

K O N G R E S



O B Y W A T E L S K I

Rozwój lokalny: bariery i stymulanty. Wybrane zagadnienia

– V Kongres Obywatelski –



Gdańsk 2010



Uczestnicy
V Kongresu Obywatelskiego
w czasie obrad plenarnych



Siedzą od lewej:
Edwin Bendyk,
dr hab. Paweł Śpiewak, prof. UW,
prof. dr hab. Danuta Hübner,
dr Marta Bucholc,
dr hab. Tomasz Zarycki,
Jan Krzysztof Bielecki,
dr hab. Ireneusz Białecki, prof. UW,
prof. Beata Łaciak,
Witold Radwański



Siedzą od lewej:
dr Jan Szomburg,
Aleksander Kwaśniewski,
dr Janusz Lewandowski,
prof. Ryszard Legutko

Rozwój lokalny: Bariery i stymulanty

Wybrane zagadnienia

V Kongres Obywatelski



Gdańsk 2010

© Copyright by

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

80-227 Gdańsk, ul. Do Studzienki 63

tel. (58) 524 49 00

faks (58) 524 49 08

www.ibngr.pl

e-mail: ibngr@ibngr.pl

Redakcja

Cezary Trutkowski

Redakcja językowa

Alicja Dąbrowska-Nowacka

Skład (T_EX)

Łukasz Sitko

ISBN 978-83-7615-063-5

CIP - Biblioteka Narodowa

Kongres Obywatelski (5 ; 2010 ; Warszawa).

Rozwój lokalny : bariery i stymulanty : wybrane

zagadnienia : V Kongres Obywatelski / [red. Cezary

Trutkowski]. - Gdańsk : Instytut Badań nad

Gospodarką Rynkową, 2010. - (Wolność i Solidarność

; nr 33)

Wydanie I

Gdańsk 2010

Spis treści

Cezary Trutkowski

Niejednorodny rozwój lokalny 5

Jerzy Regulski

Bariery rozwoju samorządności 17

Władysław Husejko

Rola samorządowych województw w stymulowaniu rozwoju lokalnego 33

Andrzej Porawski

Miasta 2010+ 39

Krystyna Fuerst

Rozwój społeczności wiejskich 53

Tomasz Potkański

Profesjonalizacja zarządzania w samorządzie terytorialnym 57

Wiesław Wańkowicz

Wyzwania infrastrukturalne rozwoju lokalnego 77

Grażyna Praweńska-Skrzypek

Wyzwania samorządowej polityki kulturalnej 89

Niejednorodny rozwój lokalny

Nieco ponad dwadzieścia lat temu w wyborach lokalnych Polacy, w sposób demokratyczny, wybrali swoich przedstawicieli do rad gmin. Wybory te były konsekwencją wprowadzenia reformy samorządowej, która – jak wskazują wyniki wielu badań socjologicznych – w przekonaniu większości obywateli zmieniła życie codzienne na lepsze.

Zmiana, która się dokonała na początku lat 90. XX wieku, spowodowała, że decyzje dotyczące spraw lokalnych – wsi, miasteczka czy miasta – są podejmowane na miejscu, w gminie. Najważniejszą zasadą zrealizowanej reformy samorządowej była bowiem zasada pomocniczości, głosząca, że wszelkie instytucje powinny być tworzone i działać jedynie wtedy, gdy są one konieczne – gdy pomagają wykonywać działania i rozwiązywać problemy, którym pojedynczy człowiek nie jest w stanie podołać. Zasada ta wywodzi się ze Starego Testamentu i jest powszechnie przyjmowana, m.in. w państwach Unii Europejskiej. Zgodnie z jej duchem, gmina powinna zajmować się tymi wszystkimi sprawami, które przerastają możliwości pojedynczego człowieka, powiat powinien realizować działania wykraczające poza gminę, a władze wojewódzkie rozwiązywać takie problemy, które nie mogą być rozwiązane w pojedynczym powiecie.

Pozytywne konsekwencje utworzenia gmin w Polsce widać gołym okiem – dostrzega i docenia je zdecydowana większość Polaków – aż 78% z nas, zapytanych w 2010 roku przez CBOS¹, dobrze ocenia zmiany, które zaszły w naszych miejscowości po 1989 roku.

