

# DOKUMENT PROGRAMOWY

## I OKRĄGŁEGO STOŁU

### SAMORZĄDOWEGO

URZĄD GMINY DOBRA, 18.09.2023

Dagmara Bednarczyk

Jarosław Bułka

Rafał Dutkiewicz

Jerzy Hausner

Hubert Izdebski

Anna Karwińska

Adam Korta

Michał Kudłacz

Tadeusz Kudłacz

Jacek Lelek

Małgorzata Małuch

Rafał Matyja

Wojciech Odzimek

Jan Palki

Adam Sołtys

Mieczysław Uryga

Benedykt Węgrzyn

Ariel Wojciechowski



**DOKUMENT PROGRAMOWY  
I OKRĄGŁEGO STOŁU  
SAMORZĄDOWEGO**

URZĄD GMINY DOBRA, 18.09.2023

Wydawca: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej



ul. ks. I. J. Skorupki 22 31-519 Kraków

tel.: 12 423 76 05

[www.fundacjagap.pl](http://www.fundacjagap.pl)

©Fundacja GAP, Kraków 2023

[www.sklep.oees.pl](http://www.sklep.oees.pl)

ISBN 978-83-67140-33-1

Korekta językowa i techniczna: Elżbieta Wołoszyńska-Wiśniewska

Skład: Katarzyna Krauze

Okładka: Katarzyna Krauze

Opracowanie odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w opracowaniu.

**DOKUMENT PROGRAMOWY**

**I OKRĄGŁEGO STOŁU**

**SAMORZĄDOWEGO**

**URZĄD GMINY DOBRA, 18.09.2023**

---

Dagmara Bednarczyk

Jarosław Bułka

Rafał Dutkiewicz

Jerzy Hausner

Hubert Izdebski

Anna Karwińska

Adam Korta

Michał Kudłacz

Tadeusz Kudłacz

Jacek Lelek

Małgorzata Małuch

Rafał Matyja

Wojciech Odzimek

Jan Palki

Adam Sołtys

Mieczysław Uryga

Benedykt Węgrzyn

Ariel Wojciechowski

**Kraków, 2023**

# SPIS TREŚCI

Podziękowanie	6
Wprowadzenie	7
Głos wprowadzający	10
wypowiedzi uczestników	15
Podsumowanie	44

# PODZIĘKOWANIE

W dniu 18 września 2023 r. spotkaliśmy się w Dobrej na I Okrągłym Stole Samorządowym. Przedsięwzięcie nie było łatwe, bo i jego wymiar – choć miał charakter lokalny – nie ograniczał się do jednej gminy wiejskiej, ale dotyczył szeroko rozumianych problemów związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządowych we współczesnej Polsce. Dlatego tegoroczna I edycja związana była z poszukiwaniem odpowiedzi na pytania podstawowe związane z rolą samorządów dziś, ich problemami związanymi z funkcjonowaniem, ich podmiotowością, czy wreszcie zasadą subsydiarności-pomocniczości.

Samodzielność jednostek samorządowych w Polsce jest niezwykle wartościową, obok której nie można przechodzić obojętnie i o którą musimy szczególnie dbać. To ona jest esencją współczesnej państwowości, ponieważ stwarza właściwą przestrzeń dla rozwoju mieszkańców i ich spełniania się nie tylko w życiu osobistym, ale i w szeroko pojętej obywatelskości.

Przedsięwzięcie nie udało się bez Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej oraz Open Eyes Economy Summit, a także pracowników Urzędu Gminy Dobra. Nie byłoby też możliwe bez obecności naszych znamienitych gości, którzy przyjechali na ten jeden dzień z nieomal całej Polski. Serdecznie wszystkim za to dziękuję.

Dziękuję również prof. Jerzemu Hausnerowi oraz dr. Michałowi Kudłaczowi, z którymi wspólnie przygotowaliśmy wydarzenie od pomysłu do jego realizacji.

Połączyła nas wszystkich troska o to jedno z największych naszych współczesnych osiągnięć – o samorząd terytorialny, który jest ważnym motorem współczesnego rozwoju i zmian, jakich mogliśmy być uczestnikami w ostatnich latach.

Benedykt Węgrzyn  
Wójt Gminy Dobra

# WPROWADZENIE

18 września 2023 r. w malowniczo położonej miejscowości Dobra, w powiecie limanowskim (województwo małopolskie) odbył się I Okrągły Stół Samorządowy. Pomysłodawcami idei tego spotkania byli dr Michał Kudłacz oraz Benedykt Węgrzyn – Wójt Gminy Dobra. Z troską o stan i rozwój samorządów terytorialnych w Polsce, których bezproblemowe funkcjonowanie uważamy za najwyższą wartość, chcieliśmy zorganizować spotkanie różnych środowisk przy jednym stole. Trzydzieści trzy lata po wprowadzeniu zasady decentralizacji, samodzielności i subsydiarności postanowiliśmy zaprosić do jednego stołu reprezentantów różnych środowisk o zróżnicowanych poglądach i horyzontach poznawczych po to, aby dyskutować, czym dzisiaj jest samorząd terytorialny w Polsce i jakie powinny być kierunki jego dalszego rozwoju. Siedząc przy okrągłym stole, nikt nie ma uprzywilejowanej pozycji. Wszyscy są równi. Każdy głos w dyskusji liczy się tak samo. Aby z jednej strony wzajemnie inspirowało nas to, co nas dzieli, a z drugiej – suma naszych intelektów i doświadczeń pozwoliła wypracować lepsze rozwiązania przyszłość dla samorządów terytorialnych.

Chcemy, by nasz głos był słyszalny. Dlatego też zdecydowaliśmy się na stworzenie niniejszej publikacji, która stanowi pewnego rodzaju podsumowanie, syntezę wątków poruszonych podczas Okrągłego Stołu Samorządowego. Podczas I Okrągłego Stołu Samorządowego uczestnicy zostali podzieleni na trzy stoliki, przy których dyskutowali na różne tematy.

W pierwszym panelu pod hasłem „Samorzady terytorialne w świetle współczesnych wyzwań”, którego moderatorem był Maciej Kwaśniewski, Redaktor Naczelny „Dziennika Polskiego” i „Gazety Krakowskiej”, uczestnikami dyskusji byli:

- Jarosław Bułka – Pełnomocnik Prezydenta Miasta Krakowa ds. Transformacji Cyfrowej,
- Rafał Dutkiewicz – Prezes Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, były Prezydent Wrocławia,
- prof. dr hab. Jerzy Hausner – Przewodniczący Rady Programowej Open Eyes Economy Summit, Fundacja GAP,
- prof. dr hab. Anna Karwińska – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
- prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz – Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu,
- Jacek Lelek – Burmistrz Starego Sącza,
- dr hab. Rafał Matyja, prof. UEK – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

W drugim panelu poświęconym tematowi: „Dlaczego samorządy terytorialne przestają działać i jak można je uzdrowić?”, którego moderatorem był Jacek Bańka z Radia Kraków, uczestniczyli:

- Dagmara Bednarczyk – ekspert ds. relacji partnerskich i Programu InPost Green City,
- Rafał Dutkiewicz – Prezes Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej,
- prof. dr hab. Hubert Izdebski – Uniwersytet SWPS,
- Adam Korta – Starosta Powiatu Bocheńskiego,
- Małgorzata Małuch – Wójt Gminy Sękowa,
- Wojciech Odzimek – Dyrektor FRDL Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji,
- Jan Palki – Przewodniczący Rady Gminy Dobra,
- Adam Sołtys – Wójt Gminy Słupnice,
- Mieczysław Uryga – Starosta Limanowski.

Trzeci panel „Podmiotowość samorządów terytorialnych. Czy zasada pomocniczości jeszcze działa?” zgromadził następujących uczestników:

- prof. dr hab. Jerzy Hausner – Przewodniczący Rady Programowej Open Eyes Economy Summit, Fundacja GAP,
- prof. dr hab. Anna Karwińska – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,



- Adam Korta – Starosta Powiatu Bocheńskiego,
- dr Michał Kudłacz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
- Jacek Lelek – Burmistrz Starego Sącza,
- Małgorzata Małuch – Wójt Gminy Sękowa,
- Adam Sołtys – Wójt Gminy Słupnice,
- Benedykt Węgrzyn – Wójt Gminy Dobra,
- Ariel Wojciechowski – ekspert ds. relacji partnerskich i Programu InPost Green City.

Nie mamy najmniejszych wątpliwości, że ta idea będzie kontynuowana i że we wrześniu 2024 r. w Dobrej odbędzie się II Okrągły Stół Samorządowy. Inicjatywa ta jest realizowana dzięki zaangażowaniu Gminy Dobra, Fundacji GAP oraz Open Eyes Economy Summit. Zachęcamy Państwa do zapoznania się z nagraniami z I Okrągłego Stołu Samorządowego w Dobrej na stronach internetowych organizatorów.

# GŁOS WPROWADZAJĄCY

# Dagmara Bednarczyk Ariel Wojciechowski

eksperti ds. relacji partnerskich i Programu InPost Green City. Głos wprowadzający

## Szersza współpraca z biznesem kluczem do rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że samorzady lokalne i przedsiębiorcy mogą rozwijać się niezależnie od siebie, osiągając przy tym zamierzone cele. Jedyne punkty styczne występowałyby w przypadkach przewidzianych właściwymi przepisami prawa. Jednak czy wtedy moglibyśmy mówić o pełnym wykorzystaniu potencjału, który drzemie we współpracy obu stron? Przykład realizacji Programu InPost Green City, który w swych założeniach ma współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego, jasno wskazuje, że taka współpraca pozwala na maksymalizację efektów podejmowanych działań. Przekłada się ona pozytywnie m.in. na uwolnienie energii społecznej drzemiącej w lokalnych społecznościach.

Właściwe jest zatem stwierdzenie, iż w dzisiejszym, dynamicznie zmieniającym się świecie oraz w obliczu mnożących się wyzwań, stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego, współpraca z biznesem jest koniecznością. W Grupie InPost, na przykładzie wspomnianego Programu, kluczowe jest, aby podejście „musimy współpracować” zmienić na „chcemy współpracować”. Tak przyjęty punkt wyjścia do dalszej współpracy potęguje efekt synergii w podejmowanych wspólnie inicjatywach.

Program InPost Green City jest efektem przyjętej przez Grupę InPost w 2021 r. Strategii ESG, rosnących potrzeb mieszkańców polskich miast oraz wyrazem świadomości i odpowiedzialności za środowisko naturalne, w którym funkcjonujemy. Program koncentrujący się na współpracy z miastami dba o ograniczanie ruchu samochodowego w miastach, zmniejszanie emisji CO<sub>2</sub>, rozwój zieleni miejskiej, włączanie technologii w służbę miastom oraz zwiększanie świadomości ekologicznej. Chcąc zapewnić najwyższą jakość i adekwatność realizowanych z samorządami

inicjatyw, Program współpracuje również ze środowiskiem akademickim m.in. w ramach programu stypendialnego „Młodzi w Łodzi”. Podejmuje również współpracę z organizacjami pozarządowymi i agendami międzynarodowymi takimi jak UN Global Compact Network Poland czy UNEP/GRID-Warszawa. W trakcie dwóch lat funkcjonowania Programu przystąpiły do niego 52 miasta. Zrealizowanych zostało blisko 50 inicjatyw, w tym m.in. rozbudowa sieci czujników jakości powietrza do ponad 1000 sztuk, ponad 400 zazielenionych maszyn Paczkomat®, rewitalizacje przestrzeni miejskich, instalacja obiektów małej infrastruktury, akcje sadzenia drzew, tworzenia ogrodów deszczowych, a także organizacja 10 wydarzeń edukacyjnych (m.in. EduStref podczas wydarzeń miejskich). InPost Green City wspiera działania instytucjonalne miast, zostając Partnerem Zielonych Funduszy w Warszawie, Krakowie i Rzeszowie oraz Zielonego Mecenatu Miasta Wrocław. Działania Programu zostały dostrzeżone i nagrodzone podczas SmartCity Forum 2022 w kategorii „Dostawca rozwiązań Smart City” oraz w roku 2023 w kategorii „Smart City Solution”. Program otrzymał także Zielony Listek CSR Polityki 2023.

