



RAPORT SAMORZĄD

Pomiędzy nadzwyczajnymi
zadaniami a ograniczonymi
możliwościami – samorząd
terytorialny w czasie pandemii

**Fun
dacja
gap**

FUNDACJA
GOSPODARKI
I ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ



**open
eyes
economy
summit**

Marcin Bazylak
prof. dr hab. Paweł Churski
Agnieszka Dawydzik
dr Rafał Dutkiewicz
Joanna Erbel
prof. dr hab. Jerzy Hausner
Adam Korta
Grzegorz Kubalski
dr Michał Kudłacz
prof. UW r dr hab. Andrzej Łoś
prof. dr hab. Krzysztof Szałucki
Benedykt Węgrzyn
dr Michał Wolański
prof. UEK dr hab. Igor Zachariasz



RAPORT SAMORZĄD



RAPORT SAMORZĄD

Pomiędzy nadzwyczajnymi
zadaniami a ograniczonymi
możliwościami – samorząd
terytorialny w czasie pandemii



Marcin Bazylak
prof. dr hab. Paweł Churski
Agnieszka Dawydzik
dr Rafał Dutkiewicz
Joanna Erbel
prof. dr hab. Jerzy Hausner
Adam Korta
Grzegorz Kubalski
dr Michał Kudłacz
prof. UW dr hab. Andrzej Łoś
prof. dr hab. Krzysztof Szałucki
Benedykt Węgrzyn
dr Michał Wolański
prof. UEK dr hab. Igor Zachariasz



Spis treści

9		Wstęp
13		Finanse samorządowe <i>Dochody własne</i> <i>Subwencja ogólna</i> <i>Dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.</i>
25		Oświata
29		Działalność kulturalna
33		Pomoc społeczna
37		Partycypacja i komunikacja społeczna
43		Lokalny rynek pracy
49		Investycje komunalne i przedsiębiorczość lokalna
55		Mieszkalnictwo
59		Transport publiczny
63		Końcowe refleksje

Wstęp

W ramach Open Eyes Economy Summit, przedsięwzięcia Fundacji GAP, w marcu bieżącego roku zainicjowane zostały prace ośmiu eksperckich zespołów. Ich zadaniem było wskazywanie najważniejszych i najpilniejszych problemów, które pojawiały się w związku z pandemią COVID-19 w różnych dziedzinach życia oraz rekomendowanie konkretnych działań. Opracowania, pełniące funkcję alertów i tak właśnie nazwane, publikowane były zwykle raz w tygodniu (wszystkie *Alerty* są dostępne na stronie www.oees.pl/dobrzewiedziec).

Zespół *Alertu Samorządowego* przygotował 12 opracowań:

1. Samorząd to nie urząd, a wspólnota mieszkańców
2. Pomoc społeczna w czasie epidemii – jak zadbać o odporność społeczną i respektowanie zasady pomocniczości
3. Jak uruchomić oświatę
4. Mobilność mieszkańców w czasie pandemii
5. Gospodarowanie wodą w samorządzie terytorialnym
6. Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w czasie epidemii i po
7. Lokalny rynek pracy w czasie i po pandemii COVID-19
8. Inwestycje komunalne i ich finansowanie
9. Dobrze gospodarować przestrzenią
10. Działalność kulturalna w gminach i powiatach
11. Mieszkalnictwo
12. Finanse samorządów



Celem *Alertów Samorządowych* było zidentyfikowanie najważniejszych doraźnych wyzwań, przed którymi stanął samorząd terytorialny w Polsce w warunkach pandemii COVID-19. Zawarte zostały w nich rekomendacje dla administracji rządowej, samorządowców, przedsiębiorców i mieszkańców wskazujące na potrzeby i możliwości optymalizacji funkcjonowania społeczności lokalnych. Podkreślono w nich podstawowe znaczenie samorządności terytorialnej w skutecznym ograniczaniu negatywnych następstw ekonomicznych i społecznych pandemii COVID-19. Pierwszy *Alert Samorządowy*¹ rozpoczęliśmy konstatacją, która po pół roku jest jeszcze bardziej aktualna: *W obecnie obowiązującym modelu państwa to administracja samorządowa odpowiada za świadczenie większości usług publicznych i jako taka jest na pierwszej linii kontaktu z obywatelami. To od jej sprawności i możliwości działania zależy obecnie los obywateli i lokalnych wspólnot. Niestety, uprzednie i obecne działania rządu i administracji rządowej nie wzmacniają samorządności terytorialnej, a ją podmywają i systematycznie osłabiają.*

Raport, który przedstawiamy, jest ogólniejszym spojrzeniem na samorządność jako wspólnotę mieszkańców, a nie syntetycznym powtórzeniem wcześniejszych spostrzeżeń i zaleceń zwartych w *Alertach*. Część rekomendacji dotyczy bieżącej, pandemicznej perspektywy, inne – działań, które są potrzebne bez względu na rozwój epidemii. Niekiedy – jak w przypadku finansów – zmiany i decyzje niezbędne są natychmiast, bez względu na to, czy patrzymy z perspektywy obecnej, czy myślimy o przyszłości.

Przesłanie Raportu wynika z przekonania, że pandemia uwypukliła mankamenty samorządności terytorialnej oraz pokazała braki w spójnym komunikowaniu się i działaniu władzy centralnej i samorządowej. Standardowe zachowanie władzy centralnej (politycznej) to brak konsultacji społecznych (w tym brak rozmów z samorządami) oraz nieliczenie się z konsekwencjami społecznymi i finansowymi podjętych działań.

Doświadczenia kilku miesięcy kwarantanny, zamknięcia firm, instytucji i szkół czy ograniczeń w dostępie do służby zdrowia można zbagatelizować

(przemilczeć) lub spożytkować, wyciągając z nich wnioski i wprowadzając zmiany. Dlatego powstał ten *Raport*, który, mamy nadzieję, stanie się przyczynkiem do dyskusji na temat kondycji samorządności i efektywności władzy lokalnej. Jest przeznaczony, tak jak *Alerty*, dla administracji rządowej, samorządowców, przedsiębiorców, a nawet mieszkańców, by zastanowić się, co można i trzeba zrobić, by przywrócić samorządności wspólnotowość, ale też zapewnić jej stabilność finansową i decyzyjną.

¹ *Alert Samorządowy 1. Samorząd to nie urząd, a wspólnota mieszkańców*; www.oees.pl/dobrzewiedziec

Finanse samorządowe

Rząd przedstawił właśnie propozycję nowelizacji budżetu na rok 2021. Nie zaproponowano w niej wzrostu subwencji dla samorządów. Oznacza to, iż zapas finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) staje się coraz bardziej realna, a standard usług społecznych zostanie obniżony.

Z projektu budżetu na przyszły rok wynika, że pula pieniędzy, którą dostaną samorządy, rosnać będzie przede wszystkim nominalnie. Z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2021² wynika, że dochody państwa wzrosną nominalnie o 1,3 proc. w stosunku do roku 2020, ale realnie spadną o pół pkt proc. Z prognozy rządowej przedstawionej w uzasadnieniu wynika również, że dochody podatkowe realnie wzrosną w 2021 o 3,5 proc.

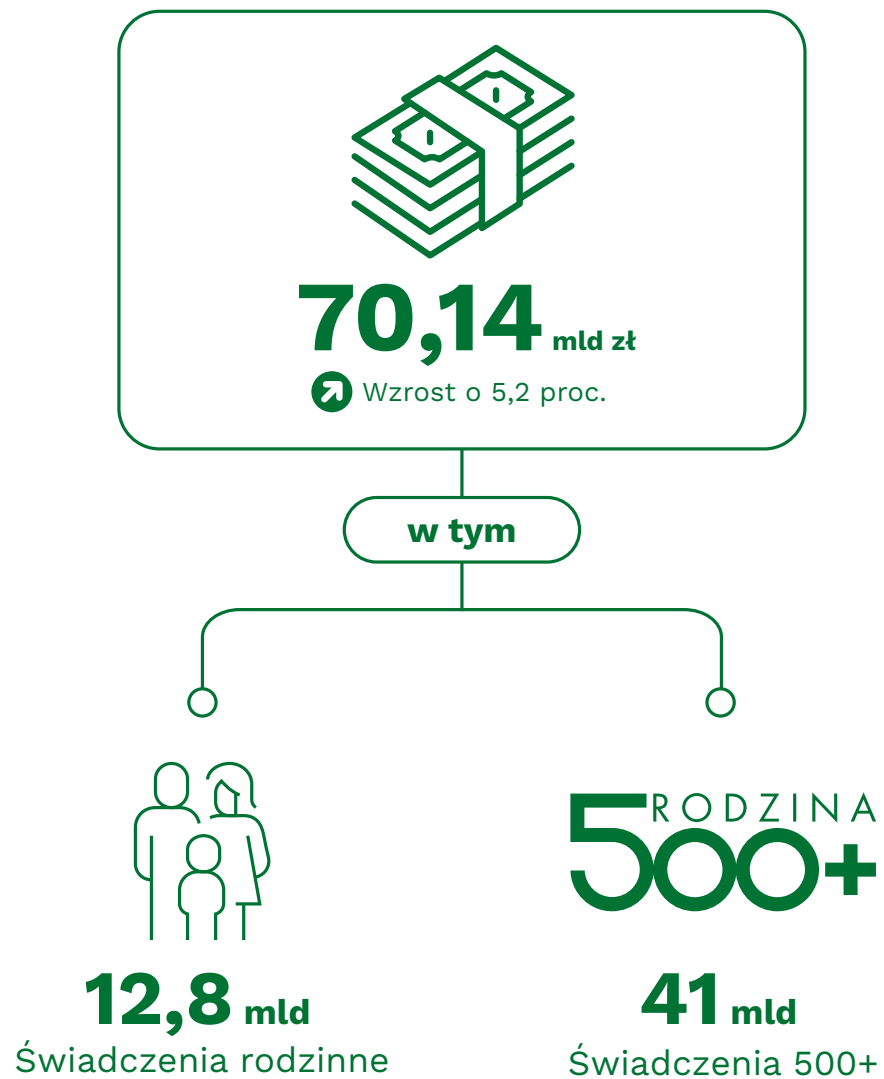
Subwencje ogólne dla JST mają wynieść 70,14 mld zł, czyli o 5,2 proc. więcej, niż zaplanowano w budżecie na 2020 rok, z 64,27 mld zł dotacji 41 mld zł przeznaczonych jest na wypłatę świadczenia 500+, a kolejne 12,8 mld zł na wypłatę różnego typu świadczeń rodzinnych.

Związek Powiatów Polskich opublikował raport *Sytuacja finansowa powiatów i miast na prawach powiatu w związku z COVID-19 na przykładzie wpływów z PIT*³. Wynika z niego, że kwota spadku wpływów

² <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-rds2>

³ <https://www.zpp.pl/storage/files/2020-08//ffa04c677e07a08cadbab1665df13fb45278.pdf>

Subwencje ogólne dla JST w 2021 roku (projekt)

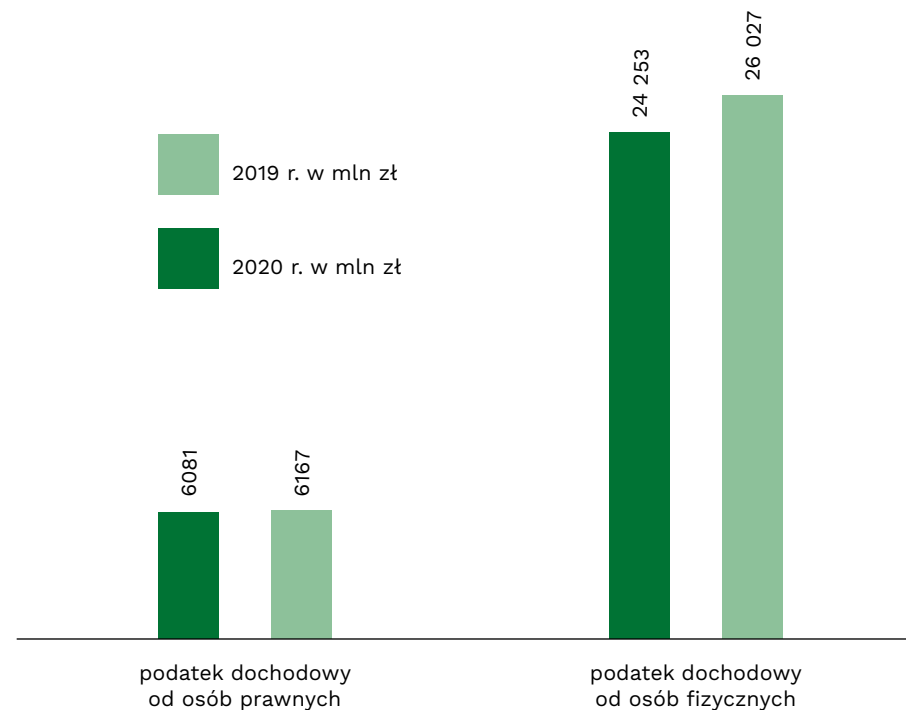


Źródło: Projekt ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 26 sierpnia 2020 r.