Te subiektywne przekonania znajdują ugruntowanie w twardych danych statystycznych. Przez ostatnie piętnaście lat długość sieci wodociągowej w polskich gminach prawie się podwoiła, a długość sieci kanalizacyjnej – prawie potroiła².

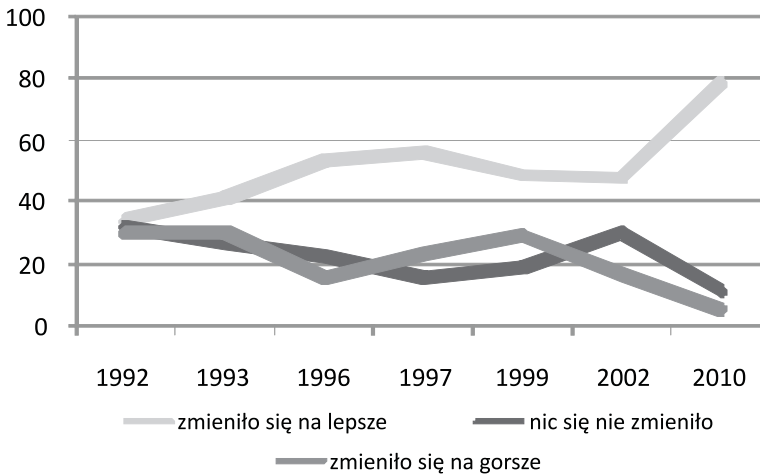
* Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii

¹ Komunikat CBOS BS/127/2010. Reprezentatywna próba losowa dorosłych mieszkańców Polski, N=986 osób. Pytanie brzmiało: „Patrząc z dalszej perspektywy – od roku 1989, to czy, Pana(i) zdaniem, w Pana(i) miejscowości: zmieniło się na lepsze, praktycznie nic się nie zmieniło, zmieniło się na gorsze”.

² Dane GUS.

Rys. 1

Czy, Pana(i) zdaniem, w Pana(i) miejscowości od roku 1989:



Rośnie liczba dróg o dobrej nawierzchni, wzrastają wydatki gmin na infrastrukturę i usługi komunalne. W ocenie mieszkańców gmin systematycznie poprawia się stan dróg, sytuacja w oświacie, estetyka miejscowości, funkcjonowanie gminnych instytucji kulturalnych, stan środowiska naturalnego oraz praca urzędów administracji³. To wszystko jest przede wszystkim (choć oczywiście nie zawsze wyłącznie) zasługą działalności administracji samorządowej.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na fakt profesjonalizacji działalności samorządu – choć nie brakuje problemów związanych z zarządzaniem jednostkami samorządu terytorialnego, to – zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴ – jakość prawa miejscowego systematycznie, choć powoli, się poprawia (lecz nadal jakość indywidualnych aktów administracyjnych wydawanych przez urzędy samorządowe nie jest w pełni zadowalająca). Pozytywnym zjawiskiem jest także szerokie włączanie zasad i wartości etycznych do systemów zarządzania kadrami administracji samorządowej (wdrażanie procedur zapewniających przejrzystość procesu naboru i rekrutacji pracowników, a także awansowania i premiowania). Badania te wskazują również, że władze lokalne wysoko cenią sobie współpracę z organizacjami pozarządowymi.

³ Komunikat CBOS BS/127/2010.

⁴ Raport pt. *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, MSWiA, Warszawa 2009.

Czy to wszystko oznacza, że sytuacja w polskim samorządzie jest względnie dobra i nie wymaga pilnych zmian? Czy rozwój administracji samorządowej uznać można za sensownie satysfakcjonujący, niewymagający zasadniczych korekt? Odpowiedź na te pytania musi być warunkowa – są dziedziny i samorządy, w których osiągnięto wysoki poziom profesjonalizacji działalności administracji połączony ze znaczącymi osiągnięciami w zakresie rozwoju infrastrukturalnego i społecznego. Są też jednak takie samorządy oraz takie dziedziny, które wymagają ważnych i potrzebnych zmian. Wybranych zagadnień w tym zakresie dotyczy właśnie niniejsza publikacja.