W obszarze budowania relacji między biznesem a jednostkami samorządu terytorialnego kluczowe jest znalezienie wspólnej płaszczyzny zrozumienia, identyfikacji zbieżnych celów oraz zbudowanie wzajemnego zaufania. W przypadku zaistnienia powyższych elementów możliwe jest prowadzenie wspólnych działań, które będą odpowiadać na potrzeby lokalnych społeczności. Przy tak zdefiniowanej współpracy możliwe jest pokonywanie barier, które wskazuje się jako występujące w potencjalnych relacjach biznesu z administracją samorządową. Do takich barier zaliczyć można m.in. rozdzielenie obszarów kompetencyjnych między różne jednostki organizacyjne, wielopoziomowość procesów decyzyjnych oraz formalnych. Kolejnym problemem jest zróżnicowany poziom doświadczenia we współpracy z biznesem, rozbieżny czas realizacji projektów, a także ograniczenia systemów finansowania inwestycji, niewystarczające zasoby kadrowe i czasowe do podejmowania dodatkowych zadań, które nie wynikają wprost z zadań spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego.

Świadomy i odpowiedzialny biznes na współpracę z samorządami patrzy jak na szansę, a nie konieczność. Przy takim spojrzeniu priorytetem jest działanie na rzecz wspólnego dobra. Wtedy docelowym modelem współpracy

jest partnerstwo oparte na korzyściach dla każdej z uczestniczącej strony, w tym przede wszystkim dla lokalnych społeczności.

W różnych kontekstach przejawia się też wzmożona potrzeba dialogu społecznego, w celu zdiagnozowania i zrealizowania potrzeb zgodnych z oczekiwaniami różnych grup wiekowych i społecznych. Z perspektywy zaangażowania przedsiębiorstw w inicjatywy na rzecz lokalnej społeczności niezwykle ważne są: poczucie sprawczości, odpowiedzialności oraz postawy lokalnych liderów. Dzięki temu, przy współpracy biznesu z władzami samorządowymi, obie strony zyskują wartościowego partnera do pełnego wykorzystania potencjału narzędzi będących w ich władaniu. InPost, realizując w ramach Programu InPost Green City szereg inicjatyw z obszaru green i smart, opiera swoje działania na szerokiej współpracy zarówno z jednostkami samorządu terytorialnego, instytucjami samorządowymi, jak i lokalnymi społecznościami. Celem tak szerokiej kooperacji jest realizacja inicjatyw jak najbliższych potrzebom mieszkańców. Postawą sprzyjającą celności inicjatyw dla lokalnych społeczności jest działalność samorządów terytorialnych mająca na celu dzielenie się podmiotowością z mieszkańcami. Włączanie lokalnych społeczności w proces decyzyjny pozwala na zwiększenie poczucia sprawczości oraz może rozwijać odpowiedzialność za podejmowane decyzje i realizowane w najbliższym otoczeniu inwestycje. Trójstronny udział w tej współpracy pozwala również na efektywniejszy dobór narzędzi i właściwe rozłożenie akcentów w celu zwiększenia synergii podejmowanych działań.

W kontekście zielonych inwestycji w Programie InPost Green City aktywne postawy lokalnych społeczności i ich wysoki poziom poczucia przynależności pozwalają nie tylko na właściwsze dopasowanie samych inwestycji, ale również zapewniają ich pełniejsze, świadome wykorzystanie oraz poczucie odpowiedzialności za zrealizowaną inicjatywę. Nieodmiennie ważne jest kształtowanie postaw, które pozwolą na zmianę myślenia, że wspólne nie oznacza niczyje, tylko nasze. W tym kluczową rolę odgrywają działania edukacyjne i informacyjne w obszarze świadomości obywatelskiej oraz ekologicznej. Mogą być one realizowane w ramach edukacji formalnej, jak i nieformalnej, na różnych poziomach i dla różnych grup odbiorców. Przy tak szerokim zagadnieniu ważne jest, by od samego początku w proces kształtowania działań i realizacji inicjatyw włączani byli wszyscy interesariusze (mieszkańcy, samorządowcy, naukowcy, przedsiębiorcy,

organizacje pozarządowe).

W celu niwelowania barier oraz podnoszenia efektywności w obszarze współpracy jednostek samorządu terytorialnego z biznesem podejmowane mogą być zróżnicowane inicjatywy jak m.in.: spotkania łączące przedsiębiorców i przedstawicieli JST czy wymiana dobrych praktyk między jednostkami samorządu terytorialnego. Ważne są także programy rozwojowe dla przedstawicieli JST w obszarze relacji partnerskich, zarządzania projektami, kompetencji menadżerskich, powołanie jednostek organizacyjnych specjalizujących się we współpracy z przedsiębiorcami. Istotne jest również zwiększanie zaangażowania lokalnych społeczności i wzrost ich podmiotowości, kreowanie lokalnych liderów mogących wesprzeć proces budowania relacji partnerskich.

Wszystkie te zdefiniowane bariery oraz inicjatywy mające na celu ich niwelowanie mogą zaistnieć jedynie w momencie spełnienia podstawowych warunków wskazanych również w tekście, tj. znalezienia wspólnej płaszczyzny zrozumienia, identyfikacji zbieżnych celów oraz wzajemnego zaufania.

# WYPOWIEDZI UCZESTNIKÓW

# Prof. dr hab. Anna Karwińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## Co dziś najbardziej zagraża podmiotowości JST, jak można zareagować na to zagrożenie?

Rozważając zagrożenia dla podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego, warto może najpierw przywołać ważne z tego punktu widzenia wypowiedzi socjologów poproszonych o wyrażenie opinii na temat bilansu polskiej reformy samorządowej. Podsumowując zaprezentowane głosy, należy podkreślić, że powtarza się w nich pozytywna ocena reformy samorządowej jako szczególnie udanego przedsięwzięcia reformatorskiego okresu transformacji Rzeczypospolitej. Co więcej, ta ocena jest podzielana także przez znaczną część członków społeczeństwa<sup>1</sup>.

Jedną z ważnych funkcji samorządu terytorialnego jest stymulowanie i organizowanie współpracy członków społeczności lokalnej, jednostek, grup i innych aktorów lokalnych. Nie może być ona realizowana bez zbudowania więzi i możliwości integrowania się owych współdziałających aktorów wokół wspólnie podzielanych wartości, tworzenia poczucia odpowiedzialności, lojalności, zaufania. Ale szczególnie istotna jest autonomia samorządu oparta na rozwiniętym poczuciu podmiotowości, z jednej strony samorządu jako instytucji, z drugiej zaś osób tworzących wspólnotę społeczną objętą oddziaływaniem JST.

Ta podmiotowość może być zagrożona zarówno przez czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Wśród tych pierwszych warto zauważyć zagrożenie zmniejszającą się samoistnością zbiorowości lokalnej. Chodzi tu o ograniczanie samodzielności i odrębności w różnych wymiarach, terytorialnym, gospodarczym, administracyjnym, politycznym czy kulturowo-społecznym. Tymczasem warto przypomnieć, że jak

<sup>1</sup> „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, rok LXXIX, zeszyt 3, s.242–243.



podkreśla H. Izdebski, przywołując artykuł 16, ust. 2 Konstytucji, zasadniczą część zadań samorządowi „przysługuje”, a nie jest mu „przekazana”, co oznacza, że kreacyjne w tym względzie uprawnienia Rady Ministrów nie mają pierwszeństwa przed zawartą w Konstytucji ideą samorządności<sup>2</sup>.

Paweł Śliwa z UAM wskazuje, że jednym z najważniejszych problemów, decydującym o możliwości realizowania założeń przyświecających reformie samorządowej, jest „instrumentalne traktowanie samorządności terytorialnej przez władze i elity polityczne szczebla centralnego”. W warunkach decentralizacji to właśnie władze samorządowe decydują o zasadach działania, formach współpracy między różnymi szczeblami zarządzania, określają ramy, w których zadania własne są realizowane, itd. Oczywiście dokonuje się to z uwzględnieniem rozmaitych uwarunkowań ważnych w sytuacji danej zbiorowości lokalnej. Problem (i zagrożenie dla podmiotowości) pojawia się, gdy interes polityczny partii sprawujących władzę staje się dominujący<sup>3</sup>.

Zagrożeniem dla podmiotowości JST jest także wprowadzona w 2018 r. ustawa ograniczająca liczbę kadencji organów wykonawczych w gminie do dwóch. Można to ocenić jako niezasadną ingerencję w uprawnienia mieszkańców do urządzania swojej lokalnej społeczności zgodnie z potrzebami i aspiracjami oraz własną oceną tych, których chcieliby powierzyć sprawowanie władzy. Jak wskazuje Beata Springer, „poziom autonomii władz lokalnych ulega erozji w wyniku ponownej centralizacji szeregu kompetencji przekazanych im wcześniej, liczne ingerencje władz państwowych w niezależne funkcje lokalne podważają przyznanie władzom lokalnym pełnych i wyłącznych uprawnień, władze lokalne nie mają swobody w wykonywaniu przekazanych funkcji”<sup>4</sup>.

Z badań nad różnymi aspektami funkcjonowania JST dla potrzeb konstruowania Indeksu Samorządności wynika, że wspomniana wyżej samoistność w różnych obszarach jest naruszana przez procesy recentralizacji. Chodzi tu m.in. o zagrożenie samodzielności finansowej, coraz większe

2 H. Izdebski, Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?, „Samorząd Terytorialny” 2020, vol. 3, s. 36.

3 „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, rok LXXIX, zeszyt 3, s. 250–251.

4 B. Springer, Kluczowe zmiany w samodzielności i ustrojowej niezależności jednostek samorządu terytorialnego kadencji 2018–2023, „Studia Politologiczne” 2023, vol 27, nr 2013, s. 24–42.

uzależnienie od środków, którymi dysponują władze centralne. Zasoby i kompetencje są przesuwane stopniowo w stronę władz centralnych<sup>5</sup>.

Wskazane wyżej zagrożenia do pewnego stopnia przekładają się także na zagrożenia uwarunkowane przez czynniki wewnętrzne. Stopniowe odbieranie samodzielności i autonomii powoduje, że zbiorowości lokalne tracą swoje poczucie sprawstwa. Warto tu przypomnieć, że budowanie tożsamości lokalnej bazuje na takich cechach, jak: wysoki poziom samoistności społecznej, pewien stopień podobieństwa wzorów konsumpcji, stylów życia, swoisty ład społeczny. Społeczności lokalne cechują się znaczną trwałością, nawet w warunkach nasilenia procesów ruchliwości społecznej, unifikującego wpływu procesów urbanizacyjnych, globalizacji, upowszechniania się kultury masowej w skali świata. Wymienione cechy stanowią istotną podstawę dla budowania więzi wspólnotowych, ważnych dla wspomnianego wyżej stymulowania współpracy. Współcześnie problem budowania wspólnoty staje się coraz bardziej złożony. Tradycyjnie chodzi tu o całości społeczne mające niektóre cechy *Gemeinschaft* Ferdinanda Tönniesa, czyli takie, w których dominują więzi braterstwa, sąsiedztwa; wspólnoty, w których dla stosunków międzyludzkich ważne są osobowości stron uczestniczących w interakcji. Zagrożeniem jest tu brak samodzielności wspólnoty lokalnej, możliwości udziału w decydowaniu. Ważnym czynnikiem sprzyjającym tworzeniu się i wzmacnianiu poczucia podmiotowości jest wysoki poziom kapitału społecznego, a zatem istnienie wspólnych wartości i celów, wspólnie akceptowanych (i przestrzeganych) norm społecznych oraz zasad (takich jak np. lojalność, solidarność), a także istnienie rozwiniętych sieci społecznych łączących różne grupy i środowiska.

Zagrożenia podmiotowości, uwarunkowane przez wewnętrzne procesy zachodzące w zbiorowości lokalnej, związane są ze zmniejszaniem się aktywności członków tej całości społecznej, utrwalaniem się poczucia obojętności wobec spraw lokalnych. Często takie postawy wiążą się z poczuciem braku wpływu, niewiarą w możliwości wprowadzania pożądanych zmian. Brak poczucia „my”, „nasze”, „wspólne” w odniesieniu do przestrzeni i zasobów lokalnych oraz możliwości działania to kolejny element zagrożenia podmiotowości. Niektóre zbiorowości lokalne przeżywają procesy „kurczenia się”, tracą mieszkańców na rzecz wielkich

5 Indeks Samorządności 2023, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, s. 9.

miast. To, oprócz innych negatywnych skutków, przynosi często deficyt przedsiębiorczości i aktywności, zarówno gospodarczej, jak i społeczno-kulturowej, ze względu na to, że osoby migrujące to głównie młodzi, wykształceni, najbardziej przedsiębiorczy, potencjalni liderzy gospodarczy i społeczni.