z podatku PIT w I półroczu roku 2020 w stosunku do I półrocza roku 2019 dla wszystkich powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu wyniosła ponad 1 mld zł, czyli ponad 7,37 proc. Spadek jest efektem obniżenia wpływów wskutek pandemii, ale także zeszłorocznej decyzji rządu o obniżeniu stawek PIT (z 18 do 17 proc.) oraz wprowadzeniu zerowego PIT-u dla osób poniżej 26. roku życia, bez zmiany sposobu wsparcia finansowego samorządów. Decyzję tę rząd podjął bez konsultacji ze stroną samorządową. Podobnie w projekcie rozporządzenia Ministerstwa

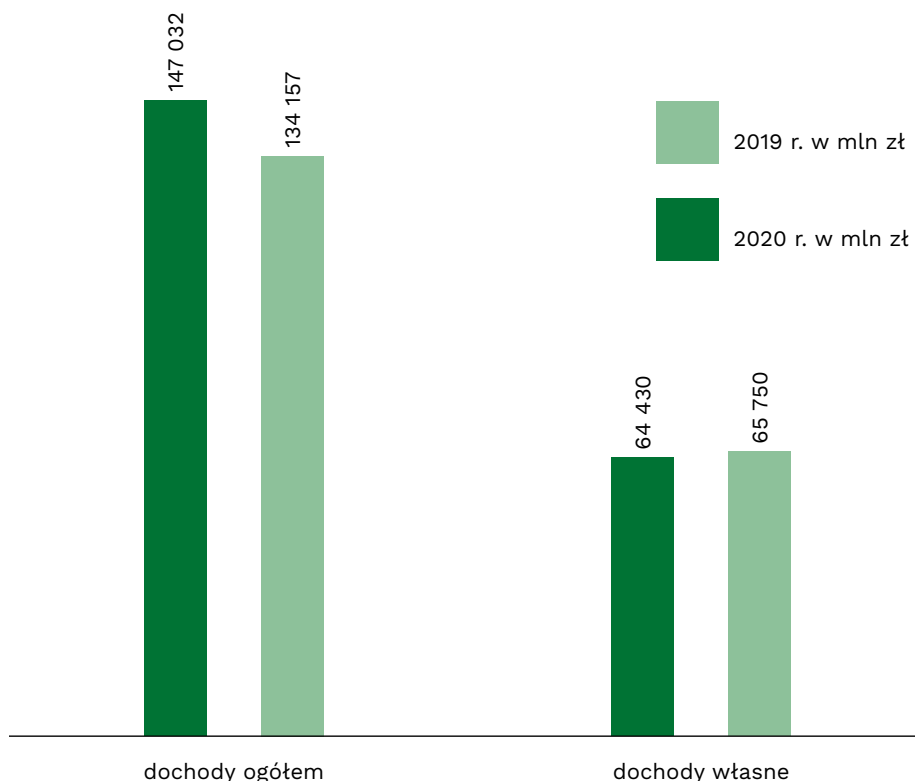
Dochody JST z podatków PIT i CIT w pierwszym półroczu 2020 roku w porównaniu do 2019 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów



Dochody JST w pierwszym półroczu 2020 roku w porównaniu do 2019 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów

Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴ na temat wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku 2021 (2800 zł brutto) napisano, iż finansowanie podwyżek w samorządowych jednostkach budżetowych odbędzie się w ramach środków pozostających w dyspozycji pracodawców.

Sytuacja finansowa JST staje się coraz bardziej dramatyczna. Wpływają na nią trzy czynniki:

⁴ <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12337150>

- finansowanie samorządów od początku ich istnienia planowano „niedomiarowo”;
- działania władz centralnych, które skutkują systematyczną erozją zdolności JST do finansowania istotnych zadań publicznych⁵;
- związany z pandemią spadek dochodów budżetowych, a tym samym zmniejszenie dochodów JST.

Na to nałożyły się nadzwyczajne wydatki na zapewnienie bezpieczeństwa epidemicznego, w tym na spełnienie specjalnych warunków sanitarnych pozwalających na powrót uczniów do szkół. Ważne jest również to, iż JST są wciąż obciążane wydatkami na realizację szerokiego programu inwestycyjnego. Nie można go ograniczyć lub wstrzymać zarówno z uwagi na zaciągnięte zobowiązania, jak i ze względu na potrzebę ustabilizowania sytuacji na rynku pracy.

Samorządy powinny same spróbować jak najskuteczniej zaadaptować się do bieżącej katastrofy finansowej. Mogą to zrobić przez:

- analizę i korektę wieloletnich planów inwestycyjnych pod względem możliwości ich realizacji, przy niezmienniej priorytetyzacji działań poprawiających warunki dla rozwoju zrównoważonego w sferze środowiskowej, społecznej i ekonomicznej;
 - poszukiwanie nowych źródeł przychodów, w tym z emisji obligacji komunalnych.
- Rząd powinien zaś:
- zwiększyć nakłady budżetu centralnego na ochronę zdrowia zabezpieczające sprawne funkcjonowanie systemu w czasie pandemii i po niej;
 - odczuwalnie zwiększyć nakłady budżetu centralnego na edukację.

Bez tych działań wyraźnie pogorszy się jakość usług publicznych, a w przypadku zwiększenia zachorowalności na COVID-19 staniemy wobec klęski społecznej. **Kryzys społeczny jest równie niebezpieczny jak kryzys gospodarczy, zdaje się jednak, że rząd nie zastanawia się nad jego możliwymi konsekwencjami⁶.**

⁵ Obecny rząd jest rekordzistą w takim sposobie funkcjonowania, równocześnie redukując dochody samorządów poprzez arbitralnie wprowadzane zmiany w systemie podatkowym.

⁶ Alert Społeczny 2. Czeka nas zmierzenie się z dwoma kryzysami: ekonomicznym i społecznym www.oees.pl/dobrzewiedziec

Sytuacja finansowa JST staje się coraz bardziej dramatyczna.

To, co dzieje się w tym roku, jest kolejnym dowodem na to, iż konieczna jest przebudowa systemu dochodów JST. Postulaty odnoszące się do doraźnych i systemowych zmian w sferze finansów samorządów muszą być stawiane kategorycznie, a ich spełnienie jest kryterium politycznej odpowiedzialności.

Dochody własne

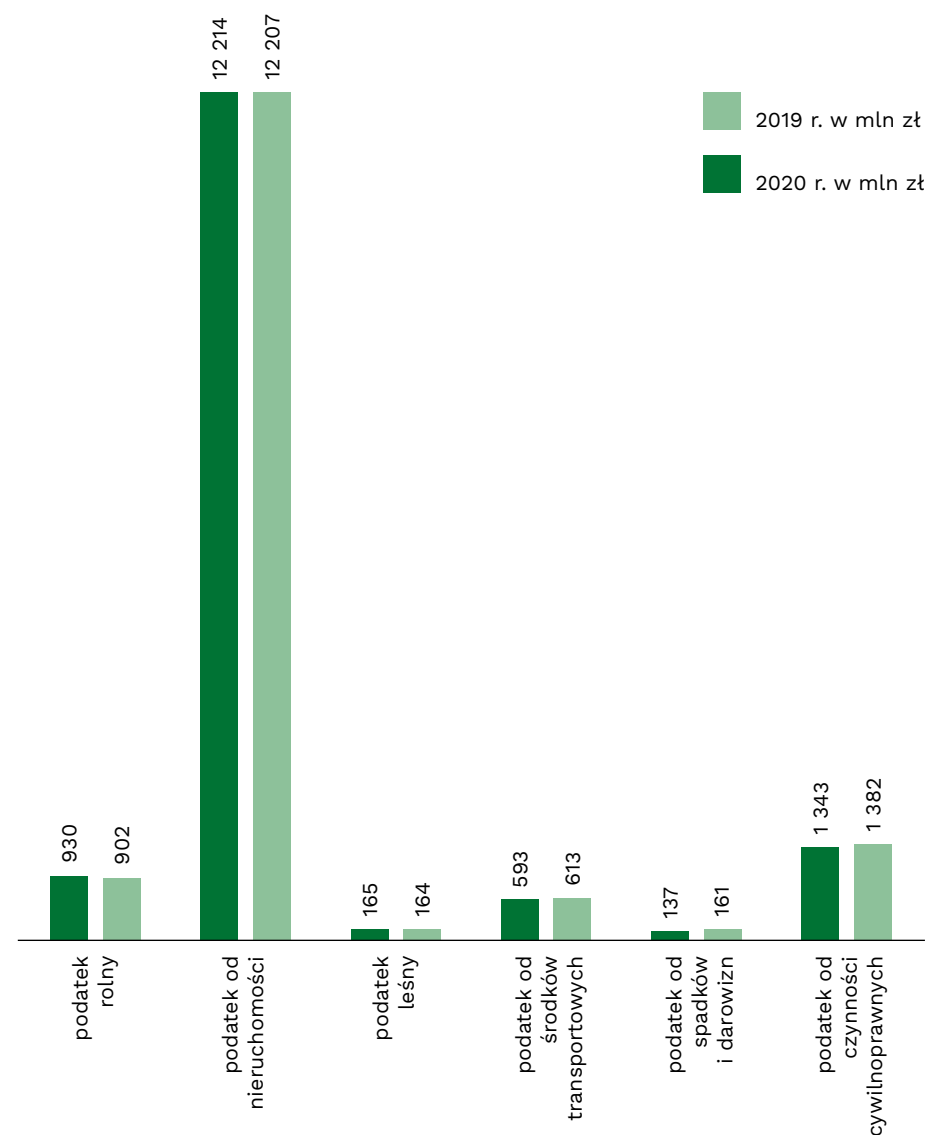
I. Podatki i opłaty lokalne:

1. Podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny

W miejsce dotychczasowych trzech podatków należy wprowadzić ujednolicony podatek gruntowy. Ze względu na niechęć obywateli do podatku katastralnego trudno jest zakładać, że nowy podatek gruntowy byłby typowym podatkiem *ad valorem*. Jako minimum należy postulować:

- uzależnienie maksymalnej wysokości podatku od lokalizacji nieruchomości (zróżnicowanie co najmniej międzywojewódzkie oraz pomiędzy stolicą województwa a jego resztą);
- uzależnienie maksymalnej wysokości podatku od dostępu poszczególnych nieruchomości do mediów (np. nieruchomości mające dostęp do wodociągu czy kanalizacji będą potencjalnie płaciły wyższy podatek);
- opodatkowanie gruntów niezabudowanych w zależności od ich przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obecnie mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją, w której właściciele gruntów walczą o zmianę ich przeznaczenia z rolnych na budowlane, po czym grunty traktują jako kapitał, płacąc podatek rolny (albo – przy niskich klasach bonitacyjnych – nie płacąc);
- podwyższenie stawek podatku od nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe z wprowadzeniem ulgi podatkowej dla miejsca zamieszkania. Nieuzasadnione jest utrzymywanie preferencyjnych stawek w sytuacji, gdy dana osoba ma kilka mieszkań;
- uporządkowanie sytuacji ogrodów przydomowych. W obecnym stanie prawnym bardzo często są one kwalifikowane jako użytek rolny i objęte podatkiem rolnym, nie zaś podatkiem od nieruchomości.

Dochody JST z podatków w pierwszym półroczu 2020 roku w porównaniu do 2019 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów

2. Renta planistyczna i opłaty adiacenckie

W miejsce dotychczas istniejących opłat należy wprowadzić jednolitą opłatę urbanistyczną, która umożliwiłaby wybudowanie niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej. Opłata taka byłaby należna z chwilą uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zabezpieczana hipoteką na poszczególnych nieruchomościach. Do czasu eliminacji z prawa decyzji o warunkach zabudowy opłata urbanistyczna byłaby należna w przypadku wydania dla danej nieruchomości pozwolenia na budowę opartego na decyzji o warunkach zabudowy.

Dochody JST z opłat skarbowych w pierwszym półroczu 2020 roku w porównaniu do 2019 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów

20

3. Opłata skarbowa

Konieczna jest zmiana zasady, zgodnie z którą opłata skarbowa jest zawsze dochodem gminy. Należy ją uznać za dochód podmiotu, w związku z którym jest naliczana (w przypadku opłaty od czynności urzędowych)⁷.

Udział w podatku PIT należy zamienić na samodzielne podatki przypadające poszczególnym JST. Będzie to miało walor edukacyjny, ale zlikwiduje możliwość decydowania przez rząd o wprowadzaniu ulg na poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tego źródła.

Subwencja ogólna

I. Część oświatowa

Należy zmienić system z opartego na podziale z góry ustalonej według wybranych kryteriów kwoty na taki, w którym subwencja naliczana jest na podstawie rzeczywistych kosztów realizacji zadań oświatowych. Tej zmianie musi towarzyszyć ustalenie zakresu odpowiedzialności państwa i JST za realizację zadań edukacyjnych. Niedopuszczalne są sytuacje, w których rząd ustala z nauczycielami podwyżkę ich wynagrodzeń, a konsekwencje finansowe tej zmiany przerzuca choćby w części na jednostki samorządu terytorialnego.