Przyczyny i konsekwencje barier rozwojowych gmin wiejskich

W tym miejscu chciałbym przede wszystkim zwrócić uwagę na kwestię niezwykle ważną – na znaczące dysproporcje rozwojowe, które możemy obserwować w polskich gminach. Różne dane wyraźnie pokazują dysproporcje rozwojowe pomiędzy gminami wiejskimi z jednej strony, a miejskimi i miejsko-wiejskimi – z drugiej. Różna jest jakość życia i konsumpcji mieszkańców gmin wiejskich i miejskich. Jak zauważa Maria Halamska, „wskaźniki demograficzne, struktury zatrudnienia, aktywności zawodowej i bezrobocia, poziomu i struktury zatrudnienia informują o odmiennych, specyficznych charakterystykach 'społeczeństwa wiejskiego'”⁵.

W odniesieniu do różnic w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w różnych typach gmin, dość powiedzieć, że dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca rosną szybciej w gminach miejskich niż wiejskich⁶ – to z kolei warunkuje zakres usług dostarczanych przez samorząd i standard życia w różnych społecznościach. Wspomniany raport MSWiA przynosi dodatkowe konstatacje obrazujące owe dysproporcje. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych badań, rozpowszechnienie nowoczesnych praktyk zarządczych, określających poziom rozwoju instytucjonalnego w jednostkach samorządowych, jest wysoce nierównomierne. Najlepiej rozwiniętymi pod względem instytucjonalnym jednostkami samorządowymi są miasta na prawach powiatów. Natomiast najniższym poziomem rozwoju instytucjonalnego charakteryzują się gminy wiejskie. Szczególnie wyraźne dysproporcje pomiędzy poszczególnymi rodzajami jednostek widoczne są w dziedzinie zarządzania

⁵ M. Halamska, *Regionalne zróżnicowanie rozwoju wsi*, w: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2007.

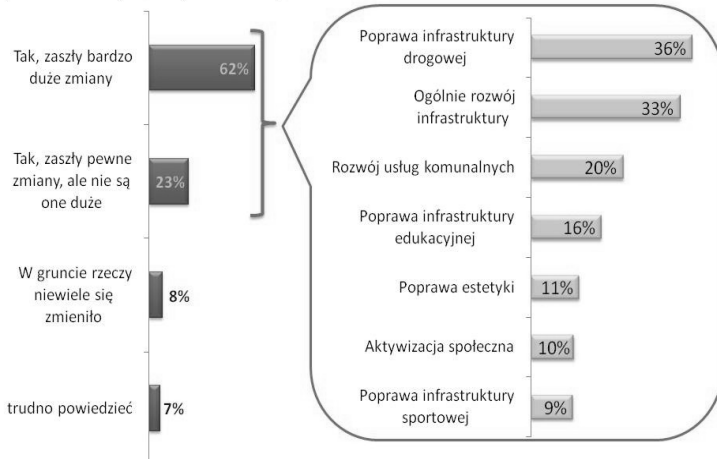
⁶ Według danych Banku Danych Lokalnych GUS.

jakością, skutecznego i konsekwentnego planowania rozwoju oraz wprowadzania nowoczesnych rozwiązań usprawniających komunikację wewnętrzną w urzędzie i zewnętrzną z mieszkańcami. Poziom upowszechnienia nowoczesnych rozwiązań zarządczych jest uzależniony od wielkości jednostki samorządu oraz od zamożności regionu ich lokalizacji.

To małe gminy wiejskie borykają się wciąż z największymi problemami. Badania społeczne i analizy⁷ wskazują, że tam właśnie następuje największa kumulacja barier rozwojowych, związanych m.in.: z niekorzystnymi zjawiskami demograficznymi (konsekwencje wysoce selektywnego długotrwałego procesu nasilonych migracji z obszarów wiejskich do miast – głównie w odniesieniu do ludności młodej i lepiej wykształconej), z nadmiernym udziałem w gospodarce nieefektywnego sektora rolniczego, opartego na małych gospodarstwach, ze słabo rozwiniętą, niewydolną strukturą gospodarczą, ze znaczącymi niedostatkami lokalnego rynku pracy generującymi biedę i wykluczenie społeczne, oraz z wciąż znaczącymi niedostatkami w infrastrukturze technicznej i infrastrukturze społecznej (m.in. struktura i wyposażenie szkół, przedszkola, instytucje kultury), połączonymi z niską aktywnością społeczną.