Ważne z punktu widzenia pojawiania się zagrożeń dla podmiotowości lokalnej są istniejące podziały społeczne, kulturowe, ekonomiczne. Mogą one być źródłem pozytywnych zmian, jeśli władze samorządowe potrafią wykorzystać różnorodność potrzeb i aspiracji do poszukiwania najlepszych rozwiązań.

Trudno o sformułowanie uniwersalnych remediów w kwestii wzmacniania podmiotowości. Każda zbiorowość lokalna ma swoje specyficzne cechy i działają w nich inne uwarunkowania. Na pewno jednak warto wskazać pewne możliwości, takie jak rozwijanie edukacji obywatelskiej od najmłodszych lat, budowanie poczucie dumy lokalnej opartej na znajomości własnego dziedzictwa kulturowego, kluczowych wydarzeń z historii „małej ojczyzny”, inicjowanie wydarzeń i aktywności odwołujących się do takich treści i związanych z nimi wartości. Drugi ważny element takiego procesu wzmacniania podmiotowości lokalnej to działania na rzecz budowania kapitału społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. kapitału „łączącego” (linking) nakierowanego na rozszerzanie interakcji z innymi aktorami, w tym także z tymi działającymi według innych zasad, należącymi do różnych kręgów kulturowych.

Obserwujemy zanikanie tradycyjnych wspólnot (w tym także np. „wielkich rodzin”, podtrzymujących swoje więzi poprzez rozmaite uświęcone tradycją spotkania z różnych okazji, zjazdy rodzinne, regularne kontakty). Często we współczesnych społeczeństwach najważniejsze stają się indywidualne związki z innymi. W tych warunkach, oczywiście, trudno twierdzić, że w dalszym ciągu tzw. naturalne wspólnoty są równie silne jak kilkadziesiąt czy kilkaset lat temu. Jednak w warunkach zaawansowania procesów globalizacji pojawia się swoista nostalgia za istnieniem wspólnoty i dążenie do odrestaurowania przynajmniej pewnych jej elementów. Wobec powstawania nowych, bardziej niestabilnych form społecznych poczucie „my” oparte na więzi lokalnej, podstawach terytorialnych czy religijnych może być nadal ważne (a nawet zyskiwać na ważności). W tej sytuacji

wzrasta znaczenie procesu komunikowania się w poprzek rozmaitych podziałów społecznych jako elementu niezbędnego do powstawania związków (sociation), a także znaczenie dochodzenia do porozumienia (a nie eliminowania głosów odmiennych) w sytuacji konfliktu<sup>6</sup>.

W pluralistycznym świecie niezbędne jest rozwijanie wielu rozmaitych narracji. Wielobarwność, różnorodność, zmienność, niedookreśloność – to cechy współczesnej rzeczywistości społecznej i kulturowej, których kontestowanie jest z góry skazane wcześniej czy później na niepowodzenie. Nie można dzisiaj próbować zintegrowania społeczeństwa na stałe wokół jednej tradycji, jednego zestawu „najważniejszych wartości”. Oczekiwania i potrzeby, zarówno indywidualne, jak i zbiorowe, szybko rosną. W wielu krajach, w wielu środowiskach prawa do swobody wypowiedzi, prawa rozmaitych mniejszość, gwarancja wolności sumienia i inne swobody są tak oczywiste, że jakiegokolwiek dyskusje w tej sprawie wydają się anachroniczne.

### **Które z tożsamości lokalnych należy dziś najsilniej obudowywać instytucjami/środkami publicznymi?**

Warto zauważyć, że poziom zaufania społecznego do władzy, instytucji państwa i – generalnie – do innych instytucji jest w Polsce stosunkowo niski na tle danych dla innych społeczeństw, choć zdecydowana większość Polaków deklaruje zaufanie w sferze prywatnej. Jeśli jednak mierzymy zaufanie do władz, to we wszystkich analizowanych krajach postsocjalistycznych, podobnie jak w Polsce, jest ono większe w przypadku władz lokalnych niż centralnych. Zwracam na to uwagę, bo, jak sądzę, działania na rzecz wzmocnienia poczucia podmiotowości powinny być w pierwszym rzędzie intensyfikowane właśnie na jak najniższym poziomie życia zbiorowego, czyli raczej w obrębie poszczególnych miejscowości czy gminy. To tu tworzy się najbardziej skutecznie poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne, lojalność, nastawienie na współpracę i inne przejawy wspólnotowości.

Zmniejszanie się tradycyjnej roli państwa jako kluczowej instytucji stabilizującej procesy zachodzące wewnątrz społeczeństwa i łagodzącej pojawiające się konflikty może być rekompensowane przez pojawianie się

6 A.S. Krossa, Conceptualizing European Society on Non-Normative Grounds. Logic of Sociation Globalization and Conflict, „European Journal of Social Theory” 2009, nr 12(2), s. 260.

innych możliwości wpływania na spójność społeczną, poprzez mobilizowanie rozmaitych aktorów społecznych i ich zasobów<sup>7</sup>. Tego typu procesy najłatwiej stymulować w stosunkowo niewielkich zbiorowościach, bazując na kontaktach „twarzą w twarz”. Także na tym poziomie (mikrosocjalnym) bardziej prawdopodobne jest rozwijanie zdolności do skutecznego zaangażowania, we współpracy z innymi, w działania na rzecz dobra publicznego, poczucie lojalności i solidarności, a ponadto zainteresowanie procesami zachodzącymi w społeczności lokalnej. Oznacza to możliwość osobistego zaangażowania w rozwiązywanie – na zasadach pro publico bono – spraw publicznych; najpierw spraw dotyczących życia naszej rodziny, potem wspólnoty lokalnej, by stopniowo rozszerzać się na sprawy regionu czy wreszcie całego kraju.

### **Jakie współczesne wyzwania (lub zagrożenia dla funkcjonowania samorządów) stoją przed polskimi samorządami terytorialnymi w trzeciej dekadzie XXI w.?**

Jak wynika m.in. z analiz Instytutu de Republica, centralizacja ogranicza możliwości rozwojowe, a stosowanie w praktyce zasady subsydiarności znacząco zwiększa szanse na osiągnięcie Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs) zawartych w Agendzie 2030<sup>8</sup>. W tym sensie jednym z najważniejszych zagrożeń dla dalszego rozwoju Polski na wszystkich poziomach życia zbiorowego (od mikro do makro) jest dążenie do recentralizacji. W wymiarze lokalnym zagrożenia dla polskich samorządów wynikają z długofalowej polityki tzw. recentralizacji kroczącej<sup>9</sup>. Jest ona mniej oczywista, mniej widoczna w powierzchownym oglądzie, niż było to w przypadku chociażby zasadniczych przemian ustrojowych na Węgrzech przeprowadzonych przez Viktora Orbána<sup>10</sup>. Jednak można powiedzieć, że właśnie owa niespieszność zmian w stronę centralizacji, niezauważalność z dnia na dzień jest, paradoksalnie, czynnikiem zwiększającym zagrożenie dobrego

7 B. Jessop, *Capitalism and its Future: remarks on Regulation Government and Governance*, „Review of International Political Economy” 1997, nr 4(3), s. 574–575.

8 K. Cichos, *Po co nam samorząd terytorialny? Wyzwania XXI wieku a subsydiarność – europejskie ujęcie teoretyczno-prawne*, Seria: Politologia, Instytut de Republica, nr 27, 2022, s. 6–7.

9 Indeks Samorządności 2023, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, s. 7.

10 D. Hegedüs, *Siła prawa Unii Europejskiej: Innowacyjne rozwiązania i obszary wymagające poprawy w zakresie ochrony praworządności*, Anna Wójcik (red.), *Archiwum Wiktor Osiatyńskiego*, Warszawa 2023, s. 9–10.

funkcjonowania samorządów.

Wspomniany wyżej Indeks Samorządności pokazuje zagrożenia związane ze spadkiem samodzielności kompetencyjnej samorządów w różnych dziedzinach, m.in. w sferze planowania przestrzennego czy gospodarowania wodą. Bardzo istotne ograniczenia dotyczą samodzielności w obszarze inwestycji poprawiających możliwości zaspokajania kluczowych potrzeb mieszkańców. Wreszcie, co z punktu widzenia rozważań nad społecznymi aspektami funkcjonowania samorządów jest szczególnie ważne, ograniczenia dotyczą kompetencji decyzyjnych i – ogólnie – możliwości prowadzenia własnej polityki w sferze edukacji. Generalnie Indeks Samorządności w większości ważnych obszarów polskiej samorządności uległ znaczącemu obniżeniu w latach 2014–2021<sup>11</sup>.

# Prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz

Dziekan Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu

Z perspektyw dnia dzisiejszego i okresów bezpośrednio wcześniejszych głównych zagrożeń dla podmiotowości JST upatruję w łamaniu przez władze centralne podstawowych zasad współpracy w strukturze władzy publicznej, a konkretnie współpracy poziomu centralnego ze zdecentralizowanym poziomem samorządowym. Zwróć uwagę na parę następujących zasad:

## 1. Zasada samodzielności/autonomii

Relacje między poziomem centralnym i samorządowych stanowią o zakresie demokracji. Samorząd terytorialny jest głównym filarem/zabezpieczeniem demokracji.

W systemie demokratycznym mamy do czynienia ze zdecentralizowaną terytorialnie władzą publiczną. Pełna (prawidłowa) decentralizacja terytorialna powinna obejmować:

- decentralizację ustrojową (wyposażenie samorządu terytorialnego w ustrojową samodzielność tworzenia organów przedstawicielskich, wyłanianych w demokratycznych wyborach),
- decentralizację administracyjną (wyposażenie samorządu w niezależną administrację, posiadającą własny personel, organy, kompetencje i procedury, umożliwiające realizację zadań na własną odpowiedzialność),
- decentralizację finansową (wyposażenie samorządu w niezależną administrację, posiadającą własny personel, organy, kompetencje i procedury, umożliwiające realizację zadań na własną odpowiedzialność).

Osiągnięcie właściwego stanu harmonii (równowagi) między tymi składowymi decentralizacji daje możliwość realizacji konstytucyjnej zasady pełnej decentralizacji władzy publicznej.

Pierwsze dwie formy decentralizacji cechuje relatywnie duża stabilność, w przeciwieństwie do trzeciej. Jest pewną obserwowalną prawidłowością dążność rządzących do podejmowania różnych inicjatyw ograniczających

decentralizację finansową. I nie jest to cecha wyłącznie obecnie rządzących, lecz w jakimś zakresie także ekip wcześniejszych, z różnych nasileniem. Co więcej, nie jest to również wyłącznie polska „specjalność” tarć w strukturach władzy publicznej.

Rozwijając nieco temat tego trzeciego filaru decentralizacji, warto zauważyć, że decentralizacja finansowa może przybierać dwie formy:

- decentralizację wydatkową,
- decentralizację dochodową.

Pierwsza z nich oznacza, że zdecentralizowane zostają zadania, tj. JST przypisane zostają zadania, na które władza centralna przekazuje należne środki finansowe. W takiej decentralizacji zadania realizowane przez samorząd są finansowane z budżetu centralnego. Nietrudno zauważyć, że w tej sytuacji samorząd jest jedynie wykonawcą zleconych działań, i nawet jeżeli ma możliwość wyboru sposobów ich realizacji, pozbawiony jest samodzielności w decydowaniu o priorytetach oraz kreatywności w poszukiwaniu źródeł finansowania, a w efekcie pozbawiony jest samodzielności jako suwerenny, autonomiczny podmiot władzy publicznej.

Druga forma decentralizacji finansowej (dochodowa) oznacza, że jednostkom samorządu terytorialnego przypisane są nie tylko zadania, ale jednocześnie wyposażone są one we własne źródła dochodów niezbędnych do finansowania ich realizacji.

Relacja między decentralizacją dochodową i wydatkową przesądza o głębi demokracji. Obecnie mamy niewątpliwie do czynienia z tendencją wzrostu znaczenia decentralizacji wydatkowej w stosunku do dochodowej. Inaczej ujmując, samorządom w zasadzie nie uszczuplono zadań, ale tak zreformowano finanse publiczne (głównie w ramach tzw. Polskiego Ładu Ekonomicznego), że uszczuplona została wysokość dochodów ze źródeł własnych jednostek samorządu.

