posiadającej szerokie spektrum wiedzy i doświadczenia. Niezbędna jest znajomość zasad funkcjonowania administracji, sektora prywatnego, funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, instytucji bankowych, ale także mechanizmów dystrybucji środków publicznych z różnych źródeł. RFR taki kapitał posiadają, stąd mogą stymulować powstawanie rozwiązań innowacyjnych poprzez zarówno dostarczanie finansowania, jak i przyczynianie się do tworzenia oferty doradczej, która ułatwiłaby wykorzystanie ich ograniczonych zasobów w najbardziej efektywny sposób. Stosowane w funduszach UE okresy kwalifikowalności wydatków spowodowały, że oprócz implementacji zasady komplementarności, wypracowano mechanizmy wspierające absorpcję środków unijnych. W przypadku Wielkopolski były to Linie Finansowe skierowane do pośredników finansowych, którzy byli zaangażowani w dystrybucję finansów z Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych. Opracowany przez WFR mechanizm, z powodzeniem zaadoptowany przez inne RFR, umożliwił sprawne wykorzystanie środków unijnych, co w przypadku instrumentów finansowych jest o tyle istotne, że zasoby te będą dalej krążyć w regionalnym mechanizmie finansowania rozwoju. Można się pokusić o tezę, że podobne rozwiązania będą pożądane także w bieżącej perspektywie finansowej.



**Skuteczne wspomaganie rozwoju regionu wymaga czasu, finansów, ale także wykwalifikowanej kadry posiadającej szerokie spektrum wiedzy i doświadczenia. Niezbędna jest znajomość zasad funkcjonowania administracji, sektora prywatnego, funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, instytucji bankowych, ale także mechanizmów dystrybucji środków publicznych z różnych źródeł.**

### **Przepływ wiedzy w procesie identyfikacji potrzeb interesariuszy**

Realizację misji WFR, opartej o kompensowanie luki kapitałowej, uzupełniamy staraniami o „budowę mostów” pomiędzy wojewódzką administracją samorządową a przedsiębiorcami, JST, pozostałymi instytucjami publicznymi, w tym edukacyjnymi i kulturalnymi, czy organizacjami pozarządowymi. Dbamy o jak najlepszą komunikację pomiędzy tymi podmiotami, dostarczając im pakiet wiedzy niezbędnej w prowadzeniu codziennej działalności. Strumienie komunikacji budujemy wokół trzech filarów mających ścisły związek z profilem naszej oferty pomocy finansowej. Są to obszary: biznesowy, ekspansji zagranicznej oraz zrównoważonego rozwoju (cieszący się coraz większym zainteresowaniem firm). Organizujemy autorskie cykle konferencji, webinarów, konsultacje ekspertów WFR, aktywnie prowadzimy media własne – stronę internetową, kanały w social mediach, blog, a także newsletter<sup>1</sup>.

Wiodącym cyklem informacyjnym jest seria webinarów i konferencji organizowanych na terenie całego województwa o tematyce finansowo-biznesowej. Odbiorcy uzyskują wiedzę o możliwościach montażu finansowego budżetu swoich projektów rozwojowych w oparciu o oferowane przez nas instrumenty pomocowe. Zwracamy też uwagę na komplementarność tychże wobec systemu dotacyjnego funduszy UE, który odbiorcy również mogą poznać na naszych wydarzeniach. Nie brakuje również tematyki zamówień publicznych,

<sup>1</sup> Wielkopolski Fundusz Rozwoju dotychczas dostarczył różnorodnym interesariuszom ponad 150 wydarzeń informacyjno-promocyjnych dla tysięcy uczestników. Dla przykładu, w 2023 roku było to 30 wydarzeń, które osiągnęły zasięg na poziomie przekraczającym 4700 odbiorców. Z konferencyjnym portfolio można zapoznać się tutaj: <https://www.wfr.org.pl/wydarzenia/>.

prezentacji wsparcia finansowego innych wojewódzkich samorządowych jednostek czy współpracujących z nami pośredników. Reagowaliśmy i reagujemy na bieżąco na zmieniające się okoliczności. Przykładowo, w odpowiedzi na dotykające w ostatnich latach wielkopolskich przedsiębiorców częste i szerokie zmiany w systemie podatkowym, we współpracy z ekspertami przybliżaliśmy podczas naszych spotkań, zarówno online, jak i w formie stacjonarnej, meandry polskich podatków.

”

**Reagujemy na bieżące potrzeby interesariuszy. Dostarczamy aktualną wiedzę o możliwościach montażu finansowego budżetu projektów rozwojowych w oparciu o oferowane przez nas instrumenty pomocowe. Zwracamy też uwagę na komplementarność tychże wobec systemu dotacyjnego funduszy UE.**

Ponieważ oferujemy środki na rozpoczęcie czy rozwój działalności za granicą, uznaliśmy za naturalne informowanie również o tym, jakie są ramy funkcjonowania na danym rynku – prawne, fiskalne, gospodarcze. Dzięki temu interesariuszom zapewniamy nie tylko środki na cele inwestycyjne lub obrotowe związane z rozwojem eksportu, ale i niezbędną wiedzę o międzynarodowej wymianie handlowej. Obejmuje ona również informacje na temat oferty wsparcia współpracujących z nami instytucji, specjalizujących się w pomocy przy wchodzeniu na obce rynki, w tym także Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, który aktywnie działa w omawianym zakresie.

Przy współpracy z naszymi partnerami nie może również zabraknąć tematyki ESG. Coraz więcej i częściej mówimy obecnie o kryzysie klimatycznym oraz skutkach, jakie odczuwają ze względu na niego przedsiębiorcy. Wdrożone w WFR trzy edycje Pożyczki EKOenergetycznej pozwalają przedsiębiorcom na bardzo preferencyjnych zasadach przeprowadzić inwestycje w omawianym obszarze. Jednocześnie dostarczamy sektorowi MŚP i JST wiedzy, jak osiągać cele biznesowe w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem.

### **Ważny potencjał instytucjonalny**

To, w jakim zakresie RFR będą przyczyniały się do rozwoju regionu, w dużej mierze zależy będzie od tego, w jak dużym stopniu będą one mogły swobodnie realizować swoje działania, kierując się zidentyfikowanymi potrzebami grup docelowych. Od postawy przyjętej przez przedstawicieli władz regionalnych, ale także od wizji rozwoju RFR prezentowanej przez same Fundusze, będzie zależało, jak duży wpływ będą one miały na tworzenie warunków sprzyjających przedsiębiorczości i spójności społeczno-ekonomicznej regionów.

”

**To od postawy przyjętej przez przedstawicieli władz regionalnych, ale także od wizji rozwoju RFR prezentowanej przez same Fundusze, będzie zależało, jak duży wpływ będą one miały na tworzenie warunków sprzyjających przedsiębiorczości i spójności społeczno-ekonomicznej regionów.**

RFR należy postrzegać jako podmioty posiadające odpowiednie kompetencje do koordynowania systemu finansowania zwrotnego w regionach. Już dały się poznać jako prężnie działające instytucje urzeczywistniające cele rozwojowe poszczególnych regionów, a ze swym potencjałem kapitałowym i ludzkim oraz umiejętnością dostrzegania synergii i budowania płaszczyzn współpracy stanowią ważny element systemu instytucjonalnego, wspierającego realizację polityki regionalnej w Polsce.



## Wielkopolski Fundusz Rozwoju

**ponad 4380**

wspartych finansowo  
podmiotów

**ponad 8250**

udzielonych pożyczek  
i instrumentów zabezpieczających

**6 lat**

wdrażania instrumentów  
finansowych

**892 mln zł**

zarządzana  
pula środków

**17**

instrumentów  
finansowych

### O autorze

**Wojciech Marcinkiewicz** – ekspert ds. rynków finansowych z ponad 30-letnim doświadczeniem w bankowości i na rynku kapitałowym. Licencjonowany makler papierów wartościowych. Od 2009 roku specjalizuje się w unijnych instrumentach zwrotnych. Pionier wprowadzania w Polsce inicjatywy JEREMIE, menedżer zespołów wdrażających gamę produktów finansowych opartych o tę inicjatywę. Organizator paneli eksperckich, zespołów operacyjnych ds. instrumentów zwrotnych tworzonych z instytucjami rządowymi i agendami Unii Europejskiej. Członek Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju.

# Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju – jak wydatkować i nadal mieć środki?



**Kamila Radziecka**

Prezes Zarządu, Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju

**Spółeczności lokalne i regionalne najlepiej funkcjonują wtedy, kiedy się samozarządzają. Pociąga to jednak za sobą odpowiedzialność za zapewnienie ciągłości działania oraz rodzi inne wyzwania – potrzeb jest dużo, a środków zawsze za mało. Konieczne są takie decyzje, które zminimalizują utratę kapitału i zapewnią tym samym ciągłość finansowania inwestycji rozwojowych w regionie. I tu właśnie pojawia się dylemat: co zrobić, żeby wydać, a jednak mieć? W jaki sposób dystrybuować środki unijne? Jak z tym problemem radzi sobie Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju?**

W zdecydowanej większości polskich regionów zostały już powołane regionalne fundusze rozwoju (RFR), umocowano je w stosownych dokumentach strategicznych i wyposażono w określone zasoby finansowe. Ich schemat instytucjonalny, organizacyjny i kompetencyjny w poszczególnych województwach bardzo się różni. Różnice pomiędzy tymi instytucjami wynikają jednak w dużym stopniu z troski o to, aby środki pieniężne trafiały na rynek tam, gdzie zdiagnozowano jego zawodność i brak możliwości inwestowania w rozumieniu komercyjnym.

Środowisko regionalnych funduszy rozwoju różni także skala działania, zarówno pod względem alokacji środków, jak i źródeł powierzonego kapitału. Do tej pory prawie wszystkie regionalne fundusze rozwoju zajmowały się dystrybucją byłych środków unijnych o charakterze zwrotnym, które – po co najmniej jednokrotnym wykorzystaniu – traciły, co do zasady, atrybut pieniądza europejskiego, lecz bynajmniej nie publicznego. Tak funkcjonowały wszystkie fundusze rozwoju, poza jednym: Kujawsko-Pomorskim Funduszem Rozwoju sp. z o.o.

W województwie kujawsko-pomorskim działanie wyprzedziło uregulowania legislacyjne i formalne zapisy w dokumentach strategicznych. Od samego początku zaczęliśmy od „najtrudniejszego” pieniądza, czyli unijnego. I nie myśleliśmy wtedy o wyodrębnionej strukturze instytucjonalnej, ale o zbudowaniu kompetencji – zaczynając od dalszego, efektywnego działania.

W naszym regionie fundusz rozwoju – w dzisiejszym rozumieniu funkcjonalnym – działa już od 2010 roku, czyli od pierwszej pełnej perspektywy finansowej dla Polski na lata 2007–2013, w której zarządy województw stały się pełnoprawnymi instytucjami zarządzającymi dla regionalnych programów operacyjnych. To wtedy właśnie, w strukturze ówczesnego regionalnego funduszu pożyczkowego, powstały podwaliny do zarządzania funduszem powierniczym, poprzez podpisanie pierwszej w skali kraju unijnej umowy na zwrotne finansowanie MŚP z podmiotem regionalnym, w odróżnieniu od innych województw, gdzie taką rolę pełnił Bank Gospodarstwa Krajowego. Wówczas do dyspozycji regionalnego funduszu powierniczego pozostawiono 40 mln zł.

Po pozytywnych efektach realizacji tej umowy, władze regionu w 2016 r. powołały do życia spółkę Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju i w 2017 r. powierzyły jej kapitał w kwocie ponad 650 mln zł, z czego 469 mln zł to finansowanie unijne z regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020, także przeznaczone na wsparcie MŚP. Od 2010 roku z tych środków sfinansowano ponad trzy tysiące umów pożyczkowych i poręczeniowych wspierających inwestycje w rozwój MŚP.



**Kapitał powierzony KPFR na lata 2021-2027 to 1,6 mld zł, w tym 830 mln zł wdrażanych w ramach kolejnego projektu unijnego. Od teraz finansujemy nie tylko MŚP, ale także jednostki samorządu terytorialnego, inne podmioty działające w sferze publicznej, wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, a zakres wsparcia poszerzamy o odnawialne źródła energii, termomodernizację budynków czy gospodarkę obiegu zamkniętego.**

Dziś jesteśmy na starcie kolejnej europejskiej siedmiolatki, czyli 2021-2027. I konsekwentnie podejmujemy nowe wyzwania. Aktualnie kapitał powierzony KPFR to już 1,6 mld zł, w tym 830 mln zł wdrażanych w ramach kolejnego projektu unijnego. Od teraz finansujemy nie tylko MŚP, ale także jednostki samorządu terytorialnego, inne podmioty działające w sferze publicznej, wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, a zakres wsparcia poszerzamy o odnawialne źródła energii, termomodernizację budynków czy gospodarkę obiegu zamkniętego. Uzupełniamy także swoje portfolio o bezpośrednie finansowanie inwestycji/programów regionalnych istotnych dla rozwoju województwa.

Ten krótki rys historyczny pokazuje, że chcieć to móc, że ambitne cele prowadzą do satysfakcjonujących efektów, że samorządy potrafią się dobrze samo(z)arządzić. Inwestycja w kompetencje szeroko rozumianej administracji regionalnej poprzez stawianie jej coraz wyższej poprzeczki po prostu się opłaca – daje władzom województw możliwości zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej.

Prawdopodobnie większość regionalnych funduszy rozwoju będzie rosła w siłę w miarę powierzenia kolejnych środków postunijnych z zakończonej właśnie perspektywy 2014-2020. Ze względu na mniejsze ograniczenia formalno-prawne, stanowią one doskonałe źródło finansowania inwestycji regionalnych, także w obszarach ważnych społecznie czy tworzących sprzyjające warunki do rozwoju województw. Środki te mogą także znacząco wspomóc czy wręcz umożliwić w niektórych przypadkach realizację zadań współfinansowanych z brukselskiego budżetu poprzez odpowiedni montaż finansowy. Wykorzystanie funduszu powierniczego do: uzupełnienia wkładu własnego, wymaganego co do zasady w każdym unijnym projekcie, finansowania elementów niemożliwych do pokrycia z bieżących dotacji, a niezbędnych do osiągnięcia założonych efektów, czy wsparcia pomostowego do czasu refundacji poniesionych wydatków, daje nie tylko możliwość wykonania projektu, ale także, w określonych przypadkach, zmniejsza poziom wskaźnika zadłużenia w budżecie. Ma to fundamentalne znaczenie przy realizacji trzeciej już unijnej perspektywy finansowej, ponieważ rezerwy samorządów, do tej pory bardzo aktywnych w pozyskiwaniu dotacji europejskich na wskaźniku zadłużenia, w niektórych przypadkach już nie ma. W tej sytuacji mamy zatem do czynienia z kilkoma pozytywnymi efektami zaangażowania środków z tzw. re-użycia 2014-2020 jednocześnie. Warto wziąć pod uwagę właśnie taki scenariusz przeznaczenia tego kapitału, ze względu na istotny efekt synergii i skumulowanych rezultatów.



**Wykorzystanie funduszu powierniczego do uzupełnienia wkładu własnego, finansowania elementów niemożliwych do pokrycia z bieżących dotacji czy wsparcia pomostowego do czasu refundacji poniesionych wydatków daje nie tylko możliwość wykonania projektu, ale także zmniejsza poziom wskaźnika zadłużenia w budżecie.**

Bez względu na realizowane cele, nie możemy zapomnieć o efektywności wykorzystywania tego kapitału, czyli o takim podejmowaniu decyzji, które minimalizując jego utratę, zapewniają tym samym ciągłość finansowania inwestycji rozwojowych w regionie. W tym miejscu wróćmy do tytułowego pytania: jak wydatkować i nadal mieć środki?

Zastosowanie zwrotnego mechanizmu finansowania inwestycji regionalnych pozwala wydać i nadal mieć. Preferencyjne warunki pożyczek, w tym niższe od rynkowego oprocentowanie, adekwatnie długi do zakresu inwestycji okres spłaty i karencja dają możliwość takiego skonfigurowania warunków zwrotu pożyczonych funduszy, żeby stały się one akceptowalne dla większości budżetów. I, co najważniejsze, zapewniają wpływ zasobów i sukcesywne finansowanie kolejnych ważnych dla mieszkańców regionu przedsięwzięć.

”

**Zastosowanie zwrotnego mechanizmu finansowania inwestycji regionalnych pozwala wydać i nadal mieć. Preferencyjne warunki pożyczek, w tym niższe od rynkowego oprocentowanie, adekwatnie długi do zakresu inwestycji okres spłaty i karencja dają możliwość takiego skonfigurowania warunków zwrotu pożyczonych funduszy, żeby stały się one akceptowalne dla większości budżetów.**

Rozpędzamy się teraz na dobre z wdrażaniem perspektywy 2021-2027, przybywa środków z zakończonych już programów 2014-2020, ale to nie wszystkie potencjały dostępne dla regionalnych funduszy rozwoju. Na szczególną uwagę, w tym w kontekście finansowania inwestycji regionalnych, zasługuje nareszcie uruchomiony i poddawany właśnie rewizji Krajowy Plan Odbudowy. Regionalne fundusze rozwoju już w 2021 roku zgłaszały akces do systemu dystrybucji środków pożyczkowych z tego programu w regionach. Proponowaliśmy stworzenie platformy współpracy między regionami a rządem, której zadaniem byłoby wypracowanie zasad i warunków wdrażania pożyczek w poszczególnych regionach na cele określone w KPO i strategiach wojewódzkich. Wówczas nie zauważono naszego potencjału ani doświadczenia. Liczymy na to, że tym razem będzie inaczej.

## O autorce

**Kamila Radziecka** – menadżer, praktyk, wdrożeniowiec. W latach 2008-2017 jako dyrektor departamentu w Urzędzie Marszałkowskim odpowiadała za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013. Od lutego 2018 roku Prezes Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o. Członek wielu zespołów i grup eksperckich związanych ze środkami europejskimi i rozwojem regionalnym, w tym zajmujących się tworzeniem regionalnych strategii rozwoju, innowacyjności, inteligentnych specjalizacji, regionalnych programów operacyjnych. Jako współzałożycielka i członek Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju, czynnie bierze udział w działaniach na rzecz rozwoju i popularyzacji instrumentów zwrotnych w oparciu o Regionalne Fundusze Rozwoju.



Fundusze Europejskie  
dla Kujaw i Pomorza



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



Samorząd Województwa  
Kujawsko-Pomorskiego

Samorząd Województwa  
Kujawsko-Pomorskiego



Urząd Marszałkowski  
Województwa  
Kujawsko-Pomorskiego  
w Toruniu

Współfinansowano ze środków  
pozostających w dyspozycji  
Samorządu Województwa  
Kujawsko-Pomorskiego

# Podlaski Fundusz Rozwoju – wiarygodny partner na niepewną przyszłość



**Artur Duda**

Prezes Zarządu, Podlaski Fundusz Rozwoju

**W ostatnich latach władze samorządowe województwa podlaskiego z dużym zaangażowaniem podeszły do budowania spójności społeczno-gospodarczej regionu. Mając świadomość wyzwań związanych m.in. z peryferyjnością Podlaskiego, problemem starzejącego się społeczeństwa czy niedostatecznym poziomem przedsiębiorczości regionu, robią wszystko, by należycie wykorzystać dostępne im zasoby rozwojowe. Jak zoptymalizować ich dystrybucję? Co Podlaski Fundusz Rozwoju oferuje firmom? Jakie są cele województwa podlaskiego i szanse do wykorzystania w przyszłości?**

Jak można przeczytać we wprowadzeniu do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030): „potencjały województw i bariery rozwojowe poszczególnych obszarów Polski są zróżnicowane i nierównomiernie rozłożone. To daje pole do aktywności instytucji publicznych w tworzeniu warunków do zapewnienia spójności społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej oraz efektywnego wykorzystania zasobów rozwojowych wszystkich regionów”.

Samorząd Województwa Podlaskiego podjął szereg działań, aby wspomniane w KSRR 2030 „pole do aktywności” wypełnić działaniami mającymi na celu zbudowanie długotrwałego systemu instytucjonalnego, który wspiera toczący się proces osiągnięcia spójności regionu z resztą kraju oraz innymi regionami Unii Europejskiej. Przy czym odbywa się to tak, aby dostępne zasoby rozwojowe były optymalnie dopasowane do, diagnozowanego na bieżąco, zapotrzebowania oraz identyfikowanych sytuacji problemowych.

Przykładem takiego działania władz regionu było stworzenie Podlaskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o. (PFR), który pełni rolę Regionalnego Funduszu Rozwoju. PFR zagospodarował istotną lukę, oferując niekomercyjne finansowanie rozwoju przedsiębiorstw w województwie podlaskim w latach trudnych doświadczeń, negatywnie wpływających na region (COVID-19, wojna w Ukrainie, inflacja). Zasoby prorozwojowe w województwie podlaskim to:

- program regionalny „Fundusze Europejskie dla Podlaskiego 2021-2027”, w tym właśnie uruchamiane instrumenty finansowe, dla których funkcję menadżera pełni Bank Gospodarstwa Krajowego;
- środki z instrumentów finansowych z okresu programowania 2007-2013 – już powierzone w formule zamówienia *in-house* Podlaskiemu Funduszowi Rozwoju sp. z o.o.;
- środki z instrumentów finansowych w ramach RPO WP<sup>1</sup> 2014-2020, dla których funkcję menadżera pełni Bank Gospodarstwa Krajowego, udostępniane przedsiębiorcom w województwie podlaskim przez działających w Podlaskiem pośredników finansowych;
- środki unijne z programów krajowych oraz z programu „Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej”.

<sup>1</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego – dop. red.

## „Punkt startu”

W Planie rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o inteligentne specjalizacje województwa podlaskiego 2021-2027+ RIS3 2027+ można przeczytać: „chcąc przełamać bariery peryferyjności, zapóźnienia oraz niskiego poziomu przedsiębiorczości i innowacyjności, województwo podlaskie musi unowocześnić podejście do innowacji. Proces przedsiębiorczego odkrywania przyniósł koncentrację na czterech kierunkach działań. Rozwój specjalizacji oraz pozostałych aktywności przedsiębiorstw będzie w dużej mierze zależał od wzrostu jakości kapitału ludzkiego w obszarze innowacji, co jest podstawą do wzrostu poziomu przedsiębiorczości oraz wzrostu konkurencyjności”.

Kontynuując tą myśl, warto zadać pytanie – na jakim etapie budowania spójności społeczno-gospodarczej jest województwo podlaskie w 2024 roku? Zgodnie z *Regional Innovation Scoreboard 2021*, Podlaskie zajmuje 212. miejsce wśród regionów UE, przez co zostało zaliczone do grupy najsłabszej, czyli wschodzących innowatorów. Warto jednak zaznaczyć, że województwo podlaskie uplasowało się w tym rankingu przed następującymi polskimi województwami: kujawsko-pomorskim, opolskim, lubuskim, zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim oraz mazowieckim (regionalnym).

Jeśli chodzi o KSRR 2030, to odniesienia do województwa podlaskiego pojawiają się w niej 14 razy<sup>2</sup>. Pierwsza wzmianka dotyczy problemu starzenia się społeczeństwa, którego kumulacja zbliża się z mniejszym bądź większym nasileniem do wszystkich województw. Inną zidentyfikowaną tam słabością województwa jest niska liczba przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców. Kolejną – stosunkowo duża liczba gmin zakwalifikowanych w kategorii obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Z drugiej strony, w KSRR 2030 dostrzeżono, że w Podlaskiem miał miejsce w ostatnich latach znaczny wzrost nakładów na B+R. Nasz region znajduje się w gronie czterech liderujących w tym rankingu województw. Z pewnością warto zrobić wszystko co się da, aby ten pozytywny trend utrzymać, co poskutkuje rychłym awansem Podlaskiego w *Regional Innovation Scoreboard*.



**W KSRR 2030 dostrzeżono, że w Podlaskiem miał miejsce w ostatnich latach znaczny wzrost nakładów na B+R. Nasz region znajduje się w gronie czterech liderujących w tym rankingu województw. Z pewnością warto zrobić wszystko co się da, aby ten pozytywny trend utrzymać, co poskutkuje rychłym awansem Podlaskiego w *Regional Innovation Scoreboard*.**

### Jak zoptymalizować wykorzystanie zasobów rozwojowych?

KSRR 2030 wskazuje na nowe wyzwania stojące przed polityką regionalną, które powodują konieczność wprowadzenia bardziej zasadniczych niż do tej pory zmian w jej funkcjonowaniu. Postulowane zdecydowane odejście od wspierania całego kraju czy regionów w jednolity sposób na rzecz większego zróżnicowania interwencji (w zależności od problemów i potencjałów poszczególnych obszarów) w pełni wpisuje się w oczekiwania mieszkańców Podlaskiego. Konieczne jest kontynuowanie dobrych praktyk, jakimi były mechanizmy tworzone oddolnie, np. ZIT<sup>3</sup> czy RLKS<sup>4</sup>, przy jednoczesnych zachętach do eksperymentowania.

Kolejnym aspektem podnoszonym przez KSRR 2030 jest potrzeba rozpoczęcia działań, mających na celu przygotowanie się do spodziewanego zmniejszenia nakładów na politykę spójności. Aby zbudować efektywny system krajowej polityki regionalnej, należy wprowadzić mechanizmy terytorialnego ukierunkowania

<sup>2</sup> Jeszcze częściej problematyka Podlaskiego opisywana była była w dokumencie: *Wspólne obszary inteligentnych specjalizacji regionów Polski Wschodniej*.

<sup>3</sup> Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – dop. red.

<sup>4</sup> Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność – dop. red.

wybranych instrumentów sektorowych (resortowych) i wdrażania ich w formie kontraktowej (kontrakt sektorowy). Bardzo pozytywną rzeczą jest uwzględnienie przez KSRR 2030 pochodzących z UE środków zwrotnych w kontekście ich ponownego użycia oraz roli regionalnych funduszy rozwoju jako instytucji, którym powierzane jest zarządzanie tymi środkami. Ostatnie dwie perspektywy pozwoliły zbudować nowy sektor instytucji dystrybuujących w regionach zasoby rozwojowe. Wzrost nakładów na instrumenty finansowe w województwie podlaskim przedstawia się następująco:

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2007-2013	160 mln zł	Produkty: pożyczki, poręczenia dla MŚP. Stan obecny: powierzenie Podlaskiemu Funduszowi Rozwoju.
Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020	226,9 mln zł	Produkty: pożyczki, poręczenia, efektywność energetyczna i OZE, pożyczki dla zakładających firmy. Stan obecny: przygotowywanie strategii wyjścia, która umożliwi powierzenie Podlaskiem Funduszowi Rozwoju.
Fundusze Europejskie dla Podlaskiego 2021-2027	175 mln zł	Produkty: pożyczki na innowacje i cyfryzacje, poręczenia, efektywność energetyczna i OZE. Stan obecny: uruchomienie pierwszych produktów u pośredników finansowych. Środki powierzone BGK jako Menadżerowi Funduszu.



**Zdecydowane odejście od wspierania całego kraju czy regionów w jednolity sposób na rzecz większego zróżnicowania interwencji (w zależności od problemów i potencjałów poszczególnych obszarów) w pełni wpisuje się w oczekiwania mieszkańców Podlaskiego. Konieczne jest kontynuowanie dobrych praktyk, jakimi były mechanizmy tworzone oddolnie, przy jednoczesnych zachętach do eksperymentowania.**

### **Podlaski Fundusz Rozwoju – oferta dla firm**

Mimo ograniczeń wynikających z kwoty dotychczas powierzonych PFR środków, uruchomiliśmy produkty finansowe, które zostały dopasowane do dynamiki pojawiających się zjawisk gospodarczych:

- pożyczka obrotowa – od 10 tys. do 1,5 mln zł na 60 m-cy;
- pożyczka eksportowa – od 10 tys. do 500 tys. zł na 72 m-cy;
- pożyczka na nieruchomości – od 10 tys. do 3 mln na 180 m-cy;
- pożyczka inwestycyjna – do 2 mln zł na 96 m-cy;
- pożyczka konsolidacyjna – do 3 mln do 120 m-cy; cel: spłata zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz na dowolny cel związany z prowadzoną działalnością gospodarczą (max. 10% spłacanych zobowiązań);
- pożyczka antyinflacyjna z pomocą *de minimis* – do 5 mln zł; oprocentowanie stałe 5% w skali roku; okres kredytowania do 72 m-cy; cele: inwestycyjno-obrotowe nakierowane na przeciwdziałanie skutkom podwyższonej inflacji;
- pożyczka nadzwyczajna z pomocą *de minimis* – do miliona zł; okres kredytowania do 72 m-cy; oprocentowanie stałe 1,5% w skali roku; cele: inwestycyjne, inwestycyjno-obrotowe i obrotowe związane z odbudową miejsc pracy (zachowaniu ciągłości działania przedsiębiorcy) po zajściu zdarzeń losowych.

## Co przyniesie przyszłość?

Jako Podlaski Fundusz Rozwoju zdajemy sobie sprawę, że przed nami istotna zmiana, jeśli chodzi o skalę naszej działalności. Powierzenie PFR, w formie zamówienia *in-house* przez Samorząd Województwa Podlaskiego, środków zaangażowanych w instrumenty finansowe z perspektywy 2014-2020 będzie kolejnym krokiem w rozwoju naszej działalności. Oznacza to dla PFR:

- większą alokację na istniejące produkty finansowe;
- opracowanie nowych produktów finansowych;
- rozwój spółki – większa liczba pracowników, większa baza administracyjno-infrastrukturalna;
- rozważane rozszerzenie działalności o dystrybucję instrumentów finansowych poprzez pośredników finansowych.

Podlaski Fundusz Rozwoju, współpracując za pośrednictwem ponadregionalnej platformy, jaką jest Ogólnopolskie Stowarzyszenie Regionalnych Funduszy Rozwoju, z siostrzanymi podmiotami z innych województw, jest instytucją, która może odegrać niebagatelną rolę w opisanym systemie realizacji KSRR 2030. System ten ma służyć wdrożeniu zasad oraz określonych w tym dokumencie celów polityki regionalnej do 2030 r., co w wymiarze deklaracyjnym przyjmowane jest przez PFR pozytywnie. Jednak „diabeł tkwi w szczegółach” i aż prosi się o wypracowanie jakiegoś dokumentu wykonawczego do KSRR 2030, który wskaże mechanizmy koordynacji czy nawet propozycję konkretnych wspólnych działań, angażujących wszystkie opisane podmioty na poszczególnych szczeblach.

”

**Aż się prosi, aby w ślad za pozytywnymi deklaracjami celów polityki regionalnej zawartymi w KSRR 2030 udało się wypracować dokument wykonawczy, który wskaże mechanizmy koordynacji czy nawet propozycję konkretnych wspólnych działań, angażujących wszystkie opisane podmioty na poszczególnych szczeblach.**

Realizacja kompleksowej interwencji publicznej wiąże się, jak wskazuje KSRR 2030, ze sprawnie funkcjonującymi podmiotami publicznymi na różnych poziomach zarządzania – określeniem ich zadań, wzajemnych relacji czy odpowiedzialności związanych z zarządzaniem rozwojem. Więc PFR, jak i zapewne większość środowiska Regionalnych Funduszy Rozwoju (ma je prawie każde województwo), chętnie podda dyskusji konkretne propozycje takich rozwiązań – jest też gotowy zaproponować własne.

Cały sektor Regionalnych Funduszy Rozwoju powinien być traktowany jako element spójnego systemu nowych, niekanibalizujących innych istniejących ofert, prorozwojowych instrumentów wsparcia, które pomogą uodpornić polską gospodarkę na spodziewane uszczuplenie polityki spójności UE po 2027 roku<sup>5</sup>. Przyszłe instrumenty wsparcia mogłyby powstawać w porozumieniu między stroną rządową, samorządem województwa oraz samorządami niższych szczebli i działać na zasadach montażu finansowego z wkładami: rządu i Grupy PFR, samorządów i funduszy rozwoju. Dzięki zbudowanym sieciom dystrybucyjno-sprzedazowym, Podlaski Fundusz Rozwojowy jest gotowy do tego, aby w przyszłości skutecznie dystrybuować i rozliczać tego typu wsparcie.

<sup>5</sup> Jak można przeczytać w KSRR 2030: „Budowa efektywnego systemu finansowania inwestycji rozwojowych wymaga stosowania różnych form wsparcia adekwatnych do specyfiki realizowanych przedsięwzięć, oczekiwanych rezultatów z ich realizacji, a także statusu podmiotów, które są odpowiedzialne za realizację tych przedsięwzięć korzystających przy tym ze wsparcia ze środków publicznych”.



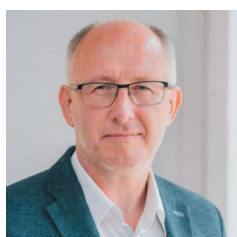


**Cały sektor regionalnych funduszy rozwoju powinien być traktowany jako element spójnego systemu nowych, niekanibalizujących innych istniejących ofert, prorozwojowych instrumentów wsparcia, które pomogą uodpornić polską gospodarkę na spodziewane uszczuplenie polityki spójności UE po 2027 roku. Dzięki zbudowanym sieciom dystrybucyjno-sprzedazowym, Podlaski Fundusz Rozwojowy jest gotowy do tego, aby w przyszłości skutecznie dystrybuować i rozliczać tego typu wsparcie.**

### **O autorze**

**Artur Duda** – jest absolwentem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie na kierunku Metody Ilościowe w Ekonomii i Systemy Informacyjne. Całą swoją karierę zawodową związał z szeroko pojętym sektorem finansowym. Pierwsze doświadczenia zawodowe zdobywał w Grupie Banku BPS S.A., gdzie praca w Departamencie Skarbu pozwoliła mu poznać zarówno zasady i mechanizmy rynku finansowego, jak i jego instrumenty, wykorzystywane w przedsiębiorstwach do zarządzania finansami. W Grupie BPS organizował i kształtował działalność jako Prezes Zarządu spółki BS Leasing S.A. podmiotu prowadzącego leasing zwrotny nieruchomości, a także pełnił funkcję Wiceprzewodniczącego Rady Nadzorczej Domu Maklerskiego Banku BPS S.A. oraz Członka Rady Nadzorczej BPS Leasing S.A. Zdobyte w sektorze bankowym doświadczenie wzbogacił o sektor ubezpieczeniowy, pełniąc funkcję Wiceprezesa w Poczтовым Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych, odpowiedzialnego za obszar sprzedaży i zarządzania aktywami. Współtwórca i Prezes Zarządu Podlaskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o.

# Podkarpacki Fundusz Rozwoju – być tam, gdzie przedsiębiorczość wymaga szczególnego wsparcia



## Krzysztof Staszewski

Prezes Zarządu, Podkarpacki Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.

**Województwo podkarpackie, jak i cały region Polski Wschodniej, charakteryzuje się niższym poziomem konkurencyjności i przedsiębiorczości. Choć różnorodne mechanizmy unijne i krajowe pozwoliły w ostatnich latach osiągnąć wzrost gospodarczy, wyrównać poziom wyposażenia infrastrukturalnego oraz wzmocnić procesy gospodarczych przemian, to nadal wyzwaniem pozostaje zwiększenie skali inwestycji prywatnych, stworzenie skutecznych zachęt do innowacyjności czy zahamowanie migracji, zwłaszcza młodych, lepiej wykształconych mieszkańców. Elastyczne rozwiązania Podkarpackiego Funduszu Rozwoju dedykowane MŚP mogą w tym zakresie znacząco poprawić warunki dla lokalnego biznesu.**

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR) wskazuje, iż potencjały województw i bariery rozwojowe poszczególnych obszarów Polski są zróżnicowane i nierównomiernie rozłożone. Strategia zakłada bardziej precyzyjne dobieranie działań ukierunkowanych na zapewnienie efektywnego wykorzystania zasobów rozwojowych wszystkich województw.

Województwo podkarpackie zaliczane jest do regionu Polski Wschodniej, który określany jest jako słabszy gospodarczo, o zdecydowanie niższym poziomie konkurencyjności czy przedsiębiorczości. KSRR wskazuje, że województwo podkarpackie odnotowuje wyniki wyraźnie poniżej średniej dla kraju pod względem liczby przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców. Zgodnie z danymi GUS (lata 2019-2022), liczba podmiotów wpisanych do rejestru na 1000 ludności prezentuje się następująco:

	2019	2020	2021	2022
POLSKA	117	122	128	132
PODKARPACIE	85	90	94	98

Tabela 1. Podmioty gospodarcze wpisane do rejestru na 1000 osób<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Opracowano na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego.

Zgodzić się należy z tezą, iż wyzwaniem dla Polski Wschodniej pozostaje poprawa atrakcyjności inwestycyjnej, podniesienie konkurencyjności regionalnych gospodarek oraz długofalowe pobudzanie aktywności ekonomicznej, a także wzrost inwestycji prywatnych, które wpłyną na rozwój regionalnych i lokalnych rynków pracy oraz podniosą jakość życia mieszkańców.

Efekty dotychczasowego wsparcia, włączając w to wsparcie finansowe, są już widoczne w województwach wschodniej Polski. Zauważalne są one między innymi we wzroście gospodarczym we wszystkich regionach, wyrównaniu poziomu wyposażenia infrastrukturalnego czy wzmocnieniu procesów zmian struktury gospodarczej. Inwestycje te nie doprowadziły jednak do znaczącego wzrostu poziomu inwestycji prywatnych i zahamowania odpływu osób, zwłaszcza młodych i lepiej wykształconych. Poziom przedsiębiorczości, innowacyjności i inwestycji prywatnych na Podkarpaciu nadal odbiega od średniej w kraju.



**Widoczne efekty dotychczasowego wsparcia w województwach wschodniej Polski to: wzrost gospodarczy, wyrównanie poziomu wyposażenia infrastrukturalnego oraz wzmocnienie procesów zmian struktury gospodarczej. Nie udało się natomiast nadal osiągnąć znaczącego wzrostu przedsiębiorczości i innowacyjności, zwiększenia skali inwestycji prywatnych oraz zahamować emigracji, zwłaszcza młodych, lepiej wykształconych mieszkańców.**

Stworzenie lokalnych programów wsparcia dostosowanych do potrzeb przedsiębiorców działających na obszarze województwa podkarpackiego oraz wykorzystanie środków z instrumentów finansowych, które zostały wycofane z programu operacyjnego 2007-2013 oraz środków z programu 2014-2020, umożliwi efektywne inwestowanie w sektor MŚP. Aktualnie bardziej preferowane jest tworzenie instrumentów zwrotnych, np. w postaci preferencyjnie oprocentowanych pożyczek, kosztem bezzwrotnych dotacji.

Celem lepszego zagospodarowania tych środków, zostały powołane wyspecjalizowane instytucje finansujące działania rozwojowe – regionalne fundusze rozwoju (RFR). Ich zadaniem jest integracja zasobów i koordynacja systemu w obszarze wsparcia zwrotnego w danym województwie. W województwie podkarpackim został utworzony Podkarpacki Fundusz Rozwoju Sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie.

Do KSRR odnosi się Strategia rozwoju województwa – Podkarpackie 2030, w której wskazane zostały m.in. słabe strony województwa podkarpackiego, takie jak niezadowalający poziom współpracy międzysektorowej (przedsiębiorcy, jednostki samorządu terytorialnego) czy niski poziom przedsiębiorczości w regionie. Strategia rozwoju województwa wskazuje również, iż w regionie przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w gospodarstwie domowym kształtuje się na niskim poziomie.

	2019	2020	2021	2022
	zł			
POLSKA	1 819,14	1 919,21	2 061,93	2 249,79
PODKARPACIE	1 471,49	1 588,57	1 704,08	1 829,05

Tabela 2. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Opracowano na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego.

Samorząd Województwa Podkarpackiego, mając na względzie wskazane powyżej słabe strony, stawia na budowanie silnej, zdywersyfikowanej branżowo, regionalnej gospodarki oraz zwiększenie poziomu konkurencyjności podkarpackich przedsiębiorstw na rynku krajowym i zagranicznym. Powstały instytucje wzmocniające ekosystem innowacyjności oraz wsparcia przedsiębiorczości: Podkarpackie Centrum Innowacji Sp. z o.o., Podkarpacki Fundusz Rozwoju Sp. z o.o., Podkarpackie Centrum Nauki oraz, działająca od lat, Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., która prowadzi Park Naukowo-Technologiczny.



**Samorząd Województwa Podkarpackiego stawia na budowanie silnej, zdywersyfikowanej branżowo, regionalnej gospodarki oraz zwiększenie poziomu konkurencyjności podkarpackich przedsiębiorstw na rynku krajowym i zagranicznym.**

Jednym z istotnych instrumentów wspierania przedsiębiorców w regionie są pożyczki udzielane przez Podkarpacki Fundusz Rozwoju Sp. z o.o., który powstał w 2017 roku.

PFR Sp. z o.o. ogrywa istotną rolę w dostarczaniu środków finansowych (poręczenia oraz preferencyjnie oprocentowane pożyczki) dla lokalnych przedsiębiorców. Dzięki elastycznym warunkom pożyczek, firmom z różnych sektorów gospodarki udostępniane są środki niezbędne do rozwoju i inwestycji. To szczególnie istotne dla mikro i małych przedsiębiorstw, które często mają ograniczony dostęp do tradycyjnych źródeł finansowania, tj. kredytów bankowych.

Podmioty te, z uwagi na brak wystarczających zabezpieczeń finansowych lub ryzyko z podejmowanymi inwestycjami, są wykluczone z możliwości pozyskania finansowania na rynku komercyjnym lub możliwości te są bardzo ograniczone. Instrument pożyczkowy ogrywa ważną rolę w ich rozwoju – umacnia pozycję na rynku, zmusza do długofalowego planowania.

Zgodnie z danymi z GUS, w województwie podkarpackim z roku na rok zmniejsza się wartość kredytów i pożyczek jako źródła finansowania nakładów inwestycyjnych. W 2019 roku było to 817 722 000 zł, w 2020 roku – 636 113 000 zł, w 2021 – 436 445 000 zł, zaś w 2022 r. tylko 340 093 000 zł. Zwiększa się za to wartość środków własnych służących finansowaniu nakładów inwestycyjnych. Mając to na względzie, w 2023 roku Fundusz wprowadził pożyczki inwestycyjne z pomocą *de minimis* oraz pożyczkę hipoteczną z pomocą *de minimis*, w celu zwiększenia udziału pożyczek inwestycyjnych w finansowaniu działalności małych i średnich przedsiębiorstw. Korzystniejsze oprocentowanie niż w banku ma być również zachętą do skorzystania z finansowania oferowanego przez Fundusz. Spółka skupia się na efekcie zachęty, przedstawiając przedsiębiorcom korzyści finansowe wynikające z sięgania po preferencyjne pożyczki. Przy pożyczkach Funduszu z pomocą *de minimis* oprocentowanie wynosi  $\frac{1}{4}$  IBOR (obecnie 1,42%) co oznacza, że przy 12-letnim okresie finansowania dla pożyczki w wysokości 2 mln zł odsetki będą wynosiły ok. 160 tys. zł. W banku, dla takiego samego produktu, oprocentowanie wynosi średnio ok. 11% lub więcej, a dochodzą jeszcze dodatkowe koszty i opłaty, odsetki. Koszty takiej pożyczki dla przedsiębiorcy wyniosą zatem około 1 mln 200 tys. zł. Dla większości potencjalnych inwestycji MŚP taki poziom opłat i kosztów związanych z finansowaniem jest barierą rozwojową.

Należy wskazać, iż fundusze rozwoju oferują bardziej elastyczne warunki niż banki komercyjne, mogą być bardziej skłonne do udzielenia pożyczki podmiotom, które nie spełniają wszystkich standardowych wymogów bankowych. Proces ubiegania się o pożyczkę z Funduszu jest mniej skomplikowany niż w przypadku kredytu bankowego. Mniejsza liczba formalności może przyspieszyć procedurę uzyskania finansowania. Na przykładzie Podkarpackiego Funduszu Rozwoju można wskazać, iż polityka ostrożnościowa banków jest zbyt daleko posunięta. Pomimo zwiększonego ryzyka, Fundusz nie wykazuje bowiem strat. Czynnikiem, który na to wpływa, jest utrzymywanie ciągłego kontaktu PFR z przedsiębiorcą, dzięki czemu możliwa jest lepsza ocena jego sytuacji finansowej oraz możliwości spłaty pożyczki.



**Mimo zwiększonego ryzyka, Podkarpacki Fundusz Rozwoju nie wykazuje strat. Czynnikiem, który na to wpływa, jest utrzymywanie ciągłego kontaktu PFR z przedsiębiorcą. Dzięki temu możliwa jest lepsza ocena jego sytuacji finansowej oraz możliwości spłaty pożyczki.**

Zgodnie z raportem „Banki 2022”, wydanym przez Związek Banków Polskich, wskazać należy, iż w zakresie kredytów zwiększyła się wartość kredytów inwestycyjnych dla małych i średnich przedsiębiorstw w 2022 roku. Jednak nie osiągnęła ona poziomu z 2020 roku.

Wyszczególnienie	2019		2020		2021		2022	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Należności od przedsiębiorstw MŚP, w tym:	205 432	100	197 904	100	189 302	100	208 662	100
– kredyty operacyjne	77 276	38,0	67 669	34,2	70 107	37,0	81 362	39,0
– kredyty inwestycyjne	55 820	27,4	64 183	32,4	57 049	30,1	63 317	30,3
– kredyty na nieruchomości	47 164	23,2	47 262	23,9	44 836	23,7	44 521	21,3

**Tabela 3. Struktura należności brutto od przedsiębiorstw sektora MŚP w latach 2019-2022<sup>3</sup>**

Przedsiębiorcy mają stały dostęp do środków oferowanych przez Podkarpacki Fundusz Rozwoju Sp. z o.o., co umożliwia im przemyślane planowanie swoich inwestycji. Ta ciągła dostępność gwarantuje, że mogą oni skorzystać z niezbędnych funduszy w odpowiednim momencie, co wspiera rozwój i ekspansję ich działalności biznesowej.