Rys. 2 Zakres i ocena przemian w gminach

Czy od czasu pierwszych wyborów samorządowych w 1990 roku coś się, Pana(i) zdaniem, zmieniło na terenie Pana(i) gminy w porównaniu z tym, co było wcześniej?



⁷ Por. np.: A. Rosner (red.), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, PAN, Warszawa 2002; G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, ed. cit.; A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, PAN, Warszawa 2007.

Pomimo to, jak wskazują wyniki badań przeprowadzonych przeze mnie w 2010 roku w 500 małych gminach wiejskich⁸, znacząca większość aktywnych liderów lokalnych jest zadowolona z zamieszkiwania w danej gminie, a także zauważa, że po 1990 roku zaszły duże pozytywne zmiany. Za najważniejsze zmiany uznano poprawę infrastruktury (przede wszystkim drogowej, a także edukacyjnej) oraz rozwój usług komunalnych.

Wyniki te nie powinny w żaden sposób zaskakiwać – w znacznej liczbie badanych gmin wiejskich na przestrzeni ostatnich lat dokonała się wyraźna ewolucja w zakresie zmian infrastrukturalnych. W lata 90. gminy te najczęściej wchodziły jako dość biedne ośrodki rolnicze. Miejscowości, na terenach których funkcjonowały duże zakłady przemysłowe czy PGR-y, po ich upadku doświadczały negatywnych konsekwencji gospodarczo-społecznych, skutkujących stagnacją oraz swego rodzaju bezwładem ekonomicznym. Wyniki badań jakościowych⁹ wskazują, że po roku 2000 (a szczególnie po wejściu Polski do UE), sytuacja uległa widocznej zmianie – znacznej części gmin udało się nie tylko odbić od dna, znaleźć sposób na przetrwanie, lecz także doświadczyć znaczącej ekspansji inwestycyjnej oraz gospodarczej.

Dynamiczny rozwój objętych badaniami gmin wiejskich częstokroć pozostaje w ścisłym związku z operatywnością władz samorządowych w zakresie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania dla planowanych i wdrażanych inicjatyw. W gminach, w których władze wykazują się wysokim poziomem sprawności w absorpcji środków finansowych, sytuacja ekonomiczna i społeczna wydaje się w miarę ustabilizowana. Dzięki intensywnie wykorzystywanym funduszom europejskim, w gminach tych udało się dokonać znacznego „skoku” w rozwoju przede wszystkim gospodarczym – w wielu tych gminach większość miejscowości jest w całości skanalizowana, zwodociągowana, posiada dość dobrze rozwiniętą sieć placówek oświatowych, prawidłowo funkcjonujący system podstawowej opieki zdrowotnej oraz sukcesywnie rozbudowywaną infrastrukturę sportową i kulturalną.

Zakres i charakter kluczowych problemów dotyczących objęte badaniem gminy wiejskie, pozostaje w wyraźnej zależności od ich rozwoju ekonomicznego

⁸ Badania ilościowe wśród liderów społecznych i kierowników instytucji gminnych zrealizowane w ramach Programu Integracji Społecznej MPiPS w 500 małych gminach wiejskich. Łączna wielkość grupy badanej wyniosła 5926 osób.

⁹ Na podstawie badań zrealizowanych przeze mnie i mój zespół w 75 gminach wiejskich z terenu 13 województw (z wyj. opolskiego, lubuskiego, śląskiego) w ramach Programu Integracji Społecznej MPiPS.

oraz infrastrukturalnego. W gminach umiejętnie korzystających z możliwości zewnętrznego dofinansowywania wdrażanych przedsięwzięć, w których – dzięki sprawności władz samorządowych – dokonano znacznych postępów w rozwoju infrastruktury technicznej, kluczowe problemy ograniczyły się przede wszystkim do obszaru spraw społecznych oraz ewentualnego dalszego rozwoju infrastruktury czy realizacji kolejnych zadań inwestycyjnych. W gminach najuboższych, dotkniętych marazmem i bezwładem inwestycyjnym, podstawowe problemy w naturalny sposób związane są natomiast przede wszystkim z koniecznością kompensacji drastycznych braków w infrastrukturze technicznej (kanalizacja, zwodociągowanie, budowa oczyszczalni ścieków), zaś problemy społeczne w uwadze władz samorządowych schodzą tam na drugi plan.