Jeżeli chodzi o decentralizację wydatkową, Polska jest w czołówce krajów UE pod względem udziału wydatków JST w PKB (piąte miejsce w 2018 r.). Jest natomiast przy końcu rankingu, jeżeli chodzi o udział dochodów własnych w wydatkach ogółem JST.



## 2. Zasada subsydiarności, ściśle powiązana z zasadą adekwatności

Gdyby mierzyć zakres spełniania zasady subsydiarności decentralizacją wydatkową – co niestety często jest spotykane, nawet w literaturze – to jest ona w Polsce w pełni respektowana.

Wspominana zasada ma należyłą interpretację w Konstytucji RP [Art. 167. Konstytucji: Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań].

Tak rozumiana subsydiarność pozostaje niestety w stałym regresie w ostatnich latach.

## 3. Zasada stabilności reguł

Główne reguły współpracy, „gry” międzyszczeblowej, a przede wszystkim reguły stosunków finansowych muszą cechować się stabilnością w dłuższych okresach czasu, ich zmiany zaś muszą być zapowiadane z odpowiednim wyprzedzeniem, i co więcej, co najmniej konsultowane (zasada partnerstwa). Obecnie obserwujemy niestety brak stabilności, a nawet pewien chaos w regulacjach, czego przykładem był początkowy okres wdrażania Polskiego Ładu Ekonomicznego.

Zakres spełnienia zasady stabilności reguł przesądza o zakresie spełniania się kolejnej zasady.

## 4. Zasada wiarygodności

Jest to również bardzo ważna zasada omawianej współpracy.

## dr Michał Kudłacz

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Stowarzyszenie Lepszy Kraków

Samorządy terytorialne w Polsce muszą być silne, a władza powinna być jak najbliżej obywateli, aby jak najlepiej rozumieć ich potrzeby. Organy władzy powinny być wybierane spośród mieszkańców, którzy nie tylko rozumieją, „czują” specyfikę swojej „małej ojczyzny”, ale mają do niej również emocjonalny stosunek. Siła samorządów lokalnych bierze się z dwóch rzeczy: sprawstwa władzy i sprawstwa mieszkańców. Zaczniemy od pierwszego elementu. Trzydzieści trzy lata temu, poprzez Ustawę o samorządzie gminnym, sprawstwo władzy lokalnej przestało być wyłącznie teorią. Samorządy gminne, a kilka lat później również powiatowe i regionalne zostały wyposażone w realny mandat uprawnień do sprawowania władzy. Dostały władzę i pieniądze. Mogły realizować zadania – zgodnie z zasadą decentralizacji i samodzielności – w niezależności od administracji poziomu centralnego, samodzielnie, na własną odpowiedzialność, będąc blisko, jak wspomniałem, obywateli (o tym mówi zasada pomocniczości). Wystarczy spojrzeć, jak wspaniale samorządy lokalne wykorzystały środki finansowe w ramach kolejnych okresów programowania funduszy UE. Wybudowano lub wyremontowano szkoły, drogi, chodniki, obiekty sportowe, oczyszczalnie ścieków i inną, niezbędną infrastrukturę podnoszącą atrakcyjność lokalizacyjną samorządów. Gminy i powiaty na ogół okazały się elastyczne, szybko uczące się, pracowite i odpowiedzialne. Ich zadania nie sprowadzają się wyłącznie do dostarczania usług publicznych, ale są znacznie szersze: obejmują wszelkie aktywności na rzecz podnoszenia jakości życia mieszkańców – nawet jeśli społeczeństwa lokalne są heterogeniczne, co wiąże się z koniecznością dywersyfikacji kierunków rozwoju i poszukiwania konsensusu. Samorządy nauczyły się konkurować o zasoby i wykonywać swoje zadania efektywnie, a nie jedynie „zadośćuczyniać” zapisom ustawowym.

Zacząłem od zdania, że samorządy terytorialne muszą być silne.

Nie powinno być w nich miejsca na „wielką politykę” i ogólnopolskie partie polityczne. Trzeba powstrzymać zakusy ograniczania władzy samorządom lokalnym i ich niezależność, która – obawiam się – może się objawiać ograniczaniem samodzielności i wzmaganiem nadzoru (przykładowo, za będące wbrew zasadzie samodzielności uważam rozwiązanie polegające na potrzebie uzgadniania strategii rozwoju gminy z samorządem regionalnym, zgodnie z rozwiązaniami prawnymi z 2021 r.), a jeszcze silniej ograniczaniem finansowania samorządów lokalnych. Silne samorzady lokalne to silne lokalne społeczeństwo. Poprzez gminy przede wszystkim buduje się poczucie sprawstwa, zaufania i współdziałania. Wysoki kapitał społeczny sprzyja integracji, a my jak nigdy wcześniej potrzebujemy zasypywać podziały społeczne.

Mam poczucie, że samorzady lokalne są zawłaszczane, albo istnieje pokusa, aby ograniczyć ich samodzielność. To bardzo niepokojące, bo będzie osłabiać sprawstwo mieszkańców, które jest integralną częścią wspólnoty. Dzieje się tak nie tylko z perspektywy administracji centralnej, państwowej, ale również samorządu regionalnego. Przykładowo, opracowanie i uchwalenie strategii rozwoju gminy musi być poprzedzone uzyskaniem pozytywnej opinii m.in. właściwego urzędu marszałkowskiego, a z doświadczenia wiem, że nie chodzi tylko o analizę proponowanych kierunków rozwoju z perspektywy ich niesprzeczności z polityką regionu. Urzędy marszałkowskie ustawiają się nierzadko w roli recenzentów całego dokumentu, chcąc wpływać na zapisy pod niewerbalną groźbą nieuzyskania pozytywnej opinii, która jest niezbędna do dalszego procedowania sprawy. Jest to nie tylko praktyka niedobra, ale działanie wbrew zasadzie samodzielności samorządów lokalnych, które nie są poddawane ingerencji państwowej innej niż ze względu na legalność działania, co wynika z Konstytucji RP. Oczywiście zrozumiała jest kwestia potrzeby uspołniania polityk rozwojowych różnych poziomów administracji samorządowej, szczególnie, gdy gminy chciałyby korzystać ze środków finansowych, których operatorem są urzędy marszałkowskie, jednak obecnie obserwujemy niekiedy zbyt daleko posuniętą, w moim przekonaniu, próbę ingerencji w polityki lokalne.

Jeżeli kiedykolwiek samorzady lokalne przestaną być rozumiane jako wspólnota mieszkańców, to oznaczać będzie koniec samorządności terytorialnej, jaką znamy i z jakiej ja jestem dumny. Nie można sprowadzić

samorządów terytorialnych do roli „firm outsourcingowych”, wdrażających politykę państwa, i realizatora usług publicznych. Samorząd terytorialny to wspólnota, która posiada moc sprawczą i niezależność w kreowaniu swojej polityki. Samorzady terytorialne powinny dawać przestrzeń do rozwoju i samodzielności społeczeństwa. Również wielkie miasta składają się – jak wspominał dziennikarz BBC Andrew Marr – z milionów małych wiosek, które są naturalną, podstawową jednostką organizacyjną wspólnoty (dlatego w dużych miastach duża część aktywności została przeniesiona do dzielnic). Skalowalność samorządów nie wyklucza jednak wspólnotowości. Dialog publiczno-społeczny, o który dużo łatwiej na poziomie lokalnym, pozwala na wprowadzanie przez administrację samorządową bardziej adekwatnych rozwiązań, a wśród obywateli, o czym wspominałem, buduje zaufanie do władzy, poczucie sprawczości i utrwala emocjonalny związek z terytorium, osłabiając napędzaną pragmatyzmem chęć wyjazdu do dużego miasta (a więc dialog przeciwdziała odpływowi ludności). Istnieje pewna sprzeczność pomiędzy podmiotowością i odpowiedzialnością a koniunkturalizmem, albo lepiej: pomiędzy dobrem własnym a dobrem wspólnoty. Sprawczość i dialog uczą nas zachowań odpowiedzialnych i dobrych dla naszego otoczenia, nie tylko dla nas samych. A to pozwala na kształtowanie pozytywnych postaw w długofalowej perspektywie, również dla przyszłych pokoleń.

# Jacek Lelek

Burmistrz Starego Sącza

## **Które z tożsamości lokalnych należy dziś najsilniej obudowywać instytucjami/środkami publicznymi?**

Zdecydowanie uważam, że są to Gminy, ponieważ:

- Są na tyle blisko mieszkańców, że znajdują się pod ich bezpośrednią kontrolą, co stanowi istotne zabezpieczenie przed marnotrawstwem publicznych pieniędzy.
- Spośród podmiotów mających potencjał instytucjonalny i personalny mają najbliższy kontakt z mieszkańcami, co jest gwarancją realizowania zadań najbardziej oczekiwanych przez społeczność.
- Są terytorialnie najbliżej mieszkańców, więc dostęp do tych instytucji / efektów inwestycji będzie dostrzegalny, najłatwiejszy.
- Wielkość gmin w większości przypadków jest wystarczająca do tworzenia instytucji efektywnych organizacyjnie i kosztowo (w przypadku mniejszych gmin – rozwiązaniem może być dobrowolna współpraca międzygminna).
- Gminy są solidnie umocowane w świadomości mieszkańców.
- Z poziomu gminy widać potrzeby/oczekiwania najsilniejszych tożsamości (sołectwa, osiedla, inne „niesamorządowe” społeczności lokalne).

## **Które z tożsamości lokalnych (wiejskie/osiedlowe, gminne, powiatowe, regionalne) są dziś silne, a które słabną lub pozostają słabe?**

Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest łatwa. Nasuwa się pierwsza refleksja, że najsilniejsze są te tożsamości, które bazują na wielopokoleniowej tradycji. Więc jeśli reformy administracyjne przebiegały zgodnie

z oczekiwaniami mieszkańców, ustalając granice administracyjne po dobrym rozeznaniu ich odczuć i tradycji, to wówczas tożsamości lokalne pozostały najsilniejsze. Do takich należą tożsamości wiejskie. Tutaj myślę, że mamy też do czynienia z dużym odrodzeniem, wzmacnianiem poczucia tej tożsamości. Objawem tego jest zwiększone zainteresowanie kulturą lokalną, np. powstające zespoły regionalne, które często są związane z daną miejscowością. Z drugiej strony obserwowany jest znaczący dopływ nowych mieszkańców na tereny wiejskie, zwłaszcza tych wyprowadzających się z miasta, co osłabia ten trend. Bo nowi mieszkańcy, nawet jeśli nie traktują swoich nowych miejsc zamieszkania jedynie jako sypialni i angażują się w życie społeczne miejscowości, najczęściej ograniczają swoją aktywność do zabiegów o rozwój infrastruktury poprawiającej komfort życia.

Identyfikacja z własną wsią, zwłaszcza dla rdzennych mieszkańców, pozostaje bardzo silna. I w mentalności mieszkańców ważne jest nawet to, czy należą do „wyższej”, czy „niższej” części wsi! (Na marginesie, rodzi to często dość poważne wyzwania dla samorządu, np. przy lokalizacji instytucji edukacyjnych czy kulturalnych).

Znacznie słabsza jest identyfikacja na poziomie osiedla w mieście. Jeśli są to jeszcze osiedla również przestrzennie odseparowane, z długimi tradycjami odrębności – to identyfikacja potrafi być mocna. Natomiast w zdecydowanej większości przypadków podział na osiedla w mieście pozostaje w świadomości ich zarządu i bardzo niewielkiej liczby mieszkańców.

Z kolei tożsamość powiatowa potrafi być silna, ale niekoniecznie związana z podziałem administracyjnym. Przykładem niech będzie powiat nowosądecki. Tożsamość Sądeczan jest bardzo mocna. I rzeczywiście terytorialnie mniej więcej pokrywa się z granicami powiatu. Ale ludzie identyfikują się z Sądecczyzną. Nie z powiatem nowosądeckim. Tutaj w zdecydowanie mniejszym stopniu patrzą p.. na administrację powiatową jako na ośrodek, który rozwiązuje ich lokalne problemy (nawet jeśli rozwiązanie ich leży rzeczywiście w gestii powiatu). Jeśli mieszkańcy oczekujp.np. budowy chodnika przy drodze powiatowej w ich miejscowości, to i tak wnioski i oczekiwania w tej sprawie kierują do wójta / burmistrza / radnych gminnych, oczekując, że dopiero oni będą zabiegali w tej sprawie. Dodatkowo, starosta bardzo często uzależnia swoje działania w tej sprawie (która w 100% leży w kompetencji starosty i należy do jego obowiązków!)

od współdziałania finansowego gminy w inwestycji, przyznając w ten sposób, że nie identyfikuje się z potrzebami mieszkańców swojego powiatu. Takim działaniem (dość powszechnym według mojej wiedzy) starostowie wprost udowadniają, że tożsamość na poziomie gminy jest zdecydowanie silniejsza od tożsamości powiatowej. Uznają (najczęściej słusznie), że ewentualne niewykonanie takiego zadania powiatowego odbije się negatywnie na wizerunku najpierw wójta, a w znacznie mniejszym stopniu starosty.