Na rynku jest ciągły niedosyt na korzystne cenowo instrumenty finansujące działalność przedsiębiorców, dlatego powstanie i działalność Funduszu ma duże uzasadnienie i cieszy się niestąbnym zainteresowaniem wśród lokalnych firm. Wymiernym efektem jest kolejny już obrót kapitału powierzonego (120 mln zł) w nieco ponad 6-letniej działalności operacyjnej Funduszu. Poszerzenie oferty Funduszu o pożyczki inwestycyjne i na zakup nieruchomości komercyjnych, w tym z pomocą *de minimis*, otworzyły nowe możliwości dla podkarpackich przedsiębiorców szukających atrakcyjnego finansowania rozwoju swojego biznesu.

## O autorze

**Krzysztof Staszewski** – z wykształcenia historyk. Własną działalność gospodarczą założył już w 1991 roku. Członek Rad Nadzorczych, m.in. Rzeszowskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Parku Przemysłowego „Stare Miasto” w Leżajsku, Podkarpackiego Funduszu Poręczeń Kredytowych. W swojej karierze zajmował się Funduszami Unijnymi na Uniwersytecie Rzeszowskim oraz Stowarzyszeniu „PRO CARPATHIA”, w którym pełnił również funkcję Prezesa Zarządu. Pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu w Rzeszowskiej Agencji Rozwoju Regionalnego oraz Prezesa Zarządu w Podkarpackim Funduszu Poręczeń Kredytowych. W 2017 roku objął stanowisko Prezesa Zarządu w Podkarpackim Funduszu Rozwoju w Rzeszowie. Ukończył również studia podyplomowe na kierunku bankowość na SGH.

<sup>3</sup> Opracowano na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

# Regionalny Fundusz Rozwoju Województwa Łódzkiego – jak przełamać prawne i instytucjonalne bariery rozwojowe?



## dr Maciej Wejman

Prezes Zarządu, Regionalny Fundusz Rozwoju Województwa Łódzkiego

**Choć regionalne fundusze rozwoju są instytucjami stosunkowo młodymi w polskiej rzeczywistości prawnej i administracyjnej, możemy obserwować, jak dynamicznie rośnie ich rola i wpływ na faktyczną realizację polityk regionalnych. Z jakiego rodzaju hamulcami rozwojowymi mierzą się obecnie RFR? Co powinno się zmienić na gruncie prawa krajowego i unijnego, aby ich funkcjonowanie stało się jeszcze bardziej efektywne?**

### **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego – potrzeba zmian**

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030) wymaga aktualizacji. Od momentu, kiedy została przyjęta (2019 r.), zarówno w województwie łódzkim, jak i w innych polskich regionach, zaszły duże zmiany, które w znaczący sposób wpływają na politykę regionalną.

W przypadku naszego regionu szczególnie istotne było powołanie w grudniu 2019 r. Regionalnego Funduszu Rozwoju Województwa Łódzkiego i powierzenie mu w maju 2020 r. przez Zarząd Województwa Łódzkiego (jako dysponenta środków) zadania publicznego, polegającego na zarządzaniu środkami wycofywanymi z instrumentów inżynierii finansowej, wdrażanych w ramach RPO WŁ 2007-2013 (tzw. Inicjatywy JEREMIE), w celu podjęcia działań ukierunkowanych na promowanie i wspieranie rozwoju gospodarczego województwa łódzkiego.

Potencjalne środki, którymi zarządzał będzie RFRWŁ wynoszą około 218 mln zł, a proces ich wycofywania i przekazywania trwa. Podkreślenia wymaga również fakt, że prawdopodobnym podmiotem zarządzającym środkami wycofywanymi z instrumentów finansowych, wdrażanych w ramach RPO WŁ na lata 2014–2020 w kwocie około 500 mln zł, będzie również RFRWŁ (prace i ustalenia w tym zakresie trwają). Powyższe oznacza, że w regionie pojawiła się silna instytucja rozwoju, która w najbliższym czasie może dysponować potężnym kapitałem (około 700 mln zł, nawet 1,5 mld zł, uwzględniając okres finansowania 2021–2027) na finansowanie szeroko pojętej polityki rozwoju województwa łódzkiego, co istotnie zmienia perspektywy w zakresie konstrukcji i potencjału systemu rozwoju regionu na najbliższe lata. Zauważyć należy, że przywołane kwoty stanowią w przybliżeniu 1/3 rocznego budżetu województwa łódzkiego, co pokazuje ich znaczenie i ogromny potencjał wpływu na rozwój regionu, a co nie zostało w wystarczający sposób opisane

w KSRR 2030, nie tylko w odniesieniu do samego regionu łódzkiego, ale w ujęciu ogólnokrajowym. Na chwilę obecną większość regionów powołała już podobne instytucje rozwojowe, które dysponują, lub w najbliższych latach będą dysponować, miliardami złotych środków pochodzących z rewolwingu instrumentów finansowych, wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Nie sposób nie doceniać roli regionalnych funduszy rozwoju jako istotnych narzędzi realizacji polityki rozwoju na poziomie regionalnym, w szczególności mając na uwadze ich potencjał tkwiący w zwiększeniu kwot środków przewidzianych do wdrażania w formie zwrotnej w regionalnych programach operacyjnych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 (w województwie łódzkim to prawie miliard złotych), co do których w przepisach unijnych i krajowych przewidziano ten sam schemat wdrażania po zakończeniu okresu kwalifikowalności (zgodnie z celami polityki objętymi programami). Powstanie regionalnych funduszy rozwoju jest nierozdzielnie związane z pojawieniem się środków zwracanych po dokonaniu tzw. pierwszego obrotu w ramach instrumentów finansowych wdrażanych z regionalnych programów operacyjnych, co w KSRR 2030 zostało zauważone, ale w sposób niewystarczający.

Wyzwania dla polityki regionalnej, wskazane w KSRR 2030, mogą być realizowane jedynie przy posiadaniu odpowiednich źródeł do ich finansowania, a środki o których mowa, są niewątpliwie jednym z takich źródeł. Mało tego, są one kwantyfikowalne oraz identyfikowalne już teraz i to w rozciągłości czasowej trzech perspektyw finansowych (2007-2013, 2014-2020 i 2021-2027), co w porównaniu do pozostałych źródeł finansowania wskazanych w KSRR 2030, jest ich wielkim atutem. Ponadto, znając aktualne kierunki wdrażania instrumentów finansowych, można antycypować przybliżone możliwości w zakresie wykorzystania tych środków po przekazaniu ich w przyszłości do regionalnych funduszy rozwoju, co również jest zaletą w zakresie planowania polityki rozwoju regionów.

Zważywszy na zrealizowane (i będące w trakcie realizacji) projekty wdrażane w formie instrumentów finansowych w województwie łódzkim, ukierunkowane na wsparcie przede wszystkim w obszarach inwestycji rozwojowych MŚP, termomodernizacji budynków, efektywności energetycznej, gospodarki o obiegu zamkniętym itp., należy przyjąć, że środki te mogą w znacznym stopniu przyczynić się do realizacji na poziomie regionu Wyzwania 1 (*Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie zagrożeń dla środowiska*) i Wyzwania 4 (*Wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek*), zidentyfikowanych w KSRR 2030.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że środki zarządzane przez regionalne fundusze rozwoju, z uwagi na często stosowany tradycyjny model wdrażania oparty o wybór pośredników finansowych, przyczyniają się do zaangażowania w rozwój regionu również prywatnych środków instytucji finansujących, które zwiększają w ten sposób efekt mnożnikowy, poprawiając efektywność środków publicznych, co niewątpliwie pozostaje wyzwaniem zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Należy podkreślać jednocześnie, że środki podlegające rewolwingowi, z uwagi na dominujący charakter zwrotny, mogą być wielokrotnie używane i, przy odpowiednim zarządzaniu czasowo-kosztowym, stanowić będą swego rodzaju wehikuł inwestycyjny dla finansowania zidentyfikowanych potrzeb rozwojowych regionu.



**Środki podlegające rewolwingowi, z uwagi na dominujący charakter zwrotny, mogą być wielokrotnie używane i, przy odpowiednim zarządzaniu czasowo-kosztowym, stanowić będą swego rodzaju wehikuł inwestycyjny dla finansowania zidentyfikowanych potrzeb rozwojowych regionu.**

Powyższe wskazuje na duży potencjał działalności regionalnych funduszy rozwoju jako skutecznych i efektywnych narzędzi dla realizacji polityki rozwoju regionalnego, których przewidywane źródła finansowania zostały zidentyfikowane i, przy przychylnym podejściu samorządów województw, mogą zostać odpowiednio wykorzystane dla realizacji dalekosiężnej polityki wzrostu regionów. Dlatego tak istotne jest silniejsze podkreślenie i opisanie roli RFR-ów w KSRR 2030, z uwzględnieniem ich potencjalnych możliwości

finansowania wyzwań polityki regionalnej. W przypadku planów rozwojowych regionu łódzkiego, RFRWŁ został zidentyfikowany w przyjętej przez Zarząd Województwa Łódzkiego w 2021 r. Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030 jako instrument wsparcia ukierunkowany na finansowanie inwestycji sektora MŚP oraz innych celów wynikających z programów rozwoju województwa, co podkreśla jego rolę w planach rozwojowych regionu łódzkiego.

### **Prawodawstwo – bodziec rozwojowy czy hamulec?**

Zarząd Województwa Łódzkiego powierzył RFRWŁ zadania z zakresu wspierania i promowania rozwoju województwa łódzkiego poprzez wprowadzanie na rynek regionalny instrumentów finansowych asygnowanych na realizację celów polityki rozwoju województwa łódzkiego, w tym na kreowanie aktywności podmiotów gospodarczych oraz zarządzanie środkami finansowymi w obszarze wsparcia rozwoju MŚP, w szczególności poprzez ułatwianie dostępu do finansowania. Powierzenie zadań nastąpiło w trybie „z wolnej ręki”, w drodze tzw. postępowania *in house*<sup>1</sup>, a więc nawiązano współpracę publiczno-publiczną pomiędzy województwem łódzkim oraz RFRWŁ – w maju 2020 r. zawarto stosowną umowę powierzenia, na mocy której spółka zarządza środkami wycofywanymi z instrumentów inżynierii finansowej w perspektywie 2007-2013. Działalność spółki reguluje jednak szerszy wachlarz aktów prawnych<sup>2</sup>. Rzeczywistość prawna, administracyjna i instytucjonalna, w której musi funkcjonować RFRWŁ (jak i inne regionalne fundusze rozwoju), jest bardzo skomplikowana. Nie ułatwia to prowadzenia głównej działalności, polegającej na wspieraniu rozwoju regionu, a powoduje konieczność zaangażowania znacznych zasobów finansowych i kadrowych, a przede wszystkim zabiera czas, który jest aktywem bezcennym.

”

**Rzeczywistość prawna, administracyjna i instytucjonalna, w której muszą funkcjonować regionalne fundusze rozwoju, jest bardzo skomplikowana. Nie ułatwia to prowadzenia głównej działalności, polegającej na wspieraniu rozwoju regionu, a powoduje konieczność zaangażowania znacznych zasobów finansowych i kadrowych, a przede wszystkim zabiera czas, który jest aktywem bezcennym.**

Oczywistym jest, że przepisy regulujące działalność regionalnych funduszy rozwoju są potrzebne, ale wydaje się, że ich aktualny kształt (a raczej niedoregulowanie w pewnych obszarach) daje dużą swobodę interpretacyjną, co z jednej strony pozwala na pewną elastyczność zarządzających funduszami (na plus), ale z drugiej strony skutkuje powstawaniem w skali kraju podobnych funduszy działających w tym samym celu, ale na istotnie odmiennych warunkach, np. w zakresie finansowania ich działalności czy opodatkowania, a to może rodzić istotne wątpliwości w odniesieniu do zastosowanych rozwiązań. Przykładem mogą być tutaj różne wyroki i interpretacje sądów w zakresie sposobu opodatkowania regionalnych funduszy rozwoju podatkiem VAT.

Niewątpliwym problemem operacyjnym dla działalności RFRWŁ (jak i innych funduszy) są dość restrykcyjne (czasowo i przedmiotowo) przepisy w zakresie sposobu ponownego wykorzystywania środków zwracanych z instrumentów finansowych, wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, a stanowiących główny obszar działalności tych regionalnych instytucji rozwoju. Można wskazać tutaj dwa główne źródła prawa, a mianowicie – rozporządzenia ogólne KE oraz krajowe, tzw. ustawy wdrożeniowe, które wskazują w dużym uproszczeniu, że:

<sup>1</sup> Na podstawie art. 67 ust. 1. Pkt 12 *Ustawy Prawo Zamówień Publicznych z 29 stycznia 2004 r.* (wówczas obowiązującej).

<sup>2</sup> RFRWŁ wykorzystuje powierzone mu środki zgodnie z wymogami art. 78 ust. 7 *Rozporządzenia ogólnego 1083/2006* oraz art. 98 *Ustawy wdrożeniowej z 11 lipca 2014 r.*, a więc na cele związane ze wsparciem firm sektora MŚP z województwa łódzkiego. Działalność RFRWŁ finansowana jest w formie rekompensaty i rozsądnego zysku w oparciu o przepisy *Decyzji KE nr 2012/12/UE z 20 grudnia 2011 r.* Oprócz przywołanych przepisów, spółka podlega innym mnogim przepisom, w zakresie chociażby prawa zamówień publicznych, kontroli, monitoringu i sprawozdawczości, nadzoru właścicielskiego, przepisów podatkowych czy ochrony danych osobowych.



- dla środków zwracanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 zasoby zwrócone powinny być powtórnie wykorzystywane na rzecz projektów z zakresu obszarów miejskich lub na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw;
- dla środków zwracanych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 zasoby zwrócone powinny być w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności (do końca 2031 r.) wykorzystywane zgodnie z celami programu w ramach tego samego instrumentu finansowego lub w ramach innych instrumentów finansowych, lub w ramach innych form wsparcia; a w okresie następującym po 2031 r., w formie wsparcia niestanowiącego dotacji, podlegającego całkowitemu albo częściowemu zwrotowi przyznawanego w szczególności w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń na realizację celów wynikających z programów rozwoju;
- dla środków zwracanych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 zasoby zwrócone powinny być w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności (do końca 2037 r.) ponownie wykorzystywane, zgodnie z celami polityki objętymi programem, w ramach których zostały ustanowione, albo w ramach tego samego instrumentu finansowego, albo w innych instrumentach finansowych lub innych formach wsparcia; a w okresie następującym po 2037 r., w formie wsparcia zwrotnego na realizację celów wynikających z programów rozwoju lub innych programów rządowych lub samorządowych.

Wytyczne co do sposobu wykorzystania przedmiotowych środków są zatem dość restrykcyjnie określone. Dodatkowo, warto podkreślić, że o ile regulacje na poziomie prawa unijnego są w tym zakresie dość przewidywalne i trudne do zmiany, to wprowadzanie na poziomie krajowym jeszcze większych obostrzeń, zmniejsza możliwość interwencji regionalnych funduszy rozwoju w obszarach i formie wsparcia, które odpowiadają na realne potrzeby rynkowe. Ogranicza to na lata elastyczność w realizowaniu niezbędnych działań rozwojowych regionu. Należy apelować do władz krajowych, aby w przedmiotowym zakresie, po pierwsze, lobbowały na poziomie międzynarodowym (w szczególności w KE) o złagodzenie zapisów rozporządzeń ogólnych, a po wtóre, aby z rozsądkiem i zrozumieniem projektowały przepisy na poziomie krajowym, nie ograniczając, o ile nie jest to konieczne, zakresu działań, jakie mogą podejmować regionalne fundusze rozwoju. Tworzenie użytecznego prawa nie będzie możliwe bez zrozumienia sensu powołania i funkcjonowania RFR.



**Władze krajowe powinny lobbować na poziomie międzynarodowym (w szczególności w KE) o złagodzenie zapisów rozporządzeń ogólnych, a także projektować przepisy na poziomie krajowym w taki sposób, aby nie ograniczać, o ile nie jest to konieczne, możliwości działalności regionalnych funduszy rozwoju. Tworzenie użytecznego prawa nie będzie możliwe bez zrozumienia sensu powołania i funkcjonowania RFR.**

Bardzo istotną kwestią dla działalności operacyjnej RFRWŁ (jak i innych funduszy) jest dbanie zarówno z poziomu krajowego, jak i regionalnego o brak konkurencji środków i rodzajów wsparć pomiędzy różnymi instytucjami je oferującymi i odmiennymi źródłami pochodzenia tych środków (np. unijnymi i krajowymi). Powinno się unikać tzw. kanibalizmu środków poprzez stosowanie klarownych linii demarkacyjnych, rozgraniczających wsparcie finansowane ze środków publicznych pod względem chociażby: typu wspieranych podmiotów, przeznaczenia środków, formy udzielanego finansowania czy warunków oferty. Jest to szczególnie ważne w dobie występowania wielu źródeł wsparcia i możliwości ubiegania się o nie.

Mając na uwadze przytoczone wcześniej obostrzenia w zakresie kierunków i form alokowania środków pochodzących z pierwszego obrotu instrumentami finansowymi, wydaje się, że obszarem zarezerwowanym dla działalności RFRWŁ powinno być finansowanie prostych inwestycji rozwojowych przedsiębiorstw, które pozostają w luce finansowania i miałyby problemy z otrzymaniem wsparcia rynkowego. Potencjalnym obszarem działania dla RFRWŁ może być również próba rozwoju regionalnego rynku poręczeniowego

z ofertą dla MŚP. Wskazane byłoby również, aby RFRWŁ miał pewną swobodę w wyborze rodzaju udzielanego finansowania, o ile wskazywałyby na to zidentyfikowane potrzeby rynkowe lub wynikałoby to wprost z założeń polityki rozwoju regionu.

### **Przyszłość regionalnych funduszy rozwoju**

Poruszone wcześniej kwestie wskazują na obszary istotne z punktu widzenia działalności RFRWŁ, który nie działa w próżni prawnej, administracyjnej i rynkowej, a którego działalność jest efektem wypadkowym wielu rozpatrywanych zagadnień. RFRWŁ ma potencjał do bycia wiodącą regionalną instytucją rozwoju, stanowiącą użyteczne narzędzie samorządu województwa łódzkiego w realizacji długofalowych założeń polityki rozwoju regionu. Ogromnym atutem RFRWŁ jest fakt, że znane i zidentyfikowane są źródła jego finansowania teraz, jak i w przyszłości, a kwoty którymi może zarządzać w najbliższych latach, mogą wynosić nawet około 1,5 mld zł (uwzględniając trzy perspektywy finansowe). Zważywszy ponadto na zwrotny mechanizm udzielanego wsparcia, a więc możliwość wielokrotnego obrotu środkami, można przewidywać, że potencjalnie powierzone RFRWŁ środki pozwolić mogą na finansowanie inwestycji kilkukrotnie tę kwotę przewyższających, co w skali regionu świadczy o ogromnym potencjale funduszu jako skutecznego i efektywnego narzędzia do realizacji polityki rozwoju regionu. Patrząc na dotychczasowe doświadczenia, zarówno regionalne, jak i krajowe, powierzenie regionalnym funduszom rozwoju środków pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych wydaje się jedynym racjonalnym krokiem dla samorządów województw, które są dysponentami tych środków. Takie działanie pozwoli finansować i budować potencjał rozwojowy silnych instytucji finansujących, zarządzanych na poziomie województw i mogących odpowiadać w sposób spójny i efektywny na ściśle zindywidualizowane potrzeby regionów.

### **O autorze**

**Dr Maciej Wejman** – Prezes Zarządu Regionalnego Funduszu Rozwoju Województwa Łódzkiego sp. z o.o. Absolwent Uniwersytetu Łódzkiego, doktor ekonomii. Naukowo związany z tematami polityki regionalnej, rozwojem regionalnym, funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej. Posiada doświadczenie zawodowe w sektorach: finansów oraz funduszy środków unijnych. Zasiadał w następujących radach nadzorczych: Centrum Finansowe S.A., Lotto Merkury Sp. z o.o., Traf Zakłady Wzajemne Sp. z o.o. Pełnił również funkcję Prezesa Zarządu Merkury Invest Sp. z o.o. oraz Euro Art Sp. z o.o. Były dyrektor finansowy/rachunkowości zarządczej Totalizatora Sportowego Sp. z o.o.

**JAKI MODEL  
FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU  
WOBEC WYZWAŃ PRZYSZŁOŚCI  
ORAZ ZMIENIAJĄCYCH SIĘ  
PREFERENCJI I ASPIRACJI  
MIESZKAŃCÓW?**

# Samorządy wobec współczesnych trendów rozwojowych



## Andrzej Halesiak

ekspert ds. gospodarczych, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Decentralizacja jest ważnym elementem systemu społeczno-politycznego naszego państwa. Równocześnie stosunkowo rzadko uświadamiamy sobie faktyczną rolę samorządów. Tymczasem to one są kluczowym dostawcą różnego rodzaju usług publicznych. To na nie przypada ponad 50% wydatków na dobra i usługi, dokonywanych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Także blisko 50% nakładów inwestycyjnych sektora publicznego to projekty samorządowe. W rozmowach o przyszłości nie da się zatem uniknąć dyskusji o samorządach. W jaki sposób wzmocnić lokalne społeczności? Jak powinien wyglądać model samorządności na nowe czasy?**

### Nowy świat

Funkcjonujemy w określonych uwarunkowaniach – w świecie, który ma swoją własną dynamikę. Dlatego też, zastanawiając się nad przyszłością samorządów i samorządności, warto przyjrzeć się tym szerszym uwarunkowaniom. Są one dziś znacząco inne od tego, czego doświadczyliśmy w latach 90. minionego wieku, kiedy to powstała architektura funkcjonowania obecnych rozwiązań samorządowych.

Obecny system decentralizacji rodził się w sytuacji, gdy dominowała narracja „końca historii”, odzwierciedlająca dość powszechne wówczas – szczególnie na Zachodzie – przekonanie, że jako ludzkość wszystko już wiemy: wiemy, jaki jest optymalny system społeczno-polityczno-gospodarczy, jak kreować wzrost gospodarczy przy niskiej inflacji oraz jak integrować świat i zmierzać w kierunku „globalnej wioski”, synonimu powszechnej współpracy, pokoju i dostatku. Dzisiejsza rzeczywistość ma z tą narracją coraz mniej wspólnego. Funkcjonujemy w tzw. okresie przejściowym, pełnym licznych zmian. Zmierzamy ku nowej równowadze, ale nie wiemy, jak będzie ona wyglądać. Mamy jednak świadomość, że droga przed nami wyboista.

Źródeł licznych zawirowań obserwowanych ostatnimi czasy jest wiele. Jednym z nich są zmiany geostrategiczne związane z zanikiem jednobiegunowego świata. Coraz więcej wskazuje na to, że USA mogą nie być w stanie, lub nie chcieć, spełniać roli „globalnego policjanta” w takim samym stopniu, jak w minionych dziesięcioleciach. Poza tym, dominująca pozycja USA będzie coraz bardziej kontestowana przez rywali (Rosja, Chiny, za chwilę także Indie). Kolejnym jest proces erozji nurtów demokratycznych. Po 1990 roku byliśmy świadkami upowszechniania się demokracji, ale, jak wskazują na to różnego rodzaju analizy (np. *Democracy Report*, *Freedom House*), ostatnie lata przyniosły odbudowę pozycji autokratów, czemu towarzyszy powrót narracji skrajnie nacjonalistycznych i rewizjonistycznych oraz wyścig zbrojeń.



**Funkcjonujemy w tzw. okresie przejściowym, pełnym licznymi zmianami. Zmierzamy ku nowej równowadze, ale nie wiemy, jak będzie ona wyglądać. Mamy jednak świadomość, że droga przed nami wyboista.**

Następnym elementem są zmiany demograficzne. Proces starzenia się globalnego społeczeństwa przyspiesza, ale nierównomiernie. Europa – gdzie już ponad 20% jej mieszkańców ma 65 i więcej lat – jest w nim najbardziej zaawansowana. Z kolei sąsiadująca z nami Afryka to zdecydowanie najmłodszy kontynent; ponad połowa ludności nie ma jeszcze 20 lat! Według prognoz ONZ, do 2050 roku liczba osób w wieku produkcyjnym przyrośnie tam o blisko 700 milionów. W obliczu zmian klimatycznych prawdopodobne jest, że wielu z nich będzie chciało lub musiało szukać swojej życiowej szansy poza miejscem zamieszkania swoich przodków, nasilając już istniejącą presję migracyjną. Problemy związane z demografią coraz bardziej dotyczą także naszego kraju. Polska jest jednym z najszybciej starzejących się krajów Europy. O ile jeszcze w 2010 roku niespełna 14% mieszkających w Polsce osób miało 65 i więcej lat, to dziś odsetek ten jest już zbliżony do średniej (blisko 20%) dla kontynentu i będzie dalej rósł.

Mamy wreszcie do czynienia z gwałtownym przyspieszeniem zmian technologicznych i społecznych. Coraz wyraźniej formuje się nowy paradygmat technologiczno-ekonomiczny gospodarki opartej na wiedzy oraz społeczeństwa informacyjnego, wykorzystującego pierwsze systemy sztucznej inteligencji i odnawialne źródła energii. Jest szansa, że będzie on w większej mierze uwzględniał potrzeby środowiska, gdyż obecnie eksploatacja zasobów Ziemi wymknęła się nam spod kontroli.

Dzisiejszy świat w coraz większym stopniu odbiega od wizji globalnej wioski. Wkraczamy w erę nasilonej rywalizacji, co, przy licznym i intensywnym powiązaniu wynikającym z niedawnej turboglobalizacji, rodzi wiele zaburzeń. To czas, w którym efektywność ekonomiczna schodzi często na dalszy plan, ustępując pola geopolityce, geostrategii i geoekonomii.

### **Lokalność a globalność**

Oddzielną, bardzo istotną kwestią jest potrzeba odrobienia lekcji z doświadczeń ostatnich dziesięcioleci w odniesieniu do interakcji na linii lokalność-globalność. Jednym z motorów turboglobalizacji było powszechne dążenie do efektywności. Odbywało się ono jednak często kosztem dwóch innych kluczowych aspektów funkcjonowania systemów: stabilności (odporności) i różnorodności. Malejąca różnorodność odnosi się dziś do wielu wymiarów. Najczęściej kojarzy nam się z biosferą – malejącą w szybkim tempie liczbą zamieszkujących Ziemi gatunków – ale ma ona znacznie szerszy wymiar. Także jako globalne społeczeństwo staliśmy się mniej zróżnicowani. Wystarczy spojrzeć na ulice miast w różnych częściach świata czy zajrzeć do sklepów. W większości z nich dominują te same, globalne marki, należące do rosnących w siłę globalnych koncernów. Dziś przychody wielu z nich przekraczają swą wielkością, niekiedy wielokrotnie, produkt krajowy brutto większości krajów świata. W mediach z kolei dominują te same programy czy seriale produkowane masowo przez lub na zamówienie kilku globalnych „molochów”.

Wszystkie te trendy – związane przede wszystkim z globalizacją – znacząco wpłynęły na funkcjonowanie lokalnych społeczności, zaniedbywanych często przez lata. Można wyróżnić cztery dynamiczne i silne w swym oddziaływaniu procesy:

- narastająca zależność gospodarcza – sytuacja lokalnych społeczności w kontekście rynku pracy (a tym samym poziomu życia) znacznie bardziej zależy dziś od globalnych decyzji inwestorów, podejmowanych „gdzieś tam” – setki czy tysiące kilometrów dalej. Czyni je to nie tylko zależnymi od lokalnej czy krajowej koniunktury, ale też od globalnej sytuacji danego koncernu;
- erozja kulturowa – zalew treści globalnych prowadzi do zacierania się różnic między lokalnymi kulturami i silnie oddziałuje na wartości, tradycje oraz tożsamość danej społeczności;

- zmiany klimatu – globalne trendy w zakresie zmian klimatycznych rodzą lokalne konsekwencje, np. w postaci powodzi czy pożarów lasów. Oddziałują też silnie na lokalną działalność rolniczą, możliwość jej kontynuowania i/lub opłacalność;
- migracje ludności – towarzyszący globalizacji wzrost migracji często prowadzi do poważnych napięć ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Dotyczy to zarówno tych miejsc, skąd ludność odpływa (szczególnie jeśli odpływ skoncentrowany jest na określonych grupach, np. młodych kobietach), jak i tych, dokąd napływa (problem integracji).



**Na skutek globalizacji w lokalnych społecznościach dochodzi do dynamicznych i silnych w swym oddziaływaniu procesów: narastającej zależności gospodarczej, erozji kulturowej, zmian klimatu oraz migracji ludności.**

### **Wzmocnić kolosa na glinianych nogach**

Malejąca różnorodność prowadzi do osłabienia kolejnego ważnego wymiaru każdego systemu, jakim jest stabilność. W efekcie świat coraz bardziej przypomina dziś kolosa na glinianych nogach, w którym wydarzenia, takie jak: ataki terrorystyczne, konflikty zbrojne czy pandemie, których zasięg i oddziaływanie było kiedyś jedynie lokalne, bardzo szybko przeradzają się obecnie w problemy globalne. W tym kontekście warto na nowo odkryć lokalną i regionalną różnorodność jako istotny element stabilizujący.

Po pierwsze, dobrze zakorzeniona lokalność daje poczucie przynależności, a tym samym rodzi większą chęć i potrzebę podejmowania wysiłków mających na celu zachowywanie różnorodności w zakresie krajobrazu, tradycji, kultury, języka czy wartości. Po drugie, wspiera różnorodność w wymiarze ekonomicznym. Silne lokalne gospodarki, oparte na miejscowych przedsiębiorstwach i rynkach, sprzyjają różnym potrzebom w zakresie kompetencji, a tym samym powstawaniu zróżnicowanych miejsc pracy umożliwiających samorealizację (co ogranicza skłonność do migracji). Po trzecie, rozwinięta lokalność wzmacnia struktury społeczne i procesy demokratyczne. Zachęca do zaangażowania obywateli w życie społeczne, polityczne i gospodarcze, do brania odpowiedzialności, co z kolei wpływa na wzmocnienie demokracji, uczestnictwo obywatelskie oraz odpowiedzialność władz i instytucji. Po czwarte, może stanowić drogę do zrównoważonego rozwoju poprzez lepszą adaptację do zmian oraz optymalizację poziomu efektywności. Dojrzałe społeczności lokalne są lepiej przystosowane do radzenia sobie z problemami, takimi jak: zmiany klimatyczne, klęski żywiołowe czy kryzysy gospodarcze, dzięki lepszemu zrozumieniu własnych uwarunkowań i możliwości. Po piąte, lokalność sprzyja utrwalaniu więzi społecznych, wzajemnej pomocy i solidarności, co kształtuje silniejszą, bardziej zjednoczoną i odporną na różne wyzwania społeczność.

Silna lokalność to doskonały sposób na ograniczanie wpływu generowanej dziś globalnie zmienności na poszczególne jednostki. Pozwala też przywrócić zatracone przez wielu ludzi poczucie sprawczości, a także realizować wizję „dobrostanu” według lokalnych standardów, a nie w oparciu o międzynarodowe wzorce. Wszystko to prowadzi do zrównoważenia pozostałych parametrów systemowych, czyli wspomnianych już wcześniej: efektywności i stabilności.



**Silna lokalność pozwala przywrócić zatracone przez wielu ludzi poczucie sprawczości, a także realizować wizję „dobrostanu” według lokalnych standardów, a nie w oparciu o międzynarodowe wzorce.**

## Samorządność na nowe czasy

Obecne czasy stawiają przed samorządami nowe wymagania. Powinny one wejść na inny poziom funkcjonowania, i to w wielu obszarach, w tym w szczególności:

- efektywności świadczonych usług publicznych – oznacza to m.in. potrzebę optymalizacji sieci placówek edukacyjnych w obliczu malejącej liczby uczniów, a także zapewnienie odpowiednich zasobów i infrastruktury, niezbędnych do obsługi starzejącego się społeczeństwa;
- realizacji zadań związanych z mitygacją i adaptacją do zmian klimatycznych;
- nowego rozdania w temacie lokalność a globalność – trzeba docenić rolę wymiaru lokalnego w stabilizowaniu całego systemu.

By to osiągnąć, potrzeba wielowymiarowych zmian w funkcjonowaniu lokalnych samorządów. W obliczu zmian demograficznych konieczne jest podejmowanie bardziej śmiałych decyzji w zakresie łączenia jednostek samorządowych (gmin, powiatów), zapewniając tym samym większą zdolność finansową i operacyjną. Trzeba także rozważyć możliwość poszerzenia kompetencji samorządów nie tylko w realizacji, ale także kształtowaniu określonych polityk publicznych, np. w zakresie programów edukacyjnych. Krytyczną sprawą staje się reforma finansowania samorządów. Obecny system nie był doskonały, ale wprowadzone w ostatnich latach zmiany w zasadzie całościowo go „rozsadziły”. W efekcie pojawiła się potrzeba podejmowania działań *ad hoc* dla domknięcia luki finansowania. Całościowa reforma finansowania samorządów powinna obejmować:

- większą autonomię podatkową, możliwość uzyskiwania większych dochodów z podatków lokalnych. Dziś takie możliwości występują jedynie na poziomie gmin, a i tam jedynie w ograniczonym zakresie;
- zmiany w sposobach wyliczania wielkości transferów z budżetu centralnego, tak by uwzględniały one nie tylko stronę dochodową (wielkość dochodów podatkowych *per capita*), ale także zróżnicowanie potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek oraz strukturalną sytuację i zachodzące trendy. W tym kontekście pomocna mogłaby się okazać segmentacja jednostek samorządowych. Nie można bowiem w taki sam sposób traktować gmin wiejskich zlokalizowanych na terenach silnie dotkniętych depopulacją (rosnące potrzeby w zakresie służby zdrowia, opieki nad osobami starszymi itd.) oraz gmin ulokowanych wokół dużych ośrodków miejskich (ze względu na szybki rozwój doświadczają one wzrostu potrzeb w zakresie edukacji, infrastruktury itd.);
- poprawę efektywności wydatkowania samorządowych środków. Odnosi się to zarówno do wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych. By tak się stało, potrzeba lepszych systemów zbierania i analizy informacji, wzajemnego benchmarkowania oraz przejrzystości tychże wydatków.



**Całościowa reforma finansowania samorządów powinna obejmować większą autonomię podatkową, zmiany w sposobach wyliczania wielkości transferów z budżetu centralnego oraz poprawę efektywności wydatkowania samorządowych środków.**

Samorzady potrzebują także weryfikacji swojego podejścia w zakresie inwestycji. W przypadku wielu z nich struktura powinna się stopniowo zmieniać: od podstawowej infrastruktury, w kierunku wydatków związanych z dostosowaniem do zmian klimatu, ochroną środowiska (w szczególności powietrza) oraz większego wykorzystania technologii przy świadczeniu usług publicznych. To ostatnie jest szczególnie ważne w kontekście malejących zasobów pracy. W procesach inwestycyjnych trzeba się także wspiąć na nowy szczebel efektywności, szczególnie tam, gdzie silne trendy depopulacji mogą przerodzić się w erozję dochodów, a tym samym problemy z utrzymaniem lokalnej infrastruktury. Potrzeba powszechniejszego wykorzystania innowacyjnych formuł realizacji inwestycji – tych z udziałem sektora prywatnego. Formuły współpracy pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym powinny być także coraz częściej testowane (a docelowo stosowane) w kontekście świadczenia usług publicznych.

Kolejnym obszarem zmian musi być pogłębiona współpraca między jednostkami samorządowymi. Dziś, nawet w ramach tak zwanych obszarów funkcjonalnych, dokonywanie wspólnych ustaleń i realizacja tychże nie jest z reguły proste. Tymczasem to właśnie w tego rodzaju współpracy leży olbrzymi potencjał lepszego planowania i wykorzystania publicznej infrastruktury, publicznych środków czy tworzenia atrakcyjnych terenów inwestycyjnych oraz optymalizacji kosztów świadczenia usług (np. transportowych). Do intensyfikacji takiej współpracy powinien zachęcać także system finansowania samorządów.

W kontekście procesów demograficznych oraz zmian technologicznych potrzebujemy nowych rozwiązań, które zapewnią będą dostosowanie w zakresie kompetencji. Cykl życia wielu kompetencji znacząco skróci się, dlatego też trzeba postawić na ustawiczny proces uczenia się. Ważną rolę mogą tu odegrać urzędy pracy, zmieniające swą rolę z klasycznych „pośredniaków” na moderatorów lokalnych rynków pracy, wspierających w utrzymywaniu kompetencji potrzebnych dla nowoczesnej gospodarki nie tylko osoby fizyczne, ale także działające lokalnie firmy.

Wszystkie te zmiany nie będą możliwe bez inwestycji w lokalnych liderów, ich wiedzę i kompetencje oraz w różnego rodzaju narzędzia wspierające ich działania, jak np. platformy i fora dobrych praktyk. Tacy liderzy nie biorą się znikąd. Potrzebujemy inwestycji w społeczeństwo obywatelskie znające mechanizmy działania państwa, gotowe do partycypacji. Rosnąca dojrzałość samorządów nie będzie możliwa bez większej dojrzałości nas wszystkich.

”

**Potrzebujemy inwestycji w społeczeństwo obywatelskie znające mechanizmy działania państwa, gotowe do partycypacji. Rosnąca dojrzałość samorządów nie będzie możliwa bez większej dojrzałości nas wszystkich.**

### O autorze

**Andrzej Halesiak** – ekspert ds. gospodarczych. Był dyrektorem w Biurze Analiz Makroekonomicznych Banku Pekao S.A. Wiele lat spędził w consultingu (McKinsey & Company). Karierę zawodową rozpoczynał w administracji publicznej (Ministerstwo Finansów). Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (Executive MBA). Autor licznych opracowań, raportów i artykułów poświęconych makroekonomii i rynkom finansowym. Prowadzi bloga dedykowanego zagadnieniom gospodarczym ([www.andrzejhalesiak.pl](http://www.andrzejhalesiak.pl)). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.



# Samorządy wobec wyzwań przyszłości – czynniki i kierunki zmian



## Luk Palmen

Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Współpracując z jednostkami samorządu terytorialnego przy tworzeniu strategii i programów, ciągle można jeszcze obserwować tendencję do silosowego wykonywania zadań. Niektórzy pracownicy dokładnie znają prawo oraz swój zakres obowiązków w odniesieniu do poszczególnych przepisów i wyłącznie na tym się skupiają. Do 2020 roku takie podejście nie stanowiło problemu, jednak w świetle obecnych problemów i wyzwań natury społeczno-politycznej, ekologicznej czy technologicznej, dotychczasowe działania wymagać będą kompleksowego podejścia. Jakie wyzwania są najpilniejsze i najistotniejsze dla samorządów? Jakie kierunki zmian warto poddać pogłębionej, wieloaspektowej dyskusji? Jak zwiększyć adaptacyjność i odporność lokalnych społeczności?**

### Usługi użyteczności publicznej w obliczu ograniczonych zasobów i rosnących potrzeb

Zjawiska, takie jak: starzenie i zarazem kurczenie się społeczeństwa, zwiększona mobilność młodych ludzi i rozlewanie się miast w kierunku otaczających ich obszarów miejsko-wiejskich i wiejskich, wymagają kompleksowego podejścia w zakresie dostosowania usług użyteczności publicznej do zmieniającej się struktury społecznej w centrach gmin i ich poszczególnych dzielnicach. Także w kontekście planowania infrastruktury technicznej i transportu publicznego należy się zastanowić, gdzie znajdują się granice efektywności inwestowania i utrzymywania infrastruktury w perspektywie najbliższych 15 lat. Owszem, środki pochodzące z budżetu europejskiego jeszcze w najbliższych latach będą mogły wspierać projekty inwestycyjne, jednak już dziś warto przemyśleć je pod kątem docelowego kształtu danej gminy. Strategiczne planowanie – jak nigdy wcześniej – okazuje się tu niezbędnym. Co bowiem może oznaczać kurczenie się populacji dla starszego budownictwa w mieście czy dla budynków, w których znajdują się żłobki, przedszkola czy szkoły? Co z perspektywy izolacji i dostępności może oznaczać koncentracja osób starszych w blokach mieszkaniowych w centrum gminy, a co skupiska starszych mieszkańców w domkach jednorodzinnych w dzielnicach oddalonych od centrum i od wszelkich usług społecznych czy zdrowotnych? Jak podejść do tematu zapewnienia dostępności do nowoczesnych usług użyteczności publicznej w sytuacji, w której sektor publiczny, a także sektor społeczny przegrywają walkę o nowych pracowników z podmiotami gospodarczymi? W jaki sposób cyfryzacja usług użyteczności publicznej może nam pomagać przy rozwoju tych usług w zgodzie z nowymi potrzebami i zarazem zapobiec ewentualnej alienacji niektórych grup społecznych?

*Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa obszary, w których organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalności w sferze zadań publicznych we współpracy i na rzecz organów administracji publicznej. Ustawa ta również przewiduje, że jednostki samorządu terytorialnego powinny*

uchwalić co roku do dnia 30 listopada roczny lub też wieloletni program współpracy. Fakt, że w wielu samorządach uchwalane są wyłącznie programy roczne i tylko nieliczna grupa pracowników angażowana jest w procesy współpracy z organizacjami pozarządowymi, stanowi istotne wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego w nadchodzącej, nowej kadencji<sup>1</sup>. Warto przedyskutować, jaką formę i treść nadać usługom użyteczności publicznej odpowiadając potrzebom społecznym, przy uwzględnieniu technologii cyfrowych i pogłębionej, wieloletniej, usystematyzowanej współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pożytku publicznego.

”

**Fakt, że w wielu samorządach uchwalane są wyłącznie programy roczne i tylko nieliczna grupa pracowników angażowana jest w procesy współpracy z organizacjami pozarządowymi, stanowi istotne wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego w nadchodzącej kadencji.**

### **Dialog lokalny jako odpowiedź na przemiany współczesnego świata**

Świat BANI, charakteryzujący się kruchością i nietrwałością rzeczy (ang. *brittle*), poczuciem bezradności wobec nagłych zmian w danych warstwach społecznych (ang. *anxious*), nieprzewidywalnością relacji przyczynowo-skutkowych różnych zdarzeń (ang. *nonlinear*) oraz trudnością zrozumienia sytuacji i reakcji ludzi (ang. *incomprehensible*), „wypycha” ludzi w kierunku populistycznych, prostych i zarazem skrajnych rozwiązań. Fundamenty europejskiego modelu demokracji poddane są ogromnej próbie wytrzymałości. Od ponad dekady można zaobserwować ich powolną erozję na skutek zarówno działań centralistycznych i technokratycznych na poziomie europejskim i krajowym, jak również znikomego angażowania się mieszkańców w życie społeczne na poziomie lokalnym. Światopoglądy polityczne zostały silnie zakotwiczone w europejskich dyrektywach i krajowych ustawach. Podczas gdy w debatach obozy „konieczność”, „słuszność” i „niemożność” starają się obronić swoje racje, rzeczywista sytuacja społeczno-gospodarcza w Europie coraz bardziej mija się z rozrysowanymi wizjami politycznymi. Oprócz tego zjawisko alienacji, a także czynniki, takie jak: pandemia COVID-19, przeniesienie wielu aspektów życia do przestrzeni wirtualnej czy też częściowy rozpad tradycyjnych więzi rodzinnych przyczyniły się do tego, że człowiek czuje się coraz bardziej zdany na siebie i coraz mniej identyfikuje się ze swoim miejscem życia.

”

**Po stronie samorządowców leży ogromna odpowiedzialność dbania o mechanizmy demokratyczne, w tym współpracy lokalnej, kreowania odpowiednich warunków dla procesów partycypacyjnych i współtworzenia oraz zapewnienia przestrzeni do prowadzenia efektywnego dialogu.**

Po stronie samorządowców leży ogromna odpowiedzialność dbania o mechanizmy demokratyczne, w tym współpracy lokalnej, kreowania odpowiednich warunków dla procesów partycypacyjnych i współtworzenia oraz zapewnienia przestrzeni do prowadzenia efektywnego dialogu. Jedną z form konsultacji społecznych

<sup>1</sup> Przykładowo, w 2022 roku, dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego, wykonała na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego analizę dotyczącą współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi w województwie podkarpackim. Wynikało z niej, że tylko połowa z badanych gmin dysponowała wydzieloną komórką organizacyjną odpowiedzialną za współpracę z organizacjami pozarządowymi, zatrudniającą przeważnie tylko jedną osobę. Przeszło 72% badanych gmin nie ma także uchwalanych wieloletnich programów współpracy.

jest budżet obywatelski. Mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu mogą decydować o projektach w swojej dzielnicy, gminie, powiecie czy województwie. Doświadczenia pokazują, że coroczne targi pomysłów, dotyczące wydarzeń kulturalnych czy sportowych, placów zabaw, remontu chodników, adaptacji trawników, nowej infrastruktury w parkach czy w placówkach oświaty, skupiają się na przedsięwzięciach, które samorządy powinny finansować ze swojego budżetu jako zadania własne. Erozja idei budżetu obywatelskiego skutkuje tym, że coraz mniej ludzi jest nim zainteresowanych. Również w innych przypadkach ilość podjętych działań wspierających partycypację społeczną nie równa się z ich jakością – czyli z rzeczywistym zaangażowaniem mieszkańców do tych procesów. Potrzebne jest pogłębienie tematów dotyczących obywatelskości i partycypacji społecznej w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych. Warto przedyskutować, jaki kształt nadać programom edukacyjnym w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, tak by były one nastawione na zwiększenie społecznego zaangażowania dzieci i młodzieży oraz w jaki sposób lepiej wykorzystać narzędzia partycypacji społecznej w gminach.