Postrzeganie najważniejszych problemów społecznych przez władze samorządowe oraz samych mieszkańców na ogół okazuje się spójne: widoczna jest jasno zarysowana hierarchia kwestii najbardziej dotkliwych społecznie, wymagających wdrożenia odpowiednich działań prewencyjnych lub interwencyjnych. W hierarchii tej pierwsze miejsca zajmują: bezrobocie, ubóstwo, alkoholizm, starzenie się lokalnych społeczności oraz ogólnie panująca bierność społeczna.

Najbardziej bodaj istotnym społecznie problemem z punktu widzenia mieszkańców, ale diagnozowanym i wskazywanym również przez władze samorządowe, okazuje się bezrobocie oraz postępujące za tym zubożenie części społeczeństwa gminy, co skutkuje utrwaleniem stanu bierności oraz patologią zachowań. Ponadto regres w rolnictwie, spowodowany brakiem opłacalności produkcji rolnej, dużym rozdrobnieniem gospodarstw, a także ich niską produktywnością, powoduje, iż tradycyjne gospodarstwa nie zapewniają źródła utrzymania dla rolników oraz ich rodzin. Brak miejsc pracy, niska mobilność zawodowa osób bezrobotnych w połączeniu z brakiem kwalifikacji zawodowych, przy jednoczesnej niechęci do nabywania nowych – wszystko to nasila nie tylko zjawisko samego bezrobocia (dotykającego w większym stopniu kobiety, zwłaszcza po 45. roku życia), ale także negatywnych zjawisk społecznych z nim związanych.

Naturalną konsekwencją problemu bezrobocia są jego społeczne następstwa w postaci zjawisk często noszących znamiona dysfunkcji czy wręcz patologii społecznych. Wśród powszechnie wskazywanych problemów pojawiają się: ubóstwo, dysfunkcje rodzin, reprodukcja bezradności społecznej, alkoholizm, migracje ludzi młodych i w konsekwencji wyludnianie się społeczności wiejskich oraz brak opieki nad osobami starszymi.

Należy przy tym zauważyć, że jak wskazują wyniki zrealizowanego przez nas badania, mieszkańcy wielu wiejskich społeczności nie posiadają jasno sprecyzowanych wymagań w odniesieniu do działań gminy w obszarze polityki społecznej oraz nie potrafią formułować konkretnych oczekiwań w szeroko rozumianym obszarze potrzeb społecznych. Wskazywane problemy na ogół nie wykraczają poza deklaracje o bardzo ogólnym charakterze. Wśród podnoszonych kwestii najczęściej znajdowały się:

- brak oferty spędzania wolnego czasu dla dzieci i młodzieży (niedostateczna ilość zajęć pozalekcyjnych, kół zainteresowań, zespołów artystycznych);
- brak odpowiedniej liczby instytucji i placówek kulturalnych (światlic wiejskich);
- brak kompleksowego systemu opieki nad małymi dziećmi (nieobecność na terenie gmin dostatecznej liczby placówek przedszkolnych);
- ograniczony dostęp do specjalistycznych usług zdrowotnych (w tym także rehabilitacyjnych);
- brak działań zmierzających do poprawy warunków życia osób starszych.

Dostęp do podstawowych usług społecznych w obszarze edukacji, zdrowia, sportu oraz kultury w większości objętych badaniem gmin wiejskich należy ocenić jako poprawny na poziomie minimum, choć nie wolny od różnego rodzaju niedostatków i ułomności. Widoczne jest przy tym znaczące zróżnicowanie lokalnej sytuacji – im słabiej rozwinięta i gorzej zarządzana gmina, tym bardziej odczuwalne są niedostatki infrastruktury społecznej, a co się z tym wiąże, mocniej odczuwalne są bariery rozwoju społecznego: brakuje ponadstandardowej oferty edukacyjno-wychowawczej dla dzieci i młodzieży, brakuje systematycznego wsparcia dla osób znajdujących się w gorszym położeniu, w większości niedostępne są usługi społeczne związane z zagospodarowaniem czasu wolnego czy społeczną integracją.