Ciekawym zagadnieniem jest również siła tożsamości regionalnej. Ta tożsamość budowana jest od stosunkowo niedawna, lecz trzeba przyznać, że zdecydowanie wzrasta jej znaczenie. Dysponujące znaczącymi budżetami województwa prowadzą solidne, profesjonalne kampanie budujące brandy regionów, adresowane zarówno do potencjalnych inwestorów, turystów, jak i mieszkańców.

Warto też zauważyć, że siłę identyfikacji można również mierzyć określeniem, jak często nadarzają się okazje do posługiwania się nią, do podkreślenia swojej tożsamości. I w tym kontekście znacznie częściej mamy możliwość powiedzieć, że jestem z miejscowości X czy gminy Y, niż że jestem mieszkańcem regionu. Tożsamość małopolska ma znaczenie nad morzem czy w Warszawie, ale znacznie rzadziej posługujemy się nią w codziennym życiu lokalnym mieszkańców czy nawet za granicą. Moim zdaniem tożsamość regionalna, chociaż rośnie jej znaczenie, nadal pozostaje bardzo słaba.

## dr hab. Rafał Matyja, prof. UEK

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Naprawa instytucji samorządowych to sprawa polityczna. Nie tylko w swych konsekwencjach, ale także w źródłach i dynamice. To nigdy nie stało się wskutek dobrowolnej rezygnacji władz centralnych, nigdy nie stało się na drodze projektu przygotowanego przez ich administracyjne zaplecze. Zawsze wymagało solidnego lobby politycznego i dobrych, zewnętrznych ekspertów.

Zacznijmy od roku 1990. To, co stało się 33 lata temu – wraz z wprowadzeniem samorządu gminnego – nie było efektem jakiegoś szerszego projektu ustrojowego, ale wynikiem presji, jaką na kierownictwo rządu i Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego wywierały struktury komitetów obywatelskich. Wielkiego pospolitego ruszenia, zbudowanego na bazie struktur opozycji demokratycznej lat 80. w czasie przygotowań do wyborów w czerwcu 1989 r. Jesienią, gdy powstał rząd Tadeusza Mazowieckiego, komitety były naturalną siłą, chcącą przejąć odpowiedzialność za zmiany na dole. Pełną odpowiedzialność.

Zastane struktury rad narodowych nie pasowały do tego zadania. Funkcjonowały one w systemie centralizmu demokratycznego, bez podmiotowości, za środki przekazane z góry i w ramach ustalanych odgórnie priorytetów. Przeprowadzenie demokratycznych wyborów do rad narodowych nie miało zatem sensu. Innym wyjściem było proponowane przez grupę ekspertów, reprezentowaną m.in. przez senatorów Jerzego Regulskiego i Jerzego Stępnia, stworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu gmin. Wyposażonego we własne środki, własny majątek i podmiotowość prawną. I wybieranego w demokratycznych wyborach.

Te dwa czynniki: presja polityczna i dobre, wypracowane przez ekspertów rozwiązania tkwią u źródeł każdej istotnej reformy decentralizacyjnej. Nie rodzi się ona w głowie świątelnego władcy. Zmiana nie nastąpiła, bo tak zaplanował sobie Tadeusz Mazowiecki. Czy osiem lat później kolejny



premier – Jerzy Buzek. Podjęta w 1998 r. inicjatywa dokonania skokowej decentralizacji powiązanej z utworzeniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego oraz wprowadzeniem nowego podziału administracyjnego była wynikiem długotrwałej pracy zespołów eksperckich, tworzonych przynajmniej od 1992 r. przez ówczesnego pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej Michała Kuleszę. Ale nie powiodłaby się gdyby nie stała za nią elita samorządowa.

Ludzie, którzy w latach 1990 i 1994 wygrali wybory w miastach i miasteczkach chcieli uzyskać pełnię władzy nad powierzonymi im jednostkami, mieć wpływ na licea i szpitale, drogi i instytucje kultury. Częściowo uzyskali go, wywierając presję na rządy SLD–PSL. W 1995 r. ustawa o miastach przekazała jednostkom liczącym ponad 100 tys. mieszkańców pierwszą część uprawnień. Rzec dokończono po wyborach w 1997 r., kiedy to po raz pierwszy w Sejmie pojawiła się spora grupa samorządowców, w tym prezydentów miast, takich jak Franciszka Cegielska z Gdyni, Tadeusz Wrona z Częstochowy czy należący do SLD prezydent Elbląga Witold Gintowt–Dziwałtowski. To wystarczyło na uruchomienie decentralizacji zadań publicznych, ale okazało się niewystarczające dla dopilnowania adekwatnych zmian w systemie finansów publicznych. Tu rzecznicy centralizmu okazali się silniejsi. Można ich dziś oskarżać o krótkowzroczność, ale wydaje się, że ich stanowisko wynikało raczej z układu sił i pozycji Ministra Finansów, a nie z osobistych przekonań.

To ważny element analizy – bo nauka, którą chciałbym wyciągnąć z tej opowieści jest prosta. Reform jest tyle, ile siły politycznej i pomysłów eksperckich. Samymi pomysłami daleko się nie zajedzie. Zmiany nie staną się możliwe tylko dlatego, że wybory wygrają partie deklarujące sympatię do samorządów czy niechęć do centralizmu rządzącej ekipy.

Zwłaszcza, że po roku 1998 w polityce decentralizacji nie wydarzyło się wiele. Nawet niezbyt ambitne projekty metropolitalne – oparte na instytucjonalizacji współpracy gmin – musiały czekać na uchwalenie przez Sejm do roku 2015. I zaraz po zmianie władzy zostały przez nową większość zniszczone. Nie mamy zatem ani koniecznych ram dla polityki transportowej, środowiskowej czy mieszkaniowej i przestrzennej w skali realnych obszarów metropolitalnych, ani rozwiązania kwestii relacji między mniejszymi miastami na prawach powiatu a ich powiatami obwarzankowymi.

Nie mamy nikogo, kto potrafiłby zaproponować rozwiązanie dla części dysfunkcyjnych gmin obwarunkowych. Choć na wielkich wydarzeniach samorządowych nie brakuje głosów określających te podmioty w sposób niezwykle ostry. Oczywiście głosów burmistrzów miast, które takie gminy obwarunkowe okalają.

Powód jest prosty. Brak stosownego lobby samorządowego, a czasami niechęć elit samorządowych do ryzyka. Takiego, które sprawia, że po połączeniu gminy miejskiej z jej obwarunkiem burmistrz może stracić władzę. Ryzyka, że przewaga liberalnych kandydatów na prezydentów stopnieje, gdy wprowadzilibyśmy zasadę ich wyborów w skali metropolii. Eksperti piszą więcej raportów niż kiedykolwiek wcześniej, a zarazem ich wpływ na to, co robią czy choćby myślą politycy, jest najmniejszy od czasu przełomu ustrojowego.

Wiemy, że samorząd cierpi na liczne choroby: od klientelizmu polegającego na uzależnianiu gmin i powiatów od wsparcia z centrum lub z poziomu województwa, na wymianie przysług w zakresie nominacji personalnych przez wadliwe w części jednostek procesy obsady stanowisk urzędniczych, aż po patologie będące skutkiem silnego skupienia władzy w rękach jednoosobowych organów wykonawczych gminy.

To ostatnie zjawisko powstało w 2002 r., na bazie pierwotnego i niegroźnego projektu posłów SLD wprowadzającego bezpośrednie wybory wójtów w gminach do 20 tys. mieszkańców. Skończyło się powszechnymi wyborami we wszystkich rodzajach gmin, a zarazem likwidacją kolegialności władz wykonawczych. Nałożył się na to kryzys modelu reprezentacji w województwach i wielkich miastach. Populistyczny ton Sejmu IV kadencji skutkował taką redukcją liczby radnych, że w wielu województwach wybieramy mniej radnych niż posłów. W samej tylko Małopolsce jest to 39 radnych i 41 posłów. A przecież dobra reprezentacja terytorialna powiatów i miast jest istotniejsza w strukturach regionalnych niż ogólnopolskich. A w dużych miastach – użyjmy przykładu Krakowa – na jednego radnego przypada kilkanaście tysięcy wyborców. Podczas gdy w gminach wiejskich kilkuset.

To nie jest tak, że centralizacyjne szaleństwa Prawa i Sprawiedliwości są jedynym problemem polskich samorządów. W najbliższych dwóch, trzech latach trzeba będzie oczywiście doprowadzić do stabilizacji finansów gminnych i odbudowy modelu sprzed 2015 r. Ale równocześnie warto podjąć

dyskusję o zasadniczej korekcie reform z 1990 i 1998 r. Korekcie, która oprócz wad samorządów weźmie pod uwagę wyzwania – te, o których mówią uczestnicy naszej konferencji, i te, które może są mniej dostrzegane.

Takie jak na przykład widmo dotkliwszej niż obecnie depopulacji. Gminy, które ona dotyka, nie powinny być zostawiane same sobie lub traktowane jako obszar doraźnej interwencji. Państwo powinno mieć odpowiedź na problemy kurczących się dużych miast i na depopulację peryferyjnych gmin wiejskich. I na problemy, jakie rodzi migracja do wielkich metropolii i osiedlanie się coraz większych grup mieszkańców w gminach podmiejskich. Podobnie trzeba dostrzec, że między rokiem 1990, kiedy wprowadzano samorząd gminny, a czasami współczesnymi dokonała się wielka rewolucja technologiczna – wyrażająca się nie tylko powstaniem Internetu, ale zbudowaniem ram nowego społeczeństwa, komunikującego się za pośrednictwem smartfonów, mediów społecznościowych, internetowych narzędzi służących zakupom, załatwianiu spraw urzędowych, nawigacji w nieznanym terenie itp. To zmienia zasady uprawiania lokalnej polityki i partycypacji w decyzjach. Korekty, takie jak budżety obywatelskie, to stanowczo za mało.

I podkreślam, że mówiąc o mniejszych wyzwaniach, nie zapominamy o większych: klimatycznych, środowiskowych, migracyjnych. Raczej próbujemy narysować całą skomplikowaną mapę problemu. Ale najważniejsze jest nie to, jakie są wyzwania, tylko przy użyciu jakich metod i instytucji możemy im sprostać. To, o czym myślimy – dostosowanie struktur samorządu do nowych procesów demograficznych czy technologicznych, do realiów zmieniającego się pod wpływem rynków pracy systemu osadniczego – nie stanie się w drodze odgórnej reformy. Rzeczą kluczową jest budowanie szerokiej koalicji społecznej i politycznej wspierających zmiany. I wyposażenie jej w wiedzę ekspercką, podpowiadającą optymalne rozwiązania.

## Adam Sołtys

Wójt Gminy Słupnice

Samorządy po powstaniu i przejęciu oświaty w latach 90., a konkretnie w roku 1994/95, wykazały wielką troskę o kształcenie i wychowanie dzieci oraz młodzieży. Bilans otwarcia był tragiczny; często stare, niedoinwestowane szkoły, bez zaplecza sanitarnego, sportowego i naukowego. W ciągu tych 30 lat zbudowaliśmy solidną bazę oświatową z nowymi budynkami szkół, salami gimnastycznymi, placami zabaw, siłowniami zewnętrznymi itp. Obecnie śmiało można powiedzieć, że infrastruktura oświatowa jest na wysokim poziomie, jest bardzo dobrze wyposażona i przygotowana do prowadzenia procesu dydaktycznego. Jednakże edukacja to nie tylko baza oświatowa, a przede wszystkim organizacja procesu edukacji, podstawa programowa, nadzór nad jakością nauczania, prawo oświatowe, sposób jej finansowania oraz współdziałanie w tym procesie samorządu jako organu prowadzącego i nadzoru pedagogicznego, będącego w gestii Ministra Edukacji i Nauki. To szeroki zakres i masa zagadnień, które mają bezpośredni wpływ na jakość procesu kształcenia. Jednak finansowanie oświaty ogniskuje wiele tych problemów.