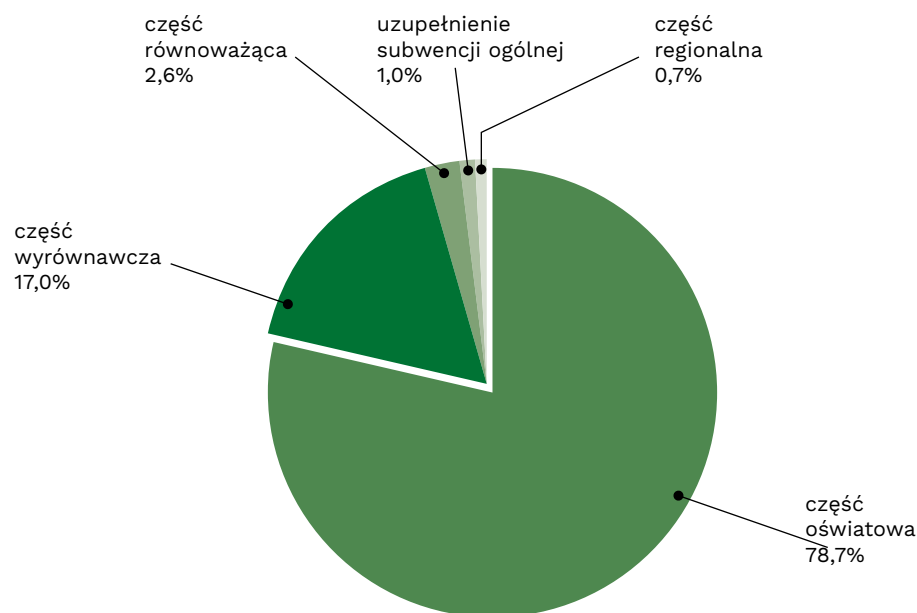
II. Część równoważąca/regionalna

O reformie „janosikowego” mówi się już od lat, ale ze względu na mechanizmy polityczne nie udaje się jej przeprowadzić (duże sumy wpłaca relatywnie mała liczba jednostek, podczas gdy duża liczba jednostek otrzymuje niewielkie kwoty; oznacza to, że istnieje zdecydowana przewaga liczbowa beneficjentów nad płacącymi). Zmiany są jednak konieczne. Należy przyjąć, że część równoważąca/regionalna powinna służyć celom rozwojowym, a nie wydatkom bieżącym. Pieniądze pochodzące z wpłat powinny być zatem rozdzielane w trybie konkursowym

⁷ Jeśli opłata skarbowa jest wnoszona w związku z czynnością urzędową np. w województwie samorządowym (albo i administracji rządowej), to i tak jest dochodem gminy.

21

Dochody JST z subwencji w pierwszym półroczu 2020 roku w proc.



Źródło: Ministerstwo Finansów

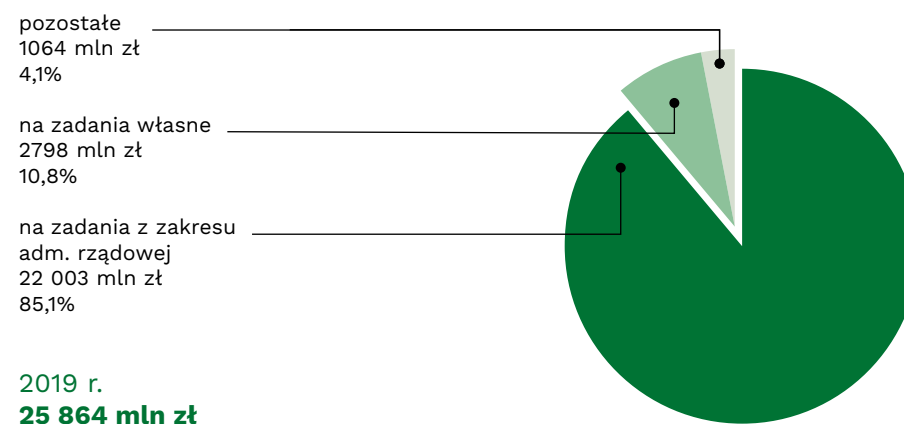
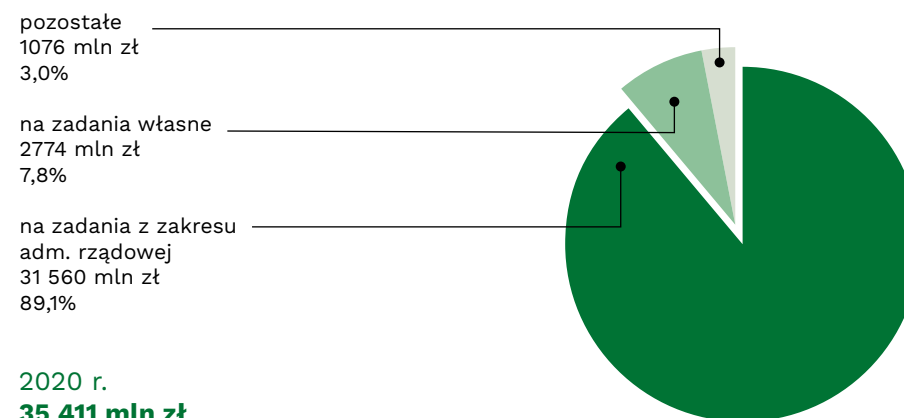
wśród samorządów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji finansowej. Sytuację tę należy przy tym oceniać kompleksowo, a nie jedynie poprzez poziom dochodów podatkowych.

Dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej

Należy wprowadzić mechanizmy gwarantujące JST, że dostaną tyle pieniędzy, ile kosztują je zadania zlecone. Punktem wyjścia może być dopuszczenie, by w ramach budżetu możliwe było uwzględnianie

w odpowiednim miejscu klasyfikacji środków własnych wydatkowanych na realizację zadań zleconych.

Dochody JST z dotacji w pierwszym półroczu 2020 i 2019 roku



Źródło: Ministerstwo Finansów

Oświata

Przywrócenie działalności oświaty to logistycznie i kosztowo bardzo trudne zadanie. Na samorzady i dyrektorów szkół spadł obowiązek zapewnienia filtrów bezpieczeństwa sanitarnego. Konsekwencją ich realizacji są dodatkowe potrzeby kadrowe i koszty. Utrzymanie oświaty najbardziej obciąża budżety gmin i ogranicza wszelkie inne możliwości działania. O potrzebie zwiększenia subwencji oświatowej napisali eksperci współpracujący z OEES w *Raporcie Edukacja. Między pandemią COVID-19 a edukacją przyszłości*⁸. Zawarli tam też koncepcję całościowych zmian w oświacie i w szkolnictwie wyższym. Zgadza się z ich propozycjami, jednak zwracamy uwagę na konsekwencje, które wynikają z nich dla JST jako organów prowadzących szkoły. Naszym zdaniem jeśli oświata nie stanie się przedmiotem zintegrowanych planów (krajowego oraz samorządowych), nie uda się uzyskać równowagi w wielu innych dziedzinach życia zbiorowego. Czas najwyższy zakończyć nieustanne zmienianie systemu edukacji, które wynika z doraźnych celów politycznych, a nie jest podyktowane długofalowymi względami merytorycznymi.

Na samorzady i dyrektorów szkół spadł obowiązek zapewnienia filtrów bezpieczeństwa sanitarnego. Konsekwencją ich realizacji są dodatkowe potrzeby kadrowe i koszty.

⁸ *Raport Edukacja. Między pandemią COVID-19 a edukacją przyszłości*; <https://oees.pl/wp-content/uploads/2020/08/Raport-edukacja.pdf>

Poprawa efektywności funkcjonowania systemu edukacji wymaga przyjęcia porozumienia ponad podziałami politycznymi. Porozumienie takie powinno być konsekwentnie realizowane niezależnie od zmian rządów oraz uwarunkowań ekonomicznych. Trzeba stworzyć warunki ekonomiczne ku temu, by nauczycielami zostawali najlepsi fachowcy, a szkoły stały się nowoczesnymi placówkami. Konieczny jest przegląd podstawy programowej pod kątem wzrostu znaczenia kompetencji i umiejętności wykorzystania wiedzy. Spełnienie tych założeń i ich długookresowa konsekwentna realizacja uprawdopodobniają poprawę jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego w Polsce, a one są podstawowymi determinantami rozwoju gospodarczego.

Ciągły niedobór pieniędzy na oświatę z budżetu centralnego oraz zainwestowanie środków własnych samorządów w zapewnienie stacjonarnego wyposażenia w różnych typach szkół, w tym w zlikwidowanych gimnazjach, negatywnie zweryfikowały ich gotowość do pracy zdalnej. Po reformie gimnazjalnej gminy zainwestowały pieniądze w budowę i wyposażanie gimnazjów, które w wielu miejscach mogły być prawdziwą wizytówką. Co więcej – wobec dotychczasowego modelu nauczania, opartego wyłącznie na nauczaniu klasowym, nie inwestowano w rozwijanie zdalnej edukacji, bo było to po prostu niepotrzebne.

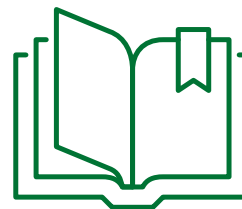
Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci i starostowie powinni wspomagać proces przeniesienia lekcji do sieci. Do realizacji tego zadania powinny zostać wykorzystane wszystkie jednostki, które swoim zaangażowaniem mogą wesprzeć zdalną naukę:

- biblioteki miejskie, powiatowe oraz gminne – przez otwarcie zbiorów, nagranie lekcji o literaturze, czytanie lektur,
- domy kultury – poprzez organizację zajęć muzycznych i plastycznych, konkursów, wykładów online, projekcji filmów,
- ośrodki pomocy społecznej – w dotarciu do niezamożnych rodzin, w których z dużym prawdopodobieństwem nie ma sprzętu komputerowego czy dostępu do Internetu.

Ważnym wsparciem dla tych działań powinny być prowadzone przez samorządy województw regionalne ośrodki kształcenia nauczycieli, które,

Do realizacji procesu przeniesienia lekcji do sieci powinny zostać wykorzystane wszystkie jednostki, które swoim zaangażowaniem mogą wesprzeć zdalną naukę:

Biblioteki miejskie, powiatowe oraz gminne



Otwarcie zbiorów, nagranie lekcji o literaturze, czytanie lektur

Domy kultury



Organizacje zajęć muzycznych i plastycznych, konkursów, wykładów online, projekcji filmów

Ośrodki pomocy społecznej



Dotarcie do niezamożnych rodzin, w których z dużym prawdopodobieństwem nie ma sprzętu komputerowego czy dostępu do Internetu

nie czekając na centralne regulacje, podejmują skuteczne próby wsparcia nauczycieli i uczniów.

Część JST wiosną, gdy wprowadzono obostrzenia sanitarne, zamknęła biblioteki i ośrodki kultury. Zastosowano najprostsze rozwiązanie, nie zastanawiając się, jak instytucje te mogą wesprzeć system edukacji. Warto, by taka sytuacja się nie powtórzyła.

Dodatkowo w wielu miejscach w kraju, szczególnie w małych miasteczkach i we wsiach, szkoły są nie tylko placówkami edukacyjnymi, ale także instytucjami wsparcia społecznego. **Infrastruktura społeczno-kulturalna w gminach i powiatach to często szkoły i rzeczywistość wokółszkolna. Gdy ta infrastruktura przestaje funkcjonować, natychmiast uderza to w dzieci z najbiedniejszych rodzin, które są faktycznie wyłączone ze zdalnego nauczania.**

Role integracyjna i środowiskowa są szczególnie ważne w działalności: specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, poradni psychologiczno-pedagogicznych, przedszkoli i szkół specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej oraz szkół specjalnych funkcjonujących w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Pandemia spowodowała poważne utrudnienia w funkcjonowaniu uczniów z niepełnosprawnościami.

Władze samorządowe powinny pomyśleć o szkołach i placówkach oświatowych jako o szczególnego rodzaju ośrodkach interwencji kryzysowej. Aby placówki mogły wypełniać dodatkowe zadania opiekuńcze, muszą podjąć współpracę z innymi lokalnymi podmiotami odpowiedzialnymi za wszelkiego rodzaju interwencje kryzysowe i otrzymać w tym względzie pomoc merytoryczną i materialną ze strony JST.

Działalność kulturalna

Jednym ze skutków wprowadzenia przez rząd lokalnych zaostrzeń warunków bezpieczeństwa sanitarnego jest wzrost niepewności funkcjonowania instytucji kultury. **Istnieje niebezpieczeństwo trwałego kryzysu uczestnictwa w kulturze. A przecież właśnie kultura może i powinna być sposobem na umacnianie zerwanych więzi społecznych, budowanie wspólnoty, przełamywanie traumy wywołanej pandemią.**

Regiony, które mają rozwiniętą infrastrukturę kultury i wiele osób zaangażowanych w działalność kulturalną oraz te samorządy, które zwracały uwagę na tworzenie warunków dla jej rozwoju, są w korzystniejszej sytuacji niż pozostałe wspólnoty lokalne. Mają przed sobą mniejsze wyzwania związane ze wzmacnianiem wspólnotowości i współpracy niezbędnych dla skutecznego ograniczania następstw społecznych i ekonomicznych obecnego kryzysu. Dlatego wszelkie działania wspierające kulturę należy traktować jako antykryzysowe.