W większości badanych gmin wiejskich standardowy system nauczania na ogół funkcjonuje sprawnie, a placówki szkolne są systematycznie remontowane i wyposażane. Problemów nastręcza głównie zbyt duże rozdrobnienie szkół: mało efektywne pod względem nauczania (do niektórych klas uczęszcza jedynie po kilkoro dzieci) i w znacznym stopniu obciążające gminne budżety.

Usługi w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej dostarczane są przez lokalne ośrodki zdrowia, oferujące dostęp do podstawowych świadczeń medycznych. Problemem pozostaje nieobecność na terenie wielu gmin lekarzy specjalistów

oraz ograniczony dostęp do usług rehabilitacyjnych – mieszkańcy zmuszeni są do korzystania z prywatnej opieki medycznej, dostępnej w pobliskich ośrodkach miejskich.

Działalność sportowa najczęściej rozwija się prężnie i efektywnie. Znaczna część gmin posiada bardzo dobrze funkcjonującą infrastrukturę sportową (duża liczba różnego rodzaju obiektów sportowych: orliki, boiska przyszkolne, sale gimnastyczne, boiska wielofunkcyjne, stadiony).

Aktywność w obszarze kultury rozwija się w sposób niejednorodny i, jak już wspomniano, w dużej mierze zależy od lokalnych zasobów infrastrukturalnych. Należy przy tym podkreślić, że gminy posiadające placówki kulturalne (domy kultury, gminne ośrodki kultury, ponadnormatywnie aktywne biblioteki publiczne) zajmujące się koordynowaniem i wdrażaniem przedsięwzięć o charakterze społeczno-kulturalnym, na ogół charakteryzują się wyższym poziomem społecznej aktywności. W gminach, w których brak placówek o charakterze kulturalnym, obszar działań w tym zakresie okazuje się niezwykle ubogi i mocno zaniedbany, co znacząco obniża poziom społecznego zaangażowania mieszkańców. O organizację czasu wolnego mieszkańców gmin wiejskich (co jest powiązane z rozwojem społecznym) dbają również parafie, lokalne kluby sportowe oraz jednostki OSP. Kluczowym problemem pozostaje jednak brak zaplecza materialnego (głównie bazy lokalowej), stanowiący istotną barierę w rozwoju różnych form działalności kulturalnej.

Podejmowanie działań na rzecz zwiększenia aktywności społecznej mieszkańców gmin wiejskich wydaje się jedną z kluczowych kwestii w kontekście stymulowania rozwoju tych gmin. Społeczna aktywność mieszkańców okazuje się bowiem powiązana z lokalnymi zasobami kapitału kulturowego i społecznego. Wyniki badania, a także rezultaty Programu Integracji Społecznej (patrz rozdział autorstwa K. Fuerst w niniejszej publikacji) wskazują, że możemy mówić o wzajemnej relacji i sprzężeniu tych dwóch kapitałów – łącznikiem wydaje się być właśnie aktywność społeczna.

Gminy, w których widoczne są silne tradycje historyczne, prowadzona jest intensywna działalność kulturalna oraz odczuwalna jest działalność lokalnych liderów i organizacji (gminy o silnym kapitale kulturowym oraz społecznym) – to na ogół gminy, które cechują się zwartą strukturą społeczną (zakorzenieniem mieszkańców oraz znikomym odsetkiem ludności napływowej) i silnym poczuciem

podmiotowości, sprzyjającym tworzeniu głębszych relacji i trwałych więzi międzyludzkich. Liczba członków tych społeczności od wielu lat pozostaje na stałym poziomie, nie ulega widocznym zmianom – pozbawiona silnych ruchów w górę lub w dół, reprodukuje się w kolejnych pokoleniach. Mieszkańcy omawianych gmin często okazują się aktywni ponad przeciętność: chętnie angażują się we wspólne działania, włączają w różnego rodzaju przedsięwzięcia o charakterze publicznym. W wielu gminach – np. z województwa podkarpackiego, małopolskiego oraz regionu kurpiowskiego – obecna jest żywa tradycja, do której mieszkańcy chętnie się odwołują, w jej obszarze lokując większość inicjatyw społecznych. Liczne przykłady działań podejmowanych na rzecz wspólnego interesu wskazują na wysoki poziom wzajemnego zaufania i solidarności społecznej oraz otwartość na inicjatywę i chęć współpracy.