Dla samorządów sprawy edukacji są bardzo ważne i priorytetowe, gdyż od jakości edukacji młodego pokolenia zależy przyszłość Polski i Naszych samorządów. Co więcej, koszty finansowania oświaty w budżetach gmin stanowią 30–50% wydatków i mają zasadnicze znaczenie. Głównym problemem jest fakt, że subwencja oświatowa nie pokrywa kosztów utrzymania oświaty w gminach, a dofinansowanie ze środków własnych sięga od 30% do 40% kosztów. Zasady funkcjonowania szkół, liczba godzin pensum nauczyciela, wysokość płac i wszelkich dodatków ustala minister. Płaci natomiast gmina, która pozbawiona jest wpływu chociażby na sieć szkolną, bo to zależy od kuratora, który nakazuje utrzymywać nawet kilkunastoosobowe szkoły. Brak reform powoduje, że koszty oświaty ciągle rosną, rośnie subwencja oświatowa, rosną dopłaty samorządów, a o efekty

procesu nauczania i przystosowanie go do obecnych warunków nikt się nie troszczy.

Przykładowo, w roku 2000 subwencja wynosiła 19 mld zł, liczba uczniów 7,5 mln, a liczba nauczycieli 546 tys. W roku 2020 subwencja wzrosła do 50 mld zł, liczba uczniów wyniosła wówczas 4,8 mln, a liczba nauczycieli oscylowała w granicach 520 tys. W roku 2023 subwencja sięga już 65 mld zł. Porównując rok 2000 do 2020, widzimy, że nastąpił wzrost subwencji oświatowej o 260%, liczba uczniów spadła zaś o 2,4 mln (35%), a liczba nauczycieli zmniejszyła się o 5%, warto nadmienić, że w tym czasie zlikwidowano ok. 3 tys. szkół.

Proporcjonalnie wzrasta również poziom dofinansowania oświaty przez gminy. Z poziomu ok. 5 mld rocznie w roku 2000, do ok. 25 mld obecnie. Nieprzemyślana i nieprzygotowana reforma systemu edukacji z 2016 r. (likwidacja gimnazjów oraz wprowadzenie szkoły ośmioklasowej) spowodowała bałagan organizacyjny oraz wygenerowała spore koszty. W wielu gminach odpowiednio przygotowane i dostosowane budynki gimnazjów pozostały puste, a w szkołach podstawowych zrobił się tłok, z racji dodatkowej liczby oddziałów. W następstwie wytworzyły się nowe, zwiększone koszty poniesione na dostosowanie bazy oświatowej do nowej organizacji. Warto zwrócić uwagę, że za reformą organizacyjną nie wprowadzono reformy dostosowującej system oświaty do obecnych realiów, mianowicie nie nastąpiły zmiany programowe, racjonalizacja kosztów, poprawa jakości i sposobu nauczania. W rezultacie mamy coraz droższą oświatę. Najwyższy czas gruntownie zmienić prawo oświatowe, wprowadzić motywacyjny system nagradzania, wzmocnić nadzór pedagogiczny, zlikwidować absurdalne przywileje zupełnie nieadekwatne do obecnych realiów, a przede wszystkim jasno podzielić kompetencje, bo na chwilę obecną samorząd odpowiada za edukację, ponosząc przy tym wszystkie koszty, a zasady jej działania ustala minister i kurator. Zupełnie niezrozumiała jest dla Nas sytuacja, gdzie po reformie z 2016 r. z gospodarza oświaty w gminie, partnera, tzw. organu prowadzącego, staliśmy się, przynamniej w Małopolsce, intruzem oświaty, a działania kuratoriów i zmiany w prawie oświatowym ubezwłasnowolniły samorządy.

Oto przykłady:

- Projekt organizacyjny szkoły autorytatywnie ustala kurator.

- Na zmianę sieci szkół potrzebna jest zgoda kuratora, a ten nie wyraża zgody nawet na likwidację szkół, które formalnie już nie istnieją (np. powiat limanowski).
- Pojawia się sprzeciw kuratora wobec prób jakiegokolwiek racjonalizacji sieci szkolnej (przykładem jest chociażby liczebność klas).
- Mamy do czynienia z zupełnym brakiem kontaktu czy organizowania spotkań z organami prowadzącymi.
- Następuje zredukowanie nadzoru pedagogicznego nad szkołami tylko do spraw formalnych i instytucjonalnych.

Obecnie niezbędną jest gruntowna reforma systemu oświaty i podjęcie prób dostosowania go do obecnych realiów i warunków, a przede wszystkim wprowadzenie zasady – kto płaci, ten decyduje. Zupełny brak współpracy z władzami oświaty, ministrem, kuratorem, nie rokują dobrze i wydaje się, że jedynym rozwiązaniem tego pogłębiającego się problemu jest przekazanie oświaty państwu. Niestety, nie wpłynie to pozytywnie na proces kształcenia. Zdecydowanie korzystniejsze byłoby ponowne podjęcie współpracy organu prowadzącego i organu nadzoru, tak jak miało to miejsce po reformie wprowadzenia samorządów i przejściu oświaty w latach 90. To w następstwie powinno skutkować decentralizacją zarządzania, racjonalizacją kosztów, poziomem finansowania dostosowanym do kosztów, a przede wszystkim nie kierowaniem się jedynie ideologią, lecz podjęciem kroków w celu racjonalizacji systemu edukacji i dostosowania do obecnych, zupełnie zmienionych warunków i technologii, które dają duże możliwości zmian. Do tej współpracy niezbędne jest też pozyskanie nauczycieli, dyrektorów szkół oraz coraz większego grona edukatorów niepublicznych.

# Benedykt Węgrzyn

Wójt Gminy Dobra

Pięćdziesiąt lat temu, w dniu 1 stycznia 1973 r. zlikwidowano Gromadzkie Rady Narodowe, na których miejsce powołane zostały gminy. Był to krok w dobrym kierunku, bo tworząc te podmioty, starano się uwzględnić szereg różnych czynników, w tym więzi społeczno-gospodarcze. Nie zawsze się to do końca udało, bo nie zawsze było to możliwe, ale mimo wszystko była to refleksja nad siecią funkcjonujących jednostek i ich strukturą. Tej lekcji nie trzeba było przerabiać ponownie w 1989 r. Dzięki temu mieliśmy do czynienia ze swego rodzaju samoorganizacją struktury, w której czynnikiem nadrzędnym było to, co na przestrzeni lat kształtowało społeczności lokalne i stanowiło dla mieszkańców wspólny mianownik.

W 1989 r. w trakcie obrad Okrągłego Stołu ustalono m.in., że samorząd terytorialny będzie podstawą funkcjonowania państwa w wymiarze lokalnym. W ślad za tym, w roku 1990 uchwalona została ustawa o samorządzie gminnym, dzięki której zadania i odpowiedzialność za ich realizację zostały przeniesione ze szczebla centralnego na szczebel lokalny. Bardzo szybko okazało się, że społeczności lokalne, kiedy działają na własną odpowiedzialność, mają niezwykłą zdolność do samoorganizacji i skupiania się na tym, z czym związane są ich kompetencje. Od początku lat 90. wyłaniani w powszechnych i wolnych wyborach lokalni radni stawali się rzecznikami spraw swojego otoczenia, biorąc na siebie odpowiedzialność za to, co można i czego nie można zrobić. Wszyscy w jednym momencie odrobili lekcje, że to, co możemy osiągnąć, zależy od nas i od naszych możliwości – zwłaszcza finansowych.

Warto dodać, że Europejska Karta Samorządu Terytorialnego przyjęta 15 października 1985 r. w Strasburgu, a ratyfikowana 26 kwietnia 1993 r. przez Prezydenta Lacha Wałęsę, została przez Polskę przyjęta w całości ze wszystkimi jej ustaleniami. Przyjęcie jej zapisów było poniekąd formalnością i nie pociągało za sobą konieczności wprowadzania jakichkolwiek zmian

prawnych, ponieważ w Polsce wszystko było już zorganizowane zgodnie z jej zapisami.

Ugruntowany w konstytucji z 1997 r. samorząd terytorialny stał się dojrzałym fundamentem struktury administracji publicznej w Polsce, ze zwierzchnictwem Premiera, ale także odpowiedzialnością władz lokalnych wobec swoich mieszkańców. Model został oparty na zasadzie subsydiarności-pomocniczości, która zakłada, że władze wyższych szczebli nie ingerują w sprawy, które mogą być skutecznie załatwione na szczeblu niższym, a pomocniczość powinna się ograniczać do wsparcia wtedy, kiedy lokalne społeczności nie mogą sobie z czymś poradzić. Pomocniczość wobec jednostek niższego szczebla z czasem zaczęła być opacznie rozumiana i zwłaszcza w przekazie powszechnym funkcjonowała nie jako wsparcie, lecz jako „prowadzenie za rękę”, przekazywanie gotowych rozwiązań. Mówienie „jak masz zrobić” zamiast „co masz zrobić” z czasem zaczyna zabijać kreatywność i sprawia, że samorząd staje się zwykłym zarządcą, który lepiej lub gorzej realizuje to, co nakazuje ustawa, jednocześnie tracąc przestrzeń na implementację i dostosowanie rozwiązań do lokalnej specyfiki. Ten proces demontażu zasady subsydiarności można zaobserwować od dłuższego czasu w zasadzie w każdym obszarze funkcjonowania samorządów terytorialnych.

Dotyczy to kwestii związanych z oświatą, bezpieczeństwem, planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, ochroną środowiska, pomocą społeczną, funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych itd.

Na przestrzeni ostatnich lat mamy fale diametralnie różnego podejścia władz centralnych do kwestii związanych z oświatą publiczną. Funkcjonujemy w przestrzeni, gdzie rola kuratorów oświaty jest raz mocna, raz osłabiona, potem znowu wzmacniana, tak jakby jakoś tego, co dzieje się na samym dole, zależała od tego, w jaki sposób się „odkręci” czy „dokręci” coś od góry. Wszystko funkcjonuje w oderwaniu od efektywności i analizy kosztów, tak jakby pieniądze na funkcjonowanie oświaty nie były publiczne. Nieważne, jaki jest koszt utrzymania systemu, ważne, że system ma być taki sam wszędzie. Stąd sytuacje, gdzie mamy do czynienia z funkcjonowaniem szkół ośmioklasowych, w których nauczycieli jest ponad 20, a uczniów w ośmiu klasach mniej niż 40. Nauczyciele pracują w wielu placówkach, bo nie są w stanie w ramach swojej wąskiej specjalizacji pracować na jednym etacie w jednej szkole. I nic nie można z tym zrobić, bo obowiązkiem samorządu



jest utrzymać taki stan rzeczy.

Z drugiej strony mamy system placówek niepublicznych, w których można wszystko, a kwestia standaryzacji jest domeną właściciela, który za wszystko odpowiada – niepotrzebna jest karta nauczyciela, niepotrzebne są zasady. Jedyną receptą dla samorządów, na terenie których działają małe placówki oświatowe, jest wypychanie ich poza system publiczny. Samorząd stracił w tej materii kreatywność i możliwość urealnienia rozwiązań do panujących warunków, ponieważ zasada pomocniczości dawno przestała tu działać.

W kwestiach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego mamy również do czynienia z zachwianiem zasady subsydiarności. Choć do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, okazuje się, że z czasem samorząd stracił swoje kompetencje na rzecz kilkudziesięciu różnorodnych instytucji, które w prosty sposób mogą się na wiele rozwiązań po prostu nie zgodzić, blokując rozwój lokalny. Temat nie jest prosty, ale wyłączna właściwość samorządu powinna być respektowana, a Rada Gminy jako organ stanowiący nie powinna być sprowadzana do roli związanej z formalizacją przepisów lokalnych.

Wreszcie – co jest największą bolączką – to brak instytucjonalnych, skutecznych rozwiązań, poprzez które można zadbać o kształt funkcjonowania modelu administracji publicznej. Koniunkturalizm w stosowanych rozwiązaniach sprawia, że z roku na rok system jest wypaczany wprowadzanymi szczegółowymi rozwiązaniami odgórnymi, które nie podlegają weryfikacji w praktyce.