### **Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z przedsiębiorstwami**

Zjawiska, takie jak: nadmierne dostosowanie poszczególnych sfer gospodarczych do idei zrównoważonego rozwoju (promowanego w kontekście europejskiego zielonego ładu), zmieniające się uwarunkowania geopolityczne, globalny wyścig technologiczny oraz kryzys klimatyczny mają ogromny wpływ na „reguły gry” w gospodarce. Nie tylko wpływają one na konkurencyjność przedsiębiorstw, ale również na atrakcyjność inwestycyjną gmin i regionów. Niebawem ponad 50 tys. przedsiębiorstw w Europie będzie zobowiązanych do gromadzenia danych, corocznego ich raportowania i prowadzenia odpowiedniej strategii zrównoważonego rozwoju, zgodnie z europejską dyrektywą w sprawie sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju. Mają one nie tylko odnieść się w raportach do własnych działań, ale również do sytuacji w całym łańcuchu wartości. W kontekście uwarunkowań środowiskowych ważne będą zatem zagadnienia, takie jak: zielona energia, niski ślad węglowy, projektowanie ekologiczne, zamknięty obieg materiałów czy pochodzenie surowców. Z kolei inne dyrektywy odnoszą się do przetwarzania produktów pod koniec ich cyklu życia, a tym samym do odzyskania materiałów i możliwości ponownego wprowadzenia ich do obiegu.



**Konieczność uwzględnienia materiałów z odzysku w produktach, pochodzących na przykład z przemysłu opakowaniowego czy też samochodowego, wymaga ze strony gmin i regionów pilnego przeanalizowania systemów zarządzania odpadami, zarówno komunalnymi, jak i przemysłowymi, w zakresie zdolności do ich gromadzenia, sortowania, recyklingowania oraz kierowania odzyskanych materiałów do odpowiedniego sektora gospodarczego.**

Konieczność uwzględnienia materiałów z odzysku w produktach, pochodzących na przykład z przemysłu opakowaniowego czy też samochodowego, wymaga ze strony gmin i regionów pilnego przeanalizowania systemów zarządzania odpadami, zarówno komunalnymi, jak i przemysłowymi, w zakresie zdolności do ich gromadzenia, sortowania, recyklingowania oraz kierowania odzyskanych materiałów (tworzywa sztuczne, szkło, ceramika, metale, materiały budowlane) do odpowiedniego sektora gospodarczego. Diagnoza stanu zawarta w *Krajowym planie gospodarki odpadami 2028* (przyjęty w 2023 r.) pokazuje, że może zabraknąć nam mocy przerobowych do spełnienia wymogów legislacyjnych. To jednak tylko wierzchołek góry lodowej. Większym problemem będzie, jeśli odzyskane surowce nie spełnią kryteriów jakości dla poszczególnych przemysłów. Interesariuszom kluczowych dla kraju sektorów brakuje wiedzy odnośnie strumieni odpadów, składów materiałów (w tym wiedzy o tym, na którym etapie procesu obecność dwóch podobnych do siebie

materiałów o różnym składzie skutkuje tym, że nie mogą one zostać wprowadzone ponownie do obiegu) oraz zasad (poszczególne województwa podkreślają inne akcenty w swoich planach gospodarki odpadami, co dla sektora działającego na poziomie krajowym stwarza istotne problemy pod kątem logistyki i metod przetwarzania).

System rozszerzonej odpowiedzialności producenta w Polsce ciągle kuleje. Brakuje dialogu między stronami w systemie a rządem i samorządami, przez co mamy do czynienia z różnymi systemami funkcjonującymi równolegle obok siebie. W kontekście europejskiej legislacji dotyczącej odpadów, opakowań i zrównoważonego rozwoju, bez włączenia kompleksowego, wielosektorowego podejścia w samorządach, szereg przedsiębiorstw będzie miało problem ze spełnieniem wymogów prawnych. Wtedy albo zmuszone będą wprowadzić surowce/materiały z odzysku z innych krajów, co rzutuje negatywnie na koszty prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, albo wyprowadzić się z Polski do regionów, gdzie te surowce będą dostępne. Warto przedyskutować, jaki kształt nadać krajowemu systemowi zarządzania odpadami w porozumieniu sektora publicznego z prywatnym, a także, jak zorganizować w Polsce proces informowania i edukowania społeczeństwa w zakresie termicznego przekształcenia odpadów resztkowych.



**W kontekście europejskiej legislacji dotyczącej odpadów, opakowań i zrównoważonego rozwoju, bez włączenia kompleksowego, wielosektorowego podejścia w samorządach, szereg przedsiębiorstw będzie miało problem ze spełnieniem wymogów prawnych.**

### **W kierunku zielonej energii w samorządach**

Wraz ze pojawieniem się konieczności wykazania przez przedsiębiorstwa niskiego śladu węglowego, rośnie także znaczenie dostępności do zielonej energii czy też, w okresie przejściowym, do niskoemisyjnych źródeł energii (np. w kontekście procesu transformacji elektrociepłowni i produkcji wodoru). W latach 2021-2022 Urząd Regulacji Energetyki otrzymał prawie 9400 powiadomień o odmowach przełączenia instalacji OZE (reprezentujących w sumie 36 GW) do sieci energetycznej z powodu braku warunków technicznych (brak dostępnej mocy przyłączeniowej dla OZE). Mimo że inwestycje w sieci energetycznej są na bieżąco prowadzone, to tempo realizacji zakładanych planów nie jest odpowiednie do potrzeb i wyzwań stojących przed polską gospodarką do 2030 roku.

W ramach, wprowadzonej w 2023 roku, nowelizacji *Ustawy o odnawialnych źródłach energii*, dookreślono pojęcia: klastery energii, spółdzielnia energetyczna oraz energia elektryczna dostarczona za pomocą linii bezpośredniej. Tym samym stworzone zostały ramy dla jednostek samorządu terytorialnego do aktywnego włączenia się w debatę o zapewnieniu ciągłości dostaw zielonej energii do przedsiębiorstw. Należy zaznaczyć, że gminy, zgodnie z *Ustawą o samorządzie gminnym*, w swoich strategiach powinny uwzględnić ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, dotyczące zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW oraz zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i wymagających rewitalizacji oraz przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji. Z kolei nowelizacja *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wprowadza pojęcie planu ogólnego, w którym powinny zostać określone strefy planistyczne.

Dodatkowo, w planach miejscowych należy konkretnie zaznaczyć tereny przeznaczone dla niezamontowanych na budynkach instalacji odnawialnych źródeł energii. Według obecnych ustaleń, gminy powinny opracować plan ogólny do końca 2025 roku. Oznacza to, że, na początku nowej kadencji, w samorządach gminnych konieczne będzie uruchomienie debaty dotyczącej stref przeznaczonych dla produkcji energii, z uwzględnieniem terenów zdegradowanych i użytków rolnych. Patrząc jednak na niekorzystne warunki

pogodowe panujące w znacznej części Polski (np. niewielkie nasłonecznienie), z pewnością wróci jeszcze temat pozyskania energii zarówno z termicznego przetwarzania odpadów, jak i z biogazowni. Na ten proces nakłada się dodatkowo toczący się proces transformacji elektrociepłowni.



**Gminy stoją obecnie przed trudnym zadaniem budowania konsensusu społecznego wokół lokalnych źródeł wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. Pochopne decyzje, podejmowane w trakcie procesu przygotowania planów ogólnych, mogą zablokować istotne inwestycje na kolejne lata i spowodować, że dana gmina straci swoją atrakcyjność inwestycyjną.**

Gminy stoją zatem przed trudnym zadaniem budowania konsensusu społecznego wokół lokalnych źródeł wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. Pochopne decyzje, podejmowane w trakcie procesu przygotowania planów ogólnych, mogą zablokować istotne inwestycje na kolejne lata i spowodować, że dana gmina straci swoją atrakcyjność inwestycyjną. Po stronie gmin, liczących ponad 50 tys. mieszkańców, pozostaje do rozwiązania kwestia spełnienia wymogów *Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych*, odnośnie udziału pojazdów elektrycznych oraz autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych biometanem we flocie. Na terenach gmin nierzadko funkcjonują oddziały dużych firm, które będą musiały raportować ślad węglowy, z uwzględnieniem tzw. Zakresu 3, czyli innych, pośrednich emisji, do których zaliczają się pojazdy pracowników wykorzystane do jazdy do pracy i podczas podróży służbowych. Chcąc wykazać niższy ślad węglowy w organizacji, duże przedsiębiorstwa będą szukać rozwiązań transportowych, aby wykazać, że duża grupa pracowników podróżuje niskoemisyjnymi czy zeroemisyjnymi środkami transportowymi. To zagadnienie stanowi kolejny obszar współpracy między samorządami a przedsiębiorstwami. Warto przedyskutować, jaki nadać kształt zwiększonej samowystarczalności wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej z niskoemisyjnych i odnawialnych źródeł energii w ramach partnerstw między sektorem publicznym a prywatnym. Warto też pochylić się nad tym, w jaki sposób połączyć konieczność zapewnienia floty pojazdów niskoemisyjnych i zeroemisyjnych po stronie jednostek samorządowych z koniecznością wykazania niskiego śladu węglowego po stronie dużych przedsiębiorstw.



**Chcąc wykazać niższy ślad węglowy w organizacji, duże przedsiębiorstwa będą szukać rozwiązań transportowych, aby wykazać, że duża grupa pracowników podróżuje niskoemisyjnymi czy zeroemisyjnymi środkami transportowymi. To zagadnienie stanowi kolejny obszar współpracy między samorządami a przedsiębiorstwami.**

### Podsumowanie

Poruszone w tym artykule zagadnienia pokazują, że potrzebne będzie wielosektorowe, wielopoziomowe oraz interdyscyplinarne podejście do przeanalizowania uwarunkowań, określenia priorytetów z punktu widzenia poszczególnych interesariuszy oraz zdefiniowania modelu wdrażania rozwiązań systemowych. Czasu jest niewiele. Dlatego konieczna jest wielka debata o samorządzie, która omawia istotne kwestie w zakresie modeli działania w obszarze zarządzania energią, odpadami i surowcami, usługami użyteczności publicznej oraz partycypacją społeczną na rzecz zwiększenia adaptacyjności i odporności lokalnych społeczności.

## O autorze

**Luk Palmen** – współzałożyciel i Prezes Zarządu InnoCo. Prowadzi usługi doradcze i coachingowe w zakresie strategii rozwoju i zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwach oraz w jednostkach naukowych. Jest członkiem rad nadzorczych spółek technologicznych. Od ponad 10 lat zajmuje się doradztwem i coachingiem w zakresie zarządzania innowacjami, zarządzania MŚP, zarządzania klastrami oraz komercjalizacji technologii. Prowadził w tym okresie ponad 100 konferencji, seminariów i warsztatów. Angażuje się w promowanie innowacyjnych modeli współpracy w gospodarce. Jest autorem i współautorem praktycznych przewodników w zakresie foresightu, komercjalizacji technologii oraz klastrów. Jest menedżerem ds. innowacji i kooperacji Klastra Silesia Automotive & Advanced Manufacturing. W funduszu załączkowym Akcelerator Technologiczny Gliwice jest ekspertem odpowiedzialnym za weryfikację zgłoszonych projektów B+R we wczesnych fazach rozwoju i doprowadzenie ich do gotowości inwestycyjnej. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

# Samorząd przyszłości – na czym polega?



## prof. Tadeusz Truskolaski

Prezydent Białegostoku, Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich

**Stoimy dziś, jako społeczeństwo, przed wieloma wyzwaniami, którym musimy sprostać dla dobra przyszłych pokoleń. Lepsze jutro zależy od nas wszystkich, dlatego musimy połączyć siły. W tym celu warto zastanowić się nad samorządem przyszłości. Co jest jego istotą? Jakie drogi do niego prowadzą? Czy można wykorzystać do tego doświadczenie wspólne pokonywania codziennych wyzwań?**

### Turbulentne czasy – szkoła życia dla samorządu

Polskie samorzady w ciągu ostatnich kilku lat poddano intensywnej weryfikacji sprawności i skuteczności działania; najpierw w związku z pandemią koronawirusa, a następnie – agresją Rosji na Ukrainę. Nieobce były im również okresy dekonunktury gospodarczej i politycznego osłabiania samorządności, głównie poprzez redukcję niezależności i wielkości zaplecza finansowego. Te zróżnicowane wyzwania ukazały spójność społeczeństwa obywatelskiego, pozwalając tym samym na weryfikację podstawowych mechanizmów w lokalnych społecznościach.

”

**Samorząd przyszłości nie tylko reaguje na nasze potrzeby, ale również zaspokaja je z wyprzedzeniem, mając do dyspozycji zaawansowane technologie umożliwiające np. prognozowanie i modelowanie zmian społecznych.**

Pandemia była szczególnie trudnym wyzwaniem organizacyjnym, np. w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony zdrowia. Wsparcie społeczeństwa realizowane było możliwie szerokim spektrum kanałów – nie obyło się bez udziału instytucji publicznych, na przykład maseczki czy żywność osobom starszym dostarczali strażnicy miejscy. Samorzady wspierały się wzajemnie; informowały się choćby o możliwości pozyskiwania w określonym miejscu środków medycznych czy prowadzonych działaniach zapobiegawczych przeciw rozprzestrzenianiu się COVID-19.

W Białymstoku w tym okresie wdrożono nowe formy komunikacji z mieszkańcami, np. wideokonferencje. Dzięki nim, a także poprzez podwyższenie aktywności w mediach społecznościowych, zwiększyło się tempo przepływu informacji dwustronnej, co podniosło skuteczność reagowania na potrzeby mieszkańców. Komunikacja dwukierunkowa była prawdziwym wyzwaniem. Celem aktywacji nowych narzędzi było dotarcie do maksymalnie dużej liczby odbiorców z przekazem otuchy, informacji o podejmowanych działaniach

i zasadach bezpieczeństwa, miejscach udzielania pomocy itd. Był to trudny czas również dla uczniów, nauczycieli i rodziców, którzy musieli przyzwyczaić się do nowej formy nauki: edukacji zdalnej. Reakcja samorządów była prawie natychmiastowa. Sprawnie zapewniono niezbędne narzędzia, co pozwoliło nie zmarnować potencjału drzemącego w młodych ludziach<sup>1</sup>.

Wychodząc z jednego kryzysu, nie spodziewaliśmy się kolejnego, tj. agresji Rosji na Ukrainę i związanych z tym konsekwencji migracyjnych czy handlowych. W raporcie Polskiego Instytutu Ekonomicznego pt. *Wpływ wojny w Ukrainie na działalność polskich firm* wskazano, że co czwarty badany podmiot silnie odczuł jej skutki na polu aktywności gospodarczej. Na przykład w województwie podlaskim funkcjonuje wiele przedsiębiorstw transportowych, które musiały przeorganizować swoją działalność. Nie ułatwiało tego ograniczenie, a później zamknięcie ruchu granicznego z Białorusią, co jeszcze silniej wpłynęło na podlaskie podmioty gospodarcze.

”

**Uchodźcy z Ukrainy to ludzie tacy jak my – należało ich wesprzeć nie tylko w tej trudnej sytuacji, ale również włączyć do naszej małej ojczyzny.**

Wojna u naszego wschodniego sąsiada sprawiła, że polskie społeczeństwo zintegrowało się i pobudziło w sobie chęć niesienia pomocy bliźnim. Byłem i jestem dumny z tego, że tak szybko zareagowaliśmy na tę nadzwyczajną sytuację. Pomoc humanitarną realizowano już od pierwszych dni agresji Rosji. Wspólne działania pracowników urzędu miejskiego, innych jednostek administracyjnych, a także mieszkańców pozwoliły na ograniczenie negatywnych efektów wojny dla ukraińskiego społeczeństwa. Tylko w pierwszym roku wojny z Białegostoku wysłano: 2 autobusy, 2 tiry, 44 busy, 13 aut osobowych wypełnionych darami (łącznie ok. 100 ton darów); ponadto zrealizowano 35 transportów we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

”

**Wojna u naszego wschodniego sąsiada sprawiła, że polskie społeczeństwo zintegrowało się i pobudziło w sobie chęć niesienia pomocy bliźnim.**

Skutkiem działań wojennych był również napływ uchodźców z Ukrainy, co przełożyło się na potrzebę intensyfikacji innych działań, dotyczących m.in. współpracy z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak UNICEF, by wspierać ludność w zakresie zamieszkania, podejmowania pracy czy integracji. Uchodźcy z Ukrainy to ludzie tacy jak my – należało ich wesprzeć nie tylko w tej trudnej sytuacji, ale również umiejętnie włączyć do naszej małej ojczyzny.

Wszystkie te wyzwania, jeśli potrafimy na nich uczyć się współpracy i współdziałania, jeśli wykorzystujemy je do przełamania barier nieufności i budowania lepszej wspólnoty, są niezwykle ważnym zaczynem czegoś, co można by nazwać samorządem nowej generacji, samorządem przyszłości.

### **Samorząd przyszłości – jak go tworzyć?**

Samorząd przyszłości to samorząd bliżej obywateli, posiadający demokratyczne mechanizmy decyzyjne, odpowiadający na potrzeby społeczne w zakresie środowiska, oświaty czy kultury. Samorząd przyszłości nie tylko reaguje na nasze potrzeby, ale również zaspokaja je z wyprzedzeniem, mając do dyspozycji zaawansowane technologie, umożliwiające np. prognozowanie i modelowanie zmian społecznych. To także samorząd łączący wszystkich interesariuszy, efektywnie wykorzystujący współpracę międzysektorową<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Co potwierdza choćby zajęcie przez Szkołę Podstawową nr 53 pierwszego miejsca w kraju w rankingu szkół podstawowych; zob. *Ranking szkół podstawowych 2024*, [https://waszaedukacja.pl/ranking/polska/szkoly-podstawowe#google\\_vignette](https://waszaedukacja.pl/ranking/polska/szkoly-podstawowe#google_vignette) [dostęp online].

<sup>2</sup> Zgodnie z teorią rozwiniętych schematów wywodzącą się z koncepcji współpracy międzysektorowej Triple Helix autorstwa Henry'ego Etzkowitza i Loeta Leydesdorffa.



Samorządy to nie tylko zapewnianie podstawowych usług, reagowanie na występujące w danej chwili zdarzenia. To także wyzwania długookresowe, z którymi będziemy mierzyć się w turbulentnym otoczeniu. W takich warunkach samorząd przyszłości powinien być dostosowany do dynamicznie zmieniającego się otoczenia społecznego, gospodarczego i technologicznego. Kluczowych wyzwań, jakie stoją przed samorządami jest co najmniej kilkanaście. Niemniej warto spojrzeć przede wszystkim na te, które będą gwarantować długookresową prosperitę kolejnym pokoleniom – przecież wszystko, co robimy, jest dla naszych dzieci i wnuków. Warto więc wskazać następujące wyzwania:

1. Demokratyzacja życia politycznego, rozumiana poprzez gwarancję niezależności i samodzielności (również finansowej) samorządów. Przyszłość to społeczeństwo obywatelskie, które ma swój budżet wynikający z ich pracy. Potrzebne są więc zmiany na poziomie centralnym, tak by wielkość środków do dyspozycji samorządów wynikała bezpośrednio z pracy mieszkańców. Polski Ład wprowadzony przez rządy PiS odebrał miliardy złotych samorządom<sup>3</sup>, które zareagowały w należyty sposób, proponując rozwiązania legislacyjne (poprzez np. Unię Metropolii Polskich czy Związek Miast Polskich) urealnijające relację między dochodami obywateli a potencjałem finansowym samorządu.

Samorządy w ostatnich latach – co można jednoznacznie stwierdzić – nie posiadały wystarczających środków finansowych na realizację inwestycji rozwojowych, zwłaszcza w kontekście wzrastających oczekiwań co do zakresu i jakości świadczonych usług publicznych. Ograniczone źródła finansowania prowadziły do trudności w już rozpoczętych strategiach i programach rozwojowych. Z całą pewnością dostęp do środków unijnych i KPO, przy transparentności procesu podziału i obiektywności kryteriów, będzie wsparciem, którego oczekują samorządy. Docelowo należy jednak pracować nad mechanizmami umożliwiającymi sprawiedliwy i przewidywalny długoterminowo podział środków finansowych całego sektora publicznego.

2. Partycypacja społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) – to już nie tylko coraz intensywniej zasilane finansowo budżety obywatelskie, w których występuje duża aktywność w zakresie składania, promowania i głosowania na konkretne wnioski (np. w Białymstoku w budżecie obywatelskim 2024 oddano ponad 92,5 tys. głosów). Partycypacja wyrażana jest w aktywności społecznej względem osiedla, dzielnicy, miasta. To proces włączenia, który dzięki nowym narzędziom ułatwia konsultacje w zakresie przeróżnych tematów. To samorząd transparentny, którego działania są ogólnie widoczne i dostępne. Taka formuła samorządu przyszłości wymaga jednak rozległych zmian w prawie, tak by włączenie obywateli w życie społeczne było umocowane ustawowo.
3. Ekologiczny i zrównoważony samorząd – to nie tylko działania na rzecz ograniczania emisji w domach, instytucjach, transporcie publicznym, które już mają miejsce poprzez dziesiątki projektów. To edukacja od najmłodszych lat, którą realizują moi współpracownicy choćby w przedszkolach, wyjaśniając potrzebę segregacji śmieci czy ochrony przyrody. Są to proste działania zachęcające do bycia bliżej natury, jak np. akcje rozdawania budek dla ptaków czy sadzonek drzew. Samorządy muszą stawić czoła wyzwaniom związanym ze zrównoważonym rozwojem, zarządzaniem zasobami naturalnymi, ochroną środowiska i dostosowywaniem się do zmian klimatycznych. Wszyscy chcemy żyć w zdrowym otoczeniu – na szczęście mamy na to bezpośredni wpływ. Musimy zadbać jedynie o świadomość społeczną i zintegrować się wokół tych wyzwań.
4. Nowe technologie w codziennym życiu. Samorządy przyszłości powinny poprawiać swoją efektywność, m.in. poprzez wykorzystanie nowych technologii. W Białymstoku ma to miejsce w zakresie np. komunikacji z mieszkańcami (poprzez aplikację BiałystOK!), zarządzania ruchem kołowym, bezpieczeństwa. Nowe technologie wkraczają również do sfery edukacji. Polscy samorządowcy się ich nie boją. W przypadku największych miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich intensyfikacji uległy szkolenia online z wykorzystania najnowszych narzędzi informatycznych. Ukazuje to zmianę,

<sup>3</sup> Przykładowa akcja zrzeszeń samorządów obrazująca skutki Polskiego Ładu:

<https://metropolie.pl/arttykul/ile-stracimy-przez-polski-lad-samorzady-stworzyly-specjalny-kalkulator> [dostęp online].

która zachodzi w naszej rzeczywistości, a przy tym potrzebę dostosowania się do dynamiki otoczenia i oczekiwań mieszkańców. Wymiana informacji między miastami jest obecnie tak szybka i intensywna, że rozwiązanie stworzone i wdrożone z sukcesem w jednym z miast członkowskich bardzo szybko wdrażane jest w kolejnych. To właśnie cyfrowy samorząd przyszłości – potrafiący reagować, czerpać z najlepszych rozwiązań i być blisko obywateli.

5. Edukacja. Nikt nie ma wątpliwości, że od zawsze edukacja jest jednym z najważniejszych wyzwań. Zmieniające się trendy demograficzne, prowadzące do redukcji przyrostu naturalnego, nie mogą sprawić, byśmy zapomnieli o wadze edukacji. W Białymstoku dbamy o edukację, która stanowi największy wydatek w całym budżecie miasta. Są jednak wyraźne efekty tych działań: pierwsze miejsce w województwie, a 12. w Polsce, II LO w rankingu Perspektywy 2024, a także pierwsze miejsce w województwie i 20. w kraju (wśród techników) Zespołu Szkół Elektrycznych w Białymstoku. Ważnym wyzwaniem jest rozwijanie programów edukacyjnych, wspieranie innowacyjności i przedsiębiorczości lokalnej oraz tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi społeczności lokalnych. Edukacja jest niezbędna na każdym etapie życia i tak coraz częściej na nią patrzymy, wspierając programy skierowane do osób starszych czy znajdujących się w połowie życia zawodowego.
6. Współpraca z interesariuszami – dzięki wielosektorowej współpracy samorządu z przedsiębiorstwami, szkołami, NGO-sami i innymi zainteresowanymi podmiotami jesteśmy w stanie zrobić więcej, a co najważniejsze – zrobić to lepiej. Współpraca pozwala nam skuteczniej rozwiązywać kompleksowe problemy społeczne i gospodarcze.
7. Zarządzanie finansami publicznymi. Kluczowa jest nie tylko wysokość środków, ale i swoboda w ich wydatkowaniu. Skuteczne zarządzanie finansami publicznymi oraz poszukiwanie źródeł finansowania na innowacyjne projekty stanowią kolejne wyzwania dla samorządów, zwłaszcza w kontekście ograniczeń budżetowych i zmieniających się priorytetów społecznych.



**Kluczowe wyzwania samorządu przyszłości to: demokratyzacja życia politycznego (zapewnienie niezależności i samodzielności samorządom), dalszy rozwój partycypacji społecznej, troska o ekologię i zrównoważony rozwój, upowszechnienie nowoczesnych technologii w codziennym życiu, efektywne wspieranie edukacji, rozwijanie wielosektorowych modeli współpracy i skuteczne zarządzanie finansami publicznymi.**

Wyzwania zmieniają się z czasem, dlatego samorząd przyszłości powinien być elastyczny i gotowy do adaptacji wobec szybko postępujących zmian, aby skutecznie odpowiadać na potrzeby mieszkańców i wspierać rozwój lokalnych społeczności. Samorząd, na co zwraca uwagę większość definicji, to my wszyscy – mieszkańcy danego obszaru, którzy integrują się wokół wspólnych problemów, wyzwań, oczekiwań i szans. Łączenie oczekiwań obywateli z możliwościami, które występują w otoczeniu i które mogą wystąpić w przyszłości, to właśnie obszar, który zdeterminuje zarządzanie JST w kolejnych dekadach. Dobry samorządowiec to planista i strateg w jednym, gdyż samorząd przyszłości wymaga planowania, którego efekty wpłyną na nasze dzieci i wnuki. To dzięki dzisiejszym decyzjom możemy stworzyć przyjazny świat dla przyszłych pokoleń.

## O autorze

Dr hab. **Tadeusz Truskolaski**, prof. UwB – od 2006 r. Prezydent Białegostoku. Od 2019 r. Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich, skupiającej 12 największych polskich miast. Wcześniej pełnił funkcję m.in. doradcy ministra rozwoju regionalnego. Pracował także w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych nad Strategią Rozwoju Kraju oraz Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej. Z wykształcenia ekonomista, absolwent Uniwersytetu Gdańskiego. Profesor Uniwersytetu w Białymstoku.

# Nowy model funkcjonowania samorządów potrzebny od zaraz



**prof. Adam Gendźwiłł**

Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

**Spoleczne zaufanie do samorządów lokalnych przez lata bazowało na tzw. micie założycielskim o doskonale przeprowadzonej transformacji, który w dzisiejszych realiach coraz bardziej traci na swej wartości oraz aktualności. Potrzebny jest nowy sposób patrzenia na samorzady i samorządność, wolny od przeszłych tęsknot i fantazmatów, a w zamian – skupiony na realnych wyzwaniach, które czekają tuż za rogiem. Jak poprawić sposób inwestowania samorządu? Jak zapewnić mu większą autonomię? Co zrobić, by był bardziej obywatelski?**

Przekonanie o sukcesie samorządów lokalnych w Polsce było przez lata budowane na założycielskim micie o samorządności terytorialnej jako najbardziej udanym owocu transformacji ustrojowej ostatniej dekady XX wieku. Siła samorządów lokalnych w Polsce, wysoki poziom zaufania do władz samorządowych wśród obywateli były związane z tym, że samorzady lokalne są uważane za „władzę blisko obywateli”, że są zdystansowane od ogólnokrajowej polityki („wypisały się z partii”) i że zamiast politykować – pragmatycznie inwestują.

Na te uzasadnienia mocnej pozycji samorządów lokalnych wśród różnych organów władzy państwowej trzeba dziś spojrzeć sceptycznym okiem. Jak pokazują pogłębione badania postrzegania samorządów przez Polki i Polaków, ów mit założycielski nie jest tak powszechnie rozpoznawalny, jak chciałyby tego elity – eksperci i zasłużeni dla samorządności weterani. Paradoksalnie, brakuje mu często zakorzenienia w lokalnym kontekście, np. w legendach założycielskich o pierwszej kadencji samorządu w danym mieście czy gminie, o społecznikach, którzy w tym czasie zaangażowali się w działalność samorządową. Kolejne pokolenie obywateli dorasta w realiach, gdzie samorządność terytorialna jest oczywistością.

Na obrazie samorządów pojawiają się też rysy, o których mówi się coraz głośniej. Lokalna władza nie zawsze jest blisko – „blisko” oznacza bowiem często okresowe tylko zbliżenie się do mieszkańców w czasie kampanii wyborczej. Od ogólnokrajowej polityki, spolaryzowanej wzdłuż podziałów partyjnych, coraz trudniej jest się samorządowcom odizolować. Pragmatyzm inwestycji samorządowych coraz częściej bywa kwestionowany. Samorządowcy i ci, którym decentralizacja władzy jest bliska, powinni skupić się na poszukiwaniu nowszej opowieści o samorządach, świeższych uzasadnień samorządności, a w dalszej perspektywie – nowego modelu funkcjonowania samorządów szczebla gminnego.

”

**Samorządowcy i ci, którym decentralizacja władzy jest bliska, powinni skupić się na poszukiwaniu nowszej opowieści o samorządach, świeższych uzasadnień samorządności, a w dalszej perspektywie – nowego modelu funkcjonowania samorządów szczebla gminnego.**

## Samorząd inaczej inwestujący

W 2010 r. Platforma Obywatelska mogła prowadzić swoją kampanię samorządową pod hasłami „Nie róbmy polityki – budujmy szkoły”, „Nie róbmy polityki – budujmy drogi”, bo dominowało wówczas technokratyczno-inwestorskie podejście do polityki samorządowej. W związku z napływem funduszy europejskich dość oczywiste stało się przypisanie samorządom roli największego inwestora publicznego, odpowiedzialnego za racjonalne wykorzystanie tych środków. Burmistrzowie zostali budowniczymi, administracja lokalna profesjonalizowała się w staraniach o fundusze zewnętrzne i realizowaniu projektów inwestycyjnych. Polskie samorzady w dużej mierze zasypały ogromną lukę inwestycyjną w podstawowej infrastrukturze komunalnej, odziedziczoną jeszcze po PRL.

Rola miast i gmin jako „inwestorów zastępczych” jest już jednak na wyczerpaniu, a do inwestycji samorządowych trzeba będzie podchodzić bardziej selektywnie – nie tylko dlatego, że zewnętrznych środków do dyspozycji jest mniej, ale również dlatego, że mieszkańcy są bardziej zróżnicowani, jeśli chodzi o potrzeby i preferencje. Kolejne inwestycje przestały być niekontrowersyjne, dające się łatwo uzasadnić w kategoriach inżyniersko-technokratycznych. Nowe projekty są i będą częściej kontestowane – to, co dla jednych jest „rewitalizacją śródmieścia”, dla innych może być „betonozą”. Samorządowcy muszą liczyć się z większą krytyką, ruchami społecznymi mobilizującymi oddolnie sprzeciw, zorganizowanymi lokalnie grupami interesu. Inwestycje samorządowe staną się znacznie bardziej polityczne – w tym sensie, że będą potrzebowały dobrych uzasadnień i procesu prowadzącego lokalną wspólnotę do porozumienia. Coraz mniej spośród projektów inwestycyjnych będzie „uzasadniać się samodzielnie”. To również oznacza większą trudność w zmianie priorytetów oraz wymaganie programowania rozwoju lokalnego w dłuższym horyzoncie czasowym. Złośliwie można by stwierdzić, że dla wielu samorządowców narzędzie długoterminowego programowania rozwoju stanowiło dotychczas sprawowanie władzy przez kilka następujących po sobie kadencji („bo tylko wtedy można się wykazać”). Samorzady potrzebują jednak priorytetów inwestycyjnych, które nie są autorską agendą tego czy innego burmistrza, ale solidnie wykutym kompromisem.

”

**Nowe projekty są i będą częściej kontestowane – to, co dla jednych jest „rewitalizacją śródmieścia”, dla innych może być „betonozą”. Tym samym coraz mniej inwestycji będzie „uzasadniać się samodzielnie”. Samorzady potrzebują zatem priorytetów inwestycyjnych, które nie są autorską agendą tego czy innego burmistrza, ale solidnie wykutym kompromisem.**

Zmienne, czasem sprzeczne oczekiwania, a także długoterminowe tendencje (zmiana demograficzna, intensyfikacja migracji, zagrożenie bezpieczeństwem) nakazują dziś inaczej spojrzeć na obiekty użyteczności publicznej. Muszą być elastyczne funkcjonalnie, nie mogą być przeskalowane, bo ich utrzymanie obciąży na długie lata wspólnoty samorządowe. Do świadomości mieszkańców coraz bardziej przebija się to, że inwestować należy również w usługi publiczne, tak by tworzyły dobrze działający system na poziomie lokalnym (np. gospodarki odpadami, transportu publicznego), ale także by uzupełniały niedostatki, zapewne nienaprawialne inaczej, systemu ogólnokrajowego (np. ochrony zdrowia). To wyzwanie, z którym władze centralne w Polsce nie radzą sobie najlepiej – część usług (oświata, leczenie) jest objęta postępującą prywatyzacją, która pogłębia nierówności społeczne. Inwestowanie w usługi to być może mniej spektakularny aspekt funkcjonowania gmin, ale warto zauważyć że w rozwiniętych społeczeństwach europejskich to właśnie poziom lokalnych usług publicznych, lokalne państwo dobrobytu, wpływa przede wszystkim na jakość życia mieszkańców.

## Samorząd bardziej samodzielny

Realna samorządność jest możliwa tam, gdzie istnieje finansowa autonomia. Władze samorządowe po to otrzymują silną wyborczą legitymizację, żeby samodzielnie zarządzać tym, co wspólne – zasobami komunalnymi i środkami pochodzącymi głównie z podatków. Monitoring autonomii lokalnej, prowadzony przez Fundację Batorego za pomocą tzw. indeksu samorządności, pokazuje wyraźnie, że w ostatnich latach w znacznej części gmin w Polsce ograniczony został udział dochodów własnych – stało się to głównie za sprawą zmian w systemie podatków dochodowych. Rosła też tzw. luka oświatowa (czyli dopłaty samorządów do subwencji oświatowej, której wysokość coraz bardziej odstawała od kosztów utrzymania szkół). Wzrosło uzależnienie inwestycji gminnych od rządowych programów dotacyjnych, w których kryteria przyznawania dotacji okazywały się nieprzejrzyste i partyjnie „skrzywione”.

Samorzady w Polsce potrzebują większych dochodów własnych – tzn. większych udziałów w podatkach centralnych i lepiej zaprojektowanego systemu wyrównawczego. Dodatkowym impulsem byłyby modernizacja podatku od nieruchomości. To jedyny znaczący podatek, który jest prawdziwie lokalny – w tym sensie, że jego wysokość jest ustalana przez władze gmin i może być narzędziem polityki podatkowej. Wspólnoty samorządowe w Polsce dojrzały do tego, by ustalając stawki podatkowe, uczestniczyć w większym niż obecnie zakresie w ustanawianiu sprawiedliwości dystrybtywnej, np. różnicując wysokości stawek podatkowych między obszarami o różnych funkcjach, tymi lepiej i gorzej wyposażonymi w usługi publiczne, także po to, by lepiej kontrolować niepokojące zjawiska na rynku nieruchomości. Budżety gmin powinny pozwalać na realizowanie podstawowych inwestycji bez potrzeby starania się o dotacje w konkursach. Samorządność nie może być sprowadzana do „turnieju miast”, w którym stawką jest kartonowy czek wręczony przez ministra czy wojewodę.



**Samorzady w Polsce potrzebują większych dochodów własnych. Budżety gmin powinny pozwalać na realizowanie podstawowych inwestycji bez potrzeby starania się o dotacje w konkursach. Samorządność nie może być sprowadzana do „turnieju miast”, w którym stawką jest kartonowy czek wręczony przez ministra czy wojewodę.**

## Samorząd bardziej obywatelski

Jeśli po zwrocie politycznym, mającym miejsce po wyborach parlamentarnych w 2023 r., w polityce rządu wobec samorządu terytorialnego dojdzie do odrotu od „pełzającej recentralizacji”, to tej (pożądaney) zmiany nie można sprowadzić wyłącznie do wzmocnienia wybieranych władz lokalnych kosztem władz centralnych. Zasobem władz samorządowych, na którym mogą one budować swoją legitymizację, są nie tylko wyniki powszechnych wyborów (głównie organów wykonawczych), ale również model współpracy z mieszkańcami w trakcie trwania kadencji. To nie jednorazowy akt uczestnictwa wyborczego ustanawia „lokalne obywatelstwo” wysokiej jakości, ale włączenie w procesy decyzyjne – różne formy konsultacji, panele obywatelskie, samorząd jednostek pomocniczych (wsi i osiedli), inicjatywę lokalną, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą itd. W tym zakresie więcej zależy od zmiany praktyk i wykorzystania już istniejących instytucji partycypacji niż tworzenia nowych.

Zmodernizowany samorząd lokalny musi zmierzyć się z jeszcze jednym wyzwaniem, wynikającym z tego, że Polska stała się krajem napływowym (stało się to jeszcze przed wybuchem wojny w Ukrainie). W sytuacji zaniedbania polityki migracyjnej, właściwie braku strategii państwa w tym obszarze, samorzady lokalne – zwłaszcza miast i gmin będących skupiskami migrantów – muszą zmagać się z wieloma wyzwaniami samodzielnie. O ile pierwszą potrzebą okazują się zwykle kwestie zabezpieczenia socjalnego, edukacji

i dostępu do rynku pracy, o tyle z czasem znaczenia będzie nabierało polityczne upodmiotowienie obywateli innych państw mieszkających na stałe w Polsce, włączenie ich choćby w mechanizmy konsultowania lokalnych decyzji. Samorządy są wspólnotami mieszkańców – nie tylko polskich obywateli. Włączenie w samorządność to również jeden z instrumentów integracji.



**W sytuacji zaniedbania polityki migracyjnej, samorządy lokalne muszą mierzyć się z wieloma wyzwaniem samodzielnie. O ile pierwszą potrzebą okazują się zwykle kwestie zabezpieczenia socjalnego, edukacji i dostępu do rynku pracy, o tyle z czasem znaczenia będzie nabierało polityczne upodmiotowienie obywateli innych państw mieszkających na stałe w Polsce. Włączenie w samorządność to również jeden z instrumentów integracji.**

Samorząd terytorialny, w kształcie, w jakim powstał w 1990 roku, a potem w wyniku drugiej fali reform samorządowych, to ważny element architektury współczesnego państwa. Ale tak ukształtowany model samorządności nie jest „końcem historii”. Być może nastał właśnie dobry moment na rewizję priorytetów i znalezienie nowych odpowiedzi na to, co czeka już za rogiem.

#### **O autorze**

Prof. **Adam Gendźwiłł** – politolog, socjolog, geograf. Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Socjologii UW. Badacz samorządów terytorialnych, systemów i zachowań wyborczych, członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji Batorego.

# Zagęszczenie pola szans – klucz do rozwoju nowego otwarcia



## Wojciech Kłosowski

specjalista ds. rozwoju lokalnego, doradca w Związku Miast Polskich, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Nowe otwarcie w samorządach jest potrzebne nie dlatego, że stary model rozwoju znudził nas, tylko dlatego, że był to model wymyślony dla rzeczywistości, której już nie ma. Świat trwale utracił stabilność i przestały w nim działać „stare dobre rozwiązania”. Pojawiły się zupełnie nowe wyzwania. Samorzady muszą od nowa odpowiedzieć sobie dziś na dwa fundamentalne pytania. Po pierwsze – czym dzisiaj, w warunkach turbulentnego świata, jest rozwój lokalny? I po drugie – jaka samorządność jest potrzebna dla sensownej realizacji tego (na nowo rozumianego) rozwoju?**

Myślenie o rozwoju lokalnym przeszło w polskich samorządach w ciągu ostatnich 35 lat znamiennej ewolucję, która miała dwa zasadnicze etapy, a teraz, być może, wkracza w etap trzeci. Początkowy okres samorządności gminnej po 1989 roku to absolutna koncentracja na budowaniu infrastruktury komunalnej. Powstające sieci infrastrukturalne: wodociągi, kanalizacja, lokalne drogi, oraz infrastruktura punktowa: budynki szkół, obiekty sportowe, obiekty kultury, infrastruktura pomocy społecznej czy budynki lokalnych urzędów, to materialne świadectwa tamtego etapu myślenia o rozwoju lokalnym. „Jakość życia” postrzegano wówczas właśnie jako standard technicznego wyposażenia naszych małych ojczyzn. Po okresie wielkich zaniedbań w tej dziedzinie było to zupełnie naturalne i chyba nieuniknione. W tamtym czasie wydawało się, że znaczące podniesienie standardu gminnej infrastruktury i związanych z nią usług nie tyle spowoduje rozwój lokalny, co po prostu samo w sobie jest rozwojem lokalnym. Że miarami rozwoju może być odsetek mieszkańców mających dostęp do wodociągu, kanalizacji, dobrze wyposażonej lokalnej szkoły czy orlika. Symbolem tamtego etapu myślenia o rozwoju jest administracja samorządowa szybko profesjonalizująca się, ucząca się zamówień publicznych i zarządzania zadaniami inwestycyjnymi.

”

**Dla początkowego okresu samorządności gminnej charakterystyczne było przekonanie, że znaczące podniesienie standardu gminnej infrastruktury i związanych z nią usług nie tyle spowoduje rozwój lokalny, co po prostu samo w sobie jest rozwojem lokalnym. Że miarami rozwoju może być odsetek mieszkańców mających dostęp do wodociągu, kanalizacji, dobrze wyposażonej lokalnej szkoły czy orlika.**

Refleksja, że taki model jest niewystarczający, przyszła dość późno. Miasteczka wschodnich Niemiec – gruntownie wyposażone w nową infrastrukturę i zarazem opustoszałe – są świadectwem, że nie tylko my ulegliśmy złudzeniom tamtego etapu rozwoju. W końcu jednak do samorządów zaczęło docierać: kluczowy czynnik rozwoju, jakim są ludzie, nie pozostanie na obszarach o nawet najlepszym wyposażeniu technicznym, jeśli brakuje na nich rozwoju gospodarczego, zapewniającego w rezultacie godną pracę. Rozpoczął się nowy etap myślenia o rozwoju lokalnym jako wspieraniu rozwoju gospodarczego. Walczono o mitycznego „inwestora zewnętrznego”, wyznaczano specjalne strefy ekonomiczne i parki technologiczne. Tworzono inkubatory przedsiębiorczości. Podpatrzony w Stanach Zjednoczonych model tzw. nowego zarządzania publicznego – polegający na ograniczaniu usług publicznych i zamawianiu w ich miejsce usług rynkowych – zagościł szeroko w polskich samorządach. Pewnym symbolem tamtego okresu może być hasło, które robiło ówczesnie niesamowitą karierę: „samorząd ma lokalną łodzią sterować, a nie wiosłować”. Wydawało się, że oddanie rozwoju lokalnego rynkowi jest rozwiązaniem mającym same zalety. Na samorządowych konferencjach cytowano „dziesięć zasad władzy przedsiębiorczej” P. Druckera i zachwycano się efektywnością rozwiązań, w których samorząd nie jest ani wykonawcą usług, ani nawet ich organizatorem, a jedynie regulatorem lokalnym i czasami zleciodawcą. Tak jak symbolem poprzedniego etapu była powstająca w samorządach profesjonalna administracja, tak symbolem nowego etapu stał się model *New Public Management* zakładający zlecenie na rynku wielkich obszarów dotychczasowej aktywności samorządowej.

”

**Gdy zauważono, że kluczowy czynnik rozwoju – ludzie – nie pozostanie na obszarach o nawet najlepszym wyposażeniu technicznym, jeśli brakuje na nich rozwoju gospodarczego zapewniającego pracę, samorządy zintensyfikowały swoje wysiłki w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego, np. przyciągając inwestorów zewnętrznych, wyznaczając specjalne strefy ekonomiczne czy budując parki technologiczne.**

Zawodność rynku w wielu obszarach związanych z rozwojem lokalnym ujawniła się boleśnie szybko. Do samorządowców dotarło, że rynek dba nie o interes rozwoju lokalnego, ale – o interes własny. Że deweloper – jeśli mu na to pozwolić – zabuduje peryferie naszych miast „urbanistyką łanową” wciśniętą w podłużne pasy odrolnionych działek, sprzeda mieszkania i będzie „miał w nosie” katastrofę urbanistyczną, jaką wygenerował. Że rynek sensownie obsługuje tylko nieliczne zadania publiczne, a przy większości innych okazuje się nieskuteczny lub co najmniej wymaga bardzo starannej regulacji. Koniec końców również podejście do rozwoju lokalnego w duchu *New Public Management* okazało się zatem dalece niewystarczające.

W międzyczasie świat wszedł w erę niestabilności we wszystkich bez mała sferach życia. Kryzys klimatyczny okazał się być częścią teraźniejszości, a nie przyszłości. Światową gospodarką zakołysał najpierw kryzys finansowy 2008 roku, a potem pandemia, która nagle uświadomiła nam, jak krucha jest światowa sieć łańcuchów dostaw. Okazało się, że stabilne demokracje zachodu potrafią oddać władzę niebezpiecznym demagogom, a w „spokojnej Europie” może wybuchnąć wojna generująca wielomilionową falę uchodźców. Otaczający nas świat przestał być taki, jak dotychczas, przez co dobrze znane modele działania przestały do niego pasować. Z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można przyjąć, że mamy dziś pilną potrzebę przededefiniowania także modelu rozwoju lokalnego. Model ten musi być na pewno adaptacyjny, a więc – mieć zdolność dostosowywania się na bieżąco do zmiennego otoczenia.