Z drugiej strony, badanie objęło gminy słabe infrastrukturalnie, charakteryzujące się niskim poziomem kapitału kulturowego, w konsekwencji zaś bardzo niskim poziomem społecznej aktywności i niskim poziomem kapitału społecznego. W gminach tych zdiagnozowano wysoki poziom bierności społecznej oraz powszechnie występującą wśród mieszkańców postawę roszczeniową. Działania na rzecz wspólnego interesu nie są tam popularną ani też praktykowaną formą spędzania wolnego czasu. Dominuje ogólna pasywność, jakiegokolwiek przejawy działalności na rzecz interesu lokalnego cechują się nieufnością, każda forma bezinteresownej aktywności społecznej traktowana jest z dużą dozą podejrzliwości czy wręcz niechęci. Istnieje poważny problem z zachęceniem i motywowaniem mieszkańców do włączenia się w działania na rzecz wspólnego dobra.

Podkreślić także należy, że istotny wpływ na charakter i zakres społecznej aktywności wywiera stopień oddalenia od ośrodków wielkomiejskich – bliskość dużych miast oddziałuje co prawda pozytywnie na ekonomiczny rozwój gmin (dobre połączenia komunikacyjne umożliwiają znacznej części ludności podejmowanie pracy bądź edukacji w pobliskich miastach), lecz jednocześnie stanowi czynnik osłabiający integrację społeczną, wpływający destruktywnie na proces kształtowania się więzi społecznych. W gminach sąsiadujących ze szczególnie silnym ośrodkiem miejskim (np. gminach mazowieckich) obserwuje się sukcesywną atomizację lokalnych społeczności: każdy z mieszkańców żyje oddzielnie, na własny rachunek, zamknięty w kręgu własnych spraw, problemów, nie interesując się tym, co dzieje się wokół. Z miejscem zamieszkania nie łączy ich żadna silniejsza więź emocjonalna. Niski poziom identyfikacji z lokalną społecznością

przejawia się w widocznej awersji względem jakichkolwiek form współdziałania, spowodowanej brakiem zaufania społecznego oraz wiary w sensowność i celowość podejmowanych inicjatyw.

Analiza społecznej aktywności w objętych badaniem gminach wiejskich pozwala na sformułowanie wniosku, iż jej rozwój pozostaje również w ścisłym związku z nastawieniem władz samorządowych względem współpracy i przejrzystości działania. Rozwojowi aktywności sprzyja pozytywne nastawienie władz gminy względem tworzenia poprawnych i aktywnych relacji z mieszkańcami, chęć wstępowania się w ich potrzeby i zaspokajania podstawowych potrzeb, nie tylko o charakterze infrastrukturalnym, lecz także społecznym. W gminach, w których władze samorządowe pełnią rolę faktycznych liderów społeczności i aktywnie działają na rzecz rozwoju społecznego, rośnie chęć mieszkańców do angażowania się w sprawy lokalne, a poczucie współodpowiedzialności za rozwój gminy ulega wzmocnieniu.

Społeczna aktywność mieszkańców ma natomiast ograniczone szanse rozwoju w gminach, których władze samorządowe nastawione są głównie na realizację działań o charakterze infrastrukturalnym (aby nadrobić braki i zapóźnienia w infrastrukturze technicznej) bądź inwestycyjnym (gminy doświadczające eksplozji ekonomicznej skoncentrowane na dalszym wzroście gospodarczym). W gminach tych problemy społeczne nie odgrywają znaczącej roli, a ich rozwiązanie zajmuje dalekie miejsce w hierarchii zadań priorytetowych dla rozwoju miejscowości. Władze samorządowe, skoncentrowane na innego rodzaju problemach, dystansują się względem roli animatora działań społecznych i nie sprzyjają inicjowaniu, podtrzymywaniu czy też pielęgnowaniu społecznej aktywności mieszkańców.