Samorządowa panorama kultury jest spolaryzowana. Na jednym biegunie znajdują się małe gminy,

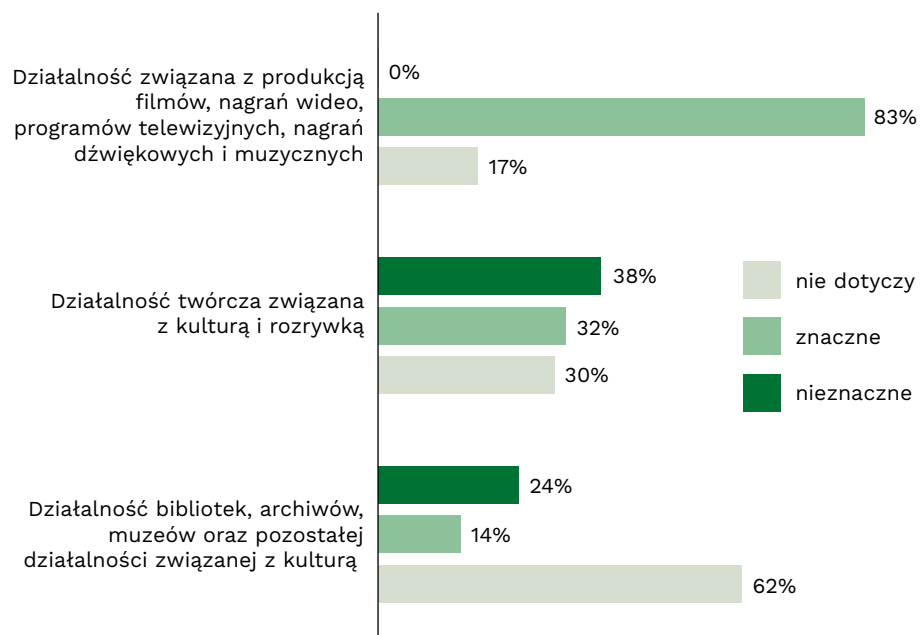
53,7

proc. instytucji kultury wskazało, że doświadczyło negatywnych skutków pandemii COVID-19 poprzez m.in. spadek przychodów z działalności gospodarczej. Wśród instytucji kultury, które wskazały, że doświadczyły negatywnych skutków pandemii 72,5 proc. oszacowało skalę spadku przychodów z działalności gospodarczej na poziomie poniżej 50,0 proc. Natomiast na spadek przychodów z działalności gospodarczej powyżej 90,0 proc. wskazało 8,6 proc. instytucji kultury.

które uznają, że wydatki na jej rozwój są zbędnym luksusem, a wszelkie nadwyżki pieniędzy należy wydatkować na twardą infrastrukturę. Działalność kulturalna na obszarach wiejskich sprowadza się do finansowania lokalnych instytucji kultury takich jak biblioteki czy ośrodki kultury. Artyści działający lokalnie w głównej mierze traktują swoje kulturalne inicjatywy jako dodatkową aktywność. Często pracują zawodowo w zupełnie innych sektorach i choć bywają profesjonalni, to działalność artystyczna jest dla nich rodzajem hobby.

Na drugim biegunie są miasta z wysokim potencjałem turystycznym, traktujące kulturę jako narzędzie pobudzenia lokalnego rynku. W skrajnych przypadkach oferta przeznaczona dla turystów zaczyna wypierać ofertę przeznaczoną dla mieszkańców.

Jak instytucje kultury oceniają skutki pandemii?



Źródło: GUS

Pożądane jest, aby jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły równowagę między tymi skrajnymi podejściami. Wymaga to jednak w pierwszej kolejności wzrostu kompetencji w zakresie zarządzania kulturą, a przynajmniej zrozumienia znaczenia kultury dla budowania wspólnoty mieszkańców.

Deficyt środków zmusi lokalne władze do rezygnacji z modelu eventowego, polegającego na traktowaniu kultury przede wszystkim jako sposobu promocji zewnętrznej i budowania prestiżu poprzez organizację wielkich i drogich imprez z udziałem renomowanych artystów. A to oznacza być może szansę na potraktowanie kultury jako sposobu integracji lokalnych społeczności przez wsparcie i promocję lokalnych twórców i grup artystycznych. Wymogi sanitarne i nowe nawyki ludzi (koncentracja aktywności w pobliżu miejsca zamieszkania) mogą okazać się okolicznością sprzyjającą w staraniach na rzecz upowszechniania kultury wśród grup, które z różnych względów nie były jej odbiorcami i uczestnikami.

Decentralizacja działań kulturalnych to również szansa na wzmocnienie sektora organizacji pozarządowych.

Ważne jest wypracowanie nowej formuły lokalnego domu kultury, który ma stać się ośrodkiem integracji społecznej wynikającej ze wspólnej aktywności kulturalnej – stwarzać przestrzeń ekspresji artystycznej i twórczej dla wszystkich.

Konieczna jest zmiana anachronicznej i nieprzystającej do realiów Ustawy o bibliotekach. Biblioteka publiczna ma nadal sens, ale jako instytucja kultury, a nie tylko wypożyczalnia. Dla przykładu Biblioteka w Dąbrowie Górniczej w ciągu dwóch miesięcy społecznej izolacji, nie mogąc realizować swojej misji związanej z bezpiecznym udostępnianiem zbiorów, bardzo szybko przygotowała propozycję wspólnej aktywności w przestrzeni wirtualnej. Opracowanych zostało ok. 200 autorskich projektów dla zróżnicowanych grup odbiorców. Społeczny odzew potwierdza, że taka oferta bibliotek jest oczekiwana.

Przeobrażenie bibliotek publicznych w lokalne instytucje kultury wymaga od ich pracowników wielofunkcyjnych kompetencji oraz

Ważne jest wypracowanie nowej formuły lokalnego domu kultury, który ma stać się ośrodkiem integracji społecznej wynikającej ze wspólnej aktywności kulturalnej – stwarzać przestrzeń ekspresji artystycznej i twórczej dla wszystkich.

odpowiedniego wyposażenia. Dzięki nim będą w stanie łączyć promocję czytelnictwa z zaspokajaniem innych ważnych potrzeb kulturalnych.

Konieczność zachowywania dystansu społecznego w okresie epidemii przyspieszy proces cyfryzacji kultury. Jest to zjawisko samo w sobie pozytywne i zwiększające jej dostępność. **Należy jednak pamiętać, że bezpośrednie uczestniczenie w wydarzeniach kulturalnych, szczególnie artystycznych, ma głębsze znaczenie, którego nie da się zastąpić doświadczeniami ze sfery wirtualnej.** Dotyczy to zarówno kwestii społecznych (obyczajów), jak i indywidualnych (związanych z personalnym rozwojem). Także w wychowaniu i edukacji wirtualna prezentacja kultury nie powinna całkowicie zastąpić bezpośredniego z nią kontaktu (wizyt w teatrach i muzeach czy uczęszczania na koncerty).

Pomoc społeczna

Epidemia szybko nie minie. To oznacza, że przybywać będzie **powinności związanych z pomocą społeczną; może wzrosnąć liczba osób, którym trzeba będzie zapewnić wsparcie. Dlatego wszystkie JST muszą wypracować elastyczne i nierutynowe rozwiązania, które będą potrzebne przez kilka najbliższych kwartałów, jeśli nie lat.**

Elastyczność rozwiązań musi wynikać ze złożoności i ostrości problemu pomocy społecznej (różnych grup potrzebujących: od osób samotnych i z niepełnosprawnościami przez bezdomnych po ofiary przemocy domowej) oraz odmienności i różnorodności lokalnych warunków. **Potrzebna jest energia i zaangażowanie wielu różnych osób, szczególnie zaś lokalnych liderów i społeczników. Nie da się ich po prostu zrekrutować. Wyłonią się, jeśli stworzone zostaną im odpowiednie warunki.**

Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci i starostowie powinni rozejrzeć się szybko wokół, a dostrzegą takich liderów. Jednej z takich osób, o dużym doświadczeniu oraz obdarzonej zaufaniem przez innych liderów i mającej osobisty autorytet, powinno umożliwić się działanie w zakresie koordynacji pomocy społecznej na danym terenie, zapewniając jej techniczne i kadrowe zaplecze. To ta osoba najcelniej trafi do innych liderów i ich zmobilizuje.

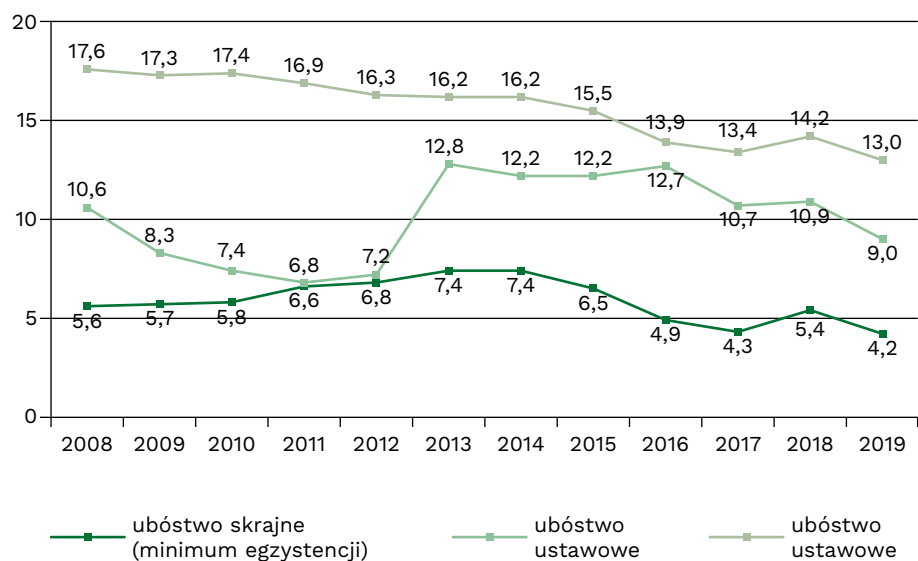
4,2%

Zasięg ubóstwa skrajnego w Polsce w 2019 r.

Zadaniem takiego koordynatora nie jest przejmowanie kontroli nad istniejącymi strukturami organizacyjnymi bądź formowanie dodatkowych struktur, lecz doprowadzenie do ich aktywizacji i współdziałania. Nie uda się zrealizować tego zadania bez pozbycia się uprzedzeń politycznych i poczucia zagrożenia, że znalezienie takiej osoby i danie jej swobody działania może osłabić prestiż lokalnej władzy. Ważne jest, by powstało jak najwięcej lokalnych i autonomicznych grup działania, swego rodzaju wspólnot pomocy, gotowych wykonywać nawet małe zadania, ale systematycznie i z inwencją.

Rola organizacji społecznych jest szczególnie ważna przy zapewnieniu pomocy osobom bezdomnym. Pandemia unaoczniała fakt, że noclegownie powinny być nie tylko schroniskami, ale także punktami

Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 2008–2019 według przyjętych w danym roku granic ubóstwa (w % osób w gospodarstwach domowych)



Źródło: GUS

intensywnej opieki sanitarnej. Ważne jest tu współdziałanie wyspecjalizowanych i sprawdzonych organizacji społecznych i ich wolontariuszy oraz służb komunalnych.

W sytuacji kryzysowej uwidoczniły się braki kadrowe, a także jeszcze bardziej kłopotliwy stał się brak przejrzystości kompetencyjnych pomiędy resortami zdrowia i pracy.

Pomoc społeczna to ta sfera życia zbiorowego, w której – jak w żadnej innej – podstawą skutecznego działania jest zasada pomocniczości. Niestety – sprzeczna z mentalnością rządzących. Niewiele da się zrobić bez aktywności liderów i wspólnot lokalnych wspomaganych przez samorządy gmin, powiatów i województw. Ta konstatacja jest tak oczywista jak kolejność liter w alfabecie. Jednostki samorządu terytorialnego nie poradzą sobie same, muszą oprzeć się w tej dziedzinie na spontanicznej samopomocy, wspólnotach lokalnych i organizacjach społecznych. Poczucie więzi mieszkańców ze swoją gminą i ich zaufanie do lokalnego urzędu w dużej mierze zależą od tego, jak to najtrudniejsze i najpilniejsze zadanie zostanie przez JST wykonane.

Rola organizacji społecznych jest szczególnie ważna przy zapewnieniu pomocy osobom bezdomnym.

Epidemia stwarza konieczność, ale też niepowtarzalną szansę wypracowania przez JST innego modelu współpracy z organizacjami społecznymi – nie wspierającego, lecz partnerskiego, w którym stają się one składowymi systemu zarządzania kryzysowego. To jedyny sposób wypracowania odporności społecznej na różnego rodzaju zagrożenia kryzysowe oraz praktycznego umocnienia pomocniczości i samorządności.