”

**Otoczający nas świat przeszedł wiele przemian, a dobrze znane modele działania przestały do niego pasować. Potrzebujemy nowego modelu rozwoju lokalnego – bardziej adaptacyjnego, a więc zdolnego do dostosowywania się na bieżąco do zmiennego otoczenia.**



Skoro ani wysoki standard infrastruktury technicznej, ani szerokie oddanie lokalnych usług rynkowi nie gwarantują dziś lokalnego sukcesu i nie zapewniają powstrzymania ucieczki najdynamiczniejszych mieszkańców do wielkich ośrodków, to co może od nowa trafnie zdefiniować rozwój lokalny? Wydaje się, że trzeba skorzystać z pojęcia „lokalnego pola szans”. Miarą rozwoju lokalnego byłoby zatem tworzenie przez samorząd optymalne warunki do spełniania swego osobistego potencjału przez każdą mieszkankę i każdego mieszkańca. Rozwój w tym ujęciu to lepiej wykorzystane lokalne talenty, szczęśliwsi mieszkańcy, ciekawsze i bardziej różnorodne lokalne otoczenie. Niech miarą lokalnego rozwoju będzie to, na ile chce się nam w danym miejscu pozostać, a na ile uciekać z niego jak najprędzej.

Rzecz w tym, że oprócz potrzeby życia w zadowalającym standardzie i zarobkowania na godziwym poziomie, jako ludzie mamy także potrzeby wyższe i to one coraz częściej przesądzą o naszych decyzjach i wyborach co do miejsca, z którym zwiążemy nasze życie. Na szczycie hierarchii ludzkich potrzeb jest fundamentalna potrzeba samorealizacji, spełnienia swego osobistego potencjału. Potrzebujemy żyć tak, by mieć poczucie sensu, chcemy być pewni, że kapitał naszych zdolności, umiejętności i potencjałów osobistych ma szansę rozwinąć się, a nie będzie marnowany przez destrukcyjne otoczenie. Potrzebujemy – mówiąc krótko – możliwe szerokiego, pełnego i równego dostępu do szans osobistej samorealizacji. I właśnie zagęszczanie pola takich szans to rozwój lokalny rozumiany „po nowemu”.



**Rzecz w tym, że oprócz potrzeby życia w zadowalającym standardzie i zarobkowania na godziwym poziomie, jako ludzie mamy także potrzeby wyższe i to one przesądzą coraz częściej o naszych decyzjach i wyborach co do miejsca, z którym zwiążemy nasze życie. Niech miarą lokalnego rozwoju będzie to, na ile chce się nam w danym miejscu pozostać, a na ile uciekać z niego jak najprędzej.**

O jakie szanse chodzi? O bardzo różne, ponieważ ludzkie potencjały są niezwykle zróżnicowane. A mądrze rozumiany rozwój lokalny to zapewnienie możliwości samorealizacji wszystkim i każdemu z osobna. Chodzi więc jednocześnie o – przykładowo – lokalną możliwość życia w akceptowalnych warunkach bytowych, o szansę pełnego włączenia społecznego: funkcjonowania między ludźmi, zawierania przyjaźni i doznawania szacunku. Chodzi o dostęp do zróżnicowanej i godziwie płatnej pracy, ale też o szansę na realizowanie swoich pasji, rozwijanie osobistych zdolności, o dostęp do wiedzy i zaspokajanie swej ciekawości poznawczej. O pewność życia w zdrowym otoczeniu. O możliwość wnoszenia do lokalnej kultury własnego kapitału kreatywnego. Czasami o jednoczesny dostęp do szans wzajemnie konkurencyjnych: o prawo do przygód dla tych, których nudzi stabilność i zarazem o prawo do spokoju dla tych, których niepokoi zmienność. Wreszcie – chodzi o prawo każdej osoby do dokonania dla siebie wyboru tylko tych indywidualnych szans, które chce się wykorzystać, i prawo niekorzystania z innych.

Tworzenie odpowiednio gęstego lokalnego pola szans samorealizacji dla wszystkich to istota nowego podejścia do rozwoju lokalnego i zarazem nowe wyzwanie dla samorządu. Podejście to nie oznacza, że przestaniemy budować infrastrukturę czy wspierać przedsiębiorczość. Oznacza tylko, że podejmując projekt strategiczny – przykładowo budowę hali widowiskowo-sportowej – będziemy sobie zadawać inne pytania niż dotychczas: już nie „jaka infrastruktura powstanie?” ani „jaka będzie ekonomika jej utrzymania?”, ale: „komu ta hala zwiększy osobiste szanse samorealizacji? Jakże konkretnie będą to szanse? W jaki sposób hala je zwiększy?”. Oraz – „czy możemy udoskonalić projekt tak, aby zagęszczał on pole szans skuteczniej?”. Pod wpływem takich pytań orientujemy się nagle, że szanse samorealizacji ludzi wynikną nie z samego powstania hali, tylko z tego, co w niej będzie realizowane. Warto mieć to przemyślane już na etapie przetargu na jej zaprojektowanie. Czy chodzi o możliwość bycia widzem? To dość słaby wpływ na osobistą samorealizację. Więc może – o możliwość uprawiania przez mieszkańców kultury i sportu, a potem

– prezentowania swoich sukcesów i cieszenia się uznaniem innych? To już lepiej. Ale w takim razie być może potrzebujemy innej hali: nieco mniejszej, za to z bardzo rozbudowanym zapleczem wielu pomieszczeń, gdzie będą rozwijane aktywności mieszkańców? Ale – o których mieszkańców konkretnie nam chodzi? Tych już aktywnych i zorganizowanych w klubach? Czy tych biernych, których dopiero chcemy zaktywizować? O wąską grupę najzdolniejszych czy o jak najszerze włączenie? O młodzież? Seniorów? Kobiety? Mężczyzn? Potrzeby samorealizacji różnych grup prawie na pewno okażą się różne. Dopiero po takiej refleksji dowiemy się, co w istocie chcemy zamówić u projektanta. Ale też taki projekt ma szansę sprawić, że jacyś mieszkańcy nie wyjadą w świat, dzięki poczuciu, że miasto wspiera ich w osobistym rozwoju. Bo zaniedbywane i marnowane dotychczas indywidualne potencjały poszczególnych mieszkanki i mieszkańców to obecnie najważniejsza lokalna rezerwa strategiczna. I po nią właśnie samorzady muszą sięgnąć w ramach nowego otwarcia.

”

**Tworzenie odpowiednio gęstego lokalnego pola szans samorealizacji dla wszystkich to istota nowego podejścia do rozwoju lokalnego i zarazem wyzwanie dla samorządu. Zaniedbywane i marnowane dotychczas indywidualne potencjały poszczególnych mieszkanki i mieszkańców to obecnie najważniejsza lokalna rezerwa strategiczna. Warto po nią sięgnąć w ramach nowego otwarcia.**

#### O autorze

**Wojciech Kłosowski** – niezależny ekspert samorządowy, specjalista w zakresie zagadnień rozwoju lokalnego oraz planowania i zarządzania strategicznego. Jest doradcą ds. strategii miejskich w Związku Miast Polskich. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

# Jak wykorzystać *user experience* do naprawy demokracji lokalnej?



## Marcin Skrzypek

Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN”,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Uzdrowienie naszego kraju zależy od wprowadzenia konsekwentnej polityki podnoszenia jakości usług publicznych. W tym celu należy oprzeć się o doświadczenie obywateli – ich *user experience*. Jedynie odwołanie się do ich oczekiwań przywróci podmiotowość ludziom i sens demokracji.**

W sektorze publicznym nie ma obecnie żadnej platformy konstruktywnej rozmowy o jakości usług publicznych z udziałem ich końcowych użytkowników, czyli obywateli i obywaterek. Widziane w tej roli wybory czy partycypacja społeczna zostały podporządkowane potrzebom polityków i administracji. Medialne komentarze przedwyborcze dotyczą głównie „narracji” tworzonych przez sztaby wyborcze, a nie jakości rozwiązań dotyczących dobra wspólnego. Natomiast różnorodne formy partycypacji, które z definicji są właśnie metodami doskonalenia projektów usług publicznych z wykorzystaniem doświadczenia użytkowników, bez wsparcia systemowej polityki stały się tylko biurokratyczną procedurą.

Brak takiej platformy rodzi frustrację wśród ludzi, którzy starają się tworzyć społeczeństwo obywatelskie. Będąc jednocześnie pracodawcami i klientami sektora publicznego, są trzymani na dystans przez zależność od aparatu politycznego i biurokratycznego, czyli swoich usługodawców. Przypomina to sytuację mieszkańca, który nie może powiedzieć dozorczy, że źle odśnieżył dojeżdżenie do jego budynku, bo co najwyżej się na niego obrazi, a już na pewno nie zmieni swojego sposobu działania...

Tymczasem jednym ze skutków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i naszego wejścia do Unii jest właśnie ogromny wzrost społecznej i obywatelskiej samoświadomości ludzi. W wyniku tych przemian powstała procentowo nieliczna, ale zauważalna grupa wykwalifikowanych obywateli i mieszkańców wyróżniających się rozwiniętą wrażliwością na dobro wspólne oraz wiedzą, jak je osiągać konkretnymi działaniami. Ich energia, doświadczenie, pomysłowość nie mają naturalnego kanału „ujścia” – marnujemy zatem potencjał, który sami stworzyliśmy.

”

**Partycypacja jest z definicji metodą doskonalenia projektów usług publicznych z wykorzystaniem doświadczenia użytkowników, ale bez wsparcia systemowej polityki stała się ona tylko biurokratyczną procedurą.**

W tym samym czasie znaczna część decydentów i instytucji pozostała w mentalności i świecie rozwiązań XX-wiecznych. Tworzy to fundamentalną niespójność oraz napięcie na gruncie społecznym, będące przyczyną wielu lokalnych sporów i konfliktów między samorządowcami i urzędnikami a ekspertami oraz zwykłymi mieszkańcami<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Tego rodzaju „aktywni mieszkańcy” często sami określają siebie jako tzw. ruchy miejskie (nawet jeśli nie formalizują swoich działań w formie np. stowarzyszeń), podkreślając, że reprezentują pewne wyższe potrzeby i szersze oczekiwania społeczne.

”

**Jednym ze skutków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i naszego wejścia do Unii jest ogromny wzrost społecznej i obywatelskiej samoświadomości ludzi. Nadal nie umiemy jednak wykorzystać tego potencjału.**

Niektóre porażki sektora publicznego – zarówno po stronie rządu, jak i samorządów – bywają kompromitujące, a te, wydające się łatwe do uniknięcia, powtarzają się latami. Często sami wiemy, jak coś ulepszyć, bo widzieliśmy takie rozwiązania w innym kraju czy mieście. Codziennie też stykamy się z zewnętrznymi przykładami troski o wyższą jakość usług i produktów komercyjnych. Tym bardziej irytuje więc fakt, że zrobienie czegoś lepiej w sektorze publicznym, który sami finansujemy z podatków, często jest po prostu niemożliwe lub zajmuje lata (słynne #niedasie). Warto zwrócić uwagę, że każda większa firma ma dział badań i rozwoju, jakieś biuro kontroli jakości czy system sugestii pracowniczych. Zakrawa na absurd, że takiego systemu podnoszenia jakości brakuje w sektorze publicznym, który *de facto* jest największą i najbardziej wpływową „korporacją” w Polsce i obraca największymi pieniędzmi.

Taki stan rzeczy można wyjaśnić w następujący sposób. Sektor prywatny bierze udział w konkurencji rynkowej. Na wolnym rynku tym, który używa, wybiera i płaci jest ta sama osoba. Nie ma więc możliwości, że będzie stale płaciła za coś, z czego będzie stale niezadowolona. Jeśli firma nie dba o jakość, nie dostaje pieniędzy i upada. Natomiast w sektorze publicznym wszyscy płacimy „z góry”. My używamy, ale ktoś inny za nas wybiera i płaci naszymi pieniędzmi. Czy będzie to lepsze, czy gorsze, nie zmieni to sytuacji kupującego w naszym imieniu. Nie istnieje więc natychmiastowa presja, aby to „coś” było dla nas lepsze, bo i tak nie mamy wyboru, a jeśli będzie gorsze, żaden wydział samorządowy ani rząd przez to nie zbankrutują. Nie ma więc szans, aby w sektorze publicznym jakość usług dla ludności podnosiła się spontanicznie.

W rezultacie polepszanie jakości usług publicznych zależy głównie od dobrej woli polityków czy urzędników. Z braku innych możliwości krytyka tych usług dotyka ich osobiście, ponieważ podważa ich dobre intencje. Doprowadza to do dziwnej sytuacji, w której jakość usług publicznych staje się dobrem osobistym usługodawców.

”

**Nie ma szans, aby w sektorze publicznym jakość usług dla ludności podnosiła się spontanicznie. Nie zadziała tutaj mechanizm rynkowy, bo w sektorze publicznym wszyscy płacimy „z góry”.**

Możemy przypuszczać, że krytykowanym pracownikom i pracowniczkom urzędów jest zwyczajnie przykro albo mają przez to więcej pracy, za którą nikt im nie dziękuje, więc z czasem dla własnego zdrowia psychicznego lub wygody izolują się od społeczności metodami biurokratycznymi. Z politykami jest gorzej, ponieważ krytyka pogarsza ich polityczny wizerunek, więc ostatecznie zbyt natarczywy obywatel staje się ich przeciwnikiem politycznym. Rzutuje to na całą demokrację, która paradoksalnie sama staje się owym przeciwnikiem politycznym władzy, ponieważ podważa jej autorytet.

Václav Havel w eseju *Siła bezsilnych* zauważył, że władza nieustannie generuje „samoruch”, czyli dąży do życia własnym życiem, dbania o własne interesy. Jest to sytuacja nie do uniknięcia i właśnie dlatego relacje władzy muszą być stale podważane, równoważone przez podległość społeczeństwu. Takim właśnie mechanizmem może być konsekwentna polityka podnoszenia jakości usług publicznych, bo uzależnia ona decyzje władz od doświadczenia użytkowników. Ma więc konkretny cel, którego osiągnięcie może być sukcesem władzy, choć jest on weryfikowany poza obszarem jej kontroli. W przeciwnym razie działalność sektora publicznego staje się propagandą sukcesu, czyli przekonywaniem wyborców przez decydentów, że powinni być zadowoleni, a jeśli nie są, to brakuje im dobrej woli.



**Władza nieustannie generuje „samoruch”, czyli dąży do życia własnym życiem, dbania o własne interesy. Jest to sytuacja nie do uniknięcia i właśnie dlatego relacje władzy muszą być stale podważane, równoważone przez podległość społeczeństwu.**

Podczas gdy sektor publiczny nie wie, co zrobić z krytyką swoich poczynań, w sektorze prywatnym wszelkie uwagi użytkowników są traktowane jako budulec jakości zgodnie z najprostszym algorytmem ewolucji: jeśli coś nie spełnia oczekiwań, wypada z obiegu. Do monitorowania doświadczenia użytkowników używa się rozmaitych metod: od badań naukowych i testowania prototypów, po śledzenie wyników sprzedaży. Powtarza się tylko te działania, które przechodzą weryfikację w środowisku.

Dla sektora publicznego tym środowiskiem są potrzeby i oczekiwania podatników. Jest to niezwykle bogaty i dynamiczny świat, którym powinna zajmować się osobna dyscyplina wiedzy. Można by ją nazwać ergonomią zaspokajania potrzeb społecznych, czyli sztuką polegającą na tworzeniu rozwiązań godzących różne, często sprzeczne interesy, przy ograniczonych wspólnych zasobach. W jej zakres wchodzi rozwój zrównoważony, a więc zachowujący zasoby dla przyszłych pokoleń jako jednej z grup interesu, oraz projektowanie uniwersalne, czyli tworzenie rozwiązań dostosowanych do jak najszerszego spektrum potrzeb. Specjalne miejsce ma w niej poszukiwanie rozwiązań synergicznych oraz edukacja i animacja społeczna potrzebna tam, gdzie trzeba ludzi przekonać (wbrew ich partykularnym interesom) do dzielenia się zasobami z innymi lub do rezygnacji z rozwiązań generujących zbyt duże koszty społeczne.



**Ergonomia zaspokajania potrzeb społecznych to sztuka polegająca na tworzeniu rozwiązań godzących różne, często sprzeczne interesy, przy ograniczonych wspólnych zasobach.**

Już teraz krytycznym zagadnieniem zaspokajania potrzeb społecznych jest niesprawiedliwość związana z nierówną dystrybucją jakości usług publicznych, a więc np. wykluczeniem transportowym lub negatywnym wpływem miast na zdrowie mieszkańców. Nierówności w tym obszarze ukazuje Indeks Zdrowych Miast opracowany w ramach badań finansowanych przez LUXMED. W tym zestawieniu z 2023 roku ponad połowa z 66 miast powiatowych okazała się dwa razy mniej zdrowa od lidera, czyli Warszawy, a przecież zdrowe otoczenie miejskie nie może być nagrodą za miejsce urodzenia. Władze muszą dążyć do likwidowania nierówności w dostępie do dobrych warunków życia. To wynika wprost z umowy społecznej demokratycznego, obywatelskiego państwa. Ochrona przed taką nierównością przysługuje każdemu – jak jeden głos w wyborach. Kto tego nie rozumie, traci głosy pokrzywdzonych na rzecz tych, którzy obiecują im opiekę.

Do tego dochodzi dynamika potrzeb społecznych, wynikająca zarówno z nieustannej tendencji do tworzenia się nierówności, jak również z piramidy potrzeb Masłowa. Ludziom nigdy nie wystarczy „ciepła woda w kranie”, bo kiedy już ją mają, pojawiają się u nich potrzeby wyższe i bardziej złożone. Sztuka ich zaspokajania polega m.in. na tym, aby nie wyczerpywać zasobów na zaspokajanie potrzeb niższych i nie blokować drogi do zaspokajania tych wyższych.



**Ponad połowa z 66 miast powiatowych okazała się dwa razy mniej zdrowa od lidera, czyli Warszawy, a przecież zdrowe otoczenie miejskie nie może być nagrodą za miejsce urodzenia.**

Ważną kwestią jest chęć wykorzystywania swojego *user experience* do samorozwoju i ulepszania własnego środowiska życia. Sektor publiczny powinien umożliwiać to mieszkańcom i obywatelom. Dobry system zaspokajania potrzeb społecznych jest jak piramida szkoleniowa: ma coś dla każdego i każdemu oferuje ścieżkę awansu, usuwając przy tym szklane sufity.

Polityka jakości to nie abstrakcja ani mrzonka. Ma ona bardzo rozwinięte *know-how*. Istnieją liczne metody, takie jak *design thinking*, *kaizen* czy HACCP, pozwalające na osiągnięcie konkretnych rezultatów w ulepszaniu jakości czy optymalizacji kosztów. Stosując je, możemy łatwo przenieść uwagę decydentów i wyborców ze spraw, które marnują nasz czas, na kwestie lepszej dystrybucji zadowolenia z życia w całym społeczeństwie. Można ich się uczyć, można je wdrażać systemowo lub częściowo, otrzymując w zamian poczucie wspólnego sukcesu. Musimy nie tylko dać sobie prawo do popełniania błędów, ale wręcz z ciekawością je badać, bo dają one wiedzę, co można poprawić i ulepszyć. Wtedy okaże się, że wszystko #dasię zrobić.

### O autorze

**Marcin Skrzypek** – działacz społeczno-kulturalny w Lublinie, pracownik lubelskiego Ośrodka „Brama Grodzka – Teatr NN” i muzyk folkowej Orkiestry św. Mikołaja. Z wykształcenia anglista. Z zamiłowania analityk kultury i publicysta. Ostatnio współautor aplikacji Lublina do tytułu ESK 2016 oraz Strategii Rozwoju Lublina 2020. Popularyzator kultury przestrzeni, partycypacji społecznej i tzw. kultury szerokiej (d.i.y, kultury niszowe itp.). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

# Samorząd wobec nowej rzeczywistości komunikacyjno-kulturowej



**prof. Jan Fazlagić**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

**Żyjemy w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Szczególnie w sferze komunikacyjno-kulturowej powstaje coraz więcej nurtów i zjawisk, jak „wokeizm” czy *cancel culture*, nie do końca zrozumiałych dla przedstawicieli starszego pokolenia. Życie młodych ludzi przeniosło się do internetu, co powoduje wysyp liderów opinii – samozwańczych „proroków”, którzy jedynie pozornie wcielają w życie ideę obywatelskiego zaangażowania. W jaki sposób samorządy powinny zareagować na nową rzeczywistość komunikacyjno-kulturową? Jak wykorzystać rosnący wpływ mediów społecznościowych? Na czym powinna opierać się współczesna komunikacja między mieszkańcami? Kim są „piętnastominutowi prorocy”?**

## Samorządy w Polsce w obliczu nowych trendów społecznych

Obserwatorzy życia społecznego identyfikują pojawiające się co jakiś czas nowe trendy i zjawiska społeczne, znajdując na nie specjalne nazwy. Największą popularność w ostatnich latach zyskały trendy demograficzne związane z pojawieniem się nowych „pokoleń”. Mniej więcej 20 lat temu zauważono istnienie pokolenia „Y”, potem generacji „Z”, a niedawno generacji „Alfa”. Tworzenie definicji tych grup społecznych polega na scharakteryzowaniu ich cech szczególnych, m.in. dotyczących etyki pracy, priorytetów życiowych oraz kompetencji cyfrowych, nierzadko w sposób nieco pejoratywny. I tak: Pokolenie Y (zwane również „Millennialsami”, lub „Y-kami”) i Pokolenie Z („Zetki”) różnią się w sposobach komunikacji, choć istnieją między nimi także pewne podobieństwa. Pokolenie Y preferuje platformy, takie jak Facebook czy Twitter, które były popularne w okresie ich dorastania i wejścia na rynek pracy. Natomiast Pokolenie Z częściej korzysta z nowszych platform, takich jak Instagram, Snapchat, TikTok czy Discord, które są bardziej dynamiczne i interaktywne. Pokolenie Y angażuje się w pisanie długich tekstów, wiadomości e-mail czy dyskusje na istotne dla społeczeństwa tematy. Z kolei Pokolenie Z preferuje krótsze formy komunikacji, takie jak emoji, GIF-y czy krótkie filmy, które są bardziej wizualne oraz pozwalają na szybsze i bardziej lapidarne przekazanie komunikatu. Co oczywiste, komunikacja samorządu z mieszkańcami będzie skuteczniejsza, jeśli dobierze się odpowiednie dla danej grupy media (*medium is the message*). Jednak różnicowanie pokoleniowe to nie jedyne zjawisko, które warto poruszyć w dyskusji na temat funkcjonowania samorządu w nowej rzeczywistości komunikacyjno-kulturowej.

## Kultura woke

W ostatnim czasie dużą popularność zyskała tzw. kultura woke (ang. *wokeness*), która zwraca uwagę na społeczne nierówności, dyskryminację i przejawy uprzedzeń, zwłaszcza wobec mniejszości etnicznych, seksualnych, płciowych itp. Kultura woke przykładą dużą, często wręcz nadmierną, wagę do języka i symboliki (feminitywy: prezydentka, rektorka, naukowczyni, ministra itp.; np. zamiast tradycyjnego „uczniowie”

samorządy są zachęcane do używania „uczniowie i uczennice” lub „osoby uczniowskie”). Jej zwolennicy zakładają, że przez język można wpływać na rzeczywistość, dlatego starają się unikać słów i zachowań, które mogą być obraźliwe lub dyskryminujące dla danych grup społecznych. Taka postawa doprowadza czasami do sytuacji absurdalnych, kiedy np. artyści kabaretowi są wykluczani z występów lub zachęcani do używania języka „pozbawionego uprzedzeń”<sup>1</sup>.

”

**Kultura woke przykładą dużą, często wręcz nadmierną, wagę do języka i symboliki. Jej zwolennicy zakładają, że przez język można wpływać na rzeczywistość, dlatego starają się unikać słów i zachowań, które mogą być obraźliwe lub dyskryminujące dla danych grup społecznych.**

Istotne miejsce w kulturze woke zajmują pojęcia „walka” i „ofiara”, co, według krytyków, zbliża ją do ideologii marksizmu, w której ofiarą był ciemiężony przez kapitalistę robotnik. Według „wokeizmu” ofiarą (męskiej dominacji i patriarchy) jest kobieta, przedstawiciel mniejszości seksualnej, imigrant z innego kontynentu. Bycie ofiarą (*victimhood*) staje się przedmiotem aspiracji wielu wyznawców tej kultury. Niewątpliwie ma to swoje odzwierciedlenie także w samorządach, gdzie w komunikacji grupy mniejszościowe określają się „ofiarami”: lewicowe feministki definiują siebie jako ofiary męskiego patriarchy, konserwatywni katolicy – jako ofiary liberalnej rewolucji obyczajowej, uczestnicy strajku klimatycznego – jako ofiary kapitalizmu itd. Przesadne skupianie się na pełnieniu roli ofiary może prowadzić do utraty poczucia własnej siły i samodzielności, co skutkuje biernością, utrudniając podejmowanie działań na rzecz poprawy własnego losu i warunków życia, a w końcu także zmiany systemu. Stałe podkreślanie roli ofiary utrudnia empatyczny dialog między różnymi grupami społecznymi, ponieważ skupia uwagę na doświadczeniach negatywnych i konfliktowych, zamiast na poszukiwaniu wspólnych wartości i rozwiązań.

Znany kanadyjski psycholog, Jordan Peterson, zwraca uwagę na inny z efektów kultury woke – kryzys męskości<sup>2</sup>. Polega on na tym, że mężczyźni, szczególnie młodzi, dochodzą do niesłusznego przekonania, że posiadanie własnych ambicji i aspiracji wobec świata i najbliższego otoczenia jest tożsame z dominowaniem i opresją. Ponadto wyidealizowane obrazy i standardy męskości prezentowane w mediach społecznościowych prowadzą do poczucia nieadekwatności i niepewności u niektórych z nich, a ostatecznie rezygnacji z ambitnych planów oraz przyjęcia biernej postawy. Kryzys męskości może mieć wpływ na osłabienie chęci do wprowadzania innowacji społecznych w samorządach. Współcześnie młodzi ludzie są bardziej skłonni do protestowania niż do tworzenia konstruktywnych alternatyw wobec kontestowanej przez nich rzeczywistości.

”

**Istotne miejsce w kulturze woke zajmują pojęcia „walka” i „ofiara”. Już teraz przekłada się to na sytuację w samorządach, gdzie grupy mniejszościowe w komunikatach publicznych określają się „ofiarami”. Stałe pozycjonowanie się w roli ofiary i skupienie na doznanych krzywdach utrudnia empatyczny dialog między różnymi grupami społecznymi, paraliżując zdolność do poszukiwaniu wspólnych wartości i rozwiązań.**

<sup>1</sup> Por. przypadek rosyjsko-brytyjskiego komika Aleksandra Kisina, który zdobył popularność, odmawiając podpisania *behavioural agreement* przed występem UNICEF w University of London w 2018 roku.

<sup>2</sup> Zob. *The TRUTH About Where Woke Culture Is Taking Society...*, 9.05.2023, <https://www.youtube.com/watch?v=CpS01AViHyw> [dostęp online]; *You Must Stand Up Against Woke Ideologies*, 24.05.2023, <https://www.youtube.com/watch?v=Xmyud5054Ds> [dostęp online]; *Jordan Peterson's war against woke*, 11.01.2024, <https://www.facebook.com/watch/?v=1365833261480875> [dostęp online].



Bycie ofiarą zniechęca obywateli do wychodzenia poza własne „bańki informacyjne”, kształtując „modę” na wykluczanie osób o innych poglądach, tzw. *cancel culture*. Ofiarami tej kultury padają nie tylko przedstawiciele przeciwnej opcji politycznej, ale także „centryści”, którzy są uznawani za obcych przez skrajne obozy, np. wyznawców idei lewicowych i prawicowych.

### **Empowerment, czyli każdy może być prorokiem**

Wszystkie omawiane wyżej zjawiska wiążą się ze zmianą poczucia wpływu na otaczającą rzeczywistość. Przez ostatnie 30 lat społeczeństwo polskie uczyło się demokracji lokalnej. Za przeszkodę dla powstawania w pełni obywatelskiego społeczeństwa w Polsce uznawano tzw. kod folwarczny, opisany przez Janusza Hryniewicza<sup>3</sup>. Jego korzeni upatruje się w dziedzictwie gospodarki feudalnej, której elementy przetrwały do dzisiaj w mentalności wielu Polaków. Antidotum, a także antytezą dla kodu folwarcznego był kod republikański, wcielający obywatelski *empowerment*, czyli przekazanie władzy nad swoim losem obywatelom. Według tego kodu wprowadzanie zmian społecznych miało dokonywać się poprzez zaangażowanie różnych grup obywateli – tworzenie organizacji pozarządowych, uczestnictwo w debatach publicznych, konsultacjach społecznych itp. Jeszcze do niedawna twórcy innowacji społecznych i liderzy opinii z aspiracjami stali przed wyzwaniem przekonania do siebie dostatecznie licznej grupy zwolenników „w realu”. Obecnie, w epoce mediów społecznościowych, aby stać się liderem opinii, nie trzeba już doskonalić swoich kompetencji przywódczych, umiejętności wystąpień publicznych ani logicznej spójności nowej idei<sup>4</sup>. Dzisiaj umiejętności, które potrzebne są do rozpoczęcia kariery „proroka” we własnym narodzie, sprowadzają się do założenia własnego kanału na YouTube. Ale nawet to nie jest potrzebne: wystarczy stać się autorem kontrowersyjnego tweeta na portalu X i zebrać kilkanaście tysięcy polubień, aby stać się kimś sławnym choćby na 15 minut, jakby powiedział to Andy Warhol<sup>5</sup>. Media społecznościowe spłaszczyły hierarchię komunikacji (na forach internetowych zwracanie się do nieznajomych per „Ty” stało się normą, bez względu na to, czy dane osoby tego chcą, czy nie). Pozwalają także na akcelerację aktywności: liderzy, którzy kiedyś byłiby aktywni, dziś mogą, dzięki multiplikowaniu się informacji, stać się hiper-aktywni<sup>6</sup>. Współczesny prorok może być jednocześnie w wielu miejscach.

”

**Antidotum, a także antytezą dla kodu folwarcznego jest kod republikański, wcielający obywatelski *empowerment*, czyli przekazanie władzy nad swoim losem obywatelom. Obecnie, w epoce mediów społecznościowych, obywatele-liderzy opinii stają się „prorokami”. Nie doskonalą swoich kompetencji przywódczych w celu budowania dobra wspólnego, lecz skupiają się na zasięgach, like’ach pod postami i zwiększaniu własnej popularności.**

<sup>3</sup> J.T. Hryniewicz, *Polska na tle historycznych podziałów przestrzeni europejskiej oraz współczesnych przemian gospodarczych, społecznych i politycznych*, Scholar 2015.

<sup>4</sup> Por. ścieżki kariery takich postaci, jak Abraham Lincoln, Franklin Delano Roosevelt czy nawet Adolf Hitler.

<sup>5</sup> *We’re all going to have our 15 seconds of fame*, „Hunger”, 11.10.2022,

<https://www.hungertv.com/editorial/were-all-going-to-have-our-15-seconds-of-fame/> [dostęp online].

Andy Warhol, amerykański artysta pochodzenia ukraińskiego, przedstawiciel nurtu sztuki pop, zasłynął m.in. z wypowiedzi:

„W przyszłości każdy będzie sławny przez 15 minut”. Powiedzenie to stało często cytowaną sentencją w dyskusjach na temat natury i przemian społeczeństwa konsumpcyjnego oraz mediów masowych.

<sup>6</sup> Na przykład po nagłośnionym na całym świecie wywiadzie z Władimirem Putinem, przeprowadzonym przez niszowego, prawicowego, niedawno dyscyplinarnie zwolnionego z Fox News, amerykańskiego dziennikarza Tuckera Carlsona, wyszukiwarka Google pokazała 96,2 mln wyników na dwa dni po ukazaniu się rozmowy w internecie.

## Czasy 15-minutowych proroków

Jednymi z oczekiwań wobec skutków reformy samorządowej z 1999 roku były: poprawa efektywności działania samorządów lokalnych (dostosowanie działań do potrzeb społeczności lokalnych oraz lepsze zarządzanie finansami publicznymi), wzrost partycypacji obywatelskiej (spodziewano się, że bezpośrednie wybory władz samorządowych i większa autonomia lokalna zwiększą zaangażowanie mieszkańców w życie publiczne i podejmowanie decyzji dotyczących ich społeczności), a także lepsze wykorzystanie zasobów lokalnych (potencjału ekonomicznego, społecznego i kulturowego lokalnych społeczności). Tradycyjne rozumienie samorządności i demokracji lokalnej wydaje się coraz mniej adekwatne dla opisu specyfiki współczesnej komunikacji między mieszkańcami. Powodem tego są nowe trendy kulturowe oraz metody i style komunikowania się. Już obecnie X (dawniej Twitter) jest uznawany za mainstreamowe medium komunikacji, nawet wśród głów państwa, nie wspominając o samorządach. Niskie koszty tworzenia komunikatów sprawiają, że zmieniają się kryteria niezbędne do utworzenia masy krytycznej potrzebnej do dokonania zmian w samorządzie. Media społecznościowe umożliwiają tworzenie lokalnych „liderów *ad hoc*”, proroków wykreowanych dzięki kontestowaniu rzeczywistości i atrakcyjności medialnej. Można także zaobserwować pewną ewolucję tzw. efektu św. Mateusza. Pierwotnie termin ten odnosił się do zjawiska, w którym osoby osiągające sukcesy w przeszłości, częściej otrzymują korzystne oceny swoich przyszłych działań, nawet jeśli te działania nie jawią się jako skuteczne lub wartościowe. Dzisiaj, dzięki kulturze *woke*, liderami stają się nie ci, którzy odnieśli sukcesy w przeszłości, lecz ci, którzy w atrakcyjny sposób potrafią kontestować/krytycznie komentować teraźniejszość. W konsekwencji współczesne samorzady będą musiały liczyć się z pojawianiem i znikaniem wielu efemerycznych, „piętnastominutowych proroków”.

”

**Dzisiaj, dzięki kulturze *woke*, liderami stają się nie ci, którzy odnieśli sukcesy w przeszłości, lecz ci, którzy w atrakcyjny sposób potrafią kontestować/krytycznie komentować teraźniejszość. W konsekwencji współczesne samorzady będą musiały liczyć się z pojawianiem i znikaniem wielu efemerycznych, „piętnastominutowych proroków”.**

### O autorze

Prof. **Jan Fazlagić** – profesor zwyczajny (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu), od 25 lat nieprzerwanie zajmuje się badawczo zarządzaniem w oświacie. Od wielu lat regularnie uczestniczy w projektach badawczych i szkoleniowych dotyczących polskiej oświaty. Posiada doświadczenie we współpracy z kluczowymi instytucjami systemu oświaty: samorządami, nauczycielami, dyrektorami szkół, ośrodkami doskonalenia nauczycieli, Fundacją Rozwoju Systemu Edukacji (program ERASMUS), Centralną Komisją Egzaminacyjną, Ośrodkiem Rozwoju Edukacji, środowiskiem menedżerów oświaty. Autor raportu „Szkoła dla innowatora”, na podstawie którego powstały rekomendacje MEN dla rozwoju kreatywności u uczniów. Był ekspertem w jednym z trzech zespołów opracowujących założenia nowej ustawy o szkolnictwie wyższym (Ustawa 2.0) w Instytucie Allerhanda. Kierował projektem „Sztuczna inteligencja jako megatrend kształtujący edukację” w Instytucie Badań Edukacyjnych (2022). Niedawno ukazała się jego najnowsza książka pt. „Szkoła przyjazna kreatywności. Czynniki sukcesu”.

# Silosy komunikacyjne i decyzyjne – dlaczego musimy z nich wyjść?



**Aldo Vargas-Tetmajer**

Krajowy Punkt URBACT, Związek Miast Polskich

**Obecny samorząd lokalny w Polsce powstał w ramach zasadniczej zmiany systemu zarządzania krajem po 1989 roku. Jego koncepcję tworzone pod presją historycznej potrzeby, z minimalnym tylko udziałem raczkującego społeczeństwa obywatelskiego. Ponieważ samorząd gminy miał od początku zadania odpowiadające wielu dziedzinom, administrację samorządową zaplanowano jako strukturę oddzielnych komórek branżowych. Powstały wydziały i referaty odpowiedzialne za odrębne zakresy spraw uregulowane branżowymi ustawami, które z biegiem lat zamieniły się w niewidzące się nawzajem silosy, wykazujące niską tendencję do współpracy. Jakie są konkretne skutki funkcjonowania takiego modelu? W jaki sposób przełamać bariery pomiędzy silosami komunikacyjnymi i decyzyjnymi?**

Przywrócenie samorządności na szczeblu lokalnym (po zmianie ustroju na początku lat 90.) przełożyło się niewątpliwie na zdecydowanie sprawniejszy, w porównaniu z poprzednim okresem, model zarządzania miastami i dostarczanie jakościowo lepszych usług publicznych. *Ustawa o samorządzie gminnym* z 1990 r. stanowi w art. 7, iż do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie dostarczania usług publicznych i dbania o dobro publiczne. Jest to cel ogólny i – w założeniu – wspólny dla całej administracji, jednak w tak złożonym systemie, jakim jest miasto, poszczególne rodzaje zadań i usług z nimi związanych mają różną naturę i logikę realizacji. Specyfika procesu zarządzania dużymi instytucjami (w tym zespołami ludzi, zbiorami dóbr i szeregiem dostarczanych mieszkańcom usług), wynikająca z obowiązku realizacji ustawowych zadań samorządu, skutkuje ukształtowaniem się odrębnych jednostek organizacyjnych o pewnym stopniu niezależności, które ograniczają przekaz informacji na zewnątrz swoich struktur.

## **Sprzeczne interesy jednostek organizacyjnych i brak komunikacji**

Wielopoziomowa, hierarchiczna i sztywna struktura łańcucha decyzyjnego, począwszy od etapu wyznaczania celów, przez określenie zadań i działań, po ich realizację, skutkuje mnożeniem regulacji prawnych i administracyjnych. Wywołuje też niechęć do podejmowania działań nieobjętych regulacjami, idących w poprzek ustalonych ścieżek decyzyjnych, lub też w jakimkolwiek stopniu uznawanych za ryzykowne, nawet jeśli miałyby uprościć proces wykonania zadań. Tworzą się bariery, które uniemożliwiają przepływ wiedzy i informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi lub wewnątrz nich – niezbędnych do pełnego i efektywnego wykorzystania ich możliwości, umiejętności i zasobów. Ujawnia się brak chęci lub motywacji do lepszego skoordynowania działań. W założeniu rolę pośredników w komunikacji pomiędzy poszczególnymi komórkami pełnić mają ich kierownicy. W praktyce jednak złożoność procesu decyzyjnego i operacyjnego bardzo to utrudnia. Tak tworzą się silosy w administracji publicznej.

”

**W założeniu rolę pośredników w komunikacji pomiędzy poszczególnymi komórkami pełnić mają ich kierownicy. W praktyce jednak złożoność procesu decyzyjnego i operacyjnego bardzo to utrudnia. Tak tworzą się silosy w administracji publicznej.**

Decydenci średniego szczebla, mając świadomość ciężącej nad nimi odpowiedzialności za terminowe wykonanie zadań i chcąc pełnić jak największą kontrolę nad procesem realizacji zadań, reagują nerwowo na wszelkie oznaki niesubordynacji bądź niezależności decyzyjnej podwładnych. Uwidacznia się to również lękiem przed brakiem kontroli nad przepływem informacji. Penalizowana jest niezależna od przełożonych wymiana tejże pomiędzy pracownikami różnych jednostek. Wymagane jest respektowanie ścieżki decyzyjnej – czyli drogą formalną przez zwierzchników. Przy ilości zadań ciężących na samorządach lokalnych, taki model działania zwiększa ilość pracy przełożonych i często opóźnia przepływ informacji. Do tego dochodzą czynniki ludzkie, takie jak rywalizacja czy konflikt charakterów. Utrudniony przekaz informacji przekłada się na spowolnienie lub obstrukcję procesu decyzyjnego i może powodować zmniejszoną efektywność lub brak skuteczności.

### **Skutki silosowego modelu funkcjonowania struktur miejskich**

Silosowy model funkcjonowania administracji samorządowej oraz jego niekorzystne skutki dla miast jest (nie)wdzięcznym tematem rozmów i anegdot wśród praktyków miejskich, które odbywają się jednak w kuluarach, poza oficjalnym dyskursem. Niewiele natomiast znajdziemy bezpośrednich i dogłębnych analiz tego zjawiska i ocen jego skutków organizacyjnych, finansowych i społecznych. Istnieje duża trudność z pozyskaniem danych opisowych, choć zjawisko to jest bardzo powszechne, obecne na każdym kroku, często wręcz uważane za niechlubną normę. Silosowy model funkcjonowania uwidacznia się również w źle kojarzącej się biurokracji, z którą stykają się mieszkańcy i interesariusze procesów miejskich.

”

**Brak ustalonych i ugruntowanych wzorców współpracy i koordynacji działań pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi czy sektorem pozarządowym, brak spójnego harmonogramu działań, a przede wszystkim – brak właściwego mechanizmu kontroli nad całym procesem to główne słabości silosowego modelu działania miasta.**

Przykład pierwszy: wydział odpowiedzialny za drogi ma zapewnione środki z miejskiego budżetu na realizację remontu ulicy należącej do miasta. W publicznym przetargu zleca on wykonanie zadania zewnętrznemu podmiotowi. Niedługo po zakończeniu robót, inny wydział miasta otrzymuje polecenie dostosowania ulicy do przepisów przeciwpożarowych, przeprowadzenia nowej instalacji gazowej lub jakiegokolwiek innego elementu infrastruktury miejskiej. Konieczne staje się rozebranie niedawno wyremontowanej drogi i ponowne przeprowadzenie procesu inwestycyjnego.

Przykład drugi: w mieście w środkowej Polsce wydział odpowiedzialny za wydawanie pozwoleń budowlanych otrzymuje wniosek na budowę prywatnego obiektu, który, choć niespójny z założeniami planistycznymi dla atrakcyjnej, z perspektywy mieszkańców, lokalizacji, spełnia wszystkie warunki formalne. Pracownicy wydziału muszą wydać zgodę, choć w strukturze jednostki istnieją prawne możliwości i narzędzia umożliwiające skuteczne zadbanie o przestrzeń publiczną. Brak wewnętrznej komunikacji z innymi komórkami uniemożliwia właściwą ochronę interesu publicznego.

Przykład trzeci: w mieście położonym w obszarze funkcjonalnym na południu Polski realizowany jest Gminny Program Rewitalizacji, obejmujący drogę krajową oraz budynki mieszkalne w złym stanie technicznym, znajdujące się w ważnej części miasta. Ze względu na swoją złożoność, GPR wymaga realizacji szeregu działań o różnym charakterze, od czysto inwestycyjnych, dotyczących samej ulicy – remontu, częściowo

zamieszkałych, stojących wzdłuż niej zdegradowanych budynków oraz znajdującej się w ich pobliżu przepompowni, która nie jest dostosowana do ulewnych deszczy okresowych, aż po wsparcie finansowe dla, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, mieszkańców zdegradowanych budynków.

Brak ustalonych i ugruntowanych wzorców współpracy i koordynacji działań pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi czy sektorem pozarządowym, brak spójnego harmonogramu działań, a przede wszystkim – brak właściwego mechanizmu kontroli nad całym procesem to główne słabości silosowego modelu działania miasta. Poszczególne zadania przenikają się nawzajem, bez wyraźnej spójności, czasami wchodząc sobie w drogę i utrudniając lub uniemożliwiając efektywną ich realizację. Słaba efektywność komunikacyjna, zaburzony przepływ informacji, niespójnie przeprowadzane procesy inwestycyjne skutkują konfliktami między podmiotami zaangażowanymi w realizację działań rozwojowych, czasami nawet między różnymi jednostkami tej samej instytucji, oraz wydłużeniem czasu realizacji całości działań. Wpływa to też znacząco na wzrost kosztów zadań i inwestycji, a także niezadowolenie mieszkańców i użytkowników przestrzeni miejskiej. Listę możliwych strat powodowanych przez silosowy model działania można streścić następująco: strata czasu, strata środków i zasobów materialnych i niematerialnych, w tym marnowanie kapitału społecznego; w konsekwencji – strata potencjału rozwojowego, a w dalszej perspektywie – osłabienie odporności i rezyliencji.



**Listę możliwych strat powodowanych przez silosowy model działania można streścić następująco: strata czasu, strata środków i zasobów materialnych i niematerialnych, w tym marnowanie kapitału społecznego; w konsekwencji – strata potencjału rozwojowego, a w dalszej perspektywie – osłabienie odporności i rezyliencji.**

### **Mitygowanie negatywnych skutków modelu silosowego**

Choć tego rodzaju problemy występują powszechnie i są sporym utrudnieniem w funkcjonowaniu miast, do tej pory nie uniemożliwiały one skutecznej realizacji znacznej części zadań z zakresu dostarczania usług publicznych i dbania o dobro wspólne w polskich miastach. Można jednak wyobrazić sobie właściwy przebieg działań, z odpowiednią ich koordynacją, efektywną współpracą różnych podmiotów i otwartą wymianą informacji, przy aktywnej partycypacji społecznej i niższych całościowych kosztach. Szybciej i skuteczniej reagując na problemy, lepiej zaspokajane są potrzeby mieszkańców i użytkowników systemów miejskich oraz ich oczekiwania co do kształtu i funkcjonowania przestrzeni miejskiej.

Odporność na niekorzystne przejawy silosowości budowana jest przez wzmacnianie systemów miejskich, udoskonalanie zasobów materialnych i łączenie rozwoju usług publicznych z wykorzystaniem potencjału społecznego w taki sposób, aby miasto – jako całość – nie ulegało degradacji, nawet przy nasilonych wyzwaniach funkcjonalnych. Sukces miasta, ale także jego odporność i rezyliencja zależą z jednej strony od umiejętności wykorzystania własnych zasobów, z drugiej zaś od umiejętności sprawnej współpracy z partnerami lokalnymi i pozalokalnymi o różnym statusie – prywatnymi, publicznymi, pozarządowymi czy ze społeczeństwem obywatelskim jako takim. Każda sytuacja kryzysowa jest tego sprawdzianem, co pokazały nam kolejno: zatrzymanie życia społecznego spowodowane pandemią COVID-19, kryzys uchodźczy wywołany wojną za naszą wschodnią granicą oraz kryzysy: energetyczny i cenowy spowodowane tymi samymi powodami.