Warto zwrócić uwagę na dobre rozwiązania funkcjonujące w obszarach związanych z samorządami, które miały i mają na nie pozytywny wpływ. Jednym z nich są Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO), z ich misją związaną z dbałością o finanse publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego. RIO to przykład konkretnego i dobrego rozwiązania instytucjonalnego, które zostało wprowadzone m.in., by sprawować nadzór finansowy. Samorządowcy zyskali partnera, który ma skuteczne narzędzia nie tyle dyscyplinowania, co dbałości o zgodność prowadzonych lokalnie spraw z przepisami prawa szczególnie w zakresie finansów publicznych, bez odnoszenia się do celowości, która została pozostawiona ocenie lokalnej.

Dobrym rozwiązaniem jest również rozróżnienie w Kodeksie wyborczym

gmin do 20 tys. mieszkańców i gmin powyżej 20 tys. mieszkańców. W tych pierwszych mamy do czynienia z bezpośrednim wyborem przedstawicieli w jednomandatowych okręgach wyborczych, w drugim zaś głosowania odbywają się na listy kandydatów.

Należałoby również skupić się na wdrożeniu kodeksu samorządowego. Brak skodyfikowania przepisów samorządowych powoduje duże zagrożenie „psuciem” samorządu. Dzieje się tak, ponieważ przepisy dotyczące samorządów są rozproszone w ogromnej liczbie ustaw. W kodeksie samorządowym powinny być ujęte wszystkie przepisy dotyczące funkcjonowania samorządów terytorialnych, zwłaszcza kwestie dotyczące zagadnień związanych z prowadzeniem gospodarki nieruchomościami. Oczywiście nie jest to łatwe, ale samorząd terytorialny, który jest ważnym ogniwem funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, na ten wysiłek zasługuje.

Dużym zagrożeniem dla podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego jest zauważalna tendencja do centralizacji władzy. Nie jest to stwierdzenie odkrywcze, bo dyskusja na temat wpływów odgórnych na to, co dzieje się lokalnie, obecna jest praktycznie w każdym momencie, z mniejszym lub większym nasileniem. Podmiotowość jest pochodną niezależności, a niezależność osiągnąta jest poprzez zabezpieczenie podstawowych elementów umożliwiających samodzielny byt. Jeżeli samorząd będzie się rozwijał w ograniczonym dostępie do środków własnych, będzie tracił podmiotowość. Dlatego niezwykle ważnym tematem jest kwestia, z jakich środków samorządy terytorialne powinny finansować swoją działalność. Zadziwiająco są rozbieżności pomiędzy dochodami własnymi gmin. Co roku Ministerstwo Finansów publikuje zestawienie gmin z uwzględnieniem wskaźnika G, dotyczącego średnich dochodów JST na mieszkańca. W roku 2022 rozbieżność pomiędzy gminami z najniższym i najwyższym dochodem na mieszkańca wynosiła odpowiednio – od 541 zł do 32 477 zł na osobę. W przypadku powiatów i województw sytuacja jest zupełnie inna i te rozbieżności nie są aż tak drastyczne. Nie uważam, że wszyscy powinni „mieć po równo”, ale sądzę, że wobec ponad sześćdziesięciokrotnych różnic pomiędzy gminami z najniższym i najwyższym wskaźnikiem nie można przejść obojętnie. Temat ten pojawiał się już wielokrotnie. Z różnymi pomysłami na zabezpieczenie środków własnych, jak choćby w formie

udziału w podatku VAT. Dyskusja powinna się odbywać, a rozwiązania sprowadzać do tego, jak w dłuższej perspektywie spowodować oddolną presję na rozwój lokalny oparty na podmiotowości samorządów, które w sposób przewidywalny mogą programować swoje działania i zwracać się o wsparcie wtedy, kiedy same sobie nie radzą z problemem.

O samorządzie trzeba rozmawiać, trzeba budować koalicję ponad podziałami, bo samorząd z perspektywy zadań własnych nie jest polityczny i nie powinien się takim stawać. Na terenie gmin i miast mieszkają obywatele, którzy w pierwszej kolejności chcą mieć zapewniony przyzwoity dostęp do podstawowych usług publicznych bez względu na przekonania polityczne, które tu akurat nie mają i nie powinny mieć znaczenia.

# PODSUMOWANIE

## prof. dr hab. Jerzy Hausner

Kluczowe dla mnie pytanie z tych postawionych dzisiaj to pytanie Rafała Matyi: czy za 20 lat będziemy mieli samorząd? Uważam, że jest ono naprawdę uzasadnione. Nie wynika tylko ogólnej troski, że nie możemy zakładać, że coś będzie na zawsze. Mogą się bowiem pojawić okoliczności, które spowodują, że tego, co mamy, możemy nie mieć. Musimy się jakoś ubezpieczyć. Ale w tym przypadku to nie jest przezorność ani dalekosiężne myślenie. To jest po prostu reakcja na to, co odczuwamy – jedni bardziej, inni mniej. Podczas I Okrągłego Stołu Samorządowego w Dobrej głos zabierali samorządowcy z różnych gmin. Jedni, na co będę wskazywał, mówili o upolitycznieniu, upartyjnianiu, drudzy tego nie dostrzegali. Więc to nie jest tak, że jeśli się coś pojawia, to z różnym nasileniem we wszystkich punktach naszego terytorium. I ta troska według mnie dotyczy przynajmniej czterech zagadnień, choć można to inaczej ustrukturyzować.

Pierwsze to jest upartyjnienie, niektórzy mówią upolitycznienie samorządu. Przypomnę choćby te trzy punkty, które były mocniej dyskutowane. Jak to wygląda w edukacji? Z jednej strony mówimy, że kuratorium i kurator to nadzór pedagogiczny, ale w praktyce to nie jest nadzór, który sprowadza się do tego wymiaru, tylko idzie znacznie dalej. W dodatku, co odczuwamy w Małopolsce szczególnie mocno, ta ingerencja – bo to jest ingerencja, nie nadzór – jest motywowana względami, których nie akceptujemy nawet wtedy, jeśli podzielamy pogląd. Nie akceptujemy tego, że ta ingerencja jest motywowana względami ideologicznymi, a także i politycznymi. Albo popatrzmy na Wody Polskie: z jednej strony jest tak, że narzucane są taryfy, które są zaniżane, a jednocześnie Wody Polskie nic nie robią, aby koszty były ograniczane i dopasowane do taryf. W praktyce

jest to ingerencja, która polega na wymuszaniu. Nie wiem, jak ta kwestia ma się w innych gminach, ale wiem, jaki problem ma Kraków i jaki problem ma Prezes Krakowskich Wodociągów, który po prostu musi przekonywać, przedstawiać analizy, ale i tak ktoś za niego podejmuje decyzję, w których on się musi zmieścić, nie mając do tego warunków. Więc mnie to upartyjnienie – które jest trochę czymś innym niż upolitycznienie, bo wynika przede wszystkim z nieuzasadnionej ingerencji politycznej w działanie struktury, którą w tym wypadku jest samorząd terytorialny – oznacza także łamanie zasady pomocniczości. Kolejny przykład, który chciałem podać, to jest nadzór. To jak nadzór jest interpretowany przez Wojewodę i przez Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO), ale przede wszystkim przez Wojewodę – o czym mówił wcześniej profesor Izdebski.

Drugim zjawiskiem jest klientelizm polityczny, narzucany jako reguła postępowania. Generalnie chodzi o to, że jeśli jesteś blisko władzy, to możesz otrzymać więcej i wolno ci więcej. Jeśli nie, jeśli z takich czy innych powodów od władzy się dystansujesz, do pewnego stopnia nie jesteś „nasz”, no to nie będziesz miał takich samych warunków, nie będziesz tak wspierany. Z jednej strony możemy zadać pytanie, do jakiego stopnia to, co się w samorządzie dzieje, wynika z ubiegania się, upominania się, uzyskania – a do jakiego stopnia to efekt samodzielnej działalności i gospodarności. Z czego wynika klientelizm polityczny? Generalnie jak nie mamy środków finansowych, to musimy ich szukać tam, gdzie ktoś nimi dysponuje. Ale z drugiej strony to także oznacza, że ktoś tworzy warunki, abyśmy się musieli znacznie częściej o nie ubiegać, i sytuacje, które nas uzależniają. W końcu pozostaje nam się dostosować i przyjąć te reguły gry. Oczywiście ktoś się może wyłamać, np. jeśli to jest duże miasto, to możliwości są większe – tym bardziej, że niektórzy są tak generalnie traktowani, że nawet gdyby w pewnych rzeczach szli na porozumienie, to i tak nie będą uznawani za „swoich”. Przykładowo, nie wierzę w to, że Warszawa z różnych względów będzie traktowana w równy sposób.

Zwracam uwagę na to, że klientelizm polityczny też wynika z uzależnienia finansowego samorządu: im bardziej jesteśmy uzależnieni i mamy trudniejszą bieżącą sytuację, tym ten klientelizm wzrasta. Dzisiaj mówiono o tym, że mamy Polski Ład, który osłabia samorządy, że jest wysoka inflacja, a z drugiej strony 14 mld zł rekompensaty jest rozprowadzanych według

nie do końca jasnych reguł. No ale to jest trochę na zasadzie: „OK. Możemy wam dać, ale możemy wam nie dać”. Albo te przywożone czeki: jednym możemy dać, drugim nie damy. Już dzisiaj o tym było mówione, jak to psuje sytuację akurat w konkretnej gminie: z gminy zaradnej, aktywnej, która potwierdziła sens jej utworzenia, wyodrębnienia z większego układu – w kierunku gminy tracącej podmiotowość. Jeśli jest tak, że są gminy, które co najwyżej w 15% uzyskują środki własne, to ich stopień uzależnienia i zmuszenia do relacji klientelistycznych jest po prostu oczywisty. W dodatku za tymi uzależnieniami idzie pewien sposób myślenia: zamiast środków własnych przyznajemy grant, dotację itd. To jest logika jak z budżetem obywatelskim: skoro raz dostali pieniądze na zakup strojów, to następnym razem przychodzą i chcą dostać na zakup strojów. Po prostu dają, to bierzemy, niezależnie od potrzeb. Tak więc te wszystkie granty, dotacje, subwencje – niezależnie od wysokości – tak czy owak uzależniają. Nie chcę powiedzieć, że one są zbędne. Natomiast filozofia finansowania samorządu przez uzależnianie go od środków niewłasnych jest filozofią osłabiania tego samorządu, skazywania go na niesamodzielność. Tutaj bardzo ważne były uwagi profesora Tadeusza Kudłacza, że kluczowe znaczenie ma ta dysproporcja pomiędzy decentralizacją wydatkową a decentralizacją dochodową, bo ta dysproporcja tworzy strukturalne warunki do uzależnienia finansowego i klientelizmu politycznego. I znowu dla mnie jest oczywiste, że to nie pojawiło się teraz i że równie dobrze można by to przypisywać wcześniejszym rządóm, ale skala tego, z czym mamy do czynienia, jest niewątpliwie znacznie większa w ciągu ostatnich ośmiu lat, czyli ten proces degeneracyjny pogłębia się.

Ale jest jeszcze trzeci istotny element, który tu się pojawia, a mianowicie to, że im większe jest uzależnianie od takiego systemu finansowania, tym w większym stopniu samorząd terytorialny jest podatny na zewnętrzne i wewnętrzne kolonizowanie. Przez wewnętrzne kolonizowanie rozumiem uzależnianie się od takiego modelu gospodarowania, z którego my czerpiemy pieniądze, a który niekoniecznie jest korzystny dla rozwoju gminy, lecz pozwala tę gminę utrzymać. Na przykład kiedy pozwalamy na eksploatację surowców dlatego, że ten, który eksploatuje np. piasek, jest potrzebny. Wprawdzie niszczy stosunki wodne, ale co mamy zrobić – brakuje nam pieniędzy na utrzymanie gminy. Ale też mamy zewnętrzne kolonizowanie, to

znaczy godzimy się na pewne formy penetracji gospodarczej naszej gminy, niekoniecznie korzystne, ale doraźnie dające szybki przyrost i szybkie, lecz krótkotrwałe efekty. Widzimy szczególnie na przykładzie wielkich miast, jak one bardzo silnie były kolonizowane przez dwie grupy: przede wszystkim przez deweloperów, czyli pewien typ inwestycji. Także silne w tych miastach są i były dotychczas lobby samochodowe i podporządkowanie wszystkiego w budowaniu określonego układu komunikacyjnego. Dzisiaj zdajemy sobie sprawę z daleko idących konsekwencji uzależnienia od tego modelu. Jedni szybciej z niego wychodzą, przechodząc od środków na rzecz budowania majątku infrastruktury w kierunku środków miękkich, bo widzą, że utrzymanie tego majątku nie będzie możliwe, jeśli nie pojawi się wyższa kompetencja, jeśli nie pojawi się większa aktywność.