Czas izolacji społecznej pokazał, jak ważne jest, by w lokalnych społecznościach istniała rozwinięta i sprawnie działająca sieć domowej opieki i pomocy dla osób schorowanych, samotnych i z niepełnosprawnościami. Dodatkowo to gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej były pierwszymi służącymi pomocą wolontariacką osobom samotnym lub przebywającym na kwarantannie⁹ w zaopatrzeniu w żywność i najpotrzebniejsze produkty.

⁹ Pod koniec sierpnia na kwarantannie przebywało w Polsce ok. 100 000 osób.

Coraz większą barierą staje się kwestia wzrostu cen tych podstawowych produktów oraz postępującego ubytku dochodów i oszczędności. Dlatego warto zastanowić się nad ideą lokalnych mikrobanków żywności i środków sanitarnych. To trudne zadanie, którego wykonanie wymaga ogromnej energii i doświadczenia. Może je wykonać tylko lokalny lider. W dużym mieście takich liderów trzeba będzie wielu.

Ze względu na pandemię zniknęła duża część „mikroinfrastruktury” (to zresztą w dużej mierze „szara strefa”), np. opiekunek z Ukrainy, osób sprzątających, rehabilitantów. Konsekwencje tego zjawiska mogą być

poważne dla lokalnych społeczności. Problemem stanie się również osamotnienie pogłębione przez wymuszoną społeczną izolację. Samotność i lęk mogą być bardziej dojmujące niż braki w zaopatrzeniu, dlatego ogromne znaczenie mają wszelkiego rodzaju telefony zaufania prowadzone przez osoby profesjonalnie do tego przygotowane.

Pomoc społeczna to ta sfera życia zbiorowego, w której – jak w żadnej innej – podstawą skutecznego działania jest zasada pomocniczości.

Partycypacja i komunikacja społeczna

Partycypacja opierająca się na kapitale społecznym mieszkańców powinna być podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego, który musi być Wspólnotą, a nie tylko administracją, zarządem i urzędem.

Istnieje wiele sprawdzonych metod (narzędzi) rozwoju zaangażowania społecznego mieszkańców. Należą do nich:

- podejście *design thinking* do rozwiązywania problemów i realizacji potrzeb mieszkańców (z uwzględnieniem potrzeb pojedynczych użytkowników) oparte na pięciu etapach: empatii, diagnozie potrzeb, generowaniu pomysłów, opracowywaniu rozwiązań i testowaniu;
- wykorzystanie nowych technik typu *crowdmapping* (mapowanie potrzeb społecznych z wykorzystaniem geoankiet internetowych) do szybkiego zbierania informacji od dużych grup mieszkańców;
- wprowadzenie jako zasady konieczności merytorycznego odnoszenia się do uwag i komentarzy zgłaszanych przez mieszkańców, których ignorowanie w sposób zasadniczy ogranicza poziom aktywności społecznej, budując trudne do pokonania bariery w relacji administracja – mieszkańcy;
- stanowcze przypomnienie organom nadzoru, że jednostki samorządu terytorialnego dysponują konstytucyjnie umocowaną swobodą określania swojego ustroju wewnętrznego. Nie powinno być zatem przeszkód do powoływania przez zainteresowane jednostki organów o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym. Pozwoliłoby to jednocześnie na uniknięcie

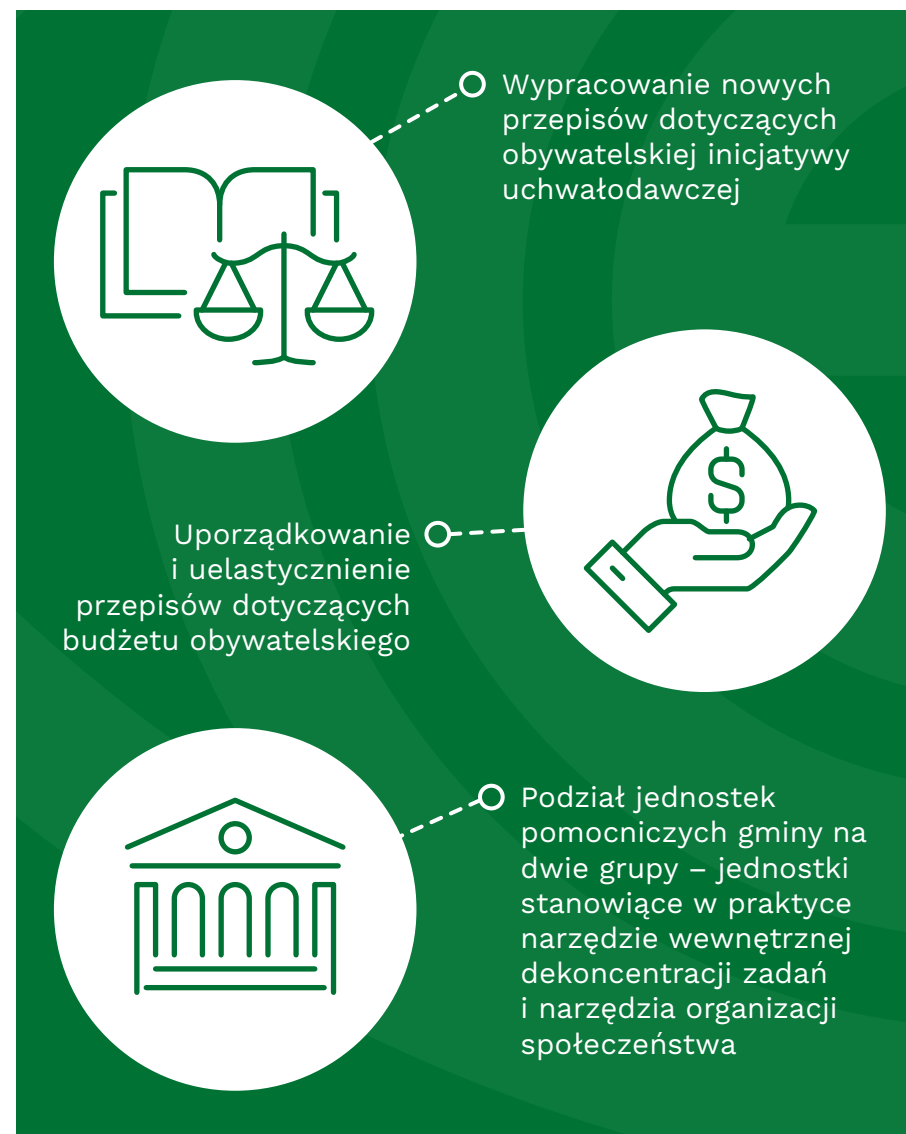
sytuacji, w której do ustaw ustrojowych wprowadza się przepisy dotyczące szczególnych przypadków organów konsultacyjnych (np. młodzieżowych rad gmin, gminnych rad seniorów), często w sposób utrudniający ich późniejsze funkcjonowanie;

- zwiększenie roli zarządzania partycypacyjnego w systemie oświaty. Obecnie funkcjonujące rady szkół stanowią w najlepszym razie namiastkę realnej partycypacji – w dużej mierze ze względu na ograniczony w praktyce zestaw ich uprawnień;
- upodmiotowienie kompetencyjne i finansowe wspólnot mieszkaniowych, tak by mogły decydować o wyglądzie i przeznaczeniu najbliższego otoczenia w ramach publicznej przestrzeni sąsiedzkiej. Spółdzielnie mieszkaniowe winny stać się partnerami organów miasta w polityce lokalnej, organizacjami, którym organy miasta mogłyby zlecać realizację zadań publicznych na zasadach takich samych jak organizacjom pozarządowym. Potrzebne jest przeorganizowanie spółdzielni mieszkaniowych tak, aby wiązać ich członków w większej mierze ze strukturą przestrzenną, wyznaczającą realne, codzienne interakcje mieszkańców. Taka zmiana struktury i spojrzenia na spółdzielnie mieszkaniowe wymaga nowelizacji przepisów dotyczących prawa spółdzielczego.

Rekomendujemy zmiany legislacyjne, które pomogłyby wzmocnić społeczeństwo obywatelskie. To między innymi:

- wypracowanie nowych przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej;
- uporządkowanie i uelastycznienie przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego. Wprowadzony bez większego zastanowienia wymóg wyboru projektów wyłącznie w bezpośrednim głosowaniu sprowadził go do rangi trudnego w przeprowadzeniu plebiscytu. Doceniając znaczenie budżetu obywatelskiego, należy zwiększyć samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu dotyczących go zasad proceduralnych;
- podział jednostek pomocniczych gminy na dwie grupy – jednostki stanowiące w praktyce narzędzie wewnętrznej dekoncentracji zadań (typowym przykładem są tu dzielnice w wielkich miastach) i narzędzia organizacji społeczeństwa (typowym przykładem są tu sołectwa). Konieczne jest

Zmiany legislacyjne, które pomogłyby wzmocnić społeczeństwo obywatelskie



zróżnicowanie dedykowanych im mechanizmów uczestnictwa w zarządzaniu daną jednostką samorządu terytorialnego.

Współpraca z organizacjami społecznymi powinna wynikać z katalogu takich wartości jak równość, partnerstwo, zasada pomocniczości oraz elastyczność w reagowaniu na potrzeby zgłaszane przez społeczność lokalne i liderów tychże organizacji. We współpracy samorządów z NGO należy opracować tzw. lokalne pakiety pomocowe/anty kryzysowe zawierające elementy kooperacji finansowej (np. zwolnienia z czynszów dla podmiotów, które nie mogą realizować swoich zadań ze względu na uwarunkowania zewnętrzne), jak i niefinansowej (np. doradztwo).

W większych gminach i powiatach warto powołać Centra Aktywności Obywatelskiej i Partycypacji Społecznej – mogą być prowadzone przez samorządy lub kierowanie nimi może zostać zlecone lokalnej organizacji o charakterze parasolowym. Ich pierwszym celem byłoby skupienie pomocy dla organizacji pozarządowych w jednym miejscu. Byłby to swoisty inkubator, gdzie organizacje i grupy nieformalne mogłyby rozpocząć swoją działalność w udostępnionym lokalu. Uzyskiwałyby tam pomoc prawną, organizacyjną, marketingową czy też księgową.

Drugim obszarem działania takiego centrum byłaby mobilizacja wolontariatu. Mogłoby się to odbywać poprzez stworzenie bazy osób, które chcą pomagać. W jednym miejscu można zgromadzić informacje o każdym z wolontariuszy, szczególnie o jego predyspozycjach i możliwościach. Wsparciem dla tworzenia takiej bazy mogłyby być firmy technologiczne i startupy, które potrafią *ad hoc* stworzyć potrzebne rozwiązania.

Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie powinni dbać zawsze, a w czasach kryzysowych szczególnie, o przekazywanie informacji o sytuacji bieżącej oraz o podejmowanych w mieście czy w gminie działaniach. Umieszczanie na stronach JST linków do stron rządowych lub kopiowanie informacji i wyjaśnień przekazanych przez władzę centralną nie wystarczy, a często osłabia prestiż i zaufanie mieszkańców do samorządu lokalnego. Do powinności władzy lokalnej należy również słuchanie, czytanie i reagowanie na opinie oraz problemy mieszkańców.

Przypominamy o:

- pokazaniu w sposób przejrzysty i zrozumiały – na dedykowanej temu stronie – wydatków budżetowych i planowanych zmian (przykładem takiego rozwiązania jest gdański cennik miejski¹⁰);
- możliwości organizowania paneli obywatelskich (przykładem dobrej praktyki jest Łódzki Panel Obywatelski „Zieleń w mieście”¹¹);
- potrzebie stworzenia miejsc spotkań lokalnych, gdzie można wspólnie dyskutować nad rozwiązaniem problemów; istnienie takich miejsc jest ważne dla tworzenia się lokalnych społeczności (przykładem dobrej praktyki jest Laboratorium Innowacji Społecznych utworzone przez Urząd Miasta w Gdyni¹²);
- możliwości stworzenia platformy służącej do łatwego i bezpośredniego wysyłania przez mieszkańców alertów, które pozwalają nie tylko na zgłaszanie awarii, ale są też skutecznym narzędziem w komunikacji między interesariuszami a realizatorami usług (przykładem dobrej praktyki jest aplikacja *CITTY* uruchomiona przez Urząd Miasta w Białymstoku¹³).

Specyfika obszarów wiejskich sprawia, że obywatele niechętnie włączają się tam w procesy, które dotyczą wszystkich tak samo. Hamulcem w angażowaniu publicznym jest obawa, że będzie się oszukany – „ogranym”. Mieszkańcy zwykle włączają się w procesy publiczne tylko wtedy, gdy sprawa dotyczy ich bezpośrednio lub mają w tym osobisty interes. Powszechna jest też wiara w to, że w kraju powinna być silna władza, do której zawsze będzie można się zwrócić i „ustawić” wójta. To „wentyl bezpieczeństwa”, który polega na wewnętrznym przekonaniu, że i tak im nic nie grozi, bo w razie potrzeby mogą się poskarżyć. Z drugiej strony powszechne jest poczucie, że skoro działanie nie przynosi efektów, to po co się angażować.

Do powinności władzy lokalnej należy również słuchanie, czytanie i reagowanie na opinie i problemy mieszkańców.