**Odporność na niekorzystne przejawy silosowości budowana jest przez wzmacnianie systemów miejskich, udoskonalanie zasobów materialnych i łączenie rozwoju usług publicznych z wykorzystaniem potencjału społecznego w taki sposób, aby miasto – jako całość – nie ulegało degradacji, nawet przy nasilonych wyzwaniach funkcjonalnych.**

Praca nad rozwojem rezyliencji wymaga więcej wysiłku. Należy zauważyć, że od początku przywrócenia samorządności do chwili obecnej miasta w Polsce przeszły z sukcesem wiele przemian, zwykle w kierunku wzrostowym. Patrząc w perspektywie upływu kolejnych 30 lat, tj. do lat pięćdziesiątych dwudziestego pierwszego wieku – rysuje się przed polskimi i europejskimi miastami szereg nieciekawych prognoz, ale również intrygujących możliwości. Wśród nich wymienić można: starzenie się społeczeństwa i zmniejszenie potencjału produkcyjnego i konsumpcyjnego miast, rosnący wpływ zmian klimatycznych na ich funkcjonowanie, postępująca mechatronizacja procesów wytwórczych i rosnący wpływ sztucznej inteligencji (również na rzeczywistość miejską), nieoczekiwane zmiany polityczne na różnych szczeblach oraz inne możliwe zdarzenia, np. jeszcze większe niż dotychczas fale migracyjne lub groźniejsze epidemie. Wyzwania, które są przed nami, będą wymagały efektywniejszego modelu zarządzania w samorządach miejskich.

Miasta świadome potrzeby ciągłego doskonalenia swojego modelu funkcjonowania pracują nad nim, chociażby przez udział w projektach rozwojowych finansowanych ze źródeł krajowych czy unijnych, oraz skupione są na rozwoju swojego potencjału lokalnego i instytucjonalnego. Udział w przedsięwzięciach, takich jak europejskie sieci URBACT bądź projekty Europejskiej Inicjatywy Miejskiej, są szansą na naukę koniecznych umiejętności adaptacyjnych w praktyce. Miasta korzystające z takich sposobności rozwijają efektywne mechanizmy reagowania na wszelkie zmiany w ich funkcjonowaniu już w trakcie ich zachodzenia i przygotowują je na wypadek kryzysów o większym natężeniu lub długości trwania.

### O autorze

**Aldo Vargas-Tetmajer** – koordynator Krajowego Punktu URBACT przy Związku Miast Polskich.

Wspiera polskich partnerów projektów URBACT, zajmuje się promocją konkursów i osiągnięć sieci projektowych URBACT. Uczestniczy w projektach dot. rozwoju miast realizowanych przez ZMP. Jest aktywny w działaniach dot. polityki miejskiej w UE.

# Era prefabrykatów w polskich miastach?



**Robert Jędrzejowski**  
Prezes Zarządu, Pekabex

**Budownictwo prowadzone w oparciu o prefabrykaty zdobywa w ostatnich latach coraz większą popularność, również wśród samorządów. Przy ich wykorzystaniu można wybudować m.in. budynki mieszkalne, różnego rodzaju obiekty użyteczności publicznej, a nawet dworce. Za tego typu budownictwem przemawiają dziś w sposób szczególny trzy jego cechy – szybkość realizacji inwestycji, przewidywalność cenowa oraz możliwa proekologiczność. Z czego one wynikają? Jakie jeszcze zalety wiążą się z tym podejściem?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

**Czy warto podejmować dziś wysiłki nakierowujące budownictwo na bardziej proekologiczne tory?**

Zdecydowanie tak. Sektor ten odpowiada za niemal 28% globalnej emisji CO<sub>2</sub>, z czego 6% związane jest z samym procesem budowania, a reszta – z operowaniem budynkami. Już same te liczby wskazują, że w obszarze tym jest bardzo wiele do zrobienia. Szczególnie, że budownictwo przez całe lata było dość konserwatywną branżą, przywiązaną do tradycyjnych metod wznoszenia obiektów. Na naszych oczach zaczyna się to zmieniać – pojawiają się nowe, bardziej zrównoważone i efektywne technologie, ale zmienia się też sam *mindset* przedsiębiorców, którzy – świadomi problemu globalnego ocieplenia – coraz częściej podejmują działania uwzględniające troskę o środowisko.

”

**Budownictwo przez całe lata było dość konserwatywną branżą, przywiązaną do tradycyjnych metod wznoszenia obiektów. Na naszych oczach zaczyna się to zmieniać – pojawiają się nowe, bardziej ekologiczne i efektywne technologie, ale zmienia się też sam *mindset* przedsiębiorców, którzy coraz częściej podejmują działania uwzględniające troskę o środowisko.**

**W jednej z tych nowoczesnych technologii specjalizuje się Pekabex.**

Owszem – specjalizujemy się w prefabrykacji, czyli w wytwarzaniu gotowych elementów konstrukcyjnych w warunkach fabrycznych. Daje to szerokie pole do automatyzacji procesu produkcyjnego, a co za tym idzie – do zwiększenia jego wydajności, dokładności, ograniczenia pracy ludzkiej i obniżenia kosztów całego przedsięwzięcia. Co więcej, podejście to pozwala także na zastosowanie rozwiązań zrównoważonych.

## Jakiego typu?

Zacznijmy od kwestii wykorzystywanych materiałów – generalnie, w skali całej branży, najbardziej powszechnymi, a zarazem emitującymi największy ślad węglowy, materiałami są stal oraz beton powstający na bazie cementu. Stawiając na rozwiązania prefabrykacyjne – powstające przecież w znacznie lepszym, niż na tradycyjnej budowie, reżimie jakościowym – jesteśmy w stanie zoptymalizować i zredukować ilość materiałów, które będą nam potrzebne do budowy obiektów. Takie podejście w budownictwie mieszkaniowym pozwala na uzyskiwanie cieńszych ścian (przy podobnych pozostałych parametrach), a co za tym idzie – większej powierzchni użytkowej mieszkań, co stanowi ekonomiczną korzyść z perspektywy inwestora.

Wracając do kwestii samych materiałów – w 2025 r. będziemy jednym z kilku europejskich producentów, używających cementu zeroemisyjnego, pochodzącego z ekologicznej cementowni zlokalizowanej w Norwegii. Emitowany przez nią w procesie produkcji cementu dwutlenek węgla będzie wychwytywany i magazynowany. Docelowo widzimy, że problem związany z technologią wytwarzania cementu musi być rozwiązany, stąd też stale monitorujemy różne pojawiające się na rynku nowoczesne rozwiązania, stanowiące bardziej ekologiczną substytucję cementu. Chcemy stać się pionierami ich wykorzystania. Jeśli chodzi natomiast o stosowaną przez nas stal – staramy się, by jak największa jej część pochodziła z recyklingu.



**Docelowo zależy nam na całkowitym odejściu od cementu. Stąd też stale monitorujemy różne pojawiające się na rynku nowoczesne rozwiązania, stanowiące bardziej ekologiczną substytucję tego materiału. Chcemy stać się pionierami ich wykorzystania.**

## Ekologiczny cement obroni się ekonomicznie?

Podejrzewam, że będzie on co najmniej dwukrotnie droższy od tradycyjnego, przynajmniej na początku. Mimo to, nie mieliśmy wątpliwości, by się na niego zdecydować. W DNA naszej firmy leży bowiem ograniczanie zużycia materiałów pozostawiających wysoki ślad węglowy i zastępowanie ich produktami mniej-, a najlepiej zeroemisyjnymi. Nawet jeśli wiąże się to z koniecznością poniesienia wyższych kosztów.

## Wróćmy do kwestii wyższej proekologiczności obiektów zbudowanych z prefabrykatów. Co jeszcze może być dowodem na prawdziwość tej tezy?

Wykorzystanie prefabrykatów pozwala na tworzenie budynków lepiej wyizolowanych cieplnie oraz bardziej efektywnych energetycznie. W tym miejscu warto też wspomnieć, że budowane przez nas hale logistyczne oraz fabryki posiadają dachy o nośności pozwalającej na bezproblemowe instalowanie paneli fotowoltaicznych. Można powiedzieć, że jest to swego rodzaju przewaga dachu żelbetowego nad stalowym.

Na redukcję śladu węglowego w procesie użytkowania budynków z prefabrykatów wpływa też ich trwałość – dlatego też projektując oraz realizując obiekty, dokładamy starań do tego, by tworzyć budowle, które nie będą w kolejnych latach wymagały przebudowywania, wzmocnienia czy zmieniania sposobu użytkowania.

## Skąd wiecie, jak duży ślad węglowy zostanie wygenerowany w wyniku zbudowania czy też wieloletniego użytkowania danego budynku?

Mamy opracowany sposób wyliczania śladu węglowego konstrukcji, oparty m.in. na certyfikatach wykorzystywanych elementów. Nie trzeba nas do tego zmuszać – chcemy wiedzieć, jaka jest emisyjność naszych działań, interesuje to także coraz szerszą grupę klientów. Zależy nam na tym, by posiadać taką wiedzę również w kontekście oceniania skuteczności działań mających wpłynąć na redukcję emisyjności budynków.



**Nie trzeba nas zmuszać do wyliczania śladu węglowego budowanych przez nas konstrukcji – chcemy wiedzieć, jaka jest emisyjność naszych działań, interesuje to także coraz szerszą grupę klientów.**



## **Wspominał Pan o nowoczesnym charakterze budownictwa opartego na prefabrykacjach. Czy jednak właśnie nie z prefabrykatów powstawały w Polsce tzw. budynki z wielkiej płyty, typowe dla okresu PRL?**

Z jednej strony bloki z wielkiej płyty są przykładem budownictwa bazującego na prefabrykacjach. Z drugiej jednak – porównanie ich z technologią, którą wykorzystujemy współcześnie, zupełnie nie ma sensu. PRL-owskie osiedla kojarzyć się mogą z szarością i monotonią, a tymczasem, jeśli współcześnie szukałby Pan najciekawszych rozwiązań, wyróżników architektonicznych, prefabrykacja daje znacznie szersze pole do popisu niż tradycyjne budownictwo. Jeżeli wrócilibyśmy do rozmowy o budynkach jako o dziełach sztuki, jak to miało miejsce kilkadziesiąt lat temu, obiekty zbudowane z prefabrykatów miałyby wielką szansę na zdobycie uznania.

### **Co można budować, bazując na prefabrykacjach?**

Spektrum jest bardzo szerokie. Mając na uwadze tkankę miejską, wyróżniłbym przede wszystkim budownictwo mieszkaniowe. Coraz częściej ten typ budownictwa wybierają także samorządy, inwestujące w nowe przedszkola czy szkoły. Jako Pekabex oferujemy także liczne produkty do budowy infrastruktury, jak np. belki mostowe. Z prefabrykatów mogą powstawać także inne obiekty, np. przemysłowe, logistyczne czy nawet infrastrukturalne. Najlepszym tego przykładem jest dworzec PKP w Poznaniu – powstał on nad torami kolejowymi i nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, że w ciągu dnia normalnie jeździły po nich pociągi, a montaż trwał przez kilka godzin w nocy. Dzięki zastosowaniu prefabrykatów nie trzeba było wstrzymać ruchu kolejowego, pomimo tego, że trwała budowa.

### **Jakie są przewagi budownictwa opartego na prefabrykacjach nad tradycyjnym – dlaczego coraz więcej klientów, w tym m.in. samorządów, decyduje się właśnie na nie?**

Dlatego, że oferowany produkt jest przystępny cenowo, dobry jakościowo, trwały, ale też – co bardzo istotne – szybki w wytworzeniu. Mam wrażenie, że jeśli chodzi o budownictwo w miastach, przez wiele lat – z czym spotkać się można również obecnie – dominowało myślenie w kategorii wyłącznie najniższych cen. Jednocześnie w licznych przetargach i umowach pomijana była funkcja czasu. W praktyce więc – realizacja danego projektu była nieraz powierzana firmie X, której oferta była najtańsza, nawet jeśli szacowany czas budowy miał być wyraźnie dłuższy niż ten, proponowany przez jej konkurentów. Tymczasem czas jest moim odczuciu również pewnego rodzaju kosztem, który powinien być brany pod uwagę. Sądzę, że samorządy coraz częściej zaczynają to dostrzegać, choć nadal jest tu jeszcze szerokie pole do poprawy.



**Jeśli chodzi o budownictwo w miastach, przez wiele lat – z czym spotkać się można również obecnie – dominowało myślenie w kategorii wyłącznie najniższych cen. Jednocześnie w licznych przetargach i umowach pomijana była funkcja czasu – niesłusznie, gdyż również stanowi on rodzaj kosztu, który powinien być brany pod uwagę.**

### **Mówi się, że budowa w oparciu o prefabrykacje cechuje się dość wysoką stabilnością cenową. Czy faktycznie tak jest i z czego to może wynikać?**

W tym kontekście naszą przewagą w zestawieniu z tradycyjnym budownictwem jest to, że potrzebujemy znacznie mniej pracy ludzkiej, która z kolei bardzo mocno podlega wahaniom koniunkturalnym. Owszem, można powiedzieć, że konstrukcje realizowane z prefabrykatów są bardziej stabilne cenowo. Widać to jednak przede wszystkim u firm dużych, takich jak Pekabex, które posiadają odpowiednią skalę – mamy pięć fabryk w Polsce, a szóstą znajduje się w Niemczech. Każda z nich ma swoje koszty stałe związane z podatkami od nieruchomości, utrzymaniem ruchu, konserwacją, zakupami sprzętu itd. Łącznie koszty te stanowią dużą część naszych ogólnych wydatków i generalnie nie zmieniają się one drastycznie w zależności od tego czy koniunktura jest bardzo dobra czy bardzo zła. Koniec końców jedynym poważnym segmentem ponoszonych przez nas kosztów, wrażliwym na owe wahania, jest stal. W wypadku cementu sytuacja jest znacznie bardziej przewidywalna, gdyż jest on kupowany w ramach długoterminowych umów.

## Jak w najbliższych latach będzie się rysował rynek prefabrykacji w Polsce?

Od dłuższego czasu stale rośnie i jestem przekonany, że ta trajektoria zostanie utrzymana. Spacerując ulicami naszych miast, będziemy spotykali coraz więcej budynków i innego typu konstrukcji zbudowanych tą właśnie metodą.

### O rozmówcy

**Robert Jędrzejowski** – jest absolwentem Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, w 1996 r. ukończył Wydział Prawa i Administracji na kierunku prawo. Od 1994 r. posiada licencję maklera papierów wartościowych, w 2011 r. uzyskał licencję syndyka. Od początku kariery zawodowej związany był z rynkiem kapitałowym oraz bankowym. Zdobywał doświadczenie, pracując w domach maklerskich BPH oraz Raiffeisen, a następnie w międzynarodowym zespole Banku ABN AMRO. Po przejściu do ABN AMRO Securities, piastował funkcję członka zarządu i odpowiadał m.in. za przygotowanie i obsługę transakcji obrotu akcjami na rynku niepublicznym. Od 2002 roku jest związany z funduszem Sovereign Capital S.A. jako jego współzałożyciel oraz prezes zarządu, jak i członek organów jej poszczególnych spółek portfelowych. Nadzorował realizację wielu projektów, angażując się w szczególności w kompleksowe transakcje restrukturyzacyjne, wymagające połączenia doświadczenia zarówno w zakresie biznesu, jak również finansów, prawa handlowego i upadłościowego. Swoje doświadczenie wykorzystywał, działając m.in. jako Przewodniczący Rady Nadzorczej Wittchen, wspierając zarząd w procesie transformacji spółki. Od 2007 r. zaangażował się we wsparcie Pekabex S.A., sprawując funkcję Członka Zarządu Pekabex S.A. Od 2015 r. pełni funkcję Prezesa Zarządu. Wraz z Zespołem dokonał transformacji Pekabeksu z mało znanej, lokalnej firmy w upadłości do lidera rynku budowlanego i modułowego o ambicjach europejskich, z przychodami 1,67 mln zł w 2022 r.

# Wymiana oświetlenia – katalizator zielonej transformacji samorządów?



**Tomasz Książek**  
Prezes Signify Poland

**Europejski Zielony Ład to niezwykle kompleksowa inicjatywa Unii Europejskiej obejmująca działania na rzecz klimatu. Związana z nią zielona transformacja przebiegać będzie na wielu płaszczyznach i wymusi znaczące zwiększenie udziału energii odnawialnych w bilansie energetycznym, a także infrastrukturalną przemianę związaną z elektryfikacją transportu i systemów grzewczych dla budynków. Koszty związane z dostosowaniem sieci elektroenergetycznych do zachodzących zmian są ogromne. Transformacja oświetlenia w kierunku technologii LED i zintegrowanych systemów zarządzania może być czynnikiem optymalizującym i przyspieszającym tę transformację. Czy modernizację infrastruktury oświetleniowej można jednak przeprowadzić szybko? Kiedy odczujemy jej efekty w postaci wymiernych oszczędności?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

**Rząd ogłosił ostatnio program „Rozświećmy Polskę” mający na celu modernizację drogowej infrastruktury oświetleniowej w całym kraju. Czy w Pana ocenie będzie to ważny element zielonej transformacji samorządów?**

Program jest świetnym początkiem dla zielonej transformacji miast. Uważamy, że postawienie na modernizację oświetlenia to bardzo dobra decyzja. Cieszymy się, że uznano inwestycje w renowację infrastruktury oświetleniowej za jeden z najszybszych i najbardziej efektywnych sposobów znaczącego zmniejszenia zużycia energii elektrycznej. Szacujemy, że jeżeli program zostanie zrealizowany w planowanej kwocie 1,2 mld złotych, gminy w Polsce wymienią ponad pół miliona opraw oświetleniowych. To pierwszy program w Polsce na tak dużą skalę i bardzo ważny krok w kierunku poprawy energooszczędności i zrównoważonego rozwoju. Bank Gospodarstwa Krajowego poinformował, że wartość złożonych wniosków wyniosła 1 mld 300 mln złotych. To więcej niż wartość ogłoszonego programu. Potwierdza to, jak ważnym obszarem w samorządach jest oświetlenie miejskie, jak wielkie są potrzeby modernizacyjne i jak dużo jest jeszcze do zrobienia w tym zakresie. Również poza samym programem.

”

**Jeśli rządowy program „Rozświećmy Polskę” zostanie zrealizowany w zakładanym zakresie, w planowanej kwocie 1,2 mld złotych, gminy w Polsce wymienią ponad pół miliona opraw oświetleniowych. To pierwszy program w Polsce na tak dużą skalę i bardzo ważny krok w kierunku poprawy energooszczędności i zrównoważonego rozwoju.**

## Jak rozumiem, zasadniczo będzie się to wiązało z przejściem na technologię LED. Czy mógłby Pan wskazać najważniejsze zalety tego typu rozwiązań?

Część polskich miast i gmin zainwestowała już w oprawy LED oraz nowoczesne, energooszczędne systemy do zarządzania oświetleniem. Inne w dalszym ciągu bazują na przestarzałych, mniej efektywnych i energochłonnych technologiach sodowych. Skutkiem tego są nie tylko bardzo wysokie rachunki za energię elektryczną, ale również słabo oświetlone ulice, co może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa i utrudniać poruszanie się pieszym i kierowcom. Dodatkowo brak możliwości zarządzania oświetleniem sprawia, że zamiast efektywnie nim sterować, dostosowywać je do natężenia ruchu czy pory dnia, wiele gmin wyłącza latarnie, aby uzyskać oszczędności.

W sektorze oświetlenia ulicznego i drogowego, na 4 mln opraw w Polsce, tylko około 23% z nich zostało już zmodernizowanych do technologii LED. Średnia dla Europy Środkowo-Wschodniej to 27%. Pozostawia to miejsce na duże oszczędności energii, takie jak:

- roczna redukcja zużycia energii elektrycznej o 1577 GWh (redukcja o 70%);
- roczna redukcja kosztów energii elektrycznej o 1057 mln zł;
- oraz redukcja śladu węglowego o 1,12 mln ton CO<sub>2</sub>.

Wciąż część użytkowników myśli jedynie o szybkiej modernizacji, rozumianej jako wymiana starej żarówki lub oprawy oświetleniowej na nową. Proste przejście na technologię LED pozwala zaoszczędzić ok. 50% zużycia energii elektrycznej, natomiast zastosowanie dodatkowo systemów sterowania daje aż do 80% oszczędności. Wynika to przede wszystkim z uważnego gospodarowania energią. W Signify oferujemy naszym klientom system zarządzania oświetleniem Interact City, który pozwala dostosowywać natężenie światła do aktualnie panujących warunków. Co ważne, dzięki zamontowanym w oprawach czujnikom ruchu i natężenia światła, dzieje się to całkowicie automatycznie. Latarnie przyciemniają się, gdy ulice są puste i rozjaśniają, gdy w pobliżu pojawi się pieszy lub pojazd. Nigdy nie gasną jednak całkowicie, dzięki czemu mieszkańcy nie muszą się martwić o swoje bezpieczeństwo.

## Czy rynek sprosta wzrastającemu popytowi?

Nie chcę odpowiadać za całą branżę, choć jestem o to raczej spokojny. W Signify jesteśmy bardzo dobrze przygotowani do realizacji zamówień, również pochodzących z tego programu. Chociaż pod obecną nazwą działamy od sześciu lat, to oświetlenie w Polsce produkujemy od ponad 100 lat<sup>1</sup> i mamy na swoim koncie niezliczoną wręcz ilość wdrożonych projektów w Polsce i na całym świecie, zrealizowanych pod marką Philips. Warto dodać, że nasze największe fabryki produkujące oprawy oświetleniowe są zlokalizowane w Polsce (m.in. w Kętrzynie i Pile), co gwarantuje najwyższą jakość, szybkie dostawy i niezakłócony łańcuch dostaw. Fabryki te od wielu lat realizują zamówienia na rynku krajowym i zagranicznym.

Zgodnie z regulaminem programu „Rozświetlamy Polskę”, finansowane oprawy oświetleniowe muszą być produkowane w Unii Europejskiej, posiadać certyfikaty ENEC, ENEC+ i Zhaga-D4i oraz muszą być gotowe do integracji z systemami zarządzania infrastrukturą miejską. Szerokie portfolio naszych opraw Philips, zarówno drogowych, jak i parkowych, spełnia wszystkie te wymagania i jest zgodne z wytycznymi programu. O ich jakości dba największy ośrodek badań i rozwoju technologii LED dla całego Signify, który również jest zlokalizowany w Polsce. Aby wesprzeć samorządy, uruchomiliśmy specjalną stronę [www.rozswietlamypolske.pl](http://www.rozswietlamypolske.pl), na której znajduje się duża dawka niezbędnej wiedzy oraz dostęp do przeprowadzenia symulacji wysokości oszczędności, jakie można uzyskać, wykorzystując nasze rozwiązania.

## Jaka jest skala zmian, która mogłaby się dokonać?

Oświetlenie zajmuje nawet do 50% udziału w strukturze kosztów energii elektrycznej, w zależności od wielkości miasta czy gminy. Infrastruktura oświetleniowa znajduje się nie tylko na drogach i ulicach, ale również w budynkach, zarówno użyteczności publicznej, jak i mieszkalnych. W Polsce jest około pół miliona samych budynków użyteczności publicznej. To ogromny potencjał, który należy wykorzystać.

<sup>1</sup> Signify działał wcześniej pod marką Philips Lighting (przyp. red.).



**Oświetlenie zajmuje nawet do 50% udziału w strukturze kosztów energii elektrycznej, w zależności od wielkości miasta czy gminy. To ogromny potencjał, który należy wykorzystać. W sektorze służby zdrowia oraz edukacji modernizacja pozwoliłaby zmniejszyć zużycie energii elektrycznej o 1,56 TWh rocznie, co stanowi ponad 1 mld zł oszczędności w budżecie publicznym.**

Zachęcamy do szerszego spojrzenia na oświetlenie, również w kontekście budynków, i rozszerzenia programu „Rozświetlamy Polskę” na całość infrastruktury oświetleniowej w Polsce. Dokonaliśmy analizy potencjału oświetlenia dla naszego kraju w trzech sektorach rynku: oświetlenia drogowego i ulicznego, służby zdrowia oraz segmentu edukacji. Wyniki pokazują, że wymiana przestarzałego oświetlenia tylko w sektorze służby zdrowia oraz edukacji pomoże zmniejszyć zużycie energii elektrycznej o 1,56 TWh rocznie, co stanowi ponad 1 mld zł oszczędności rocznie w budżecie publicznym. Dodatkowo w ciągu roku pozwoli na uniknięcie emisji ponad 1 mln ton CO<sub>2</sub>. Potencjał oszczędności jest więc ogromny.

Zintegrowane systemy oświetlenia LED są odpowiedzią zarówno na potrzebę modernizacji infrastruktury świetlówkowej, jak i wdrożenia wymagań dyrektywy budynkowej. W budynkach użyteczności publicznej, typu szkoły, urzędy, szpitale, ponad 70% infrastruktury oświetleniowej to świetlówki. Tymczasem na mocy decyzji Komisji Europejskiej od września 2023 roku nie można już wprowadzać na teren Unii Europejskiej świetlówek, co w konsekwencji uniemożliwi serwisowanie instalacji w oparciu o konwencjonalną technologię. Uważam, że jest to istotny argument do tego, aby program „Rozświetlamy Polskę” w swojej kolejnej edycji został rozszerzony, skupiając się tym razem na wymianie nieefektywnego, konwencjonalnego oświetlenia w budynkach, przyczyniając się do poprawy jakości światła w pomieszczeniach, w których spędzamy znaczącą część naszego życia. Kolejnym argumentem są zobowiązania wynikające z Dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD), dotyczące wdrożenia systemów automatyki budynkowej i sterowania dla budynków użyteczności publicznej (dla mocy zainstalowanej budynku 290 kW od roku 2025 oraz 70 kW od roku 2030) oraz wymagań dotyczących jakości środowiska wewnętrznego (IEQ).

#### **Na czym polega modernizacja oświetlenia w przypadku budynków?**

Wdrożenie technologii LED i projektów opartych na systemach zarządzania oświetleniem przynosi korzyści dla gospodarki, obywateli i środowiska. Zintegrowane systemy oświetleniowe, takie jak Interact od Signify, pozwalają zdalnie zarządzać oprawami oświetleniowymi, dzięki czemu można z wyprzedzeniem wykrywać usterki oraz poprawić efektywność działania. Nowoczesne oprawy oświetleniowe zbierają bowiem mnóstwo danych na temat oświetlenia. Wiemy, ile energii zużywa każdy punkt świetlny oraz jaki jest jego stan techniczny. Wszystkie te informacje można wykorzystać do dalszej optymalizacji. Nic nie stoi również na przeszkodzie, aby do czujników ruchu i światła dziennego dołączyły również inne sensory monitorujące, np. temperaturę, jakość powietrza, poziom hałasu czy stopień wykorzystania pomieszczeń.

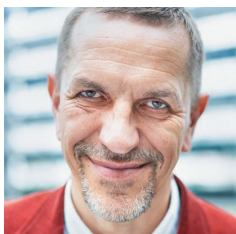
Podsumowując, oświetlenie LED w odróżnieniu od innych technologii, charakteryzuje niezwykle długa żywotność (nawet do 10 lat bez serwisowania), jest łatwe w wymianie, a zwrot z inwestycji jest często krótszy niż dwa lata. Technologia LED we współpracy z inteligentnymi systemami zarządzania oświetleniem nie tylko oszczędza energię, wspomaga renowację budynków i wspiera transformację gospodarki w kierunku niskoemisyjnym – ma ona znacznie więcej możliwości i jest naszym wielkim sojusznikiem w walce o klimat.

## O rozmówcy

**Tomasz Książek** – menedżer z wieloletnim doświadczeniem w zakresie zarządzania sprzedażą oraz marketingu na rynku elektrotechnicznym. Swoją karierę zawodową rozpoczął w 1992 roku w firmie SAPA Aluminium. Z firmą Philips Lighting (obecnie Signify) związany od 1995 roku. Będąc odpowiedzialnym za sprzedaż oraz marketing na region Europy Środkowo-Wschodniej, aktywnie uczestniczył w procesie transformacji spółki z producenta produktów oświetleniowych do konsultanta i dostawcy zintegrowanych rozwiązań IoT. Kierował pracą międzynarodowych zespołów, wdrażając innowacyjne rozwiązania i modele biznesowe. Obecnie pełni funkcję Prezesa Zarządu Signify Poland oraz Dyrektora Handlowego w Polsce i krajach bałtyckich. Posiada wyższe wykształcenie ekonomiczne, jest również absolwentem Executive Master of Business Administration.

# **CO ZMIENIŁO SIĘ W OCZEKIWANIACH SPOŁECZNYCH WOBEC SAMORZĄDU I CO Z TEGO WYNIKA?**

# Tętnice i bajpasy – obywatelskie zaangażowanie w samorząd



## prof. Jarosław Flis

Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej,  
Uniwersytet Jagielloński

**Tętniące życiem obywatelskim samorzady to podstawa zdrowego społeczeństwa. Świeża krew oddolnej aktywności ma szczególne znaczenie dla kondycji władzy publicznej. Bez niej władza łatwo się może rozleniwzić i zgnuśnić. Zajęta sama sobą zacznie ignorować realne problemy, obrastając niezrozumiałymi dla otoczenia procedurami. Lecz zbiorowe działanie wiąże się właśnie z procedurami bardziej, niż to się zdaje. Kluczem jest to, by samoistnie rodząca się u mieszkańców potrzeba działania nie była blokowana. By ci, którzy zawodowo zajmują się wspólnymi sprawami, mieli – dobrze rozumiany – interes w zagospodarowywaniu takich właśnie potrzeb. Jakie słabości istnieją w obecnym systemie wyboru władzy samorządowej? Co warto poprawić? Jak podtrzymać szczerą troskę samorządowców i mieszkańców o dobro wspólne?**

Tegoroczne wybory samorządowe są pierwszymi od czasu uzyskania przez nasz system władzy lokalnej politycznej pełnoletniości. Obecny kształt samorządu narodził się bowiem w roku 2002, wraz z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Taki dojrzały system wymaga oceny rzetelnej i surowej. Dziś nie ma już wątpliwości, że właśnie bezpośrednie wybory władarzy najmocniej ogniskują uwagę opinii publicznej. To, że wybory rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich pozostają częściowo w cieniu bezpośrednich wyborów, samo w sobie nie jest ani zaskakujące, ani szkodliwe. Wybory rad tworzą jednak z władzami dość toksyczne układy. Źle zaprojektowane instytucje sprawiają, że zaczynają się one zajmować same sobą i wzajemnymi relacjami z innymi publicznymi instytucjami, zamiast budować społeczne więzi, by lepiej sprostać swoim zadaniom.

”

**Dodatkowym problemem z samorządami jest powierzchowny dydaktyzm debaty. Zatrzymanie się aktorów i obserwatorów na etapie opowieści o „woli mieszkańców” nie posuwa rozumienia idei samorządu do przodu. Samorząd powinien być bowiem forum uzgadniania opcji ideowych, interesów terytorialnych oraz rozliczenia rządzących.**

Dodatkowym problemem z samorządami jest powierzchowny dydaktyzm debaty nad tym tematem. Zatrzymanie się aktorów i obserwatorów na etapie opowieści o „woli mieszkańców” nie posuwa rozumienia idei samorządu do przodu. Samorząd jest forum uzgadniania opcji ideowych (np. rozwój czy integracja?), interesów terytorialnych (np. centrum kontra przedmieścia bądź przysiółki) oraz rozliczenia rządzących (czy nie ulegli już oni nieuchronnym pokusom arogancji, korupcji czy choćby zwykłego rozleniwienia). Obecny



kształt samorządowych instytucji daleki jest od optymalności, gdy chodzi o uporządkowanie takiego właśnie forum o trzech powiązanych polach. Na każdym z tych pól tworzą się napięcia, które odciągają uwagę wybranych liderów i reprezentantów od szerszego kontaktu ze współmieszkańcami.

Sytuacja nie jest tu bardzo zła, lecz mogłaby być lepsza. W samorządzie nie brakuje obszarów, gdzie zewnętrzna refleksja nad praktyką i oddolna potrzeba jej doskonalenia prowadzą do innowacyjnych rozwiązań. Przykładem może tu być sprawa budżetów obywatelskich. Jednak entuzjazm dla nowych narzędzi bezpośredniej demokracji nie może przystaniać faktu, że podejmowane w takich przedsięwzięciach procedury są podatne na niekorzystne deformacje. W szczególności, stosowany jako standardowy, sposób obliczania wyników nie jest ani jedynym możliwym, ani najbardziej sprzyjającym obywatelskiemu zaangażowaniu. Opracowana przez zespół matematyków z najlepszych polskich uczelni „metoda równych udziałów” pozwala zwiększyć liczbę tych, którzy mogą się uznać za zwycięzców takiego głosowania i tym samym zapewnić uczestnikom poczucie satysfakcji. Została ona po raz pierwszy zastosowana w Wieliczce, potem zaś w Świeciu i w szwajcarskim Aarau. Kolejne gminy i powiaty przygotowują właśnie przejście na taką procedurę.

Budżety obywatelskie są ważnym narzędziem uzupełniającym inne formy partycypacji w działaniach samorządu, lecz nie mogą być traktowane jako coś, co je zastępuje. Szczególnie nie powinny być czymś, co spycha na dalszy plan kluczową dla samorządności demokrację przedstawicielską. Wszak budżet obywatelski mógłby też być narzędziem wykorzystywanym przez, mianowanego przez premiera, naczelnika gminy czy kierownika urzędu rejonowego, co z samorządnością nie miałoby nic wspólnego. Dlatego warto się skoncentrować na tym, jakie są słabości obecnego systemu samorządowej władzy.

Już przed 10 laty zespół kierowany przez prof. Jerzego Hausnera w obszernym opracowaniu wskazał na liczne dysfunkcje w samorządzie. Na obywatelskie zaangażowanie największy wpływ ma dominacja włodarza oraz znaczące osłabienie pozycji radnych. Radni gminni są w obecnym systemie jedynie niewielkim ograniczeniem dla jego inicjatywy, a ich rola jest stale marginalizowana. Oba systemy wyborcze, w których są wybierani – ordynacja większościowa w okręgach jednomandatowych oraz ordynacja proporcjonalna z głosem preferencyjnym – nie zachęcają, lecz utrudniają budowę demokratycznych organizacji politycznych, w lokalnej choćby skali. Kolejne kadencje doświadczeń z samorządową ordynacją<sup>1</sup> pokazują jej destrukcyjny wpływ na życie polityczne. Z jednej strony mamy niezdrową wewnętrzną rywalizację, z drugiej koncentrację na partykularyzmach, prowadzącą do politycznego klientelizmu, gdy egzekutywa każdorazowo pozyskuje poparcie większości w radzie, finansując „ulubione” inicjatywy upatrzonych radnych. Sami zaś włodarze także poza relacjami z radą wykorzystują zasoby władzy, by zwiększyć swoje szanse na utrzymanie się przy niej. Ich przewaga bywa wyolbrzymiana w publicznej debacie, lecz fakt jej istnienia jest bezdyskusyjny. W niewielkim stopniu osłabiają mechanizm samoniszczonego się prorocstwa – poczucie takiej przewagi powoduje arogancję, która jest jedną z największych słabości polityków, surowo karaną przez wyborców.



**Na obywatelskie zaangażowanie największy wpływ ma dominacja włodarza, idąca w parze ze znaczącym osłabieniem pozycji radnych gminnych, którzy w obecnym systemie są jedynie niewielkim ograniczeniem, a ich rola jest stale marginalizowana.**

Rozwiązaniem, które mogłoby poprawić równowagę na wszystkich trzech polach wyborczej rywalizacji – reprezentacji ideowej, terytorialnej i rozliczenia rządzących – jest ordynacja proporcjonalno-lokalna, wzorowana na systemach stosowanych w Słowenii i Badenii-Wirtembergii. To połączenie ordynacji proporcjonalnej w skali gminy z małymi podokręgami. Zapewnia ona każdej części jednostki co najmniej

<sup>1</sup> Zob. J. Flis, A. Gendźwił, *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru*, Fundacja Batorego, Warszawa 2017, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Przedstawiciele%20i%20rywale-samorzadowe%20reguly%20wyboru.pdf> [dostęp online].

jednego swojego radnego, najczęściej zaś dwóch – jednego ze zwycięskiego ugrupowania, drugiego z opozycji. Jednocześnie każdy radny ma pozytywny wpływ na los swoich kolegów – każdy pozyskany przez niego głos zwiększa szansę nie tylko na zdobycie swojego mandatu, lecz także na sukces całej drużyny. To zdrowa konkurencja, a nie dwuznaczny układ, tworzony przez obecną otwartą listę, gdzie współkandydat jest najgroźniejszym przeciwnikiem. Natomiast proporcjonalne rozliczenie w skali gminy nie wyklucza z rywalizacji mniejszych ugrupowań. Możliwe jest też zdobycie indywidualnego mandatu przez kandydata startującego samodzielnie, co dla wielu pełni funkcję straszaka na samowolę zcentralizowanych partii. Wszystko to staje się osiągalne dzięki zmyślnemu powiązaniu intuicyjnych zasad i odpowiedniej skali elementów systemu.

Taki system pozwalałby na połączenie na jednej karcie do głosowania bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza czy prezydenta miasta z wyborem radnych. Wyborca jednym głosem wskazywałby burmistrza i radnego. To zmuszałoby kandydatów na włodarzy – w szczególności tych już sprawujących urząd i zabiegających o reelekcję – do budowania społecznych sieci wokół swojej kandydatury, nie zaś bazowania tylko na osobistej przewadze nad konkurentami. Nie daje to oczywiście gwarancji, lecz zwiększa szansę na zdrowe ułożenie relacji, czy to z ruchami miejskimi, czy z sołtysami. Bardzo dobrze pasuje także jako sposób na zmniejszenie wagi „turnieju miast”, który w wielu miejscach ciąży nad wyborami powiatowymi i sejmikowymi.

”

**Rozwiązaniem, które mogłoby poprawić rywalizację wyborczą, jest ordynacja proporcjonalno-lokalna, czyli połączenie ordynacji proporcjonalnej w skali gminy z małymi podokręgami. Dzięki temu każdy radny miałby pozytywny wpływ na los swoich kolegów. To pomysł na zdrową konkurencję, a nie dwuznaczny układ, tworzony przez obecną otwartą listę, gdzie współkandydat jest najgroźniejszym przeciwnikiem.**

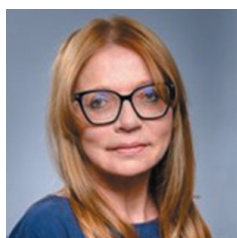
Obecny model rywalizacji tylko pozornie powiększa pole wyboru głosującego. W praktyce daje mu złudzenie decyzji, otwierając przy okazji furtkę do labiryntu chorobliwych współzależności pomiędzy liderami, kandydatami i grupami wyborców. Podobnie jest z, zupełnie oderwanymi od wyborów rady, dwuturowymi wyborami włodarzy, które uruchamiają też podchody pomiędzy sejmowymi partiami a środowiskami lokalnymi. Partie sejmowe mogłyby odgrywać pozytywną rolę w polityce lokalnej, gdyby tylko były inaczej wewnętrznie poukładane. To jednak jest bardzo trudne w sytuacji, gdy są one wciągnięte w przewrotną grę wymuszaną przez obecny system wyborczy.

Przytkanie przepływów aktywności pomiędzy obywatelami a władzą powinno zachęcać do poszukiwania przyczyn i źródeł, nie zaś do tworzenia bajpasów. Demokracja przedstawicielska nie jest skazana na marginalizację i izolację przez demokrację bezpośrednią. Ta ostatnia nie stanowi cudownego leku na wszystko – wiele rzeczy może na tym polu pójść nie tak. Obie mogą się uzupełniać, łagodząc swoje słabości. Wydaje się, że zasób zgromadzonych już doświadczeń i pewności siebie całego samorządowego środowiska pozwala na poważną rozmowę o tym, jak można je udoskonalić i otworzyć na obywateli. Ci bowiem najwyraźniej zasmakowali w zbiorowym wpływaniu na rzeczywistość. Dobrze byłoby ich nie zniechęcić.

## O autorze

Prof. **Jarosław Flis** – profesor na Uniwersytecie Jagiellońskim, na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej oraz w Centrum Badań Ilościowych nad Polityką. Socjolog badający instytucje i zachowania wyborcze oraz komunikację polityczną. Pracował w szeregu instytucji publicznych, od urzędu miasta, do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jest autorem książek *Samorządowe public relations* i *Złudzenia wyboru*.

# Samorządy wobec starych i nowych oczekiwań społecznych



**prof. Ewa Maria Marciniak**

Uniwersytet Warszawski, Katedra Socjologii Polityki i Marketingu Politycznego, CBOS

**Zbliżające się wybory samorządowe aktywizują refleksję na temat roli samorządów, istoty samorządności i wynikającego z niej potencjału, a także ograniczeń oraz – co wydaje się zazwyczaj *leitmotiv'em* – oczekiwań mieszkańców wobec swoich nowych/starych włodarzy. Temat wyborów ożywa na ogół za sprawą działaczy samorządowych czy lokalnych działaczy partyjnych. To oni budują kontekst dla kampanii wyborczych; kontekst koniecznej kontynuacji lub zmiany, wpływający na treść i zakres oczekiwań obywateli opowiadających się za lub przeciw. Lider, społeczność lokalna, rządzenie lokalne to swoista triada, która wyznacza ramy oczekiwań wobec zbliżających się wyborów. Jaka jest jej specyfika w kontekście fundamentalnych przemian społeczno-politycznych? Jak osiągnąć symetrię w relacji lider-obywateli? Jakiej polityki oczekują dzisiaj społeczności lokalne?**

## Lider w centrum działań

Kreacyjna rola liderów lokalnych jest oczywista. Chodzi tu m.in. o zdolność do sformułowania programu, który wyznacza obszary rozwoju lokalnej społeczności. Owa kreacja odnosi się też do umiejętności formułowania potrzeb mieszkańców. Odbywa się to poprzez ustanawianie agendy, czyli hierarchii spraw lokalnych.

Tu ogromną rolę odgrywają media. Nagłaśnianie pewnych kwestii przy jednoczesnym unieważnianiu lub pomijaniu innych może wpływać na postawę lokalnej społeczności, uznającej ważność i priorytetowość tych pierwszych – nawet wtedy, kiedy dany problem nie był przez nich dotychczas zauważany. Tematy, o których głośno i często się mówi, siłą psychologicznych mechanizmów zyskują znaczenie rozwojowe. Gra o ważność pewnych kwestii vs. ich unieważnianie toczy się zwłaszcza w okresie kampanii wyborczej, silnie wspieranej przez środowiska polityczne. Tak rozumiana dominująca rola lokalnego lidera może być dysfunkcyjna, ale czasem, w określonych okolicznościach – funkcjonalna.

W pierwszym przypadku założyć można, że owej kreacyjnej roli liderów lokalnych towarzyszy pasywność obywateli, którzy mówią/myślą: „będzie, co będzie, może coś zrobią, a jeśli nie, to będzie, jak było”. Oswojona bierność jest w takim przypadku politycznym rytuałem, który sprowadza się do udziału w głosowaniu. Widoczna staje się asymetria w relacji władarz/potencjalny władarz-społeczność lokalna. Prowadzi ona do uprzedmiotowienia tej drugiej i instrumentalnego jej wykorzystywania w wyborach. Wcześniej czy później pogłębiający się dystans między władzą a obywatelami doprowadzi do alienacji obywatelskiej. I w tym tkwi dysfunkcyjność dominacji lidera.



**Dysfunkcyjnej dominacji lidera towarzyszy oswojona pasywność obywateli, która prowadzi do ich uprzedmiotowienia i instrumentalnego wykorzystywania w wyborach. Natomiast funkcjonalność tej roli pojawia się wówczas, gdy aktywne i zorganizowane społeczeństwo dostrzega komplementarność interesów własnych oraz tych kreowanych przez lidera.**

Funkcjonalność dominującej roli lidera pojawia się natomiast wówczas, gdy wchodzi on w dialog ze społeczeństwem, poszczególnymi grupami społecznymi i zawodowymi. To ten przypadek, gdy aktywne i zorganizowane społeczeństwo dostrzega komplementarność interesów własnych oraz tych kreowanych przez lidera. Pozornie wygląda to na lokalną politykę transakcyjną, pewną wymianę, której fundamentem jest zasada maksymalizacji zysków lidera i minimalizacji strat obywateli. Tak oczywiście może być, jednak nie wszędzie i nie zawsze. Ważne staje się tutaj zdefiniowanie dobra lokalnego i względnie zbieżne cele, które umożliwiają podążanie w jednym kierunku. Trzeba bowiem założyć, że to właśnie rozwojem, a nie stagnacją, zainteresowani są zarówno obywatele, jak i potencjalni włodarze. Ów rozwój jest możliwy, gdy w centrum działań stoi obywatel wraz ze swoimi potrzebami i oczekiwaniami.

### **Obywatel w centrum działań – w kierunku symetrii i autentycznej samorządności**

Autentyczna samorządność wiąże się z poczuciem wpływu na politykę (a ten wskaźnik w ostatnim czasie jest w Polsce na ponadprzeciętnym poziomie – wzrost z 26% w 2022 roku do 54% w roku 2023)<sup>1</sup>. Jeśli zaś chodzi o wpływ na sprawy lokalne, to wskaźnik ten wynosi 61%. Poczucie wpływu na rzeczywistość społeczno-polityczną jest jednym z fundamentów, a zarazem wyznaczników zmieniających się oczekiwań wobec władz lokalnych. Jednakże trzeba dostrzec także inny proces społeczny – proces indywidualizacji. Orientacja indywidualistyczna oznacza koncentrację na własnym dobrostanie, samorozwój, dbałość o kondycję fizyczną i zdrowie, a także aspiracje kulturowe. Po drugie, autentyczna samorządność odnosi się do przekonania, że lokalne rządzenie sprzyja osiągnięciu osobistych zamiarów. Innymi słowy – od dobrego rządzenia lokalnego oczekuje się takiej polityki, która będzie polem do stwarzania możliwości dla ich osiągnięcia.