Do tego dołączyłbym jeszcze jedno zjawisko, bo według mnie ono stanowi pewien syndrom, a mianowicie depopulację. Pamiętajmy, że depopulacja oznacza zmniejszenie bazy podatkowej danej jednostki samorządu terytorialnego. To jest niszczenie podstaw samodzielnego bytu danej gminy. Jeśli mamy mniej ludzi, a zwłaszcza tych aktywnych zawodowo, to oczywiście osłabiamy potencjał rozwojowy gminy. I na tę depopulację chcę jeszcze spojrzeć trochę w szerszym zakresie. Oczywiście mamy do czynienia z bardzo niekorzystnymi, długofalowymi zmianami demograficznymi, choć podzielam pogląd profesora Rafała Matyi, że nie mówmy o zapaści demograficznej, mówmy o problemie, poważnym problemie. Ale to nie oznacza że, jeśli zamiast 38 mln będzie nas 35 mln, a do tego to zmierza, to Polska upadnie. To jest problem, jak mniejszymi zasobami jesteśmy w stanie gospodarować. Pytanie: jaka jest odpowiedź na depopulację? Czy wystarczy wolny rynek? Biznes? Inwestycje? Jaka jest tu rola państwa, czy rozwiąże problem rzeczywiście imigracja? Otóż ja chcę postawić znak zapytania pomiędzy tymi przekonaniem że rynek, ewentualnie działanie państwa, ewentualnie polityka migracyjna, problem depopulacji mogą pozwolić nam rozwiązać. Rzecz polega na tym, że niezależnie od kategoryzacji, o której myślimy i mówimy, bo przecież ustawa metropolitalna do pewnego stopnia będzie tego dotyczyć, gmina ma sens jako podstawa, jako fundament organizacji państwa. Tym razem mówię o państwie, pod jednym warunkiem: że każda gmina zapewni swoim mieszkańcom minimalny standard, na którym osadzone jest państwo. I ten standard musi być uniwersalny. My

możemy sobie wyobrazić inną organizację sieci szkół, ale nie możemy sobie wyobrazić gminy, w której nie ma podstawowej edukacji. Zatem to, co jest minimalnym uniwersalnym standardem, czyni nas obywatelami jednego państwa i to musi być załatwione na poziomie gminy. Ale oczywiście gminy mają specyficznych mieszkańców i specyficzne potrzeby tych mieszkańców. To także zależy od tego, jak bardzo są np. dotknięte zmianami klimatycznymi. Co ma się dzieć dalej w ramach depopulacji? Ja widzę dwie tylko możliwości. Po pierwsze, gminy będą po prostu likwidowane, czyli będziemy łączyć małe gminy w większe. Ja nie mówię, że ten proces jest całkowicie niesłuszny, bo prawdopodobnie bankructwo gmin, które będziemy obserwować, będzie nas do tego skłaniało. Ale nie jest rozwiązaniem problemu to, że depopulacja będzie oznaczała po prostu likwidowanie gmin. Jest jeszcze druga możliwość, o której porozmawiamy. Ja ją nazywam ożywieniem lokalności. Ożywieniem nie tyle gminy jako samorządu i jednostki terytorialnej, ale jako lokalności, jako społeczności lokalnej. Nie chodzi tu jednak o rozumienie tego od strony prawnej i administracyjnej, tylko od strony pewnego układu społeczno-terytorialnego, bo tu liczy się nie tylko terytorium, ale też społeczność.

Rozmowa o samorządności terytorialnej w Polsce nie może abstrahować od tych negatywnych zjawisk i nie może abstrahować od problemu depopulacji, który jest znacznie głębszy na wschodzie naszego kraju, ale idzie od wschodu coraz dalej. Popatrzmy na to, jak wygląda to np. w Świętokrzyskiem. Dzisiaj, jakbym miał dyskutować o pozytywnych scenariuszach, czyli odpowiadać na pytanie, co zrobić, żeby samorząd terytorialny za 20 lat był nie gorszy niż ten, który jest, i żeby to był samorząd potrzebny, żeby mógł się wykazywać siłą rozwojową taką, jak dotychczas, to musimy powiedzieć od czego zależy rozwój poszczególnych lokalności. Dlaczego lokalność może być siłą rozwojową. W pracach, które prowadzimy także razem z profesorem Rafałem Matyją, zajmujemy się miastem regeneracyjnym i pewnym sposobem podejścia, którego podstawą jest regenerowanie potencjału rozwojowego. Nie chodzi tylko o odtwarzanie, o reprodukcję, ale chodzi o to, żeby ten potencjał aktywizować, pobudzać i zmieniać. I jest przynajmniej kilka istotnych wymiarów, które w myśleniu o lokalności musimy sobie dzisiaj – wobec tych wyzwania, które się pojawiły w pierwszym panelu – odpowiedzieć: jak mamy rozwiązać problem zasilania energetycznego gminy? To jest kluczowa kwestia, bo to może się okazać w tej chwili istotną barierą rozwojową. Co



zrobić, żeby nasze lokalności miały zachowaną swoją bioróżnorodność? Może jest to mniejszym problemem w gminach wiejskich, ale w przypadku miast to jest wielkie wyzwanie. Ale weźmy tu choćby południe Polski, na przykład Limanowszczyznę, gdzie coraz większym problemem jest kwestia zasobów wodnych i tego, czy model naszego funkcjonowania jest do pogodzenia z poprawą relacji wodnych. To jest także regeneracja gospodarcza związana z istnieniem lokalnego obiegu gospodarczego, który jeśli jest silny, to blokuje penetrację z zewnątrz i podporządkowanie lokalności większym oraz potężniejszym strukturom gospodarczym. To jest właśnie ta dyskusja: jeśli mamy sieci dyskontowe, to problem, czy mamy likwidować, czy też mamy prowadzić taką politykę, by sieciowy dyskont nie tylko musiał, w co wierzą rządzący, ale chciał się zakorzenić, ulokalizować, działać, bazując na potencjale lokalnym, potencjale gospodarczym. Kluczowa jest kwestia regeneracji społecznej, a więc tego, o czym dyskutowaliśmy przy trzecim stoliku. Dodam do tego regenerację kulturową, o której profesor Karwińska mówiła jako o tożsamości i identyfikacji. Jest też kwestia regeneracji politycznej, a tu chodzi o ukonstytuowanie się wspólnoty mieszkańców. To nie jest tylko wybór wójta i rady gminy, ale też np. myślenie o tym, jak działają sołectwa, jak działają osiedla itp. To jest myślenie o różnych istniejących formach, które z jednej strony są formą reprezentacji, a z drugiej – formą zorganizowaną jak aktywności, wywierania wpływu i poczucia sprawczości. Odpowiedź na pytanie, czy samorząd jest tą strukturą podmiotową, która gospodarzy – nie mówię gospodaruje – jest gospodarzem, czyli dba o rozwój danej lokalności, czy jest tylko wykonawcą administracyjnym ustaw, musi być odpowiedzią na temat rozwoju mojej gminy, rozwoju mojej lokalności w tych wszystkich aspektach, bo na te aspekty trzeba praktycznie odpowiedzieć. Dlatego też kończę znowu refleksją: potrzebujemy ponownego zastanowienia się nad tym, jak rozumieć pomocniczość – zarówno w sensie konceptualnym i prawnym, jak i praktycznym. Ja o kilku takich praktycznych rzeczach mówiłem. Przykładowo, problem z budżetami obywatelskimi polega na tym, że mieszkańcy mówią, co gmina ma zrobić, i gmina to robi. Ale może powinno być tak, że jeśli ma się coś stać, to wy musicie coś zrobić, czyli gmina coś zrobi, jeśli obywatele poniosą swój wkład, choćby wkład własnej pracy a nie tylko pomysłu, który zgłaszamy. Moim zdaniem, wtedy to będzie służyło innym i będzie dowodem sprawczości. Więc nie wystarczy

zrobić np. zielony teren, ważne są też warsztaty edukacyjne, żeby dzieci czy młodzież czuli się współgospodarzem danego przedsięwzięcia. Budżet obywatelski nie na zakupy, lecz budżet obywatelski na przedsięwzięcie, które ma swój aspekt społeczny, nie tylko inwestycyjny.

Trzy uwagi na koniec: po pierwsze samorząd terytorialny w świetle tej naszej rozmowy musi być pomyślany jako przeciwwaga dla upartyjniania naszego państwa. Zjawisko upartyjniania, kolonizowania partyjnego naszego państwa jest narastającym problemem i to nie jest kwestia wyłącznie obecnego obozu rządzącego. Tak było i przy poprzednich, łącznie z tym obozem, którego w jakimś stopniu byłem z nominacji ministrem i widziałem te zjawiska. Więc nie liczymy na to, że system prawny to zablokuje, choć oczywiście te sposoby zabezpieczania się są potrzebne i nie powinny być usuwane, ale samorząd terytorialny jako rzeczywista społeczna przeciwwaga. To, co mówił przewodniczący Rady Gminy Dobra Jan Palki – „my tu nie mamy problemu” – nawet, jeśli w wyborach występują szylidy, to potem już ich nie ma, bo my się zajmujemy rozwiązywaniem problemów. Ale to oznacza, że jeśli samorząd tak działa, to znaczy że on nie służył upartyjnieniu. Sprawił mi przyjemność Wójt Słupnic Adam Sołtys, kiedy powiedział, że kiedyś pomogłem w rozwiązaniu jednego z problemów materialnych. Ale najważniejsze było dla Pana Wójta, że nie tylko pomogłem, ale nie pytałem o jakąkolwiek polityczność, bo nie interesowało mnie, na kogo głosują, za kim się opowiadają – to nie miało żadnego znaczenia. Właśnie chodzi o to, żeby to nie miało znaczenia, bo my nie dopuszczamy do tego byście ingerowali i wy nie możecie tak działać – inaczej nie będziemy was w żaden sposób popierali. Po drugie, potrzebujemy wspólnotowego ukonstytuowania samorządu, żeby mógł być tą przeciwwagą. Po trzecie – to do Michała Kudłacza, w kontekście pomocniczości, dodam do tego, co powiedziałeś – nie tylko chodzi o to, aby samorządów terytorialnych nie osłabiać od góry, ale również umacniać je „od dołu”, czyli wzmacniać wewnętrzną integrację i siłę sprawczą. Jedno i drugie jest potrzebne.

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej (Fundacja GAP) to dynamicznie rozwijająca się organizacja, której misją jest wspieranie zrównoważonego rozwoju poprzez generowanie i upowszechnianie wiedzy. Zależy nam, aby wartości społeczne, troska o środowisko, przyszłość pokoleń, stały się nadrzędne nad krótkookresowym myśleniem nastawionym wyłącznie na zysk.

W naszej działalności można wyróżnić pięć głównych obszarów:

1. działalność badawcza, edukacyjna i wydawnicza w obszarze ekonomii wartości,
2. organizacja wydarzeń o zasięgu międzynarodowym, ogólnopolskim i lokalnym, których celem jest upowszechnianie wiedzy i promocja ekonomii wartości,
3. działalność doradcza, szkoleniowa i networkingowa dla przedsiębiorstw oraz organizacji pozarządowych,
4. aktywizacja młodzieży i seniorów w zakresie ich zaangażowania obywatelskiego,
5. wspieranie studentów i kadry naukowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w szczególności kolegium GAP, poprzez działania aktywizacyjne i integracyjne

Zachęcamy do zapoznania się z ofertą Wydawnictwa GAP:

<https://fundacjagap.pl/wydawnictwo/> oraz naszego sklepu:

<https://sklep.oees.pl/>

Dane kontaktowe:

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

ul. ks. I. J. Skorupki 22

31-519 Kraków

e-mail: [biuro@fundacjagap.pl](mailto:biuro@fundacjagap.pl)

[www.fundacjagap.pl](http://www.fundacjagap.pl)

Kraków, 2023

Publikacja powstała w ramach serii wydawniczej  
„Ku ekonomii wartości”