10 <https://www.gdansk.pl/cennik>

11 <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/arttykul/zakonczyl-sie-pierwszy-w-polsce-atrzeci-weuropie-panel-obywatelski-online-id35635/2020/7/21/>;

12 <http://lis.gdynia.pl>

13 <https://www.citty.bialystok.pl/>

Należy odchodzić od spotkań o charakterze ogólnym, takich jak np. zebrania wiejskie czy osiedlowe, na rzecz konsultacji w konkretnych sprawach. Media społecznościowe dają szansę na wzbogacenie procesów partycypacji obywatelskiej. Samorządy lokalne, szczególnie wiejskie, rzadko z nich korzystają.

Lokalny rynek pracy

Istnieje spore niebezpieczeństwo, że kryzys społeczny (w tym związany z pogarszającą się sytuacją na rynku pracy) nie został zażegnany, ale przesunięty w czasie. Być może stopa bezrobocia w skali kraju pod koniec roku nie będzie wysoka (rząd szacuje ją na ok. 8 proc.), jednak sytuacja na lokalnych rynkach może być bardzo trudna. Od kilku miesięcy liczba ofert pracy jest znacznie niższa, niż była na początku roku. Nie wiadomo też, jak w najbliższych miesiącach zachowają się przedsiębiorcy. Do tej pory decydowali się głównie na skracanie czasu pracy czy też nieprzedłużanie umów zatrudnionych na czas określony. W 2 kwartale liczba osób zatrudnionych na czas określony obniżyła się aż o 525 tys. r/r przy wzroście liczby osób zatrudnionych na czas nieokreślony o 287 tys. Dodatkowo ponad pół miliona osób pracowało ze zmniejszoną częścią etatu¹⁴. Nie wiadomo, ile firm zdecyduje się na zwolnienia pracowników po tym, jak skończy się czas utrzymania zatrudnienia potrzebny do otrzymania dotacji w ramach rządowych tarcz antykryzysowych. Część przedsiębiorstw będzie starała się utrzymać miejsca pracy, pamiętając,

¹⁴ GUS: „Informacja o rynku pracy w drugim kwartale 2020 roku (dane wstępne)” <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/informacja-o-rynku-pracy-w-drugim-kwartale-2020-roku-dane-wstepne.12.42.html>

jak trudno było pozyskać pracowników jeszcze parę miesięcy temu. Inni – jeśli nie poprawi się sytuacja z zamówieniami i sprzedażą towarów i usług – zaczną zmniejszać załogi.

Aktywności JST w tym zakresie powinna polegać na:

- pobudzaniu lokalnej przedsiębiorczości;
- utrzymywaniu aktywności inwestycyjnej związanej z utrzymaniem i modernizacją infrastruktury społeczno-gospodarczej, jak i umożliwiającej utrzymanie poziomu i podniesienie efektywności usług użyteczności publicznej.

Ważne jest stworzenie lokalnego obserwatorium rynku pracy (jeśli go nie ma) lub skorzystanie ze wsparcia istniejącego już regionalnego obserwatorium wypełniającego zadania analityczno-doradcze dla władz gminy i powiatu.

Wójtowie i burmistrzowie szczególnie teraz powinni współpracować z powiatowymi urzędami pracy. Zmieniająca się sytuacja na rynku pracy wymaga poprawy warunków działania doradców zawodowych, w tym także wzrostu ich wynagrodzeń. Szczególną uwagę należy zwrócić na rozwijanie nowych kompetencji, w tym kompetencji cyfrowych, niezbędnych do wykonywania pracy zdalnej. Za niezbędne należy uznać pilne poszerzenie zakresu edukacji dorosłych, która w warunkach rynku pracy pracownika przeżywała w ostatnim okresie poważny kryzys, a czas pandemii jeszcze go pogłębił.

Potrzebna jest szybka interwencja PUP w przypadku zwolnień grupowych. Należy do tego wykorzystać dostępne pieniądze z Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, by nie dopuścić do trwałego bezrobocia zwalnianych pracowników. Ważne jest utrzymywanie psychologicznego stanu gotowości do zatrudnienia – łączy się to z intensywną aktywizacją wyprzedzającą zapobiegającą przejściu w stan długotrwałego bezrobocia.

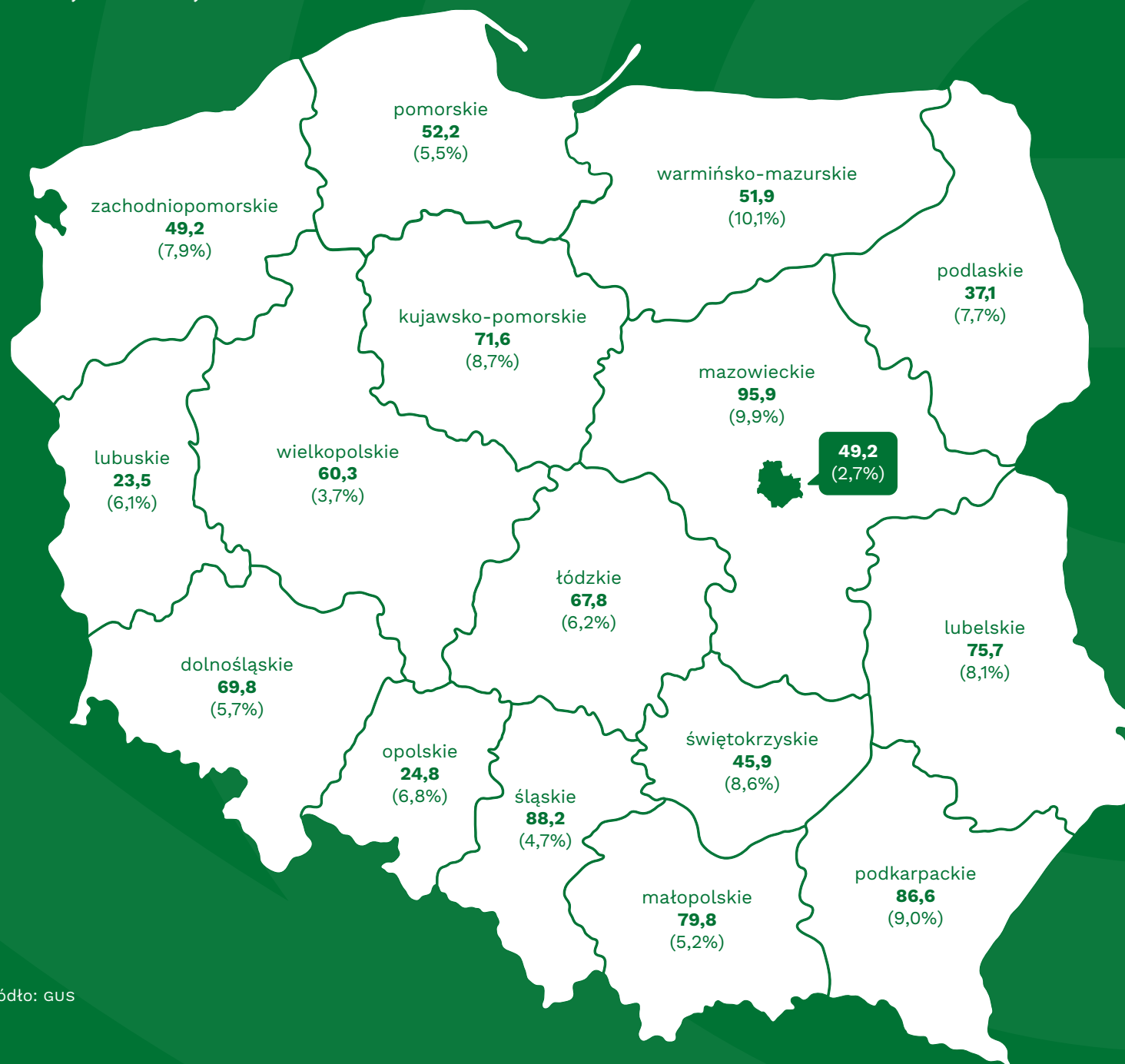
Możliwe gwałtowne zmiany na rynku pracy wymagają również działań i decyzji na szczeblu centralnym. Są to naszym zdaniem:

- zmiany w zasadach dofinansowania kursów z Krajowego Funduszu Szkoleniowego i w ramach Podmiotowego Systemu Finansowania EFS;

- objęcie interwencją publiczną z poziomu krajowego i regionalnego gmin dotkniętych zwolnieniami grupowymi oraz wykazujących cechy bezrobocia strukturalnego ze względu na monofunkcyjny rynek pracy;
- wykorzystanie doświadczeń okresu pandemii do upowszechnienia pracy zdalnej w różnych aktywnościach zawodowych, co przyniesie oszczędności zarówno dla pracodawców, jak i pracowników. Wymaga to jednak wprowadzenia zmian w Kodeksie pracy w zakresie np. organizacji i rozliczania pracy zdalnej, zwrotu kosztów za używanie prywatnych zasobów (telefonu, komputera, wi-fi) do celów służbowych, uregulowanie kwestii wypadków podczas wykonywania pracy zdalnej;
- bezwzględne wykorzystanie czasu pandemii do budowania potencjału w zakresie e-administracji; zdalne nauczanie w szkołach, zdalna praca w biurach i urzędach to wielka szansa także dla samorządów.

Wójtowie i burmistrzowie szczególnie teraz powinni współpracować z powiatowymi urzędami pracy.

Bezrobotni w tys. Stopa bezrobocia
1 029,5 6,1%



Investycje komunalne i przedsiębiorczość lokalna

Investycje komunalne stanowią jedną z podstaw rozwoju lokalnego. Wykonawcami inwestycji są przeważnie lokalni przedsiębiorcy zatrudniający pracowników z lokalnego rynku pracy, a zarazem odprowadzający podatki do gmin. Ewentualne zatrzymanie inwestycji komunalnych byłoby uderzeniem w gospodarkę lokalną – w przedsiębiorczość i rynek pracy.

Wspólne zrozumienie zaistniałej sytuacji powinno skłonić zarówno decydentów samorządowych, jak i przedsiębiorców do dialogu oraz refleksji – tych pierwszych do nierezygnowania z inwestycji, natomiast tych drugich do zdecydowanego zmniejszenia naliczeń zysku w kosztorysach ofertowych, co jednocześnie zmniejszy wydatki samorządów i umożliwi realizację inwestycji komunalnych.

Dotyczy to także wielu drobnych inwestycji, takich jak chociażby przebudowa niebezpiecznych skrzyżowań, uzupełnienie luk w sieciach dróg rowerowych, zagospodarowanie lokalnych parków i placów zabaw czy cyfryzacja transportu publicznego.

Samorządy powinny wypłacać przedsiębiorcom zaliczki na poczet realizacji inwestycji w ramach zawartych umów, aby umożliwić im funkcjonowanie bez dodatkowych obciążeń z tytułu kredytów na zakup koniecznych do wykonania zadań materiałów.

Jednostki samorządu terytorialnego są dla sektora bankowego w dalszym ciągu stosunkowo wiarygodnym partnerem. Ryzyko kredytowe jest

Inwestycje komunalne stanowią jedną z podstaw rozwoju lokalnego. Wykonawcami inwestycji są przeważnie lokalni przedsiębiorcy, zatrudniający pracowników z lokalnego rynku pracy, a zarazem odprowadzający podatki do gmin.

w ich przypadku minimalne. Dla jednostek gminnych narastającym problemem są natomiast koszty obsługi zadłużenia.

Rozwiązaniem, które należy rozpatrywać w dobre źródeł finansowania, są instrumenty tzw. wtórnego rynku finansowego, w szczególności pożyczki komercyjne, obligacje samorządowe, leasing operacyjny bądź finansowy. Dotyczą one przede wszystkim finansowania zakupów produkcyjnych środków

trwałych, z których korzystać mogą także spółki kapitałowe z udziałem skarbu gminy.

Ze względu na stan finansów JST ich możliwości inwestorskie zostały zachwiane, dlatego potrzebne są działania i decyzje nie tylko na szczeblu lokalnym, ale także krajowym – centralnym.