**Autentyczna samorządność wiąże się z jednej strony z poczuciem wpływu na politykę, a z drugiej – przekonaniem, że będzie ona polem do osiągnięcia indywidualnych celów.**

Oddziaływanie na politykę jest więc bezpośrednio skorelowane z poczuciem, że w tych sferach, na które ma się wpływ, można realizować osobiste wartości i osiągać cele, w tym zawodowe, ale też związane ze sferą kultury czy stylu życia. Czy te dwa warunki: poczucie wpływu i osiągnięcie osobistych celów *via* władza lokalna są wystarczające, aby mówić o efekcie symetrii w relacjach? Ich spełnienie zdaje się być podstawą kształtowania proporcjonalnej więzi, lecz są też i inne, bardzo konkretne oczekiwania. Odnoszą się one do wizji dobrego gospodarza. Powinien on być: uczciwy, nieprzekupny, moralny (na te cechy wskazuje blisko 65% respondentów)<sup>2</sup>, po drugie (*ex aequo*) – kompetentny, właściwie wykształcony oraz znający i rozumiejący problemy zwykłych ludzi (blisko 40% respondentów). Nie powinien być również związany z partią polityczną oraz nie powinien być obcy (czyli ma być „stać”).

<sup>1</sup> Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne, CBOS, nr 149/2023.

<sup>2</sup> Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych w styczniu, CBOS, nr 7/2024.

Wymienione cechy tworzą idealny profil gospodarza. W życiu bywa różnie – ale to nie przeszkadza mieć wiarę w to, że osoby o określonych, pozytywnych cechach działają „pozytywnie” (osoba moralna działa moralnie, analogicznie: osoba wykształcona – mądrze). I choć to oczywisty błąd poznawczy i myślenie na skrót, to pozwala mieć zaufanie (czasami na kredyt) oraz nadzieję na prowadzenie sensownej polityki.

### **Polityka lokalna w centrum działania**

Oczekiwania wobec polityki lokalnej są zróżnicowane, tak jak zróżnicowane jest rozumienie polityki. Po pierwsze, może być ona emanacją konfliktu między największymi formacjami politycznymi. Wówczas mamy do czynienia z podporządkowaniem samorządowej polityki interesom partyjnym. Po drugie, polityka może stwarzać możliwości rozwojowe dla społeczności w sensie zbiorowym i, wspomnianym już wcześniej, indywidualnym. Wtedy mamy do czynienia z polityką jako działaniem w przestrzeni lokalnej i na jej rzecz. Polityka lokalna może być też przestrzenią dla ustanawiania kompromisu wobec agonistycznych, a niejednokrotnie antagonistycznych interesów. Konflikt, kreowanie możliwości i kompromis to trzy energie polityczne, które w społecznościach lokalnych jawią się w sposób szczególnie wyrazisty. Jeśli jednak w centrum działania ma być polityka lokalna, to w największym stopniu powinna być w niej obecna energia (współ)kreowania możliwości, która jest sensownym i pożytecznym spotkaniem silnego lidera i aktywnej, świadomej społeczności.



**Jak pokazują badania społeczne, samorządom przypisuje się duży poziom sprawczości – 2/3 ogółu respondentów jest zdania, że to właśnie od władz samorządowych zależy rozwój miejscowości i najbliższego regionu. Natomiast blisko połowa badanych dostrzega znaczenie inicjatywy i aktywności samych mieszkańców w tym zakresie.**

To stosunkowo nowe oczekiwanie wobec lokalnej sceny politycznej. Fundamenty są – jak pokazują badania społeczne, samorządom przypisuje się duży poziom sprawczości – 2/3 ogółu respondentów jest zdania, że to właśnie od władz samorządowych zależy rozwój miejscowości i najbliższego regionu. Natomiast blisko połowa badanych dostrzega znaczenie inicjatywy i aktywności samych mieszkańców w tym zakresie<sup>3</sup>. Samorządy lokalne są zdecydowanie pozytywnie oceniane przez 70% respondentów pytanym przez CBOS. Pozostaje pytanie: jakiej polityki oczekują dzisiaj społeczności lokalne? Te oczekiwania mają w jakimś stopniu charakter pokoleniowy. Młodemu pokoleniu wyborców w mniejszym stopniu zależy na tym, kto rządzi, a w większym na tym, jak rządzi. Bo to pytanie dotyczy nie tylko stylu rządzenia, ale też tego, o czym jest współczesna polityka: o miejscach pracy i przedsiębiorczości, czystym powietrzu, dobrych usługach publicznych, a może ofercie kulturalnej i rekreacyjnej? Czy miejsce, w którym mieszkam, jest i może być moje? Średnie i starsze pokolenia myślą podobnie, jedynie akcenty są inaczej rozłożone (są także nieco mniej wymagający, bo bardziej przyzwyczajeni do celebrytujących polityków). Jak natomiast myśli młode pokolenie?

Wraz z koleżanką naukowczynią miałam zaszczyt prowadzić badanie naukowe w pewnym mieście powiatowym. Maturzystom zadałyśmy pytanie: „czego oczekujesz od swoich polityków?”. Odpowiedzi nie były konwencjonalne, lecz miały formę rysunków, o których następnie uczniowie opowiadali. Na jednym z rysunków był szyld zakładu fryzjerskiego i kosmetycznego. Początkowo nie rozumialiśmy intencji ucznia. Bo co wspólnego ma fryzjer z lokalną polityką? W bardzo ciekawej rozmowie padła konkluzja: „u kosmetyczki i fryzjera upiększasz się, tworzysz upiękowaną wersję siebie. Podobnie politycy w kampanii wyborczej udają,

<sup>3</sup> Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych w lutym, CBOS, nr 15/2024; Opinie o władzach lokalnych, CBOS, nr 18/2024.

że są lepsi, mądrzejsi, a nawet ładniejsi. My takich polityków nie chcemy. Aktorstwo polityczne nas nie interesuje. To nas obraża. Chcemy efektywnej polityki, załatwiania naszych spraw, merytorycznej debaty. I traktowania nas jak partnerów”.

Jaka ma więc być polityka lokalna? Daleka od udawania i sztuczności. Realna. Mądra. Upodmiotawiająca.

”

**Młodemu pokoleniu wyborców w mniejszym stopniu zależy na tym, kto rządzi, a w większym na tym, jak rządzi. Nie chcą polityki „upiękzonej”, nie interesuje ich aktorstwo polityczne. Potrzebują polityki efektywnej, załatwiania konkretnych spraw, merytorycznej debaty i partnerskiego traktowania.**

### O autorce

Prof. **Ewa Maria Marciniak** – Dyrektor Centrum Badania Opinii Społecznej. Doktor habilitowana nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, od 2000 roku pracuje na Uniwersytecie Warszawskim, na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, w Katedrze Socjologii Polityki i Marketingu Politycznego. W latach 2016-2019 Dyrektor Instytutu Nauk Politycznych UW, wcześniej (2005-2016) Zastępca Dyrektora Instytutu Nauk Politycznych UW. Jest członkiem Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauk o Bezpieczeństwie, członkiem Komitetu Nauk Politycznych PAN oraz członkiem Rady Naukowej Instytutu Studiów Politycznych PAN.

# **SAMORZĄDY OTWARTE NA SPOŁECZEŃSTWO I NGO**

# Samorządność otwarta na społeczeństwo



**dr Wojciech Szczurek**

Prezydent Gdyni



**Michał Guć**

Wiceprezydent Gdyni ds. innowacji

**Mieszkańcy polskich miast coraz częściej chcą mieć realny wpływ na decyzje podejmowane na szczeblu lokalnym – zarówno w zakresie współdecydowania o kształcie inwestycji, które proponuje samorząd, jak również w obszarze inicjowania pewnych zmian w swoim najbliższym otoczeniu. Czy polscy samorządowcy są na to gotowi? Jaka rolę w zakresie zwiększania partycypacji i aktywności mieszkańców powinny odgrywać nasze miasta? Które doświadczenia Gdyni mogłyby stanowić inspirację dla innych?**

*Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.*

## **Czy gdyński samorząd jest otwarty na społeczeństwo?**

**dr Wojciech Szczurek**, Prezydent Gdyni: Trzeba zacząć od tego, że samorządność jest służbą na rzecz społeczeństwa, więc musi być na nie otwarta, a wszystkie działania władzy samorządowej powinny mieć wspólny cel – poprawę jakości życia lokalnej społeczności. Również te z nich, które wydają się być skierowane nie bezpośrednio na mieszkańca, lecz np. na biznes czy klimat, w ostatecznym rozrachunku mają przynieść korzyści dla wszystkich – w postaci miejsc pracy, nowych mieszkań czy czystego, zdrowego powietrza.

**Michał Guć**, Wiceprezydent Gdyni ds. innowacji: Samorząd to jest społeczeństwo – wspólnie tworzymy samorządową wspólnotę. Kwestią kluczową jest to, w jaki sposób zachęcić mieszkańców i umożliwić im udział w podejmowaniu lokalnych decyzji. Dlatego planując ważne miejskie działania, takie jak Park Centralny, modernizacja ul. Starowiejskiej, zagospodarowanie Polanki Redłowskiej czy rewitalizację dzielnic, zawsze staraliśmy się włączyć gdynian w ten proces. Najcenniejsze są spotkania „na żywo”, np. w postaci spacerów poznawczych, warsztatów w Urban Labie, Laboratorium Innowacji Społecznych czy w rewitalizowanych dzielnicach, kiedy możemy porozmawiać z mieszkańcami podobszarów rewitalizacji o zmianach w ich najbliższym sąsiedztwie. Dzięki temu Gminny Program Rewitalizacji, o wartości blisko 126 mln złotych, objął szereg działań, które wskazali sami mieszkańcy. To między innymi trakt leśny na Oksywiu, ul. Makowskiego, przebudowa przestrzeni na Witominie, przebudowa układu drogowego wraz z budową pętli autobusowej



na osiedlu Meksyk, Domy Sąsiedzkie – „Przystanie”. Te inwestycje wynikały z potrzeb mieszkańców i powstały po serii konsultacji z nimi. Ponieważ jednak nie każdy mieszkaniec chce brać udział w spotkaniach, uruchomiliśmy w 2021 roku Gdyńską Platformę Dialogu – stronę internetową, za pomocą której przeprowadzamy badania, ankiety i konsultacje społeczne.

**WS:** Otwarcie władzy samorządowej na społeczeństwo buduje wspólnotowość – ważną wartość wyróżniającą gdynian. Dlatego, jeśli o konsultacjach społecznych mowa, już teraz, na dwa lata przed obchodami setnych urodzin naszego miasta, włączamy mieszkańców w planowanie i organizację tego wyjątkowego jubileuszu, który chcemy wykorzystać do pogłębienia relacji gdynian z miastem. Powołaliśmy Komitet Obywatelski Obchodów 100-lecia Gdyni i poprzez konsultacje społeczne zapraszamy mieszkańców do zgłaszania swoich pomysłów na obchody tego święta.

”

**Najcenniejsze są spotkania „na żywo”, np. w postaci spacerów poznawczych czy warsztatów, na których rozmawiamy z mieszkańcami o zmianach w ich najbliższym sąsiedztwie. Nie każdy mieszkaniec chce jednak brać udział w spotkaniach, dlatego w 2021 roku uruchomiliśmy Gdyńską Platformę Dialogu – stronę internetową, za pomocą której przeprowadzamy badania, ankiety i konsultacje społeczne.**

**Organizacja konsultacji społecznych to coraz powszechniejsza praktyka w samorządzie. Najważniejszy jest chyba jednak wpływ opinii mieszkańców na decyzje władz samorządowych. Jak to efektywnie robić?**

**WS:** Opinie mieszkańców niejednokrotnie zmieniają nasze decyzje. Przykładem mogą być, zakończone w grudniu 2023 roku, konsultacje dotyczące przyszłości Polanki Redłowskiej. Pierwotnie mieliśmy w planie budowę w tym miejscu hotelu, gdyż turystyka i wizyty biznesowe są ważnymi elementami gospodarki miasta. Jednak gdynianie stwierdzili, że chcą, by ich ulubiona przestrzeń rekreacyjna pozostała niezmienną. Dzięki przeprowadzonym konsultacjom dokładnie wiemy, jak zagospodarować dane miejsce zgodnie z wolą mieszkańców.

**Życie samorządu to również konieczność podejmowania decyzji w sytuacji sprzecznych interesów różnych grup. W przypadku Gdyni dość mocno słyszalne są chociażby głosy kierowców, którzy uważają wręcz, że wprowadzając różne ograniczenia, odbiera się im wolność.**

**WS:** Pewne sprawy są nadrzędne. Do nich bez wątplenia należy zdrowie, dbałość o środowisko czy adaptacja do zmian klimatu. Ograniczenie ruchu samochodowego w centrum miasta służy wszystkim mieszkańcom, również tym, którzy chcieliby dojechać wszędzie własnym samochodem. Wszyscy dzięki temu oddychamy czystszy powietrzem i mamy więcej miejsca na wypoczynek i rekreację, gdyż miejsca dla samochodów zastępowane są terenami zielonymi, jak na placu Wolnej Ukrainy, gdzie w miejscu betonowego parkingu powstał zielony skwer, na którym odbywają się wystawy plenerowe. Zmotoryzowani mieszkańcy mają w tej okolicy do dyspozycji parking podziemny pomiędzy Gdyńskim Centrum Filmowym a Teatrem Muzycznym. Bezpośrednio nad tym parkingiem znajduje się plac Grunwaldzki – duży teren zielony, na którym gdynianie relaksują się na leżakach i słuchają koncertów.

”

**Chociaż życie samorządu to ciągle równoważenie interesów różnych grup mieszkańców, to pewne sprawy są nadrzędne. W Gdyni naszym priorytetem jest zdrowie, dbałość o środowisko i adaptacja do zmian klimatu.**

**MG:** Podobne rozwiązanie zastosowaliśmy, oddając w ubiegłym roku trzecią część Parku Centralnego – jednej z najważniejszych miejskich inwestycji 2023 roku, zapewniającej miejsce odpoczynku i rekreacji wszystkim mieszkańcom, bez względu na wiek czy sprawność ruchową. Pod parkiem znalazło się miejsce dla 270 samochodów. Budowę Parku Centralnego również poprzedziły konsultacje społeczne. Mieszkańcy mogli składać uwagi na piśmie podczas otwartego spotkania oraz w trakcie spacerów badawczych w czerwcu 2017 roku.

**WS:** Dbając o mniejszy ruch samochodowy w Śródmieściu, nie pozostawiamy mieszkańców bez alternatywy. Stale rozwijamy transport miejski, inwestując w ekologiczny tabor, buspasy czy drogi rowerowe. Ważnym elementem systemu są również parkingi typu Park&Ride, gdzie można zostawić samochód i przesiąść się do transportu zbiorowego – w tym roku oddaliśmy do użytku bezpłatny parking na prawie 160 samochodów i 50 rowerów przy przystanku PKM Gdynia Karwiny. Zresztą nie jest tak, że gdynianie protestują przeciw ograniczaniu ruchu samochodowego, a my to realizujemy wbrew im, w imię „wyższych wartości”. Są miejsca, gdzie o takie zmiany apelowali sami mieszkańcy, jak na ulicach Starowiejskiej i Abrahama. Ograniczenie i uspokojenie ruchu, jakie osiągnęliśmy, przebudowując te ulice w ubiegłym roku, wynikało z potrzeb ludzi tam mieszkających – ich zysk to mniej spalin i więcej ciszy. Zysk wszystkich gdynian to nowe chodniki, mała architektura, parklety i ogródki gastronomiczne, drzewa, krzewy i kwiatowe donice. Stworzenie na ul. Starowiejskiej przestrzeni z priorytetem dla pieszych i ograniczenie ruchu samochodowego przez zmniejszenie liczby miejsc parkingowych oraz zakaz wjazdu na wybranych odcinkach poparło 55% respondentów. Konsultacje w tej sprawie trwały trzy miesiące.

### **Wspomnieli Panowie o nieograniczonej dostępności Parku Centralnego. Czy projektowanie uniwersalne to również efekt otwarcia samorządu na społeczeństwo?**

**MG:** Wsłuchujemy się uważnie w głosy najbardziej potrzebujących mieszkańców. Nasze działania wobec osób z niepełnosprawnościami mają charakter horyzontalny – przenikają wszystkie aspekty działania miasta. To nie tylko Wydział Dostępności w UM, ale wrażliwość na specyficzne potrzeby we wszystkich jednostkach świadczących usługi wobec mieszkańców np. MOPS, CAS, GCS czy w projektach Budżetu Obywatelskiego. Dzięki dobremu rozpoznaniu potrzeb możemy wdrażać w Gdyni nowoczesny i skuteczny system wsparcia. Wszędzie realizujemy działania likwidujące bariery. Ważną rolę pełnią w tym systemie organizacje pozarządowe, diagnozujące potrzeby i zapewniające wspólnie z samorządem rozwiązywanie problemów. W ubiegłym roku otwarty został np. Dzienny Ośrodek Opieki Wytchnieniowej i Rehabilitacji Społecznej „Osiedle Młodych” – projekt realizowany przez Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną (PSONI) we współpracy z gdyńskim samorządem. To miejsce było bardzo wyczekiwane przez rodziców i opiekunów dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną. Dzięki finansowaniu ze środków europejskich (przekazanych przez Urząd Marszałkowski), ale i samorządowych, mogliśmy je oddać po zaledwie dwóch latach budowy.

**WS:** Otwarty samorząd tworzy miasto dostępne dla każdego, włącza mieszkańców we współzrządzenie oraz codzienne życie lokalnej wspólnoty. Ważną rolę w realizacji tych celów odgrywa tworzenie miejsc wspólnej integracji oraz kreowanie atrakcyjnej oferty publicznych wydarzeń. To bardzo istotne, aby ludziom chciało się wyjść z domu i spędzić czas na mieście. W Gdyni realizujemy to poprzez sieć ośmiu „Przystani” – centrów sąsiedzkich, gdzie działają różne instytucje, a mieszkańcy oddolnie i samodzielnie podejmują wybrane aktywności. Ale warto też wspomnieć filie Biblioteki Gdynia, Młodzieżowe Centrum Innowacji Społecznych i Designu – Wymiennikownię, Centrum Aktywności Seniora, Gdyńskie Centrum Sportu, Muzeum Miasta Gdyni, Muzeum Emigracji, Gdyńskie Centrum Filmowe, Konsulat Kultury czy liczne organizacje pozarządowe, które wspiera miasto. Wszystkie one oferują bogaty program dla każdego mieszkańca. Są to zajęcia kulturalne, integracyjne, sportowe, ale też z zakresu edukacji, pomocy psychologicznej i psychicznej czy prawniczej.

”

**Otwarty samorząd tworzy miasto dostępne dla każdego, włącza mieszkańców we współzrządzenie oraz codzienne życie lokalnej wspólnoty. Ważną rolę w realizacji tych celów odgrywa tworzenie miejsc wspólnej integracji oraz kreowanie atrakcyjnej oferty publicznych wydarzeń. To bardzo istotne, aby ludziom chciało się wyjść z domu i spędzić czas na mieście.**

## **Samorząd otwarty na społeczeństwo to jedno, a powszechna partycypacja to drugie. Czy gdynianie są otwarci na współzrządzenie miastem?**

**WS:** Szacujemy, że w ciągu ostatnich kilku lat w konsultacjach społecznych wzięło udział kilkadziesiąt tysięcy osób. Dokładnej liczby nie możemy podać, gdyż niektórzy mieszkańcy brali udział w wielu różnych konsultacjach. Natomiast w ramach Budżetu Obywatelskiego w latach 2019–2023 oddano łącznie blisko 130 tys. głosów na kilkaset poddanych pod głosowanie projektów. Mieszkańcy wybrali ponad 500 z nich. Uważam, że to znaczące zaangażowanie, choć oczywiście stale dążymy do jeszcze większej partycypacji.

### **O rozmówcach**

Dr **Wojciech Szczurek** – Prezydent Gdyni od 1998 r. Z działalnością samorządową związany od 1990 r. W latach 2006–2010 był doradcą Prezydenta RP ds. samorządu. Laureat licznych nagród i wyróżnień dla najlepszych samorządowców w kraju. Uhonorowany m.in. tytułem „Lider Dostępności”, „Włodarz 25-lecia”, nagrodą Fundament Rzeczypospolitej im. Michała Kuleszy. W 2015 r. odznaczony przez Prezydenta RP Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski. W VIII i IX edycji ogólnopolskiego rankingu Perły Samorządu przygotowanego przez Dziennik Gazetę Prawną oraz Deloitte i PWC zajął pierwsze miejsce w kategorii „Najlepszy włodarz miasta powyżej 100 tys. mieszkańców”. Doktor nauk prawnych, z zawodu sędzia.

**Michał Guć** – Wiceprezydent Gdyni ds. innowacji. Trener i konsultant programów wspierających sektor obywatelski i samorządy w Polsce i za granicą. Inicjator i autor pierwszego w Europie Środkowo-Wschodniej kompleksowego programu współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Przewodniczy Gdyńskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego, Radzie ds. Seniorów oraz Radzie ds. Budżetu Obywatelskiego. Jest pełnomocnikiem Prezydenta miasta Gdyni do spraw aktywności obywatelskiej. Wielokrotnie nagradzany za oryginalne i innowacyjne projekty popularyzujące ideę zrównoważonego rozwoju miasta oraz przedsięwzięcia w zakresie polityki społecznej. Jego zasługą jest ONZ-owski certyfikat „Miasto Przyjazne Starzeniu”, przyznany Gdyni przez Światową Organizację Zdrowia, a także członkostwo Gdyni, jedyne polskiego miasta, w Globalnej Sieci Miast Uczących się UNESCO oraz Green City Accord.

# Inkluzja – zadanie dla całego samorządu i wszystkich polityk



**Marta Siciarek**

Instytut Miast Praw Człowieka

**O relacji samorządów ze społeczeństwem obywatelskim i NGO można by mówić długo i z wielu perspektyw. Trudno obecnie spotkać organizację pozarządową, która nie byłaby przeciążona zadaniami związanymi z inkluzją, integracją imigrantów i równym traktowaniem, które – w ich odczuciu – ceduje na nie samorząd. Z drugiej strony samorządowy aparat urzędniczy także ugina się pod swoimi zobowiązaniami i ograniczeniami. Oba stronom brakuje wzajemnego zrozumienia oraz uzgodnienia swoich ról, zakresów odpowiedzialności, zadań, a czasem po prostu wymiany informacji. Jak usprawnić współpracę między samorządami, NGO a obywatelami\_kami? Czy pełna inkluzywność jest możliwa?**

Na wstępie warto na moment oddalić się od polskiego kontekstu i przyjrzeć się doświadczeniom Stanów Zjednoczonych. Inspirujące są w tym kontekście działania Houston, które jako jedyne miasto w USA konsekwentnie wychodzi z kryzysu bezdomności<sup>1</sup>. Zasady warunkujące ten sukces są trzy – zdroworozsądkowe i mniej lub bardziej aplikowalne w każdym kontekście:

- silne przywództwo – władze miasta wymogły, by NGO współpracowały ze sobą w ramach jednej wizji (testowanej, także w Gdańsku, *housing first* – najpierw mieszkanie). Kiedy organizacje wcześniej rywalizowały ze sobą, a każdy podmiot działał w rozproszeniu, pomoc była wybiórcza i nieskuteczna: jedna osoba bezdomna korzystała ze wsparcia trzech organizacji, a kilka innych z żadnej. W celu wytworzenia efektu synergii powołano niezależną agencję, koordynującą pracę ponad 100 organizacji pozarządowych;
- wykorzystanie luźnych regulacji prawnych – które sprawiają, że w Houston buduje się tanio i szybko: przeciętna kawalerka kosztowała miasto 200 tys. dolarów (dla porównania – w Kalifornii było to blisko 800 tys. dolarów);
- przeznaczenie inwestycji głównie na kwaterowanie osób bezdomnych (a nie wszystkie inne potrzeby) – koncentrowały się one na ciągłym wspieraniu osób w kryzysie bezdomności w utrzymaniu ich nowych domów, a także znalezieniu pracy, sięgnięciu po świadczenia pomocy społecznej itd.

Przykład Houston wywołuje u mnie pewną zazdrość, bo rzeczywistość polskich miast jest często odległa od takiej ścieżki: nakierowanej na cele, klarownej, opartej o dane i sprawdzone modele, w ramach której istnieje zdolność podporządkowania się jednej koncepcji i wzięcia za nią odpowiedzialności w długofalowej

<sup>1</sup> N. Kristof, *Here's How Houston Is Fighting Homelessness – and Winning*, „The New York Times”, 22.11.2023, <https://www.nytimes.com/2023/11/22/opinion/homeless-houston-dallas.html> [dostęp online].

perspektywie (proces ten w Houston toczy się od 2011 roku). Tymczasem polskie miasta chcą mieć nierzadko „swoją/autorską politykę x” (można tu „podstawić” i bezdomnych, i migrantów, i seniorów, i kobiety, i równe traktowanie, itp.), sprowadzając się często do „koncertu życzeń” niemożliwych do zrealizowania. A bezdomni i inne „x” czekają na dostrzeżenie i skuteczne zadbanie o ich prawa i interesy. Ale jak to zrobić, skoro miasta nie zbierają danych pozwalających im planować rozwiązanie fundamentalnych kwestii, takich jak np. starzenie się społeczeństwa, wyzwanie opieki i osób zależnych, migracje, kryzysy psychiczne czy zdrowotne? Po stronie społecznej mają często „partnerów” wypalonych i sfrustrowanych, którzy „wiedzą lepiej”, a walcząc o utrzymanie ciągłości swoich działań, nie mają już przestrzeni na eksplorowanie nowych podejść i dyskusowanie czegokolwiek. Są miasta, gdzie relacje między sektorami w poszczególnych obszarach przebiegają całkiem dobrze, ale znam i takie, w których panuje mieszanek nienawiści i strachu, a jakikolwiek krok naprzód wydaje się niemożliwy.



**Rzeczywistość polskich miast jest często odległa od ścieżki nakierowanej na cele, klarownej, opartej o dane i sprawdzone modele, w ramach której istnieje zdolność podporządkowania się jednej koncepcji i wzięcia za nią odpowiedzialności w długofalowej perspektywie. Póki co, chcą mieć one „swoją/autorską politykę x”, sprowadzając się często do „koncertu życzeń” niemożliwych do zrealizowania.**

### **Czym zadaniem jest równość i inkluzja?**

Wymienione problemy naszych miast, i sposób podejścia do nich, bardzo rzadko są wynikiem procesów intencjonalnych, nakierowanych na wykluczanie mieszkańców czy celowe zaniedbania. Co więcej, wydaje się, że my sami, mieszkańcy i mieszkanki miast, nie bierzemy siebie – swoich potrzeb ani praw – na tyle poważnie, by mieć klarowną wizję tego, jak rzeczywiście powinna wyglądać współpraca. Jakie są główne priorytety – nasze i naszych miast? Na co nas stać? Kto reprezentuje nasze interesy? Gdzie debata na ten temat, troska o rozwiązanie problemów? Wydatkujemy pieniądze lekką ręką, inwestujemy często nieracjonalnie i niesprawiedliwie. Dużo mówimy o solidarności, ale polityka publiczna jest odzwierciedleniem tego *mindsetu* – stanu umysłu i poziomu kompetencji.

Oczywiście, wszystko się ciągle zmienia, dojrzewamy i my, i dojrzewają nasze administracje. Młode pokolenie wyraźniej dostrzega relację pomiędzy swoją kondycją czy (niezrealizowaną) potrzebą a brakiem systemowego rozwiązania i uznaje równe traktowanie za sprawę własną – prawo wpływające na jakość życia. Buduje się również *know-how* oparty o wnioski z trzech dekad polskiego feminizmu oraz nieudanego eksperymentu z wpisaniem równości płci (*gender mainstreamingu*) do administracji szczebla centralnego<sup>2</sup>. Wtedy to był temat „śmieszny”, natomiast w kontekście nadchodzących wyborów samorządowych prawa kobiet odmienia się przez wszystkie przypadki. Ale poważnej, kompleksowej diagnozy ani agendy dla równości (obu) płci jak nie było, tak nie ma. Wielką kompetencją jest w NGO, pracujących w obszarze niepełnosprawności. Równe traktowanie utożsamia się obecnie właśnie z dostępnością fizyczną, stanowiącą zobowiązanie ustawowe samorządów. Jednak to wciąż łatanie dziur – Osoby z Niepełnosprawnością czekają na pełną inkluzję, chcą funkcjonować na otwartym rynku pracy i we wszelkich programach – kulturalnych, zdrowotnych, społecznościowych – u podstaw zaprojektowanych włączająco, a nie wykluczająco. I znów, czy – jako społeczeństwo – jesteśmy gotowi na to, by otworzyć się na całe spektrum różnorodności?

<sup>2</sup> Por. M. Rawłuszko, *Feministki we współpracy z państwem. Studium przypadku*, Warszawa 2020.



**Osoby z niepełnosprawnością czekają na pełną inkluzję, chcą funkcjonować na otwartym rynku pracy i we wszelkich programach – kulturalnych, zdrowotnych, społecznościowych – u podstaw zaprojektowanych włączająco, a nie wykluczająco. I znów, czy – jako społeczeństwo – jesteśmy gotowi na to, by otworzyć się na całe spektrum różnorodności?**

Zarówno badania Agencji Praw Podstawowych UE (FRA), jak i polskie doświadczenia pokazują, że społeczeństwu generalnie wydaje się, że równość i prawa człowieka dotyczą jakichś „innych” (np. osób LGBTIQ+, więźniów politycznych, ofiar handlu ludźmi), a nie ich samych. Tymczasem, jeśli popatrzymy na to, czym zajmują się NGO, to jest to wprost walka o równe traktowanie osób z niepełnosprawnościami, seniorskich, chorych i umierających, o równe płace i życie wolne od przemocy, lepsze szanse edukacyjne, wielość kulturową i kulturalną. Do rozwiązywania tych wyzwań (pozostając na poziomie lokalnym i zakładając przyjazne rozwiązania na poziomie krajowym) nie wystarczą same NGO, które mogą przecież zabezpieczyć jedynie promil zapotrzebowań. Ale i nie wystarczą samorządy, które potrzebują partnerów po stronie społecznej – z ich zasobami wszelkiego rodzaju. Dość powiedzieć, że obecny kryzys migracyjny w USA kosztuje miasta do 10% ich budżetu<sup>3</sup>. Proszę pomyśleć, ile zostało w samorządowych kieszeniach dzięki aktywności obywatelskiej w Polsce i otworzeniu drzwi naszych domów na początku pełnoskalowej wojny w Ukrainie.

Co zatem sprawia, że tak trudno skanalizować te potencjały obywatelskiego zaangażowania i empatii na co dzień, dla spraw strategicznych, długoterminowych, z odroczonej efektywności? Trzeba podkreślić, że w wielu środowiskach, od urzędniczych, przez NGO, polityków\_czki, po grupy interesariuszy\_ek silniejszej równości i włączenia społecznego, buduje się poczucie wyczerpania dotychczasowych modeli myślenia, realizacji polityk i działań, co prowadzi do uznania, że trzeba działać inaczej, skuteczniej<sup>4</sup>. Jakie są zatem konkretne narzędzia i co można zrobić?

### **Jakie są szanse na pełną inkluzywność?**

Abstrahując od wyjaśnień zanurzonych w historii czy psychologii kulturowej Polaków i Polek, z mojej perspektywy dla przełamania impasu konieczne jest spełnienie dwóch podstawowych warunków:

- uzgodnienie jednego kierunku/podejścia oraz jego praktycznego wymiaru dla wszystkich miast,
- znalezienie konsensusu wobec tej jednej wizji na wszystkich szczeblach administracji, od politycznego *leadershipu*, po pojedynczych urzędników\_czki, w partnerskiej współpracy z sektorem społecznym.

Uczenie się na doświadczeniach polskich miast w tematyce równości to w dużej mierze przyglądanie się historii porażek, w które i ja nie raz byłam zaangażowana. W ogólnopolskim gronie, włączającym m.in. pełnomocniczki równego traktowania w polskich miastach oraz miasta zrzeszone w Komisji Praw Człowieka i Równego Traktowania Związku Miast Polskich, uznałyśmy, że niezbędne jest wypracowanie podejścia bardziej systemowego i całościowego (nie projektowego) w celu włączenia społeczności narażonych na wykluczenia. Mówiąc inaczej – integracja i równe traktowanie będą możliwe pod warunkiem, że samorządy nauczą się realizować wszystkie swoje polityki i usługi, myśląc o ich wpływie na różne grupy mieszkańców, aktywnie ich włączając, znosząc bariery dostępu itd. Ta utopia, gdy rozłożymy ją na części pierwsze, staje się realizowalną ideą.

<sup>3</sup> M. Chishti, J. Gelatt, C. Putzel-Kavanaugh, *New York and Other U.S. Cities Struggle with High Costs of Migrant Arrivals*, 27.09.2023, <https://reliefweb.int/report/united-states-america/new-york-and-other-us-cities-struggle-high-costs-migrant-arrivals> [dostęp online].

<sup>4</sup> Niedawno wiceprezydent Wrocławia, Bartłomiej Ciążyński, powiedział w czasie spotkania, że po latach przyszła pora na „profesjonalizację równości”. Szereg miast podkreśla, że nie jest to dla nich pytanie „czy?” – ale właśnie – „jak?”.



**Integracja i równe traktowanie będą możliwe pod warunkiem, że samorządy nauczą się realizować wszystkie swoje polityki i usługi, myśląc o ich wpływie na różne grupy mieszkańców, aktywnie ich włączając, znosząc bariery dostępu. Ta utopia, gdy rozłożymy ją na części pierwsze, staje się realizowalną ideą.**

O tym, jak budować system dla równości, mówi Agencja Praw Podstawowych UE w wytycznych dla wzmocnienia praw mieszkańców na poziomie lokalnym. Wyznaczony przez nią kierunek, wypracowany we współpracy z licznymi miastami europejskimi, stał się „wspólną wizją” dla wielu miast w Polsce.

Obecnie Warszawa, Gdańsk, Sopot, Poznań, Szczecin oraz województwo zachodniopomorskie, Białystok, Bydgoszcz, Wrocław oraz już wkrótce Łódź inwentaryzują swoje praktyki, struktury i doświadczenia w obszarze równości względem ramy proponowanej przez FRA. System dla włączenia budowany jest na trzech poziomach, zakłada 20 elementów, od struktur koordynacyjnych, do potrzeby rocznych planów działań, monitoringu, sprawozdań<sup>5</sup>. Samorządy są w stanie przejrzeć swoje mechanizmy i zaplanować ich rozwój w realistycznej perspektywie czasowej. Z kolei narzędziem służącym praktycznej pracy, które podlega obecnie najintensywniejszej analizie z urzędnikami szczebla zarządczego ww. miast, jest włączające projektowanie miejskich działań, usług, projektów. Badane jest zastosowanie tzw. cyklu projektowania włączającego, czyli planowanie w oparciu o dane dotyczące różnych grup w mieście (z naciskiem na prawnie chronione przed dyskryminacją): diagnozę ich potrzeb, analizę wpływu na równe traktowanie, plan działania, metody docierania z informacją, współprojektowanie kształtu usług, monitoring i ewaluacja.



**W całości projektowania włączającego kluczowa jest dobrze realizowana, inkluzywna partycypacja, z aktywnym zaangażowaniem społeczności i doświadczeń niewidocznych, niedoreprezentowanych.**

Otwierają się ciekawe procesy testowe, np. dotyczące metod poboru podatków lokalnych, programów zdrowia czy komunikacji miejskiej. W Warszawie analizowana jest kompatybilność procesów włączenia z procesami efektywności i wszywania obu koncepcji w całość miejskich działań i projektów. Równolegle toczy się współpraca z sektorem obywatelskim, koncentrująca się na zebraniu bardzo konkretnych doświadczeń poszczególnych społeczności w różnych obszarach miejskiego życia, percepcji istniejących usług, ich dostępności, kluczowych wyzwań itd. Służy to tworzeniu tabel do analizy wkładu równościowego, które pozwolą branżowym urzędnikom\_czkom zrozumieć doświadczenia różnorodnych grup w obszarze, którym zarządzają. W całości projektowania włączającego kluczowa jest dobrze realizowana, inkluzywna partycypacja, z aktywnym zaangażowaniem społeczności i doświadczeń niewidocznych, niedoreprezentowanych. To, czego w tej całości (jeszcze) brakuje, to rozwoju mechanizmów transparentności i rozliczalności, m.in. audytów społecznych i innych narzędzi, wzmocniających lokalne społeczności oraz gwarantujące większą symetrię między samorządami i mieszkańcami\_kami miast. Zakładam jednak, że jest to tylko kwestia czasu.

<sup>5</sup> *Miasta praw człowieka w Unii Europejskiej. Przewodnik dla władz lokalnych: perspektywa praw człowieka w codziennym życiu miast*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2022-guide-human-rights-cities\\_pl.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-guide-human-rights-cities_pl.pdf) [dostęp online].

## O autorce

**Marta Siciarek** – od 2007 roku zajmuje się tematyką integracji imigrantów, inkluzji i antydyskryminacji. W latach 2012-2018 prowadziła Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek w Gdańsku, współkoordynowała gdański Model Integracji Imigrantów oraz metropolitalny Standard Minimum Integracji Imigrantów. W latach 2020-2022 koordynatorka regionalnej polityki migracyjnej województwa pomorskiego. Od 2019 członkini zespołu praw człowieka na poziomie lokalnym przy Agencji Praw Podstawowych UE. Obecnie współtworzy Instytut Miast Praw Człowieka, który koordynuje m.in. ogólnopolski proces pt. „Systemowe podejście do włączenia społecznego w samorządzie” oraz projekt „Standardy równego traktowania m.st. Warszawy”. Z ramienia Biura Rozwoju Gospodarczego Urzędu m.st. Warszawy, współtworzy międzysektorowe partnerstwo i program dla osób dyskryminowanych na rynku pracy – „Inkluzywny Rynek Pracy”.



# Rola NGO w rozwoju lokalnym i transformacji usług publicznych



**Piotr Frączak**

Prezes, Stowarzyszenie Dialog Społeczny

**Samorząd lokalny nie może istnieć bez niezależnych organizacji pozarządowych. Jednocześnie relacje między samorządem a NGO nie zawsze układały się w sposób harmonijny, m.in. ze względu na wieloletnie naruszanie autonomii tych podmiotów przez władzę centralną. Konieczne jest zatem wzmocnienie konstytucyjnej zasady pomocniczości, tak aby przywrócić przysługujące im uprawnienia. W sytuacji obustronnej samodzielności, współpraca między obywatelami i ich organizacjami oraz samorządowcami ma szansę stać się ważnym elementem spajającym i rozwijającym wspólnotę. Dlatego ważne jest wzmocnianie sektora organizacji pozarządowych, który buduje wspólnotę aktywnych obywateli?**

3 czerwca 2019 roku w Gdańsku podpisano *Deklarację partnerstwa samorządu i organizacji społecznych*. Liderzy z sektora pozarządowego i samorządowego, „mając przekonanie o roli oraz znaczeniu organizacji społecznych i samorządu w nowoczesnej demokracji”, zadeklarowali w niej „działania na rzecz zwiększenia podmiotowości każdego z nich oraz rozwoju wzajemnej współpracy, opartej na zasadach solidarności, niezależności i partnerstwa”. I choć z planów „rozpoczęcia otwartej, powszechnej narady obywatelskiej nad przyszłością naszych gmin, miast, miasteczek i wsi, organizowanej wspólnie i na równych prawach przez jednostki samorządu i organizacje społeczeństwa obywatelskiego” niewiele wtedy wyszło, to jednak sama deklaracja miała wymiar symboliczny. Po raz pierwszy tak mocno wybrzmiało przekonanie, że nie będzie prawdziwego samorządu lokalnego bez niezależnych organizacji pozarządowych.

## **Niedokończona transformacja**

Za jeden ze sztandarowych sukcesów transformacji ustrojowej po 1989 roku uznaje się powstanie samorządu, ale z pewnością nie był to sukces całkowity. Co więcej, w kolejnych latach idea samorządności lokalnej była raczej wypaczana niż wzmocniana. W ostatnim czasie podjęto jawną próbę uzależnienia samorządów od finansów centralnych, jednak sam proces osłabiania samorządności dokonywał się powoli od wielu lat. Można sprowadzić to do stwierdzenia, że samorząd stał się przede wszystkim elementem zdecentralizowanego państwa, a nie emanacją potrzeb i woli mieszkańców. A przecież zapisy Konstytucji RP dotyczące zadań publicznych niezastrzeżonych dla organów innych władz publicznych sugerują dużo większe jego uprawnienia. Zdaniem prof. Izdebskiego „ani art. 16 ust. 2, ani art. 163 Konstytucji RP nie zawierają klauzuli, iż określenie tych zadań należy do ustawodawstwa zwykłego, gdzie należy poszukiwać szczegółowej podstawy prawnej”, a mimo to „praktyka organów nadzoru oraz orzecznictwo poszło w przeciwnym kierunku, upatrując konieczności

wyraźnej podstawy prawnej, i to wywodzącej się z przepisów ustaw prawa materialnego<sup>1</sup>. Odpowiedzią na swego rodzaju ubezwłasnowolnienie samorządu (ze względu na wspomnianą wyżej praktykę i orzecznictwo oraz źródła finansowania, które w ogromnej części kierowane są na realizację zadań zleconych) powinna być debata nad większym, zapisanym w preambule Konstytucji RP, upodmiotowieniem wspólnot lokalnych.

”

**Model współpracy oparty głównie na zlecaniu zadań publicznych, doprowadził nie tylko do uzależnienia znaczącej części sektora pozarządowego od publicznych pieniędzy, ale też – choćby z uwagi na stosowaną często zasadę konieczności wnoszenia wkładów własnych – uniemożliwił budowanie autonomii organizacji – niezależnego sektora obywatelskiego.**

W jeszcze trudniejszej sytuacji były organizacje społeczne. Czas II wojny światowej, a następnie okres PRL-u pozbawiły je ciągłości działania, a także – budowanego przez wieki – majątku, będącego własnością społeczną. Ani nieliczne przypadki odzyskania po 1989 roku części tego majątku przez niektóre stowarzyszenia, ani swoiste „uwłaszczenie się” organizacji koncesjonowanych w czasach PRL-u nie mogły stanowić wystarczającej rekompensaty dla strat (nie tylko i nie przede wszystkim finansowych), jakie poniosło społeczeństwo obywatelskie. Ponadto, model współpracy przyjęty w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, oparty głównie na zlecaniu zadań publicznych, doprowadził nie tylko do uzależnienia znaczącej części sektora pozarządowego od publicznych pieniędzy, ale też – choćby z uwagi na stosowaną często zasadę konieczności wnoszenia wkładów własnych – uniemożliwił budowanie autonomii organizacji – niezależnego sektora obywatelskiego.

Relacje pomiędzy samorządem a organizacjami, z różnych przyczyn, nie układają się najlepiej. Samorząd często postrzega organizacje jako roszczeniowe i nieprofesjonalne (w negatywnym znaczeniu tego słowa), społecznicy zaś boją się samorządowego paternalizmu i uznaniowości. Poza wyjątkowymi sytuacjami, np. wspólnej obrony interesów lokalnych wobec władzy centralnej albo wielkiego biznesu czy współpracy w momentach kryzysowych (pomoc dla obywateli Ukrainy), trudno znaleźć tu prawdziwie partnerskie relacje. I, co trzeba wyraźnie podkreślić, wina nie zawsze leży wyłącznie po stronie samorządu, choć to samorząd – jako strona silniejsza – ma większe możliwości reagowania na taką sytuację.

”

**Samorząd często postrzega organizacje pozarządowe jako roszczeniowe i nieprofesjonalne, społecznicy zaś boją się samorządowego paternalizmu i uznaniowości. Poza wyjątkowymi sytuacjami, np. wspólnej obrony interesów lokalnych wobec władzy centralnej, trudno znaleźć tu prawdziwie partnerskie relacje.**

### Nowe uprawnienia

Transformacja, której należałoby oczekiwać, powinna dotyczyć głównie wzmocnienia konstytucyjnej zasady pomocniczości – „umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Oznacza to zmiany w uprawnieniach zarówno obywateli i samorządów, jak i organizacji pozarządowych.

<sup>1</sup> H. Izdebski, *Aktualność propozycji zawartych w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego z 2013 r.*, w: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023, s. 348.

## Samorząd

Samorząd terytorialny (mowa tu zwłaszcza o samorządzie gminnym) powinien być przede wszystkim formą samoorganizacji i „samorządzenia się” obywateli w układzie terytorialnym, a nie zdecentralizowaną formą administrowania państwem. Dlatego tak ważne jest, by posiadał on w ramach struktur państwa autonomię, samodzielność i opierał się na demokratycznych zasadach funkcjonowania. Relacje państwa, samorządów terytorialnych i obywateli należy oprzeć na, wywodzącej się zarówno z myśli socjalistycznej, jak i nauki społecznej Kościoła katolickiego, zasadzie pomocniczości. To z kolei powinno determinować nie tylko możliwości zapewnienia środków na realizację szeroko rozumianych, i definiowanych oddolnie, zadań własnych, ale także ograniczenie kontroli ze strony administracji centralnej.