Potrzebne jest:

- przygotowanie programu wsparcia dla realizacji niezbędnych inwestycji komunalnych, w formie krajowego programu operacyjnego, przy wykorzystaniu rezerw europejskich środków publicznych perspektywy 2014-2020, a także nowych propozycji Komisji Europejskiej;
- uproszczenie udzielania dofinansowania unijnego (zwłaszcza w ramach RPO) do niewielkich inwestycji z zachowaniem wymogu przedstawiania studiów wykonalności (np. w przypadku przebudowy „czarnych punktów” na sieci drogowej, woonerfów, aplikacji ułatwiających korzystanie z transportu publicznego, infrastruktury rowerowej, niskobudżetowej promocji zrównoważonych środków transportu, zakupu autobusów komunikacji publicznej – w tym spalinowych – przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie);
- uelastycznienie limitu zadłużenia budżetu samorządu lokalnego umożliwiające pozyskanie przez samorządy lokalne nowych kredytów na pokrycie tzw. „wkładu własnego”, niezbędnego w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych z europejskich środków publicznych;
- wprowadzenie mechanizmu „zwrotu” VAT od inwestycji samorządowych. W świetle prawa unijnego nie ma możliwości wprowadzenia podmiotowego zwolnienia z VAT dla jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak i bezpośredniego zwracania im wpłaconego podatku. Nie ma jednak

przeszkód, aby ustanowić fundusz, którego wysokość w następnym roku budżetowym byłaby równa ogółowi uiszczzonego przez jednostki samorządu terytorialnego VAT-u związanego z inwestycjami;

- zwiększenie dopuszczalnej skali dofinansowania ze środków budżetu państwa (Fundusz Dróg Samorządowych, Rezerwa Subwencji Oświatowej). Już w tej chwili pojawiają się pierwsze jednostki, które rezygnują z przyznanych w tym roku środków, bo nie mają możliwości pokrycia wymaganego poziomu wkładu własnego;
- wprowadzenie jawnych i przejrzystych kryteriów przyznawania środków z Funduszu Dróg Samorządowych. Obecnie reguły te są niejasne, umożliwiają przyznawanie pieniędzy na podstawie kryteriów umotywowanych partyjnie;
- oddanie oceny projektów, które należy wesprzeć, gremiom ekspertów powoływanych przez korporacje samorządowe. Jeśli to nie nastąpi, napięcie oraz brak zaufania między rządem i jednostkami samorządu terytorialnego będą się pogłębiać;
- upowszechnienie możliwości wykorzystania instrumentu obligacji komunalnych poprzez wprowadzenie ułatwień formalno-prawnych oraz kompleksową niekomercyjną obsługę emisji takich obligacji przez BGK;
- szersze wykorzystanie forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do bieżącego omawiania i rozwiązywania, w ramach konstytucyjnie deklarowanej zasady współdziałania władz, problemów pojawiających się w sferze realizacji inwestycji publicznych.

W ramach namysłu nad poprawą efektywności inwestycji samorządowych rekomendujemy przeprowadzenie przez samorządy miejskie scenariuszowego foresightu inwestycyjnego przewidującego co najmniej trzy scenariusze:

- progresywny – zakładający realizację wszystkich zaplanowanych inwestycji komunalnych wraz z nowymi, wynikającymi z potrzeb rozwojowych danej jednostki,
- zachowawczy – dopuszczający realizację tylko niezbędnych inwestycji komunalnych dla utrzymania podstawowych procesów i zabezpieczenia najważniejszych potrzeb mieszkańców i przedsiębiorców,

Ze względu na stan finansów JST ich możliwości inwestorskie zostały zachwiane, dlatego potrzebne są działania i decyzje nie tylko na szczeblu lokalnym, ale także krajowym – centralnym.

Co może zrobić rząd, by wspomóc JST w realizacji inwestycji komunalnych?



-  Przygotować w formie krajowego programu operacyjnego program wsparcia dla realizacji niezbędnych inwestycji komunalnych
-  Uprościć udzielanie dofinansowania unijnego
-  Uelastycznić limity zadłużenia budżetu samorządu lokalnego umożliwiające pozyskanie przez samorządy lokalne nowych kredytów na pokrycie tzw. „wkładu własnego”
-  Wprowadzić mechanizm „zwrotu” VAT od inwestycji samorządowych
-  Zwiększyć dopuszczalne skale dofinansowania ze środków budżetu państwa
-  Wprowadzić jawne i przejrzyste kryteria przyznawania środków z Funduszu Dróg Samorządowych.
-  Oddać oceny projektów, które należy wesprzeć, gremiom ekspertów powoływanych przez korporacje samorządowe.
-  Upowszechnić możliwości wykorzystania instrumentu obligacji komunalnych
-  Szerzej wykorzystać forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do bieżącego omawiania oraz rozwiązywania, w ramach konstytucyjnie deklarowanej zasady współdziałania władz

- pesymistyczny – przewidujący redukcję inwestycji w wieloletnich planach inwestycyjnych do poziomu odpowiadającego możliwościom ograniczonego w warunkach postepidemicznych budżetu lokalnego.

Przestrzegamy przed niebezpieczeństwem oparcia aktywności inwestycyjnej tylko na poluzowaniu rygoru zadłużeniowego. Może to w dłuższej perspektywie doprowadzić do nałożenia dodatkowego kagańca na samorządy – przestaną one być samorządne, a staną się zależne od władzy centralnej, która będzie mogła dowolnie ratować „swoje” bądź „zatapiać” niewygodne sobie.

Wychodzenie z recesji oraz pojawienie się możliwości rozwojowych będą zależec w decydującej mierze od zdolności jednostek samorządu terytorialnego do przyciągania inwestorów prywatnych – krajowych i zagranicznych. Inwestycje publiczne będą dla nich poważną zachętą.

Negatywnie oceniamy sugestie zgłaszane przez przedstawicieli rządu w stosunku do Komisji Europejskiej, by ograniczyć skalę Regionalnych Programów Operacyjnych. To prowadziłoby po raz kolejny do redukcji samorządności terytorialnej i centralizowania państwa.

Mieszkalnictwo

Problem samodzielnego mieszkania dla wszystkich rodzin i gospodarstw domowych wciąż nie jest rozwiązany. Z ostatnich badań Ministerstwa Rozwoju wynika, że ok. 1,7 mln osób mieszka wspólnie z innymi rodzinami, choć chciałoby samodzielnie¹⁵. Części osób dorosłych nie stać na kupno własnego lokum, a wciąż brakuje mieszkań na wynajem długoterminowy.

Występuje zjawisko luki czynszowej dotyczące osób, które mają zbyt duże dochody, aby znaleźć się na liście uprawnionych do uzyskania lokalu komunalnego, ale jednocześnie zbyt niskie, aby otrzymać kredyt hipoteczny, zwłaszcza w warunkach zaostrzenia rygorów ich przyznawania. Organizacja Habitat for Humanity oszacowała kilka lat temu, że zjawisko to dotyka 40 proc. polskiego społeczeństwa¹⁶.

Problem samodzielnego mieszkania dla wszystkich rodzin i gospodarstw domowych wciąż nie jest rozwiązany.

15 Ministerstwo Rozwoju szacuje, że na koniec 2019 r. deficyt ten wynosił 641 tys. mieszkań. Oznacza to, że około 4,5 proc. gospodarstw domowych (ok. 1,7 mln mieszkańców Polski) zamieszkiwało niesamodzielnie (czyli wspólnie z innymi gospodarstwami domowymi w jednym mieszkaniu). Raport *Stan mieszkalnictwa w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju, marzec 2020; <https://www.gov.pl/web/rozwoj/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>

16 *Mieszkalnictwo w Polsce. Przyszłość najmu społecznego*; <https://habitat.pl/wp-content/uploads/2019/04/Mieszkalnictwo-w-Polsce-Przyszlosc-najmu-spoiecznego.pdf>, s. 8.

Samorządy lokalne mogą spełnić istotną rolę na rynku mieszkaniowym w Polsce. Mogą zwiększyć liczbę mieszkań komunalnych (w tym wynajmowanych na cele socjalne), a także mieszkań przewidzianych pod wynajem rynkowy. Wymaga to jednak ze strony władzy centralnej:

- zagwarantowania gminom stabilności stanu prawnego. Nie może istnieć ryzyko, że w imię kolejnych potrzeb politycznych znów zostanie rzucona idea uwłaszczenia (tak jak się ostatnio np. w przypadku użytkownika wieczystego). Jednostki samorządu terytorialnego muszą mieć pewność, że inwestowanie nie skończy się wzbogaceniem osób, które staną się najemcami mieszkań,
- wprowadzenia ułatwień w zasadach wynajmu lokali komunalnych, aby zapewnić gminom możliwość efektywnego zarządzania zasobem mieszkaniowym, w tym możliwość przenoszenia najemców między poszczególnymi lokalami.

Aby określić potrzeby mieszkaniowe, każda gmina powinna monitorować dostępność lokali – czy są realne dochodowo, czy uwzględniają potrzeby związane z metrażem i zdrowiem osób starszych i z niepełnościami. Warto przy tym pamiętać, że jako granicę dostępności

dochodowej uznaje się miesięczny koszt mieszkania jako nie więcej niż 30 proc. dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego (ten wskaźnik przyjmuje UN Habitat w skali globu).

Dla samorządów w dużych miastach stworzenie oferty mieszkaniowej odpowiadającej potrzebom ludności jest szczególnie istotne, bo zapobiega odpływowi ludzi na przedmieścia, czyli procesowi rozlewania się

miast. Ten proces jest kosztowny ze względu na konieczność planowania przyszłych inwestycji infrastrukturalnych (trzeba m.in. zbudować niezbędną infrastrukturę dla zabudowy rozproszonej), a także niekorzystny ze względów ekologicznych (np. konieczność dojazdów do centrum samochodem wobec braku możliwości skorzystania z komunikacji publicznej prowadzi do kongestii na drogach, a w rezultacie gorszej jakości powietrza).

I dlatego nowe mieszkania komunalne powinny być położone w dobrze skomunikowanych miejscach, blisko usług publicznych i zieleni, aby nie

wymuszać dodatkowych kosztów w postaci konieczności posiadania samochodu. Koszty dojazdu powinny być wliczane w cenę budowy mieszkania, kiedy gmina podejmuje decyzje o lokalizacji swoich inwestycji.

Pomocne może okazać się tworzenie sprzyjających warunków do budowania przez firmy centrów coworkingowych dla swych pracowników na dużych osiedlach mieszkaniowych, co ułatwi organizację pracy zdalnej. Gminy powinny wspierać to rozwiązanie.

Na kwestię gospodarowania przestrzenią mieszkaniową samorządy powinny spojrzeć szerzej, przez pryzmat funkcjonalności: na ogół brakuje pełnowymiarowych placów zabaw, zieleni, chodników, miejsc parkingowych i innej przestrzeni wspólnej, ponieważ na niej deweloperzy nie mogą zarabiać, zatem powiększa się do maksimum przestrzeń komercyjną, co powoduje rozmaite dysfunkcje. Warunki postpandemii i wynikające z nich regulacje tworzą dodatkowe wyzwania w tym zakresie.

Rozwiązania zawarte w Ustawie o ochronie praw lokatorów sprawiają, że w przypadku większości mieszkań komunalnych gminy nie mają możliwości weryfikacji dochodów najemców. Dopuszcza się to jedynie w przypadku umów podpisanych po 19 kwietnia 2019 r. Sprawia to, że wiele osób, które zajmują te mieszkania, nie kwalifikowałyby się do tego typu wsparcia. W Niemczech rocznie około 10 proc. osób opuszcza mieszkania komunalne, oddając je do dyspozycji następcom, ponieważ te 10 proc. uprawnionych przekracza dochód minimalny pozwalający im korzystać z takich lokali. W Polsce również powinno się wprowadzić regulacje uzależniające wysokość najmu od dochodów – osoby zarabiające więcej miałyby prawo do stabilnego najmu, ale nie do czynszów komunalnych. Brak takiego rozwiązania skutkuje także i tym, iż mieszkania komunalne zajmują często funkcjonariusze publiczni albo osoby związane z polityką. Ogranicza to i tak niewystarczającą podaż tego typu lokali.

Na koniec 2019 r. liczba lokali, na które obowiązywała umowa najmu z mieszkaniowego zasobu gminy wyniosła

641 801.

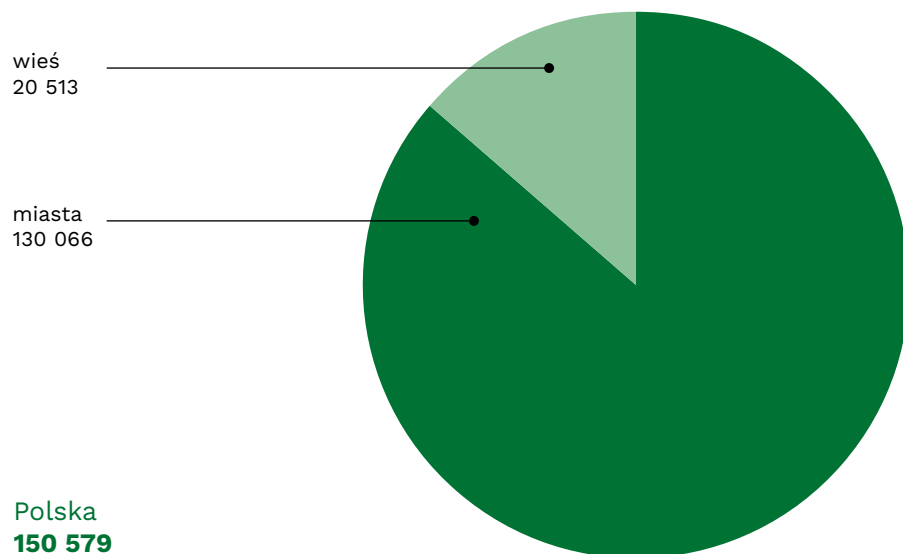
W 2019 r. wypłacono ok. 2,9 mln dodatków mieszkaniowych na łączną kwotę

595,8 mln PLN.

Przeciętna wysokość dodatku mieszkaniowego wyniosła 206,9 PLN.

Dla samorządów w dużych miastach stworzenie oferty mieszkaniowej odpowiadającej potrzebom ludności jest szczególnie istotne, bo zapobiega odpływowi ludzi na przedmieścia, czyli procesowi rozlewania się miast.

Gospodarstwa domowe oczekujące na najem lokali mieszkalnych oraz tymczasowych pomieszczeń z funduszu mieszkaniowego w 2019 r.



Źródło: GUS

W wielu polskich miastach nie trzeba budować mieszkań komunalnych. Trzeba jednak gminom przekazać możliwości rzeczywistego zarządzania zasobem, którym dysponują.

Transport publiczny

Przed wybuchem pandemii COVID-19 obserwowaliśmy wzrost popularności współdzielonych środków transportu. Coraz większą renomą cieszył się również transport publiczny jako tańsza i szybsza alternatywa dla samochodów. Podczas pandemii wszystkie sposoby przemieszczania się, którymi dzielimy się z innymi, są potencjalnym polem rozprzestrzeniania się wirusa. Zagrożeniem jest powrót do wizji prywatnego samochodu jako najlepszego, bo najwygodniejszego, a teraz również i najbezpieczniejszego środka transportu.

Wszelkie plany i rozwiązania w zakresie transportu publicznego odnoszące się do danego terenu muszą zostać uzgodnione przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich poziomów: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Bez nawiązania dialogu pomiędzy zainteresowanymi JST oraz wypracowania wspólnych rozwiązań trudno będzie stworzyć bezpieczne i efektywne warunki do funkcjonowania transportu publicznego.

Najbardziej narażonym na bankructwa przewoźników sektorem transportu są autobusowe liniowe przewozy pozamiejskie. Trzeba podjąć działania, które pozwolą uniknąć załamania tego sektora gospodarki i jego późniejszej, kosztownej odbudowy w celu zapewnienia dojazdów do szkół. W tym celu pieniądze przeznaczone w budżecie na dopłaty do ulg

Przed wybuchem pandemii COVID-19 obserwowaliśmy wzrost popularności współdzielonych środków transportu.

ustawowych (ok. 700 mln zł rocznie) oraz z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (ok. 800 mln zł rocznie) powinny być w trybie pilnym przekazane samorządom powiatowym i (w mniejszej skali) wojewódzkim w celu dofinansowania siatki połączeń powiatowych i wojewódzkich objętych obowiązkiem służby publicznej (dotacja celowa). Powinno się to wiązać ze zmianą systemu ustalania połączeń objętych obowiązkiem służby publicznej i możliwością wprowadzania dla tych połączeń prawa wyłącznego.

Działania w sferze mobilności mieszkańców trzeba podejmować teraz, ale z myślą o przyszłości. Po wygaśnięciu zagrożenia epidemicznego będzie można rzetelnie ocenić i zdecydować, które z obecnie wprowadzanych rozwiązań należy utrwalić, a które – odrzucić.

Obecnie alternatywą dla wielu mieszkańców staje się rower. Władze samorządowe powinny tej tendencji sprzyjać, m.in. przez wprowadzenie przejściowych zmian w organizacji ruchu, lepszych oznaczeń drogowych oraz ograniczeń prędkości w centrach miast czy osiedli. To zachęci więcej osób do korzystania z rowerów, a tym samym zmniejszy presję na intensyfikację częstotliwości kursowania pojazdów komunikacji publicznej.

Przemyślanej modyfikacji wymaga system taryf biletowych. Trzeba dopasować go do obecnych warunków i adaptacyjnie dostosować do ich przyszłych zmian. Nie można zniechęcać do korzystania z transportu publicznego. Nie wolno przyczyniać się do tego, by mieszkańcy z niego rezygnowali przy codziennych dojazdach, ale jednocześnie warto ograniczać lub przesunąć w czasie niektóre potrzeby fakultatywne. Trzeba dbać o zaufanie do transportu publicznego.

Najtańsze i najbardziej ekologiczne są podróże zaoszczędzone. Oznacza to, że należy stworzyć warunki umożliwiające ograniczenie ich liczby. I choć wydaje się to odległe od zarządzania transportem, warto by samorzady zastanowiły się nad:

- przeprowadzeniem profilowanych konkursów na najem komunalnych i państwowych lokali użytkowych w celu zapewnienia bliskości podstawowych usług (np. supermarketów, drogerii, prywatnych żłobków i przedszkoli);
- stworzeniem sieci centrów coworkingowych w celu umożliwienia pracy blisko domu, lecz poza nim (wielu Polaków ma małe mieszkania lub wynajmuje pokoje, w których telepraca jest trudna);

- tworzeniem tymczasowych targowisk w dzielnicach (1-2 razy w tygodniu lub codziennie – w halach namiotowych);
- weekendowym zamykaniem niektórych ulic w celu zapewnienia miejsca na spacer i działania integrujące mieszkańców.

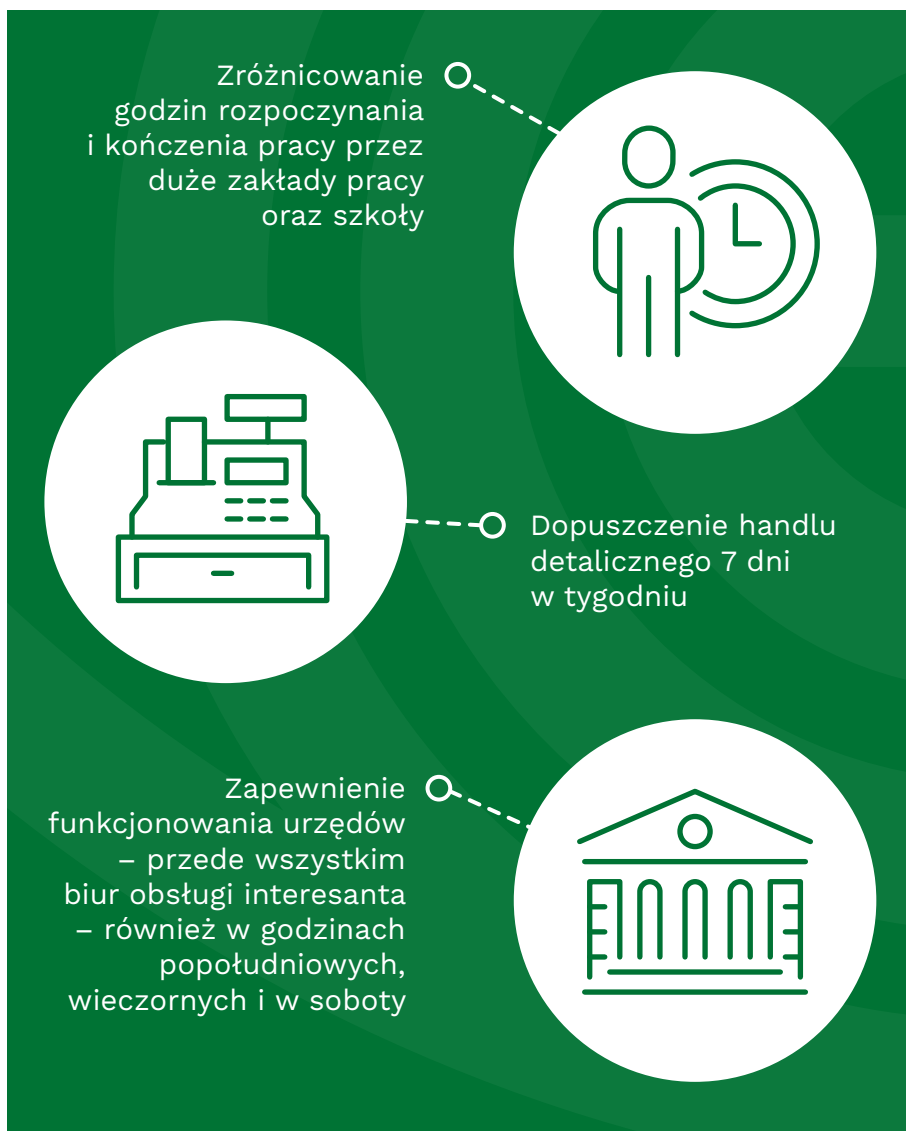
Postulujemy odchodzenie od modernistycznego paradygmatu strefowego przeznaczenia terenu w ramach planowania przestrzennego.

Problemem systemów transportowych jest ich duże obciążenie w godzinach szczytu. Trudno jest wówczas zachować drożność dróg, zaś środki transportu publicznego się przepełniają. Większa równomierność przemieszczania się w ciągu dnia i tygodnia stwarza możliwość zapewnienia bezpiecznych warunków podróżowania wszelkimi środkami transportu.

Można temu zjawisku po części zaradzić, różnicując godziny rozpoczęcia i kończenia pracy przez duże zakłady pracy oraz szkoły. Pomocne stanie się także dopuszczenie handlu detalicznego 7 dni w tygodniu (przy zapewnieniu pracownikom przynajmniej 2 wolnych niedziel w miesiącu) oraz zapewnienie funkcjonowania urzędów – przede wszystkim biur obsługi interesanta – również w godzinach popołudniowych, wieczornych i w soboty. Konsekwencją wdrożenia tych rozwiązań powinno być prowadzenie popołudniowych zajęć w przedszkolach i szkołach w celu zapewnienia opieki dzieciom osób pracujących na zmianę popołudniową.

Obecnie alternatywą dla wielu mieszkańców staje się rower.

Sposoby na rozładowanie korków w godzinach szczytu



Końcowe refleksje

Samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Prowadzi politykę rozwojową uwzględniającą lokalne uwarunkowania. Znaczenie samorządu wzrasta w czasach kryzysu, a konsekwencje pandemii COVID-19 z pełną mocą pokazały jego fundamentalną rolę dla tworzenia bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent.

Czas pandemii wyraźnie uwypuklił niedostateczne wsparcie samorządów przez administrację rządową. Rozwiązania tarczy antykryzysowej wspomagają przedsiębiorców, pozostawiając samorządy same sobie. Co prawda uruchomiono narzędzia finansowego ich wsparcia, jednak dotacje te mają niższą wartość *per saldo* od ponoszonych przez samorządy obciążeń finansowych dotyczących choćby ulg podatkowych czy subwencji oświatowych. Co więcej, możliwości pomocy dla JST są warunkowane politycznie, uznaniowe.

Umiejętność prowadzenia działań na rzecz efektywnego funkcjonowania i rozwoju samorządów lokalnych jest ważna, ale bez wsparcia finansowego i legislacyjnego (systemowego) trudno ograniczać negatywne skutki kryzysu, szczególnie w warunkach gwałtownie obniżających się

Samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem.

możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania i rosnących kosztów stałych.

Brak pilnej zmiany traktowania samorządności doprowadzi do tego, iż samorządy coraz mocniej będą traciły na znaczeniu, w wyniku czego zachwiana zostanie zasada pomocniczości. Utracimy również bezcenne, 30-letnie doświadczenia związane z rozwijaniem samorządności obywatelskiej, która jest fundamentem nowoczesnego państwa demokratycznego.

Wydawca:
Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

**fun
dacja
gap** FUNDACJA
GOSPODARKI
I ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ

ul. ks. I. J. Skorupki 22
31-519 Kraków
tel.: 12 423 76 05
www.fundacjagap.pl

© Fundacja GAP, Kraków 2020

Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Redakcja merytoryczna:
Aleksandra Fandrejewska-Tomczyk

Redakcja techniczna:
Monika Janota

Dane do grafik:
Anna Ogonowska-Rejer

Projekt graficzny okładki i skład:
Grupa Eskadra sp. z o.o.

ISBN:
978-83-955443-5-4

Zespół ekspertów został powołany przez prof. dr hab. Jerzego Hausnera – Przewodniczącego Rady Programowej Open Eyes Economy Summit.

PARTNERZY MERYTORYCZNI

gap.



PARTNER MEDIALNY

DZIENNIK WARTO WIEDZIEĆ

Wyobraźmy sobie...



i zacznijmy działać

#pozytywiści

**open '20
eyes
economy
summit**

Międzynarodowy Kongres Ekonomii Wartości

17-18 XI 2020,
wszędzie, gdzie chcesz!

Wejdź na www.oees.pl i śledź cykl raportów eksperckich (edukacyjny, społeczny, samorządowy, kulturalny, biznesowy, gospodarczy) wydawanych przez think tank Open Eyes Economy. Raport o stanie państwa zostanie zaprezentowany podczas OEE5 5 (17-18 listopada 2020).

Samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Prowadzi politykę rozwojową uwzględniającą lokalne uwarunkowania. Znaczenie samorządu wzrasta w czasach kryzysu, a konsekwencje pandemii COVID-19 z pełną mocą pokazały jego fundamentalną rolę dla tworzenia bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent.

[...]

Brak pilnej zmiany traktowania samorządności doprowadzi do tego, iż samorzady coraz mocniej będą traciły na znaczeniu, w wyniku czego zachwiana zostanie zasada pomocniczości. Utracimy również bezcenne, 30-letnie doświadczenia związane z rozwijaniem samorządności obywatelskiej, która jest fundamentem nowoczesnego państwa demokratycznego.