## Organizacje

Pomocniczość, która wzmacnia samorząd wobec rządu centralnego, oznacza jednak również zwiększenie uprawnień obywateli i ich organizacji wobec samorządu. W tym układzie samorząd staje się, nie tylko nominalnie, wspólnotą mieszkańców, którzy mogą w sposób pośredni i bezpośredni współdecydować o sobie. Władze samorządowe i urzędnicy, pełniąc funkcję służebną wobec wspólnoty, powinni traktować współpracę z obywatelami i ich organizacjami jako ważny element zarządzania publicznego (*good governance*), integracji wspólnoty, edukacji obywatelskiej i samodzielnego rozwiązywania problemów społecznych.

To organizacje obywatelskie – od tych młodzieżowych inicjatyw lokalnych, poprzez te reprezentujące różnorodne grupy interesu czy środowiska realizujące wspólnotę wartości, po organizacje kontrolne i eksperckie – są podstawową formą kształcenia obywatelskiego – nie w teorii, lecz w działaniu. To edukacja oparta na realnym zaangażowaniu, gdzie obok konkretnych działań – związanych na przykład z turystyką czy rozwijaniem różnego rodzaju pasji – kluczowym elementem jest też praktykowanie samorządności, umiejętności odpowiedzialnego współdziałania, praktykowania demokracji, podejmowania decyzji i ponoszenia ich konsekwencji. W wielu wypadkach jest to również wspólna odpowiedzialność za konkretne fragmenty życia społecznego.



**Pomocniczość, która wzmacnia samorząd wobec rządu centralnego, oznacza również zwiększenie uprawnień obywateli i ich organizacji wobec samorządu. Samorządowcy powinni traktować współpracę z nimi jako ważny element zarządzania publicznego, integracji wspólnoty, edukacji obywatelskiej i samodzielnego rozwiązywania problemów społecznych.**

## Ekonomia społeczna

Dopiero wtedy, kiedy określi się rolę organizacji jako instytucji tworzących poczucie rzeczywistej wspólnoty, można patrzeć na nie również przez pryzmat czynnika ekonomicznego. Jedną z form działań, które mogłyby wzmocnić sektor pozarządowy i zwiększyć jego atrakcyjność także dla samorządów lokalnych, jest przedsiębiorczość społeczna, rozumiana jako metoda osiągania celów społecznych przy pomocy mechanizmów rynkowych. To jeden ze sposobów brania odpowiedzialności za życie społeczne, tak w wymiarze jednostkowym, jak i wspólnotowym. Wymaga to jednak nowego podejścia do ekonomii społecznej. W Polsce dotychczas dominowała w tym obszarze logika działań socjalnych. Tymczasem organizacje pozarządowe – najliczniejszy zbiór podmiotów ekonomii społecznej (wg obecnej ustawy) – to nadzieja z jednej strony na rozwój przyjaznego mieszkańcom systemu usług społecznych, a z drugiej – na zwiększenie puli środków na rozwiązywanie narastających problemów społecznych.

Wiele nadziei pokłada się w organizacjach pozarządowych jako usługodawcach nowego typu, który może w walnie przyczynić się do deinstytucjonalizacji usług publicznych, ich spersonalizowania poprzez dostosowanie do bardzo indywidualnych potrzeb, a także obniżenia kosztów usług społecznych. Szczególnie w tych ostatnich oczekiwaniach kryje się pułapka. Dziś panuje przekonanie, że organizacje mogą wykonać pewne usługi taniej. Tak nie jest. Dobra jakość usługi wymaga pewnego minimum kosztów, inaczej ta jakość po prostu spada. Zaletą organizacji – dzięki zaangażowaniu wolontariuszy i zdobywaniu dodatkowych środków – powinno być nie obniżanie kosztów usług podstawowych, ale dodatkowe podwyższanie ich jakości, uzupełnianie o, specyficzną dla sektora pozarządowego, atmosferę opartą na prawdziwych relacjach, a nie na typowym kontrakcie. Dodatkowo, zakorzenione lokalnie i poddane społecznej kontroli organizacje, których istotą działania nie jest dążenie do maksymalizacji zysku, mogą zmniejszyć kosztowną kontrolę zleceniodawcy. Oczywiście możliwe byłoby to tylko przy zmianie podejścia do zlecanych lokalnie usług i oparciu się na większym zaangażowaniu wspólnot w dbałość o dobro wspólne.



**Przedsiębiorczość społeczna, rozumiana jako metoda osiągania celów społecznych przy pomocy mechanizmów rynkowych, ma na celu wzmocnienie i zwiększenie atrakcyjności sektora pozarządowego. Zaletą organizacji powinno być tutaj nie tyle obniżanie kosztów usług podstawowych, co dodatkowe podwyższanie ich jakości, uzupełnianie o atmosferę opartą na prawdziwych relacjach, a nie na typowym kontrakcie.**

Dodatkowo istnieje ogromny potencjał tkwiący w ekonomicznych działaniach organizacji. Działania w formie różnego rodzaju organizacjach samopomocy, instytucji wzajemnościowych, inicjatyw opartych o *crowdfunding* to nie tylko obszar odciążania wspólnoty samorządowej i administracji państwowej z konieczności ponoszenia części kosztów, ale przede wszystkim tworzenie, przynajmniej w części, samofinansujących się ekonomicznie miniwspólnot. Tu potencjalnie mieszczą się też spółdzielnie socjalne, ale głównie te mające realną szansę na ekonomiczne usamodzielnienie, a nie takie, które są w istocie tworzonymi przez osoby prawne zakładami budżetowymi czy instytucjami uzależnionymi od wiecznego wsparcia budżetowego.

### **Jak budować wspólnotę?**

To, że systemowe zmiany są konieczne, jest dziś oczywiste. Nad projektowaną reformą samorządności pracuje się równolegle w wielu gremiach (np. Zespół Ekspertów Samorządowych przy Fundacji im. Stefana Batorego, zespół działający w ramach Open Eyes Economy Summit, zespoły ekspertów przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej) i choć pomysłów jest wiele, w zasadzie wiadomo, że bez aktywnych obywateli wszelkie zmiany prawa niewiele pomogą. Tylko dzięki ich zaangażowaniu samorząd może stać się rzeczywistą formą „samorządzenia się”, organizacje zaś – emanacją aktywności obywatelskiej, a nie pasem transmisyjnym dla wydatkowania środków publicznych, natomiast ekonomia społeczna czymś więcej niż tylko inną formą wsparcia socjalnego.

Jak więc odzyskać obywateli, sprawić, by się im „chciało chcieć”? To wielkie i trudne wyzwanie. W pierwszej kolejności musimy uzmysłwić sobie, że najgorszym wrogiem oddolnego zaangażowania jest fikcja. Nie ma nic bardziej zniechęcającego do zaangażowania niż pozorne konsultacje, fasadowe ciała dialogu, udawana demokracja, działania na pokaz. Mieszkańców nie można wyręczać. Trzeba dać im możliwość rzeczywistego współdecydowania i realnej możliwości działania. Tylko w takich warunkach możliwe jest odzyskanie obywateli dla demokracji. A organizacje pozarządowe – o ile nie są traktowane instrumentalnie – mogą i powinny być doskonałym sposobem na zmianę. Jednak aby się to udało, konieczne są nie tylko zmiany prawne, ale także podejście do lokalnej aktywności.



**Nie ma nic bardziej zniechęcającego do zaangażowania niż pozorne konsultacje, fasadowe ciała dialogu, udawana demokracja, działania na pokaz. Mieszkańców nie można wyręczać. Trzeba dać im możliwość rzeczywistego współdecydowania i realnej możliwości działania. Tylko w takich warunkach możliwe jest odzyskanie obywateli dla demokracji.**

### **O autorze**

**Piotr Frączak** – aktywista sektora organizacji pozarządowych, zaangażowany w dialog obywatelski na poziomie krajowym (obecnie m.in. członek Komitetu Umowy Partnerstwa i Rady ds. Funduszu Sprawiedliwości przy Ministrze Sprawiedliwości). Specjalizuje się w historii i teorii polskiej samoorganizacji. Autor wielu publikacji, m.in. *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej* (2002) czy serii *Poprzednicy dzisiejszych organizacji pozarządowych* (2020). Działacz społeczny, m.in. prezes Stowarzyszenia Dialog Społeczny, wieloletni prezes, a obecnie członek honorowy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Odznaczony w roku 2011 Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za zasługi w działalności na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego.

# Jak dostosować partycypację lokalną i regionalną do współczesnych wyzwań?



**Katarzyna Eron**

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową



**Elian Strugała**

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

**Niepewna przyszłość wymaga otwarcia się na współpracę i współdecydowanie wielu podmiotów życia publicznego. Jak to jednak zrobić? Poczucie braku sprawczości jest nadal silne w polskim społeczeństwie, a wielorakość technik partycypacji obywatelskiej oraz relatywna nowość tych form nie ułatwia zadania decydentom starającym się zwiększyć aktywność obywatelską. Czy istnieją jakieś lepsze i gorsze formy partycypacji? A może najważniejszy jest cel i dopasowanie do specyfiki lokalnej społeczności? Czym różnią się konsultacje społeczne, panel obywatelski i *world café*? Co się sprawdzi w danej kwestii, a co może okazać się przerostem formy nad treścią?**

## **Aktywny obywatel remedium na centralizację?**

Odpowiedzią na powszechny współcześnie kryzys komunikacyjny są działania podejmowane na rzecz propagowania mądrego dialogu między ludźmi reprezentującymi zróżnicowane – czasem bardzo skrajne – poglądy oraz nauka otwartości na odmienne zdanie drugiego człowieka. W sytuacji uformowania się społeczeństwa aktywnego w sprawach publicznych, potrafiącego współdziałać, a w sytuacji (nawet ostrych) konfliktów mądrze się różnić i pokojowo toczyć spory, granica między partycypacją<sup>1</sup> a aktywnym, obywatelskim życiem właściwie się zaciera. Już sama rozmowa na tematy trudne w jakimś stopniu przygotowuje grunt pod konkretne zaangażowanie w sprawy społeczności lokalnej czy regionalnej. W takich warunkach partycypacja niemalże „dzieje się sama” – wymagając od władz administracyjnych pewnej koordynacji, pomocy w całym procesie obywatelskiego „dogadywania się”, ale nie wiąże się z tworzeniem tych procesów niemal od zera.

<sup>1</sup> Rozumianą jako „branie udziału w podejmowaniu decyzji lub w jakichś wspólnych działaniach i wydarzeniach, które nas dotyczą”; zob. *Co to jest partycypacja obywatelska?*, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> [dostęp online].



**82% społeczeństwa polskiego deklaruje znużenie polaryzacją polityczną, któremu towarzyszy „tęsknota za kompromisem” oraz „brak poczucia wpływu na politykę”. Ten wyjątkowy rodzaj zmęczenia zdaje się być wręcz najbardziej spajającym nas elementem!**

W Polsce jesteśmy nadal w daleko innej sytuacji. Wydaje się nawet, że w ostatnich latach poziom wewnętrznych konfliktów wzrósł i zwiększyła się liczba kwestii silnie polaryzujących opinię społeczną. Zawsze bardzo trudno było nam znaleźć kompromis na gruncie palących kwestii światopoglądowych, ale obecnie obserwujemy już niezwykle silny konflikt (czasem przeradzający się w agresję) wokół spraw o charakterze lokalnym, ważnych dla naszego codziennego życia – np. kierowcy vs. rowerzyści. Dodatkowo, podejmowane niekiedy próby znalezienia porozumienia rzadko kończą się wymiernym rezultatem, a coraz częściej wiążą się z atakiem skrajnych „skrzydeł” konfliktu na mediatora. To z pewnością nie buduje dobrego klimatu dla konsensusu, zniechęca do podejmowania obywatelskiej aktywności, a tym bardziej odśłaniania się z własnymi poglądami w debacie publicznej.

Co ciekawe, 82% społeczeństwa polskiego deklaruje znużenie polaryzacją polityczną, któremu towarzyszy „tęsknota za kompromisem” oraz „brak poczucia wpływu na politykę”<sup>2</sup>. Ten wyjątkowy rodzaj zmęczenia zdaje się być wręcz najbardziej spajającym nas elementem! I choć przywołane badanie zostało wykonane w marcu i kwietniu 2023 roku, a od tego czasu daliśmy już wyraz swojej aktywności, chociażby tłumnie ruszając do urn wyborczych 15 października ub.r., to jego współautorki podkreślają, że udział w wyborach niekoniecznie musiał mieć swoje źródło w przekonaniu o wadze każdego głosu. Była to raczej forma wyrażenia sprzeciwu „wobec (...) brutalności kampanii wyborczej”<sup>3</sup>. Zresztą, nawet jeśli uznamy „zryw wyborczy” za przejaw jakiejś obywatelskiej aktywizacji, to nadal to zdarzenie należy potraktować raczej w kategorii „wyjątku potwierdzającego regułę”.



**Wobec coraz trudniejszej i bardziej skomplikowanej sytuacji polityczno-społecznej w Polsce, szczególnym obowiązkiem samorządowców i lokalnych aktywistów jest podtrzymywanie, niekiedy bardzo niewielkiego, zaangażowania społecznego. Nierozsądnym byłoby niewykorzystanie nawet tak wątego kapitału, który niekiedy posiada moc dokonywania rewolucyjnych przemian.**

Wobec coraz trudniejszej i bardziej skomplikowanej sytuacji polityczno-społecznej w Polsce, szczególnym obowiązkiem samorządowców i lokalnych aktywistów jest podtrzymywanie, niekiedy bardzo niewielkiego, zaangażowania społecznego. Nierozsądnym byłoby niewykorzystanie nawet tak wątego kapitału, który niekiedy posiada moc dokonywania rewolucyjnych przemian. Należy być przy tym świadomym panujących obecnie nastrojów – część obywateli chce się angażować na większą skalę, część nie ma na to czasu z powodu obowiązków rodzinnych i/lub zawodowych, z kolei inni uważają, że sam udział w wyborach jest już wystarczającym aktem zaangażowania. Nie zawsze jednak partycypacja musi być mocno angażująca – może się ona dziać przy okazji codziennych aktywności, a także w przestrzeni internetowej, pełniąc funkcję współczesnej agory wymiany myśli, poglądów, wyrażania aprobaty lub oburzenia dla działań polityków. Dobrze byłoby zatem, żeby samorządowcy zdawali sobie z tego sprawę i potrafili reagować również

<sup>2</sup> A. Traczyk, Z. Włodarczyk, P. Górńska, *Zmęczona wspólnota. Co łączy i dzieli polskie społeczeństwo*, Warszawa 2023, s. 24-25, [https://www.moreincommon.pl/media/rv5ir1ek/zm%C4%99czona-wsp%C3%B3lnota\\_raport.pdf](https://www.moreincommon.pl/media/rv5ir1ek/zm%C4%99czona-wsp%C3%B3lnota_raport.pdf) [dostęp online].

<sup>3</sup> K. Sroczyńska, *Mamy więcej wspólnego niż nam się wydaje. Polska po wyborach średnio podzielona*, 22.10.2023, <https://oko.press/polaryzacja-polska-po-wyborach-srednio-podzielona> [dostęp online].

na te „wirtualne” sygnały, odróżniając przy tym internetowych „trolli”, którzy karmią się nic niewnoszącą do dyskusji prowokacją, od „prawdziwych” mieszkańców, którzy nie są obojętni na sprawy dotyczące ich „małej ojczyzny”. Dobranie odpowiedniej (do potrzeb danej wspólnoty) formy partycypacji powinno być priorytetem dla władz lokalnych. Wszystko po to, by mieszkańcy czuli, że ich głos jest nie tylko słyszany, ale też posiada moc wpływania na otaczającą rzeczywistość.

”

**Nie zawsze propozycje partycypacji muszą być mocno angażujące – może się ona dzieć przy okazji codziennych aktywności, a także w przestrzeni internetowej, pełniącej funkcję współczesnej agory wymiany myśli, poglądów, wyrażania aprobaty lub oburzenia dla działań polityków.**

### Formy partycypacji „szyte na miarę”

Jak zauważa prof. Cezary Obracht-Prondzyński, tak naprawdę „wszyscy jesteśmy ekspertami od praktyki obywatelskiej”<sup>4</sup>. To obywatel jest „źródłem energii społecznej”<sup>5</sup>, wprawia w ruch procesy polityczne oraz wywiera nacisk na rządzących, przyczyniając się do stymulowania i kształtowania kierunku rozwoju lokalnych społeczności. Dlatego właśnie tak istotne jest zarówno bazowanie na tradycyjnych, jak i tworzenie innowacyjnych form partycypacji, dostosowanych do mieszkańców<sup>6</sup>.

Do inicjatyw dobrze znanych i dość dobrze funkcjonujących w wielu samorządach w Polsce należy panel obywatelski czy konsultacje społeczne, które, regularnie organizowane, zwiększają zaangażowanie mieszkańców w życie lokalnej społeczności. Pełnią też funkcję informacyjną, dzięki czemu działania władz stają się bardziej zrozumiałe i transparentne – komunikowanie w sposób bezpośredni podczas otwartej dyskusji lub wystąpienia.

**KONSULTACJE SPOŁECZNE** – to forma stawiająca na wysondowanie ocen społecznych dla konkretnych propozycji i szansa na zebranie społecznych opinii poprzez bezpośredni dialog pomiędzy przedstawicielami władzy a mieszkańcami. Najpopularniejsza z metod partycypacji w Polsce. Wyniki konsultacji społecznych powinny być jawne i opracowane w rzetelny sposób, aby opinia publiczna mogła wyrobić sobie jasny pogląd na temat ich wyników. Konsultacje społeczne nie są jednak wiążące. Aby ich wynik możliwie najlepiej odzwierciedlał faktyczne nastroje społeczne, konsultacje społeczne powinny angażować różnorodne grupy mieszkańców, co wymaga odpowiedniego przygotowania i wysiłku informacyjno-promocyjnego. Do przykładowych technik konsultacji społecznych należą m.in. dni otwarte, pokazy uliczne, festyny czy pikniki sąsiedzkie. Warto wiedzieć, że mieszkańcy mogą również sami wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji w każdej istotnej dla nich sprawie, np. zmiany nazwy ulicy, ustalenia trasy autobusów, organizacji ruchu drogowego czy utworzenia łąk kwietnych.

<sup>4</sup> Zob. Cezary Obracht-Prondzyński laureatem Nagrody Rady Miasta Krakowa im. Stanisława Vincenza, 27.01.2024, [https://www.youtube.com/watch?v=xqSAycncL\\_4&ab\\_channel=OpenEyesEconomy](https://www.youtube.com/watch?v=xqSAycncL_4&ab_channel=OpenEyesEconomy) [dostęp online].

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Materiały opracowano na podstawie:

Narzędziownik obywatelski. Konsultacje społeczne, <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2023/06/7.pdf> [dostęp online];

Narzędziownik obywatelski, [https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2016/12/narzedziownik\\_web.pdf](https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2016/12/narzedziownik_web.pdf) [dostęp online];

Kierunek: panel obywatelski. Wskazówki dla zainteresowanych, Lublin 2018,

<https://stocznia.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/PublikacjaPanelobywatelski.pdf> [dostęp online];

Sądy obywatelskie, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/sady-obywatelskie/> [dostęp online];

Spacery badawcze, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/spacery-badawcze/> [dostęp online];

World Café, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/world-cafe/> [dostęp online];

Warsztaty przyszłościowe, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/warsztaty-przyszlosciowe/> [dostęp online].



**PANEL OBYWATELSKI** – forma partycypacji obywatelskiej, w której grupa mieszkańców, wybranych losowo, ale z uwzględnieniem takich kryteriów, jak np. płeć, grupa wiekowa, miejsce zamieszkania (dzielnica) i poziom wykształcenia, wypracowuje w drodze głosowania wiążące rekomendacje w zadanym panelowi temacie. Głosowanie następuje po zdobyciu wiedzy przez uczestników panelu (część edukacyjna panelu) i ich wspólnym namyśle nad możliwymi rekomendacjami (część deliberacyjna panelu).

Nie powinno się zapominać także o budżecie partycypacyjnym czy obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej. Nie może tu zabraknąć zarówno świadomego ruchu ze strony mieszkańców (obie formy wiążą się z przemyślanym opisaniem swojego pomysłu/postulatu oraz np. zebraniem podpisów), jak i dobrej woli rządzących, określających wysokość budżetu partycypacyjnego oraz warunki, pod jakimi możliwe jest składanie projektów uchwał.

**BUDŻET PARTYCYPACYJNY (OBYWATELSKI)** – to wydzielona część budżetu gminy. Wydawany jest na cele wskazane i wybierane przez samych mieszkańców. Gminy mają dużą swobodę w regulowaniu zasad budżetu partycypacyjnego, np. określają jego wysokość oraz rodzaje projektów, które można zgłaszać. Zazwyczaj najwięcej z nich dotyczy lokalnej infrastruktury: remontów ulic, budowy ścieżek rowerowych oraz inwestycji w zieloną infrastrukturę – nowe nasadzenia drzew i krzewów, łąki kwietne, parki kieszonkowe itp.

**OBYWATELSKA INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA** – zakłada możliwość składania przez grupy mieszkańców własnych projektów uchwał rady gminy. Obywatelski projekt dotyczyć może dowolnej sprawy pozostającej w gestii rady, np. planowanych lub podejmowanych inwestycji, zmiany nazw ulic, działania szkół czy wysokości opłat komunalnych. Warunkiem wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest wpisanie takiej możliwości do statutu gminy – powinna tam znaleźć się m.in. informacja, ile podpisów trzeba zebrać pod projektem, aby został rozpatrzony przez radę, oraz jak szybko trafi on pod obrady.

Innym rodzajem inicjatywy jest sąd obywatelski, dzięki któremu możliwe jest wypracowanie obywatelskich rekomendacji, wspierających decyzję rządzących. To także świetne narzędzie pozwalające na bezpośrednie zetknięcie się ze sobą ludzi o różnych poglądach i wrażliwościach, podejmujących próbę wypracowania konsensusu na drodze „procesu sądowego”.

**SĄD OBYWATELSKI** – to technika wymagająca pracy niewielkiej grupy obywateli – jurorów (12-16 osób) – niebędących ani ekspertami, ani osobami bezpośrednio zaangażowanymi w konkretną sprawę, którą rozpatrują. Pracują oni na zasadach zbliżonych do tych, które obowiązują w przypadku pracy ławników sądowych – rozpatrują sprawę i wydają „werdykt”. Proces taki na ogół trwa 2-4 dni. Na początku jurorzy zapoznają się z materiałami oraz wysłuchują stron, później natomiast pracują nad sformułowaniem rekomendacji.

Istnieją również takie formy partycypacji, które dzieją się w „międzyczasie” tj. techniki bazujące na niezobowiązującym zaangażowaniu, np. spacer badawczy czy *world café*. Chodzi tutaj przede wszystkim o stworzenie przyjemnej, luźnej atmosfery, podczas której mieszkańcom łatwiej będzie się otworzyć i szczerze porozmawiać o aktualnych potrzebach. Organizowanie takich spotkań może także przeciwdziałać rosnącej alienacji niektórych grup (np. seniorów) i zwiększyć ich poczucie wartości, ważności i sprawczości w sprawach dla nich istotnych (np. kwestia dostosowania przestrzeni miejskiej do potrzeb osób poruszających się na wózku).

**SPACER BADAWCZY** – to interaktywna, terenowa metoda pytania mieszkańców o ich opinie w jakiejś kwestii – stosuje się ją przede wszystkim do sondowania zmian w przestrzeni, np. pod kątem dostosowania do potrzeb osób starszych lub osób z niepełnosprawnościami, ogólnej oceny konkretnych rozwiązań architektonicznych czy infrastrukturalnych lub w celu zebrania pomysłów na nowe rozwiązania w sposobie zagospodarowania przestrzeni (np. nowe lokalizacje ławek, przystanków). Spacer badawczy jest techniką pozwalającą dość łatwo zaangażować uczestników i umożliwiającą interakcje z nimi w przyjaznej atmosferze. Wymaga jednak dobrego przygotowania i kompetencji osoby prowadzącej (od znajomości badanej przestrzeni, po umiejętność zadawania pytań i notowania odpowiedzi w trakcie przemieszczania się).

**WORLD CAFÉ** – konwersacyjne narzędzie służące do wymiany informacji i pomysłów oraz określenia potrzeb i oczekiwań wszystkich zaangażowanych stron (ale nie znalezienia konkretnych rozwiązań). Polega na jednoczesnej rozmowie o kilku aspektach danej kwestii (przypisanych do osobnych stolików) przez uczestników podzielonych na grupy. Dzięki zmianie stolików, uczestnicy mogą omówić wszystkie tematy. *World café* powinna odbywać się w kawiarni lub w innym miejscu, gdzie stworzona zostanie „kawiarniana atmosfera” (dostęp do napojów, krzesła ustawione dookoła stolików, luźna atmosfera dyskusji).

Ciekawą, alternatywną i nieco bardziej angażującą formą aktywizowania lokalnej społeczności mogą być także warsztaty przyszłościowe, które mają na celu wydobycie potencjału mieszkańców. Ideą warsztatów jest zachęta do dzielenia się z grupą nieoczywistymi pomysłami, by w rezultacie wypracować spójną i możliwą do zrealizowania wizję rozwoju danej przestrzeni.

**WARSZTATY PRZYSZŁOŚCIOWE** – polegają na dialogu między zróżnicowanymi grupami (mieszkańcami, lokalnymi władzami, przedsiębiorcami itd.) w celu stworzenia wspólnej wizji danego obszaru. Zakłada cztery podstawowe fazy: przygotowania, krytyki, utopii i realizacji, czyli wymyślenia konkretnych rozwiązań. Warsztat przyszłościowy oparty jest na zasadach dobrowolności, kreatywności, otwartości na rezultaty oraz samokierowania; stara się uwolnić niewykorzystany twórczy potencjał jednostek i grup.

### Sedno partycypacji – przykłady obywatelskiej sprawczości

Wielorakość technik partycypacji obywatelskiej może budzić następujące pytania – która forma obywatelskiego spotkania jest najlepsza? Czy są to konsultacje społeczne, panel obywatelski, a może *world café*? Co się sprawdzi w danej kwestii, a co może okazać się przereperem formy nad treścią?

Podwórko u zbiegu ulic Pszennej i Jęczmiennej we Wrocławiu przeszło gruntowną modernizację – przemieniono je w plac zabaw dla dzieci, a także miejsce spotkań i odpoczynku dorosłych mieszkańców Wrocławia. Stało się to dzięki konsultacjom społecznym – mieszkańcy, którzy wzięli w nich udział, podzielili się z władzą samorządową swoimi opiniami i spostrzeżeniami. Wysłuchano ich i następnie przystąpiono do działania. Nawet jeśli zmiana ta wydaje się błaha, to – na co zwraca uwagę Krzysztof Ziental z Wydziału Partycypacji Społecznej Urzędu Miejskiego Wrocławia – „nie ma konsultacji nieważnych, nie ma błahych opinii (...) małe zmiany projektowe przynoszą poczucie sprawczości, podmiotowości, a nawet bycia we wspólnocie, jaką jest społeczność lokalna”<sup>7</sup>. W przypadku tej rewitalizacji przykładem zarówno troski o szczegóły (małą architekturę), a zarazem dowodem na rzetelne wsłuchiwanie się w opinie zbierane w ramach konsultacji, było zainstalowanie w sąsiedztwie placu zabaw specjalnej skrzyni, w której dzieci mogą zostawiać swoje zabawki – tak, aby nie leżały one porzucane. Taki pomysł zgłosili mieszkańcy w trakcie konsultacji. Dzięki realnym efektom konsultacji społecznych mieszkańcy nabierają zaufania do władzy samorządowej, która – jak się okazało w przypadku Wrocławia – potrafi słuchać.

<sup>7</sup> M. Wołodko, *Warto konsultować, bo z tego są... ładne podwórka*,

<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/warto-konsultowac-bo-z-tego-sa-ladne-podwórka> [dostęp online].



**„Nie ma konsultacji nieważnych, nie ma błahych opinii (...) małe zmiany projektowe przynoszą poczucie sprawczości, podmiotowości, a nawet bycia we wspólnocie, jaką jest społeczność lokalna” – zauważa Krzysztof Ziental z Wydziału Partycypacji Społecznej Urzędu Miejskiego Wrocławia.**

Warto jednakże zaznaczyć, że instytucje inicjujące konsultacje społeczne mają ograniczone możliwości finansowe, a także dążą do jak najszybszego rozwiązania najtrudniejszych kwestii. Nie dysponują one również nieograniczonymi zasobami ludzkimi. To sprawia, że samorządy dla podjęcia decyzji w sprawach o takiej skali oddziaływania nie zorganizują np. panelu obywatelskiego – i chyba nawet nie powinny. Ta technika partycypacji jest dużo bardziej skomplikowana od konsultacji – skala przedsięwzięcia byłaby wtedy niewspółmierna do zakładanego efektu.

Oczywiście, panel obywatelski można również zorganizować na gruncie lokalnym, jednak istotny jest wtedy obszar i waga decyzji, które zostaną podjęte na bazie rekomendacji uczestników. Warto zwrócić uwagę na pierwszy gdański panel obywatelski zorganizowany w 2016 r., który dotyczył tego, jak lepiej przygotować miasto na wystąpienie ulewnych opadów deszczu. Za sprawą rekomendacji uczestników, wybranych spośród gdańszczan, wdrożono część rozwiązań mających na celu usprawnienie gospodarki wodnej w Gdańsku, zapewniając tym samym bezpieczeństwo przeciwpowodziowe. Możemy zatem stwierdzić, że rola tego panelu była niezwykle ważna dla przygotowania miasta (i jego mieszkańców) na konkretną sytuację kryzysową.



**Za sprawą wyboru istotnego tematu, panel obywatelski spełnił niezwykle ważną rolę dla przygotowania miasta Gdańska (i jego mieszkańców) na konkretną sytuację kryzysową – nawalnych deszczy.**

„Panele [ogólnopolskie] są w Polsce organizowane – ale lokalnie. Prowadzą je samorządy. Na świecie panele ogólnokrajowe są zazwyczaj organizowane przez władze centralne”<sup>8</sup>. Z tego schematu wyłamuje się pierwszy ogólnopolski panel obywatelski, który zorganizowano oddolnie przez Fundację Stocznia. W październiku 2022 roku „grupa ponad 100 osób [...] wspólnie pochyliła się nad zagadnieniem ubóstwa energetycznego, na które składają się kwestie niskich dochodów, wysokich kosztów energii i niskiej efektywności energetycznej budynków”<sup>9</sup>. Nim w listopadzie zagłosowano nad rozwiązaniami problemów energetycznych Polski, zorganizowano narady obywatelskie, które „miały na celu zebranie wiedzy i opinii społeczności lokalnych [...] tak, by końcowe ustalenia całego projektu obejmowały opinie różnych szczebli – od lokalnego, po ogólnopolski”<sup>10</sup>. Zważywszy na istotę diskutowanego problemu, nie dziwi fakt zaangażowania tylu osób<sup>11</sup> czy takiego ogromu czasu – ów pierwszy ogólnopolski panel obywatelski trwał w zasadzie od września (wtedy odbył się pierwszy etap panelu, czyli losowanie panelistów i panelistek) do grudnia 2022 roku. Warto przy tym powołać się na słowa Jakuba Wygnańskiego, prezesa Fundacji Stocznia, który stwierdził, że: „chcielibyśmy, aby efekt Państwa pracy dotarł do rządu – tego, który jest, i następnego. Będziemy robić wszystko, co możliwe, by to wszystko nie poszło na marne”<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> A. Jędrzejczyk, *Ogólnopolski panel obywatelski: 120 pomysłów na tańszą energię. Głosowanie 16 listopada*, <https://oko.press/ogolnopolski-panel-obywatelski-120-pomyslow-na-tansza-energie-glosowanie-16-listopada> [dostęp online].

<sup>9</sup> Fundacja Stocznia, *Ruszył pierwszy w kraju ogólnopolski panel obywatelski! Rozmawiano o ubóstwie energetycznym i kosztach energii*, <https://stocznia.org.pl/2022/10/26/ruszył-pierwszy-w-kraju-ogolnopolski-panel-obywatelski-rozmawiano-o-ubostwie-energetycznym-i-kosztach-energii/> [dostęp online].

<sup>10</sup> Tamże, *Podsumowanie Ogólnopolskiego panelu obywatelskiego o kosztach energii*, <https://naradaoenergii.pl/wp-content/uploads/2022/12/Panelobywatelski22ubostwoenergetyczne.pdf> [dostęp online].

<sup>11</sup> W początkowej fazie organizacji panelu zaangażowano 111 ankietowanych, 221 osób wyraziło wstępną zgodę na udział, a łączna ilość odebranych telefonów wyniosła 113 tys.

<sup>12</sup> A. Jędrzejczyk, dz. cyt.

Możemy stwierdzić, że w ramach obywatelskiej partycypacji, oprócz dobrze dobranej formy, dzięki której wybrzmi ważna treść, istotę stanowi także poczucie zaangażowania we wspólny proces. Mieszkaniec gminy czy metropolii powinien czuć nie tylko, że jego głos jest ważny, ale także, że jest on faktycznie wysłuchany. Dialog nie może kończyć się jedynie na zaznaczeniu swoich pozycji czy poglądów w danej sprawie, jego efektem powinny być ustalenia, które przełożą się na rezultaty, kierunki podejmowanych lokalnie decyzji.

”

**Mieszkaniec powinien czuć nie tylko, że jego głos jest ważny, ale także, że jest on faktycznie wysłuchany. Dialog nie może kończyć się jedynie na zaznaczeniu swoich pozycji czy poglądów w danej sprawie, jego efektem powinny być ustalenia, które przełożą się na rezultaty, kierunki podejmowanych lokalnie decyzji.**

### O autorach

**Katarzyna Eron** – absolwentka filologii polskiej na Uniwersytecie Gdańskim. Miłośniczka języka polskiego z zacięciem publicystyczno-dziennikarskim. Była redaktorka studenckiej gazety internetowej „CDN”.

**Eliań Strugała** – absolwent filologii polskiej na Uniwersytecie Gdańskim. Niezależny koneser kultury i mediów również z aspiracjami twórczymi.

# Lokalna odporność budowana na kapitale społecznym



## Marcin Skrzypek

Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN”,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

**Są wyzwania, z którymi żadne instytucje nie poradzą sobie bez wsparcia społeczeństwa. Pomoc humanitarna dla rodzin z Ukrainy w 2022 roku była pokazem siły kapitału społecznego w zarządzaniu kryzysowym. Warto z tej lekcji wyciągnąć wnioski na przyszłość. Aby było to możliwe, konieczne jest jednak lepsze zrozumienie, co tak naprawdę wydarzyło się w tym czasie. Jaka była skala tej akcji i społeczne motywacje?**

W polskiej debacie publicznej funkcjonują dwie narracje, które utrudniają nam ocenę tego, co wydarzyło się w Polsce po wybuchu w Ukrainie pełnoskalowej wojny w lutym 2022 r. Pierwszy mit to przekonanie, że mieliśmy do czynienia ze „szlachetnym porywem serca”, a drugi – że pomoc dla uchodźców miała charakter masowy i „daliśmy radę” jako naród. Prawda jest nieco bardziej złożona.

Kilka tygodni po rosyjskiej agresji w mediach pojawił się slogan, że ten „szlachetny poryw serca już nie wystarczy” i sprawą musi się zająć rząd. Miał on zawstydzić władze, ale – jak na ironię – równocześnie lekceważył fakt, który miał je zawstydzić. Ów „poryw serca” tak naprawdę nie był bowiem li tylko impulsywnym odruchem, lecz przede wszystkim wynikiem profesjonalnego użycia przez społeczeństwo obecnych w nim kompetencji *care-why* i *know-how*, których akurat wtedy władzom zabrakło.

Co więcej, jak pokazują statystyki, kluczową rolę w tej oddolnej społecznej pomocy odegrało zaledwie parę osób na 100. Nie było to więc zjawisko z gatunku pospolitego ruszenia, lecz raczej pozytywnego efektu motyla, czyli zjawiska, w którym jakiś niepozorny czy właśnie lekceważony czynnik zapobiega wielkiej katastrofie. W 2022 roku czynnikiem tym był kapitał społeczny. Czasem ma on większe zasoby i działa sprawniej niż instytucje czy służby. Warto przyjrzeć się bliżej, na czym ten efekt motyle mógł polegać w praktyce.

Według Głównego Urzędu Statystycznego, od lutego do czerwca 2022 roku aż 70,2% polskich gospodarstw domowych pomagało Ukraińcom uciekającym przed wojną, ale spośród nich tylko 3% udzielało się w punktach pomocowych, przyjęło uchodźców pod swój dach lub udzielało im pomocy transportowej. Były to więc dwa gospodarstwa na 100. Większość przekazywała pieniądze lub dary (odpowiednio ok. 67% i 81% pomagających)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Pomoc udzielona przez gospodarstwa domowe mieszkańcom Ukrainy w I półroczu 2022 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/34/1/1/pomoc\\_udzielona\\_mieszkancom\\_ukrainy\\_w\\_i\\_polroczu\\_2022\\_r.\\_w\\_swietle\\_wynikow\\_badiana\\_budzetow\\_gospodarstw\\_domowych.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/34/1/1/pomoc_udzielona_mieszkancom_ukrainy_w_i_polroczu_2022_r._w_swietle_wynikow_badiana_budzetow_gospodarstw_domowych.pdf) [dostęp online].

”

**Ów niepozorny, lekceważony czynnik – kapitał społeczny – zapobiegł katastrofie. Czasem ma on większe zasoby i działa sprawniej niż instytucje czy służby.**

Podobne wyniki dały badania Unii Metropolii Polskich, do której należy 12 największych polskich miast. W ośmiu z nich tylko 2% dorosłych mieszkańców, z których znaczną część stanowili sami Ukraińcy, przyjęło uchodźców pod swój dach. Od tej średniej „in plus” odstawał Wrocław (6%), Białystok (5%) i Gdańsk (4%), a „in minus” Kraków (1%). Przeliczając na osoby, w metropoliach średnio 27 dorosłych na 1000 przyjęło po 3,6 osoby z Ukrainy<sup>2</sup>.

Istnieje możliwość, że te statystyki nie są miarodajne, ale pokazują istotną zależność, która powtarza się we wszystkich społecznych reakcjach na sytuacje kryzysowe: najaktywniejsi stanowią niewielki odsetek wszystkich zaangażowanych, przy czym – co trzeba podkreślić – jednych nie byłoby bez drugich. Tak właśnie wygląda kapitał społeczny w działaniu.

W sumie taki rozkład zaangażowania przypomina strukturę zarządczą każdej organizacji, ale pamiętajmy, że chodzi tu o „organizację”, która w razie potrzeby liczy miliony członków, sama się finansuje, dysponuje nienormowanym czasem pracy i może powstać z dnia na dzień. Spaja ją poczucie solidarności i chęć działania na rzecz dobra wspólnego.

”

**Kapitał społeczny pozwala w sytuacji kryzysowej stworzyć ad hoc „organizację”, która sama się finansuje, dysponuje nienormowanym czasem pracy i może powstać z dnia na dzień, pomimo zrzeszania milionów członków. Spaja ją poczucie solidarności i chęć działania na rzecz dobra wspólnego.**

W 2022 roku te samoorganizujące się struktury odegrały podwójną rolę: zapobiegły kumulacji uchodźców na granicy i pomogły w kumulacji na ich rzecz rozproszonych zasobów społecznych – materialnych i niematerialnych, takich jak czas, doświadczenie, inwencja, transport, mieszkania, rzeczy, żywność czy pieniądze. Bez tych zasobów nie da się wyjść obronną ręką z niespodziewanych zagrożeń, ale ich użycie jest niemożliwe drogą administracyjną. Dlatego też administracja powinna mieć zawsze dobre relacje ze społeczeństwem.

Po pierwsze, to nie administracja posiada te zasoby. Po drugie, administracja do działania potrzebuje hierarchii oraz regulacji i na co dzień zajmuje się ona zamkniętymi procedurami, a nie projektowaniem nowych rozwiązań. Nie możemy więc od niej wymagać, że nagle zacznie improwizować i zachowywać się innowacyjnie bez odpowiedniego obiegu dokumentów, ochrony danych itp. A kapitał społeczny do współpracy nie potrzebuje hierarchii, regulaminów i biurokracji. Sam się chroni, sam tworzy procedury i je na bieżąco zmienia wedle potrzeb.

Po agresji Rosji na Ukrainę przede wszystkim ludzie zareagowali błyskawicznie, dzięki czemu nie doszło do eskalacji trudności w pierwszych dniach i tygodniach. Przykładowo, w Lublinie, który znalazł się na pierwszej linii fali uchodźców, już przed południem 24 lutego 2022 roku odbyło się pierwsze spotkanie dla wolontariuszy Społecznego Komitetu Pomocy dla Ukrainy. Został on założony przez członków stowarzyszenia Homo Faber, współzałożycieli Grupy Granica. Wszystkie te drobne okoliczności są ważne, bo razem tworzą skrzydła wspomnianego motyla, których delikatne machnięcie zapobiega katastrofie.

”

**Kapitał społeczny do współpracy nie potrzebuje hierarchii, regulaminów i biurokracji. Sam tworzy procedury i je na bieżąco zmienia wedle potrzeb.**

<sup>2</sup> Unia Metropolii Polskich, *Sąsiedzka pomoc. Mieszkańcy 12 największych polskich miast o pomocy uchodźcom z Ukrainy*, [https://metropolie.pl/fileadmin/news/2022/09/SasiedzkaPomoc\\_2.pdf](https://metropolie.pl/fileadmin/news/2022/09/SasiedzkaPomoc_2.pdf) [dostęp online].

Piotr i Anna z Homo Faber nieco wcześniej byli na Podlasiu, gdzie pomagali imigrantom w polskich lasach, więc gdy o świcie w pociągu do Berlina dowiedzieli się o pierwszych atakach rakietowych, zawrócili na najbliższej stacji, bo dokładnie wiedzieli, co za chwilę będzie się działo w Lublinie i na granicy polsko-ukraińskiej. Komitet od razu też współpracował z prezydentem i wojewodą, bo parę dni wcześniej zostali oni zaproszeni przez Homo Faber na spotkanie Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. integracji obcokrajowców. Mieli więc już „gorącą linię”.

Dwa dni później działała już strona Komitetu, na której można było zgłaszać chęć przyjęcia rodzin uchodźczych do swojego domu, łącznie z deklaracją otwartości na różne zwierzęta domowe. Równocześnie, indywidualne osoby wsiadały do swoich samochodów i jechały odbierać uchodźców spod granicy. Początkowo aut było więcej niż chętnych. Potem te proporcje się odwróciły i kierowcy-wolontariusze jeszcze w drodze dzwonili do znajomych z prośbą o ulokowanie gdzieś pasażerów, dla których sami nie mieli już miejsca.

Działanie efektu motyla związanego z obsługą migrujących ludzi – choć migrujących w mikroskali – mogliśmy obserwować na żywo 15 października 2023. Ogromne kolejki przed lokalami wyborczymi zdawały się świadczyć o niesamowicie wysokiej frekwencji, bo poza okresem pandemii nigdy wcześniej ich nie było. Tymczasem wyniosła ona 74%, czyli o 1/6 więcej niż w 2019 roku (ok. 62%) i o 2/5 więcej niż w 2007 roku (ok. 54%). Zatem wzrost frekwencji o 20–40% spowodował wydłużenie czasu w kolejce z kilku minut – zakładając, że w ogóle jakieś kolejki były – do kilku godzin, a więc o setki procent! Teraz wyobraźmy sobie, odwracając sytuację, o ile wzrosłoby kolejki po pomoc na granicy, gdyby o te 20–40% wzrosła liczba potrzebujących na skutek nawet minimalnego spadku odsetka pomagających na samym początku wojny?

W miarę napływu ludności trudność ich obsługi rośnie skokowo, dlatego jego niewielki wzrost destabilizuje cały system. Podobne zjawiska możemy obserwować nawet w systemie ruchu drogowego. Inżynierowie Jan Paszkowski i Rafał Kucharski, badający drogowy paradoks Downsa-Thomsona, stwierdzili, że skrócenie czasu podróży dzięki budowie nowego fragmentu obwodnicy Krakowa może być zniwelowane przez lokalny wzrost liczby samochodów zaledwie o 7%<sup>3</sup>.

To tak, jakby do czternastu samochodów dojechał piętnasty. Zmiana liczby aut stojących w szeregu byłaby w tym zakresie optycznie niezauważalna, jednak w całościowym mechanizmie ruchu drogowego przełożyłaby się na zmarnowanie kilkudziesięciu milionów złotych. Za te pieniądze można by wybudować szkołę tam, gdzie jej brak powoduje, że rodzice muszą codziennie wozić swoje dzieci do odległej placówki, np. tą właśnie obwodnicą.

Wracając do statystyk pomocowych, w Lublinie jest ok. 150 tys. gospodarstw i 260 tys. osób dorosłych. Licząc według powyższych wskaźników, przekłada się to na transport i zakwaterowanie od 10 500 do 16 500 uciekinierów. Gdyby więc frekwencja pomagających była o – odwrotnie niż w wyborach – 1/3 mniejsza i ten deficyt objawiłby się w pierwszych dniach wojny, oznaczałoby to 3–5 tys. stojących na mrozie uchodźczyń, bo przecież były to prawie wyłącznie kobiety z dziećmi. Nie ma się nimi kto zająć, bo na samym początku zabrakło tych zaledwie kilkuset pomocników z najlepszym refleksem.

Sytuacja szybko mogłaby zrobić się dramatyczna. Ludzie pewnie zaczęliby szukać pomocy na własną rękę. Może doszłoby do jakichś wykroczeń. Pojawiliby się dziennikarze i służby mundurowe, w tym oddziały Wojskowej Obrony Terytorialnej, które nie radziły sobie nawet z organizacją pacjentów na triażach podczas pandemii. Nawet jeśli uchodźczynie w końcu trafiłyby do jakichś sal gimnastycznych, dalej istniałby problem zaopatrzenia ich we wszystko – od żywności, poprzez pieluchy czy prąd do telefonów. Jakże inne byłyby wtedy nasze zbiorowe wspomnienia z tamtego okresu. Na szczęście wszystko potoczyło się inaczej. Pomoc nie była jednak nadmiarowa. Wszystko się udało, ale „na styk”. Jednak, podsumowując, gdyby w tym decydującym momencie wystąpił nawet minimalny deficyt pomocy, tak mały, że w zasadzie niemierzalny, w zakresie błędu statystycznego, sprawy przybrałyby zupełnie inny obrót.

<sup>3</sup> M. Skrzypek, *Wymiary przestrzeni. Kierowco, wspieraj transport zbiorowy!*, 18.09.2023, <https://www.projektpulsar.pl/struktura/2227822,1,wymiary-przestrzeni-kierowco-wspieraj-transport-zbiorowy.read> [dostęp online].

Kapitał społeczny do działania nie potrzebuje pieniędzy, personelu, szkoleń, hierarchii ani regulaminów. Wszystko to może sobie zorganizować „z niczego”, ale tylko jeśli ludzie mają ze sobą dobry kontakt. Przy czym chodzi o wszystkich ludzi, bo wszyscy mają jakieś zasoby. Społeczeństwo to chmura rozproszonych zasobów, a kapitał społeczny to strefa niskich kosztów transakcyjnych współpracy między ludźmi.

Niski koszt transakcyjny w społeczności polega na tym, że ludzie sobie ufają, więc przystawiony jeden telefon wystarczy, żeby załatwić jakąś sprawę albo dostać kontakt do kolejnej osoby, która ją załatwi. Tak właśnie ludzie znajdowali i oferowali noclegi dla uciekinierów z Ukrainy. Owszem, pomagały w tym media społecznościowe, ale to relacje międzyludzkie powodowały, że służyły one do szerzenia miłości, a nie nienawiści.

”

**Społeczeństwo to chmura rozproszonych zasobów, a kapitał społeczny to strefa niskich kosztów transakcyjnych współpracy między ludźmi.**

Nie zapominajmy, że kapitał społeczny dotyczy również naszego stosunku do tych „innych”, którzy akurat teraz potrzebują pomocy. Gdyby nastroje wobec Ukrainy w Polsce były podobne jak w Słowacji, pewnie dziś zamiast o porywie serca, mówilibyśmy o znieczulicy społecznej. Tam, według badań słowackiego think-tanku GLOBSEC, pod koniec 2022 roku 52% ludności negatywnie oceniało przyjęcie uchodźców z Ukrainy (u nas 11%); 39% przyczyny rosyjskiej inwazji na Ukrainę przypisywało USA (w Polsce 3%). Pomagający na pierwszej linii potrzebują zaplecza i akceptacji innych ludzi, którzy tworzą im dobrą atmosferę.

”

**Relacje międzyludzkie powodowały, że media społecznościowe służyły do szerzenia miłości, a nie nienawiści.**

W społecznym efekcie motyla wszystko jest ze sobą powiązane. Reakcja jednej osoby może być kluczowa dla losu tysięcy innych. Olga, jedna z trzech osób kierujących prywatnym ośrodkiem pomocowym Liliowa 5 w Lublinie, udostępniła uchodźczyom swój dom z dużym, ogrzewanym garażem. Ale to nie był jej jedyny zasób, który uruchomiła do celów społecznych. Jest również Białorusinką, była harcerką, a przed wojną handlowała z Ukrainą i Rosją. Szybko więc zaopiekowała się kilkoma rodzinami. Okazało się jednak, że dzieci z Ukrainy tak płaczą, że jej synowie nie mogą spać ani odrabiać lekcji. Na szczęście sąsiadka wzięła ich do siebie i Olga mogła w pełni zaangażować się w pomoc, nie martwiąc się już swoje dzieci.

Gdyby zabrakło tej sąsiedzkiej relacji, albo gdyby sąsiadka nie lubiła Ukraińców, być może Olga ograniczyłaby swoje działania i z kolei nie połączyła się z Łukaszem, prawnikiem i przedsiębiorcą, oraz Marcinem, zawodowym pokerzystą i organizatorem akcji charytatywnych, w skutek czego Liliowa 5 nie wysłałaby paru tysięcy osób do ośrodków pomocowych do innych krajów Unii Europejskiej.

O ile zmniejszyłyby się odsetek pomagających na pierwszej linii i umożliwiających zaangażowanie się w pomoc innym, o ile więcej państwo musiałyby wydać na pomoc uchodźcom, gdyby nastroje antyukraińskie zwiększyłyby się o połowę? Wiemy przecież, że nastroje społeczne falują. Politykom jest bardzo łatwo je zmieniać dla swoich partykularnych interesów. Często rujną w ten sposób kapitał społeczny.

Jeśli okazaliśmy się dobrzy jako społeczeństwo, koniecznie powinniśmy wiedzieć, dlaczego tak się stało. Co miało na to wpływ? To bardzo pragmatyczne pytanie z punktu widzenia kryzysoodporności. Może była to zasługa Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, która oswoiła nas z wolontariatem; może dzięki temu znalazło się te 2% pomagających? A może świadczy to o nadal odczuwalnej roli Kościoła i jego nauki o miłosierdziu? A może to frustracja rządami PiS albo głęboko w nas zapisane doświadczenia historyczno-kulturowe? A może to ślady 30 lat animacji społecznej, budującej nasze relacje międzykulturowe na bazie romantycznej nostalgii za utraconą wielokulturowością II Rzeczypospolitej?



Wszystko to mniej lub bardziej uzasadnione hipotezy, bo z pewnością różnego typu czynniki miały na nas wpływ i pozwoliły wytworzyć taki kapitał społeczny, bo właśnie taka jest jego natura. Kapitał społeczny pod względem właściwości, jakie nadaje społeczeństwu, można porównać do materiału kompozytowego, który składa się z wielu różnych warstw i milionów włókien. Każde z nich jest niezmiernie delikatne, ale razem są mocniejsze niż o wiele grubsza warstwa jednorodnej stali czy betonu. Te włókna to pozytywne relacje społeczne, które rosną latami – jak drzewa. I trzeba o nie dbać z taką troską, jak o drzewa.

### **O autorze**

**Marcin Skrzypek** – działacz społeczno-kulturalny w Lublinie, pracownik lubelskiego Ośrodka „Brama Grodzka – Teatr NN” i muzyk folkowej Orkiestry św. Mikołaja. Z wykształcenia anglista. Z zamiłowania analityk kultury i publicysta. Ostatnio współautor aplikacji Lublina do tytułu ESK 2016 oraz Strategii Rozwoju Lublina 2020. Popularyzator kultury przestrzeni, partycypacji społecznej i tzw. kultury szerokiej (d.i.y, kultury niszowe itp.). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.



# JAK POPRAWIĆ FUNDAMENTY FINANSOWE SAMORZĄDÓW?

# System finansowania samorządów w Polsce – jak go usprawnić i uczynić bardziej sprawiedliwym?



## prof. Wojciech Misiąg

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Instytut Badań i Analiz Finansowych

**W obecnych, polskich realiach warunki konieczne do sprawnego funkcjonowanie samorządu terytorialnego nie są niestety spełnione. Niezbędna jest zatem gruntowna reforma, m.in. w zakresie procedur stanowienia prawa czy w przestrzeni edukacji. Wiele trzeba też usprawnić w systemie organizacji i finansowania działalności samorządu terytorialnego. W jaki sposób go przebudować? Czy możliwe jest uzyskanie modelowego systemu finansowania samorządów? Jakie regulacje powinny zostać wprowadzone, a które zniesione?**

Mimo rytualnych zapewnień o znaczeniu samorządu terytorialnego, samorzady nie były i chyba nadal nie są postrzegane przez władze centralne jako ich najważniejszy partner w działaniach na rzecz rozwoju Polski i zapewnienia wysokiej jakości życia jej mieszkańcom. Samorząd traktowany jest raczej jako groźny konkurent, czasem – jako instrument walki o władzę. A przecież po prawie 35 latach od reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego nie można już wyobrazić sobie bez niego funkcjonowania państwa. Dla sprawnego działania samorządu terytorialnego, wymagane jest spełnienie pewnych warunków, z których najważniejsze to:

- zakres kompetencji zgodny z deklarowaną w Konstytucji zasadą pomocniczości;
- samodzielność w wykonywaniu powierzonych samorządowi zadań;
- stabilne prawo, w tym – stabilny i wolny od uznaniowych decyzji władz centralnych system finansowania, przewidujący możliwie wysoki udział dochodów własnych w dochodach samorządu;
- możliwie wysoki kapitał ludzki, niezbędny choćby po to, by mieszkańcy w aktywny i efektywny sposób włączali się do zarządzania społecznościami lokalnymi.

W obecnych, polskich realiach warunki te nie są spełnione, z oczywistą szkodą nie tylko dla samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim dla perspektyw zrównoważonego rozwoju Polski i jakości życia obywateli. Co więcej – perspektywa szybkiej poprawy warunków funkcjonowania samorządu jest raczej iluzoryczna. Trudno bowiem liczyć na znaczący postęp w procedurach stanowienia prawa czy w budowaniu kapitału społecznego. Konieczny jest czas na zasadniczą przebudowę systemu edukacji i na przewyciężenie złych nawyków wpajanych nam przez dziesiątki lat – również po transformacyjnym przełomie z 1989 roku. Wiele jednak można poprawić – i to dość szybko.



**Perspektywa szybkiej poprawy warunków funkcjonowania samorządu jest raczej iluzoryczna. Trudno bowiem liczyć na znaczący postęp w procedurach stanowienia prawa czy w budowaniu kapitału społecznego. Wiele jednak można poprawić – i to dość szybko.**

W modelowym systemie organizacji i finansowania działalności samorządu terytorialnego:

- do kompetencji władz lokalnych należą wszystkie zadania publiczne o charakterze lokalnym, świadczone na rzecz lokalnej społeczności;
- zlecane samorządom zadania o charakterze ogólnopaństwowym finansowane są przez administrację centralną, a Skarb Państwa ponosi pełne ryzyko finansowe związane z wykonywaniem tych zadań;
- samorządy mogą bez zbędnych ograniczeń dysponować posiadanymi środkami i samodzielnie ustalać sposób wykonywania przypisanych im zadań publicznych, a także proporcje finansowania tych zadań;
- dochody publiczne podzielone są między „centrum” i samorząd terytorialny tak, by zadania władz lokalnych mogły być w pełni finansowane przypisanymi im dochodami własnymi;
- jeśli spełnienie poprzedniego postulatu nie jest praktycznie możliwe, systemy wyrównujące potencjał finansowy samorządów powinny być zaprojektowane w sposób eliminujący wpływ arbitralnych decyzji władz centralnych na dochody poszczególnych jednostek samorządowych.

W obecnym systemie, którego podstawę stanowi *Ustawa o finansach publicznych z 2009 r.* i jeszcze wcześniejsza *Ustawa o dochodach samorządu terytorialnego jednostek z 2003 r.*<sup>1</sup>, założenia te nie są spełnione, co można uzasadnić licznymi faktami, z których wymienić warto na przykład:

- niedostateczne finansowanie gmin wiejskich, w większości pozbawionych znaczących dochodów własnych, których braku nie rekompensuje im subwencja ogólna;
- słabe powiązanie mechanizmu subwencyjnego z kosztami wykonywania zadań samorządowych;
- konstrukcja zadań zleconych i ich finansowania oraz inne przepisy ograniczające swobodę dysponowania przez samorządy posiadanymi środkami finansowymi;
- pominięcie podstawowej opieki zdrowotnej i możliwości jej finansowania w katalogu zadań samorządu gminnego;
- obciążenie gmin ryzykiem finansowym związanym z mechanizmami centralnego kształtowania wynagrodzeń nauczycieli.

Oczywisty wydaje się wniosek, że wobec tak wielu niesprawności systemu finansowania samorządów, konieczna jest zasadnicza jego przebudowa. Analiza sformułowanego powyżej „kanonu sprawnego i sprawiedliwego systemu finansów samorządowych” prowadzi przy tym do trzech wniosków, istotnych dla prac nad modyfikacją obecnego systemu.

1. Wszystkie wymienione powyżej postulaty wymagają przede wszystkim zmian legislacyjnych, co oznacza, że ich wdrożenie zależy przede wszystkim od politycznej woli wzmocnienia samorządności i poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych. Istotne jest przy tym, by zmiany prawa autentycznie wspierały rozwój samorządności i stanowiły odejście od centralistycznego trendu, który upowszechnił się w ostatnich latach.
2. Gdy rozpatrujemy oddzielnie sformułowane powyżej postulaty, żaden z nich nie budzi zastrzeżeń i może być łatwo uzasadniony. W pewnych warunkach mogą być one jednak ze sobą – przynajmniej częściowo – sprzeczne. Przykładem jest relacja między postulatem wysokiego udziału dochodów własnych w finansowaniu zadań samorządowych i postulatem zgodności podziału zadań między sektor centralny

<sup>1</sup> Fakt, iż kluczowe dla finansów samorządowych ustawy zostały uchwalone wiele lat temu, nie oznacza – niestety – stabilności prawa. Od ich uchwalenia obie wymienione powyżej ustawy były bowiem nowelizowane kilkadziesiąt (!) razy.

i samorządy z zasadą pomocniczości. Przy budowie nowego systemu finansów samorządowych potrzebny będzie rozsądny kompromis między dążeniami do pełnego wprowadzenia wszystkich postulatów „kanonu”.

3. Wdrożenie nowego, sprzyjającego samorządom systemu finansowego wymagać będzie szerszych zmian w prawie finansów publicznych. Dotyczy to w szczególności takich kwestii, jak system podatkowy, ubezpieczenia społeczne rolników czy wreszcie rozważenie zmian w podziale administracyjnym kraju.



**Efektywność działań na rzecz sprawnego i sprawiedliwego systemu finansów samorządowych zależy od politycznej woli wzmocnienia samorządności i poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych. Istotne jest przy tym, by zmiany prawa autentycznie wspierały rozwój samorządności i stanowiły odejście od centralistycznego trendu, który upowszechnił się w ostatnich latach.**

W 2023 roku w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie opracowano zestaw rekomendacji określających proponowane zasady nowego systemu wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Znaczna część z nich odnosi się do postulowanych zmian w prawie finansów samorządowych. Projektując nowy system finansów samorządowych, za podstawowe cele uznano<sup>2</sup>:

- zapewnienie wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego – przy założeniu racjonalnego zarządzania dochodami własnymi i przestrzeganiu zasad gospodarności – możliwości sfinansowania i, zgodnego z obowiązującymi standardami jakości i dostępności, wykonywania zadań samorządowych;
- wzmocnienie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przez wzrost udziału dochodów własnych w finansowaniu zadań samorządowych;
- ograniczenie możliwości uznaniowego kształtowania przez władze centralne dochodów samorządowych.

Realizacji tych celów służyć mają w szczególności następujące zmiany systemowe.

1. Nowa subwencja. Nowy algorytm ustalania wysokości subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego powinien zostać zbudowany na dwóch zasadach:
  - zniesienia wyodrębnionych części: oświatowej i rozwojowej;
  - przyjęcia za podstawę ustalenia kwoty subwencji różnicy znormalizowanych kosztów wykonywania zadań i potencjału dochodowego (możliwych do uzyskania dochodów własnych). Zarówno algorytmy ustalania potencjału dochodowego, jak i normatywy wydatków powinny być dostosowywane do różnych kategorii jednostek samorządowych; powinny też uwzględniać preferencje dla jednostek położonych na obszarach chronionej przyrody.
2. Likwidacja większości zadań zleconych i dotacji na nie. Większość (a najlepiej wszystkie) zadania zlecone samorządom na mocy ustaw powinny stać się obowiązkowymi zadaniami własnymi, a dotacje na nie – zastąpione zwiększonymi dochodami własnymi.
3. Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli. Zadanie to – według określonych, rzetelnie ustalonych normatywów – powinno być finansowane bezpośrednio i w 100% z budżetu państwa. Zwolnić to samorządy z ryzyka finansowego, związanego z centralnym regulowaniem płac nauczycieli. Przy gminach i powiatach pozostałoby zadanie polegające na prowadzeniu szkół podstawowych i średnich.

<sup>2</sup> Zob. M. Braja, J. Misiąg, W. Misiąg, K. Palimąka, J. Rodzinka, T. Skica, *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Rzeszów 2023, rozdz. 11.

4. Wyższe stawki udziałów w PIT dla terenów wiejskich. Stawki te nie spowodowałyby znaczącego obciążenia budżetu państwa (mniejsze wpływy z PIT byłyby rekompensowane wysokością należnej gminom wiejskim subwencji), tworząc jednocześnie silne zachęty do tworzenia miejsc pracy i wspierania budownictwa mieszkaniowego. Z regulacji tej powinny być wyłączone gminy w strefach otaczających duże miasta.
5. Zniesienie „quasi-funduszy celowych”. Zniesione powinny zostać wszystkie przepisy nakazujące wydatkowanie dochodów ze wskazanych tytułów na określone zadania samorządowe. Nadal powinny przy tym obowiązywać przepisy ustalające standardy wykonywanych zadań.
6. Podział dochodów Funduszu Pracy i PFRON<sup>3</sup>. Ustanowienie udziałów JST w dochodach Funduszu Pracy, traktowanych jako nowy rodzaj dochodów budżetowych samorządu, pozwoliłoby na odejście od dzisiejszego systemu, w którym organy władzy samorządowej pełnią rolę dysponentów wyodrębnionych środków państwowych funduszy celowych.
7. Ograniczenie zakresu rzeczowego dotacji inwestycyjnych (udzielanych zarówno ze środków krajowych, jak i ze środków UE). Pozwoliłoby to na koncentrację pomocy dla samorządów na zadaniach kluczowych dla rozwoju państwa i jakości życia mieszkańców.



**Realizacji podstawowych celów modyfikacji systemu finansowania służyć mają: nowa subwencja, likwidacja większości zadań zleconych i dotacji na nie, finansowanie wynagrodzeń nauczycieli, wyższe stawki udziałów w PIT dla terenów wiejskich, zniesienie „quasi-funduszy celowych”, ustanowienie udziałów JST w dochodach Funduszu Pracy, ograniczenie zakresu rzeczowego dotacji inwestycyjnych.**

W naszym przekonaniu wdrożenie wymienionych zmian dałoby efekty w postaci wzmocnienia samorządności – niezbędnej dla umocnienia demokracji i rozwoju kapitału społecznego. Zapewniłoby też wyższą efektywność gospodarowania środkami publicznymi i zwiększenie odpowiedzialności władz centralnych za proponowane i podejmowane decyzje finansowe.

Ramy tego artykułu nie pozwalają na szersze omówienie i uzasadnienie wszystkich proponowanych zmian. Uważamy jednak, że nawet tak skrótowe przedstawienie celów może stanowić dobrą podstawę dla poważnej dyskusji o kierunkach niezbędnej reformy finansów samorządowych.

### O autorze

Dr **Wojciech Misiąg**, prof. WSliZ – ekonometryk, absolwent SGPiS, dr nauk ekonomicznych (SGPiS, 1984), od 2003 r. profesor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Specjalizuje się w zagadnieniach finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji sektora publicznego, finansów samorządowych i planowania budżetowego. Autor lub współautor ponad 250 prac z finansów publicznych i zastosowań matematyki w ekonomii.

<sup>3</sup> Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

# Jaka reforma finansowania samorządu terytorialnego?



**prof. Dariusz Adamski**  
Dyrektor Instytutu Finansów

**Po latach nieudolnie prowadzonej polityki finansowej, samorząd terytorialny zmagają się obecnie z wieloma problemami strukturalnymi. Należą do nich, m.in.: rosnące niedofinansowanie działalności oświatowej, kontrowersje wokół rządowych funduszy dotacyjnych czy słabość obowiązującego modelu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jakie są pozostałe dysfunkcje systemu finansowania? Jak uwolnić potencjał rozwojowy samorządów? Co zrobić, by poprawić ich wydolność finansową?**

Rozwój lokalny nie jest możliwy bez przewidywalnych i adekwatnych źródeł jego finansowania. Tymczasem ostatnich osiem lat to okres postępującej destabilizacji dochodów samorządowych, co w dużej mierze stanowiło następstwo celowych działań władzy centralnej. Na plan pierwszy wybija się pod tym względem tzw. podatkowy „Polski Ład”, który wyraźnie obniżył dochody samorządów z PIT. Rekompensatę miało stanowić wprowadzenie nowej – rozwojowej – części subwencji ogólnej. Jednak skonstruowano ją na tyle dysfunkcyjnie, że nigdy nie została w swoim pierwotnym kształcie uruchomiona. Równoległe, bardzo wyraźne zwiększenie atrakcyjności ryczału od przychodów ewidencjonowanych, w którym JST<sup>1</sup> (jeszcze) nie partycypują, dopełniło procesu rozchwiania zasad regulujących finansowanie samorządu terytorialnego przy pomocy dochodów własnych.

Zmiany te miały przede wszystkim osłabić pozycję miast na prawach powiatu, w przypadku których udział w PIT i CIT odgrywa szczególnie dużą rolę. Dla tej kategorii jednostek samorządowych zmiany spod znaku „Polskiego Ładu” okazały się szczególnie szkodliwe, ponieważ już wcześniej najszybciej rosły tam koszty działalności. Na przestrzeni lat 2018-2022 miasta na prawach powiatu bez deficytu zakończyły tylko jeden rok (2021), kiedy to zresztą niewielka nadwyżka (2,8 mld zł) miała związek ze zwiększeniem dochodów ze sprzedaży majątku oraz wyhamowaniem działalności inwestycyjnej, czyli działaniami ratunkowymi osłabiającymi w dłuższej perspektywie potencjał rozwojowy.

Trwające obecnie dyskusje na temat zmian zasad partycypacji jednostek samorządowych w dochodach z opodatkowania pracy i działalności gospodarczej mają w pierwszej kolejności stanowić remedium na ten problem. Nie powinny one jednak usuwać z pola widzenia innych strukturalnych problemów finansowania samorządu terytorialnego.

Pierwszym z nich jest rosnące niedofinansowanie działalności oświatowej samorządów z budżetu centralnego. Wbrew zapowiedziom, słabo skoordynowana likwidacja gimnazjów wywindowała koszty prowadzenia szkół, bez adekwatnego skompensowania tej zmiany dodatkowymi dochodami. Potem na ten

<sup>1</sup>Jednostki Samorządu Terytorialnego (przyp. red.).

czynnik kosztotwórczy nałożyły się kolejne, w efekcie czego wyraźnie wzrosła tzw. luka oświatowa. W 2015 r. subwencja oświatowa pokrywała 68% wszystkich wydatków samorządów na oświatę – nakłady na ten cel sięgnęły wówczas 59,36 mld zł, a część oświatowa subwencji ogólnej – 40,38 mld zł. W 2022 r. (ostatnim, za jaki dostępne są obecnie pełne dane) wydatki oświatowe skoczyły do 98,41 mld zł, natomiast przeznaczona na ich pokrycie część subwencji ogólnej wzrosła już mniej spektakularnie – do 55,94 mld zł. Oznacza to, że jej udział w tych wydatkach zmalał do 57%, czyli na przestrzeni zaledwie siedmiu lat luka oświatowa wzrosła o 11 p.p. Gdyby była ona taka jak w 2015 r., siedem lat później do samorządów popłynąć powinno o ok. 11 mld zł więcej subwencji, niż miało to miejsce w rzeczywistości. Niedofinansowanie tej najbardziej kosztochłonnej działalności samorządowej – fakt, że niemal połowa jej kosztów musi być pokrywana z innych źródeł – stanowi poważną przeszkodę w rozwoju lokalnym. Co więcej, nie jest to przeszkoda dotycząca wszystkich w ten sam sposób. Dotyczy w pierwszej kolejności gmin – do których zadań należy prowadzenie szkół podstawowych – zwłaszcza tych, znajdujących się na mniej zurbanizowanych obszarach, gdzie klasy są mniejsze, a więc koszty utrzymania szkół pozostają relatywnie wyższe.

”

**W 2015 r. subwencja oświatowa pokrywała 68% wszystkich wydatków samorządów na oświatę, natomiast w 2022 r. jej udział zmalał do 57%, czyli na przestrzeni zaledwie siedmiu lat luka oświatowa wzrosła o 11 p.p. Niedofinansowanie tej najbardziej kosztochłonnej działalności samorządowej stanowi poważną przeszkodę w rozwoju lokalnym.**

Drugi problem finansowania samorządu wynika z wyraźnego zwiększenia po 2015 r. roli dotacji rządowych. Wydatkując je, JST przestają działać autonomicznie, stając się realizatorami polityki narzuconej odgórnie, za którą ponoszą odpowiedzialność przed władzą centralną. Trzy fundusze dotacyjne odegrały w ostatnich latach szczególną rolę. Pierwszy to Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, z maksymalnym ustawowym limitem wydatków na poziomie 24 mld zł w latach 2019-2029. Drugim jest, rozdysponowany w latach 2020-2021 i wynoszący nieco ponad 13 mld zł, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych. Trzeci stanowi Program Inwestycji Strategicznych, który – jedynie w latach 2021-2023 – rozdysponował aż 99 mld zł. Tylko jeden z naborów w ramach tych trzech programów dotacyjnych – zrealizowany w 2020 r. w ramach FIL i opiewający na 6 mld zł – przeprowadzony został w oparciu o przejrzysty algorytm. W pozostałych o finansowaniu ostatecznie decydował jednoosobowo premier, rozstrzygając bez uzasadnienia i ścieżki odwoławczej. Trudno o proces bardziej sprzeczny z ideą samorządności.

Po trzecie, mocno anachroniczne, powierzchowne i dyskusyjne pod względem merytorycznym są kryteria decydujące o części wyrównawczej oraz równoważącej (regionalnej w przypadku województw) subwencji ogólnej. W założeniu stanowić one mają kompensatę tzw. niskiej dochodowości podatkowej uboższych JST. Nigdy jednak nie były w stanie skutecznie przeciwdziałać temu problemowi. Choć po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w 2014 r. rozstrzygnięcia podważającego wcześniej obowiązujący sposób wyliczenia części regionalnej wydawało się, że dojdzie do głębszej reformy subwencji ogólnej, ostatecznie nic takiego nie nastąpiło. Poprzestano na petryfikacji tymczasowych rozwiązań.

Po czwarte, głębokiej reformy wymagają podatki i opłaty lokalne. Gminy borykające się z uporczywym problemem zanieczyszczenia powietrza wciąż pobierają opłaty klimatyczne, mimo że kłóci się to z ich logiką. Symbolicznie niskie dochody pozyskiwane są z opłaty targowej (na 2023 r. w skali kraju zaplanowano z tego tytułu jedynie 127 mln zł) czy karty podatkowej (zaplanowane na 2023 r. 186 mln zł). Przede wszystkim jednak korekt wymaga podatek od nieruchomości. Fakt, że jego centralne elementy konstrukcyjne zostały pod koniec 2023 r. podważone przez Trybunał Konstytucyjny powinien stanowić asumpt do szerszej dyskusji na temat tego istotnego i zdecydowanie nie w pełni wykorzystywanego źródła dochodów samorządowych.





**Istotnej korekty wymaga podatek od nieruchomości, stanowiący najbardziej naturalną kategorię dochodów własnych gmin. Obecnie jest on symbolicznie niski dla mieszkańców, czyli tej kategorii podatników, dla której w pierwszej kolejności powstają gminne dobra publiczne. Trudno oczekiwać wysokiej jakości tych dóbr, jeśli ich beneficjenci w tak niewielkim stopniu dokładają się do ich finansowania.**

Uwagę warto zwrócić zwłaszcza na stawki w budynkach mieszkalnych. Obowiązująca w 2024 r. maksymalna stawka 1,15 zł za m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej oznacza, że za mieszkanie o powierzchni 50 m<sup>2</sup> gmina pobiera maksymalnie jedynie 57 zł tego podatku rocznie, a stawka ta obowiązuje zarówno w popegeerowskim bloku w małej miejscowości, jak i w centrum dużego miasta. Choć zatem podatek od nieruchomości stanowi najbardziej naturalną kategorię dochodów własnych gmin, pozostaje on symbolicznie niski dla mieszkańców, czyli tej kategorii podatników, dla której w pierwszej kolejności powstają gminne dobra publiczne. Trudno oczekiwać wysokiej jakości tych dóbr, jeśli ich beneficjenci w tak niewielkim stopniu dokładają się do ich finansowania. Mimo że bardzo niskie opodatkowanie budynków mieszkalnych idzie w parze z relatywnie wysokimi stawkami podatku od nieruchomości pobieranego od firm, również tutaj jedna maksymalna ustawowa stawka dla całego kraju oznacza, że jest ona taka sama w centrach dużych miast i na terenach wiejskich. Nie ma znaczenia, że dochodowość jednych i drugich – znajdująca pośrednie odzwierciedlenie w cenach nieruchomości – pozostaje z reguły wyraźnie inna, zwłaszcza w segmencie MŚP.

Ostatnia, piąta z wartych zasygnalizowania słabości obecnego systemu finansowania samorządu dotyczy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dokonane w 2023 r. zmiany legislacyjne – zwłaszcza wprowadzenie planów ogólnych, które mają zostać przyjęte przez wszystkie gminy do końca 2025 r. w miejsce studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – skoncentrowały uwagę władarzy i opinii publicznej na wyzwaniach dokumentacyjnych i związanych z nimi kosztach. Tymczasem dużo trudniejsza pod względem finansowym i wielokrotnie bardziej kosztowna jest realizacja aktu planistycznego: dokonanie wynikających z niego inwestycji publicznych. Brak adekwatnych środków finansowych powoduje, że w polskich warunkach przyjęcie planów miejscowych nie pociąga za sobą realizacji zamysłu przyświecającego decydom, podejmującym działania planistyczne. Zdezaktualizowane, wiążące akty planistyczne niejednokrotnie stanowią barierę rozwoju gmin.



**Ceny mieszkań rosną z powodu, m.in. niewystarczającego zasobu dobrze zlokalizowanych i uzbrojonych terenów, do którego obecna słabość planowania przestrzennego i brak środków na inwestycje celu publicznego jedynie się przyczyniają. Gorzej zaplanowana i niedoinwestowana infrastruktura towarzysząca zmniejsza funkcjonalność inwestycji i długofalowo zwiększa koszty ich eksploatacji.**

Działania planistyczne bardzo rzadko pociągają też za sobą pobór opłat planistycznych. Z reguły prowadzą natomiast do wysokich dodatkowych kosztów dla gmin, związanych z koniecznością pokrycia tzw. szkód planistycznych, czyli odszkodowań za spadek wartości nieruchomości, spowodowany działaniami planistycznymi. Stanowi to odprysk szerszego problemu – przerzucania na społeczności lokalne kosztów działalności deweloperskiej i braku finansowej odpowiedzialności mieszkańców bezpośrednio zyskujących

na inwestycjach towarzyszących za ich koszty. Propozycje rozwiązań – na przykład wprowadzenie opłat urbanistycznych w miejsce opłat planistycznych oraz opłat adiacenckich, i takie określenie zasad ich naliczania, by nie można było ich uniknąć – z reguły odrzucane są w oparciu o argument, że windowałyby ceny mieszkań. Pomija się przy tym fakt, że ceny mieszkań rosną z powodu, m.in. niewystarczającego zasobu dobrze zlokalizowanych i uzbrojonych terenów, do którego obecna słabość planowania przestrzennego i brak środków na inwestycje celu publicznego jedynie się przyczyniają. Gorzej zaplanowana i niedoinwestowana infrastruktura towarzysząca inwestycjom zmniejsza funkcjonalność i długofalowo zwiększa koszty ich eksploatacji. Ostatecznie więc stanowi dodatkowy koszt dla wszystkich.

Rozwiązanie najważniejszych problemów finansowych samorządu terytorialnego wymaga kompleksowych, wieloaspektowych zmian. Warto jednak dążyć do ich wypracowania, ponieważ stanowią one warunek zwiększenia tempa rozwoju lokalnego. Dla mieszkańców ma to szczególnie duże znaczenie, skoro działalność samorządowa bezpośrednio determinuje jakość życia społeczności lokalnych.

### O autorze

Prof. dr hab. **Dariusz Adamski** – profesor prawa, kierownik Zakładu Europejskiego Prawa Zarządzania Gospodarczego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Dyrektor Instytutu Finansów przy Ministerstwie Finansów, stypendysta Fundacji Fulbrighta na Uniwersytecie Harvarda, stypendysta Europejskiego Banku Centralnego Fernand Braudel Fellow w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji.



K O N G R E S  
OBYWATELSKI

# POMORSKI THINKLETTER

w liczbach:



**15**  
numerów



ponad  
**400**  
autorów



blisko  
**2300**  
stron publikacji



ponad  
**58 200**  
widzów debat wideo



blisko  
**76 000**  
dedykowanych  
wysyłek e-mail



blisko  
**215 000**  
odbiorców uzyskanych  
poprzez kanały  
naszych autorów  
i instytucjonalnych  
partnerów



Cieszę się, że w 2020 roku zaufaliśmy Instytutowi Badań nad Gospodarką Rynkową, który zaproponował, by w miejsce Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego, odwołanego z powodu pandemii, zacząć wydawać „Pomorski Thinkletter” i organizować debaty online. Ta decyzja wydała dobre i obfite owoce. Jesteśmy dumni, że możemy być strategicznym partnerem tego kwartalnika.

### **Mieczysław Struk**

Marszałek Województwa Pomorskiego



Łączy nas to, co dzielimy ze sobą. „Pomorski Thinkletter” zaprasza nas do dzielenia się tym, czym dzielić się najtrudniej – opiniami, przemyśleniami, naszymi różnymi perspektywami postrzegania świata. Dzięki atmosferze wzajemnego szacunku, otwartości i zrozumienia oraz dbałości o kulturę języka, to wymagające zadanie, okazuje się możliwe, przyjemne i inspirujące.

### **prof. Jerzy Bralczyk**

Uniwersytet Warszawski



„Pomorski Thinkletter” należy zaliczyć do nielicznych już ośrodków idei, które patrzą na wyzwania stojące przed Polską i Polakami z perspektywy dobra wspólnego i troski o państwo.

Publikacje z tej serii nie są jednak „zestawem gotowych rekomendacji” czy kolejnym wycinkowym raportem – traktują czytelnika po partnersku. Asystują na drodze do prawdy oraz prowadzą ku „istocie rzeczy” – nie narzucając jednej interpretacji świata.

### **Anna Streżyńska**

ekspert rynku ICT,  
Minister Cyfryzacji w latach 2015-2018,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego



„Pomorski Thinkletter” przez trzy lata swojego istnienia stał się ważnym forum prezentowania myśli, które zgodnie z założycielskimi tezami skupiają się na budowaniu pomostów między przedstawicielami różnych sektorów i branż reprezentujących również przeciwstawne opcje polityczne, często bardzo spolaryzowane. To ewenement na polskim rynku wydawniczym udowadniający, że osiągnięcie wspólnych celów jest możliwe we współpracy i dialogu. W świecie, w którym jakość przestała być priorytetem, kwartalnik wyróżnia się w sposób znaczący poziomem artykułów oraz prowadzonych na jego łamach dyskusji. Jestem dumna, że po raz kolejny w historii wiatr zmian powiał od morza...

### **Aleksandra Dulciewicz**

Prezydent Gdańska



Bardzo cenię wydawany w Gdańsku „Pomorski Thinkletter” jako ważne miejsce debaty publicznej w Polsce. Na najwyższe uznanie zasługuje jego dojrzałość i otwartość na różne środowiska ideowe i zawodowe, na różne pokolenia, na różne perspektywy i wrażliwości terytorialne. Polska potrzebuje tego rodzaju „hubu komunikacyjnego”, by wydobywać z siebie mądrość zbiorową służącą dobremu zrozumieniu współczesnych wyzwań i nowego wspólnego kierunku oraz woli by im sprostać. „Pomorski Thinkletter” to kwartalnik wart dostrzeżenia, czytania i wspierania.

### **prof. Jerzy Buzek**

Posel do Parlamentu Europejskiego, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2009-2012,  
Prezes Rady Ministrów w latach 1997-2001

Pomorski Thinkletter nr 4(15)/2023

## Druaga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?

Co nowe, „zielone” reguły gry UE oznaczają dla polskich przedsiębiorstw?

Jak się odnaleźć w sytuacji geopolitycznych pęknięć?

Na czym polega technologiczno-cyfrowa zmiana: z AI na czele?

Jak będzie wyglądał przemysł kolejnej generacji?

Centrum czy peryferie – co wybieramy?

Pomorski Thinkletter nr 3(14)/2023

## Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji

Globalna perspektywa żywnościowa – czy powinniśmy się bać?

Polskie rolnictwo wobec integracji Ukrainy z UE

Jak rozwijać sektor z troską o klimat i środowisko?

Modernizacja rolnictwa i wsi – jakie kierunki?

Woda, ziemia i bioróżnorodność – jak zadbać o kluczowe zasoby?

Pomorski Thinkletter nr 2(13)/2023

## Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?

Dlaczego regiony są kluczem do drugiej fali modernizacji Polski?

Jak połączyć zieloną transformację z transformacją instytucjonalno-kulturową?

Nowa geografia rozwoju regionalnego – jakie siły napędowe i kierunki?

Dlaczego musimy połączyć planowanie przestrzenne z rozwojem gospodarczym?

Jak budować siłę kapitałową regionów?

Pomorski Thinkletter nr 1(12)/2023

## Zielona transformacja i rozwój miast

Niezależność energetyczna miast – jak ją tworzyć?

Dlaczego bez modernizacji budynków nie będzie zielonej transformacji?

Zurbanizowany ślad węglowy – jak go redukować?

Co ze strategią rozwoju w niestabilnych czasach?

Czego możemy się nauczyć od mniejszych ośrodków?

Jak wzmacniać wspólnotowość miejską?

Pomorski Thinkletter nr 4(11)/2022

## Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?

Wielka geostrategiczna szachownica – jak ją czytać?

Czy czeka nas deglobalizacja, reglobalizacja, a może podział na „dwa światy”?

Jak zmiany kulturowe, wędrowni ludów i powszechna cyfryzacja przeformatują świat?

Na czym polega gra o surowce przemysłu przyszłości?

Co powinna zrobić Europa, by stawić czoła transformującej się globalizacji?

Czy międzynarodowe przetarasowania mogą być szansą dla Polski?

Pomorski Thinkletter nr 3(10)/2022

## Zielona transformacja polskiego rolnictwa – sens, filozofia i drogi do celu

Jak wytywić wciąż rosnącą populację świata, nie doprowadzając do kryzysu klimatycznego?

Czy konieczna jest zmiana naszych stylów życia, wzorów produkcji i konsumpcji?

Sztuczna inteligencja, mapowanie GPS i farmy wertykalne – jaki potencjał tkwi w nowych technologiach?

Co dalej ze Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej?

Czy duże rozdrobnienie polskich gospodarstw jest rzeczywistą barierą rozwojową?

Kim – tak naprawdę – jest polski rolnik i jak wzmocnić jego pozycję w systemie żywnościowym?

Pomorski Thinkletter nr 2(9)/2022

## Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości

Na jakie wyzwania muszą znaleźć odpowiedź samorządy wojewódzkie w turbulencyjnych czasach?

Co dla polskich regionów oznacza wojna w Ukrainie?

Jakie zmiany przyniosą depopulacja i migracje?

Dlaczego i w którą stronę ewoluje polityka UE wobec regionów?

Czy transformacja energetyczno-klimatyczna może być szansą wyłobicia się na podmiotywoj rozwój?

Pomorski Thinkletter nr 1(8)/2022

## Jaka logika rozwoju miast?

Nowy metabolizm miast – jak odpowiedzieć na wyzwania zielonej transformacji?

„Zatrzymać człowieka – ruszyć towary” – co spowoduje przewrót kopernikański w miejskiej mobilności i logistyce?

Technologizacja i wirtualizacja życia, rozrywki i pracy (AR, VR) – jak wpłyną na rozwój miast?

Demografia i migracja – w jaki sposób rozumieć nowe trendy i właściwie reagować?

Jakie „RAZEM” w miastach? Czy lokalność i sąsiedztwo mogą odegrać ważną rolę?

Pomorski Thinkletter 4 (7) 2021

## Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?

- Jak daleko sięga władza sztucznej inteligencji i algorytmów? W jakich obszarach są one obecne? Na ile jest to oczywiste, a na ile zaskakujące?
- Czy podmiotowość jest niezbywalnym atrybutem naszego człowieczeństwa? A może jesteśmy gotowi z niej zrezygnować w imię poczucia bezpieczeństwa, wygodę życia czy optymalizacji naszych wyborów przy użyciu algorytmów AI?
- Jak korzystać z dobrodziejstw technologii, zachowując jednocześnie nasze wartości i minimalizując ryzyka związane z cyfrową rewolucją?

Pomorski Thinkletter 3 (6) 2021

## Sens i drogi do Zielonego Ładu

- Jaka jest filozofia i sens Europejskiego Zielonego Ładu? Na ile jest to jedynie polityka ekologiczna, a na ile strategia wielkiej społeczno-gospodarczej transformacji? W jaki sposób powinna się względem niej pożygnąć Polska?
- Jak rozległa i głęboka będzie zielona transformacja? Kogo dotyczy w największym stopniu? Jakie będą główne źródła presji dekarbonizacyjnej?
- W jaki sposób Europejski Zielony Ład wpłynie na rozwój Pomorza? W których obszarach zrodzi dla nas największe szanse? Czy nasz region ma potencjał, by stać się polskim liderem dekarbonizacji?

Pomorski Thinkletter 2 (5) 2021

## Drogi do innowacyjnych regionów i Polski

- Jaka jest dziś stawka globalnego wyścigu technologicznego? Co może zrobić Unia Europejska, by dogonić uciekające Stany Zjednoczone i Chiny?
- W jaki sposób powinniśmy tworzyć i wspierać w Polsce rozwój środowisk sprzyjających tworzeniu innowacji, w których następuje naturalna i spontaniczna wymiana pomysłów, koncepcji i idei?
- Dlaczego polskie regiony – chcąc dołączyć do najwyższej rozwiniętej w Europie – muszą przeobrazić się z następców w pionierów, kreujących nowe drogi rozwoju?

Pomorski Thinkletter 1 (4) 2021

## Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski

Czy sąsiedztwo i lokalność mogą być dziś dla nas...

- przeobrażeniem nowego ładu i nowej nadziei?
- miejscami wykonywania się nowych wzorów komunikacji i praktykowania podziałów generacyjnych przez spory ideologiczne „wielkiej polityki”?
- formą terapii, ochroną przed skutkami niepełności i chaosu współczesnego świata?
- przeciwwagą dla uniformizującego i standaryzującego wpływu globalizacji?

Pomorski Thinkletter 1 (4) 2021

## Idee dla Pomorza thinkletter regionalny

### Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu

- Co tak naprawdę kryje się pod hasłem Europejskiego Zielonego Ładu i co to oznacza dla gospodarki, regionów oraz miast?
- Dlaczego wdrażanie nowej unijnej strategii może być szczególnie skuteczne na poziomie regionalnym oraz lokalnym?
- W jaki sposób samorząd może budować Zielony Ład razem i w zgodnym partnerstwie z mieszkańcami?
- Jakie są obecnie największe potrzeby Pomorza w kontekście działań klimatyczno-środowiskowych?

Pomorski Thinkletter 1 (4) 2021

## Idee dla Pomorza thinkletter regionalny

### Stawka i oblicza cyfryzacji

- Jaka jest rzeczywista stawka cyfryzacji polskich przedsiębiorstw, samorządów i administracji? Czy i w jaki sposób nasz region kulturowo-mentalnie zwerfykuje ten proces?
- Dlaczego nawet najbardziej posunięta digitalizacja pojedynczej firmy czy urzędu nie wystarczy i konieczne jest szersze – kompleksowe i otoczeniowe – ucyfrowienie sieciowo?
- Jak dziś wygląda transformacja technologiczno-cyfrowa małych i średnich przedsiębiorstw z Pomorza?

Pomorski thinkletter

## Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych

- Czy miasta powinny się coraz bardziej rozprzecznić (teoretycznie: warunki dystansu społecznego, czy też mocniej kondensować walcząc o niższą emisję i niższe koszty funkcjonowania)?
- Czy czeka nas era „miast piętnastominutowych”, w których życie prywatne i zawodowe mieszkańców koncentruje się wewnątrz dzielnicy?
- Czy zbliża się koniec wielkich galerii handlowych, rozbudowanych systemów transportowych i centrów miast jakichś innych?
- Czy telepraca przyspieszy proces kurczenia się miast?



POMORSKI  
KONGRES  
OBYWATELSKI

**Pomorski Thinkletter** to nowy jakościowo **hub komunikacyjny** wokół wyzwań rozwojowych Pomorza i Polski zainicjowany oraz wydawany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (z siedzibą w Gdańsku) w ramach Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego.

Zależy nam, aby Pomorski Thinkletter był przestrzenią skupiającą przedstawicieli różnych sektorów i branż – zarówno osoby zaangażowane społecznie, jak i sektor nauki, biznesu czy administracji. Chcemy aby była to agora wielostronnej dyskusji, wymiany doświadczeń oraz uspoźniania perspektyw.

Zachęcamy do **zapisania się do grona stałych odbiorców**, aby informację o nowych wydaniach otrzymywać bezpośrednio na adres e-mail. Subskrypcja jest **bezpłatna**.

**Dotychczas opublikowane numery:**

- 4/2023 **Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?**
- 3/2023 **Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji**
- 2/2023 **Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?**
- 1/2023 **Zielona transformacja i rozwój miast**
- 4/2022 **Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?**
- 3/2022 **Zielona transformacja polskiego rolnictwa – sens, filozofia i drogi do celu**
- 2/2022 **Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości**
- 1/2022 **Jaka logika rozwoju miast?**
- 4/2021 **Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?**
- 3/2021 **Sens i drogi do Zielonego Ładu**
- 2/2021 **Drogi do innowacyjnych regionów i Polski**
- 1/2021 **Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski**
- 3/2020 **Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu**
- 2/2020 **Stawka i oblicza cyfryzacji**
- 1/2020 **Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych**

Wszystkie numery w wygodnym formacie PDF można pobrać na stronie [www.kongresobywatelski.pl](http://www.kongresobywatelski.pl)