Dysproporcje rozwojowe

W świetle powyższych uwag staje się oczywiste, że analizując bariery i stymulanty rozwoju lokalnego tylko w ograniczonym zakresie – głównie w odniesieniu do rozwiązań systemowych – możemy mówić o prawidłowościach generalnych. Obecny w dyskursie publicznym wątek rozważań o podziale na dwie lub trzy Polski (A, B, C...) znajduje uzasadnienie w wynikach analiz i badań. Zupełnie inaczej powinniśmy traktować małe, wiejskie gminy, a inaczej samorząd miejski. Różna była sytuacja na starcie działalności tych samorządów, różne były konsekwencje przemian ustrojowych, różne wreszcie są ich zasoby a w związku z tym – możliwości. Wspólnoty wiejskie wymagają rozwiązań systemowych – inaczej wiele z nich nie będzie w stanie samodzielnie poradzić sobie

z narastającymi problemami społecznymi i – w konsekwencji – dystans pomiędzy miastem a wsią będzie narastał. To z kolei może prowadzić jedynie do zwiększenia skali problemów. Świadomość życia w co najmniej Polsce B była wyraźnie obecna w wypowiedziach mieszkańców gmin wiejskich, które objęły nasze badania. Poniższe cytaty (pochodzące z różnych gmin) dobrze to obrazują:

„Z roku na rok spada liczba mieszkańców, młodzi wyjeżdżają, może dlatego, że nie widzą tutaj perspektyw, może to jakiś przejaw buntu, że skoro nic się tu nie dzieje, to po co mam tutaj siedzieć i mieszkać...”

„Społeczność zamyka się w czterech ścianach teraz, trudno jest namówić ludzi do działania, nie tylko tutaj, to się dzieje wszędzie. W miastach to samo jest, tyle że tam pójdą do klubu, czy kafejki internetowej, a u nas pod sklep wypić piwo”.

„Docelowo chciałbym, żeby w każdym sołectwie było takie miejsce, żeby ten sołtys miał możliwość zorganizowania jakiejś imprezy, choćby zebrania wiejskiego. Żeby było też miejsce, gdzie ludzie mogą przyjść, spotkać się, jakoś spędzić wspólnie wolny czas”.

„Dostęp do dóbr kultury jest ograniczony ze względu na brak wystarczających środków materialnych. Ze względu na konieczność zaspokajania potrzeb niższego rzędu – nie ma tutaj poklasku czy uznania dla działalności kulturalnej, dla realizacji celów wyższego rzędu. Ludzie chcą zaspokoić potrzeby bytowe, egzystencjalne, a te inne są w oddali”.

Wielu wójtów nieustannie stoi przed dylematem: W co inwestować? Jak, dysponując ograniczonymi środkami, zaspokajać jednocześnie potrzeby infrastrukturalne i społeczne? W jaki sposób zatrzymać (bądź w idealnym wypadku odwrócić) negatywne zjawiska migracyjne i demograficzne? Jest niezwykle ważne, aby pomóc im te problemy rozwiązywać. Państwo nie może realizować polityki wewnętrznej, zapominając o konsekwencjach, które w wielu wypadkach ponoszą samorządy i małe społeczności. Przykłady można tu mnożyć: choćby wprowadzenie becikowego czy obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych, które w szczególny sposób dotknęły budżety małych gmin. Program budowy orlików był bez wątpienia posunięciem, które przyczyniło się poprawy sytuacji społecznej w gminach wiejskich. Ale konieczne są następne działania: choćby pomoc tym gminom w zakładaniu i prowadzeniu przedszkoli i żłobków (co po pierwsze przyczyni się do zwiększenia szans edukacyjnych dzieci z terenów

wiejskich, a po drugie – uwolni potencjał zawodowy rodziców), inwestowanie w infrastrukturę społeczną (świetlice, biblioteki, domy kultury, centra aktywności lokalnej), która wspomogł rozwój społecznej aktywności i budowę kapitału społecznego, czy działania zmierzające do wzmacniania potencjału i kompetencji lokalnych liderów i kadr samorządowych. Po latach intensywnego inwestowania w infrastrukturę techniczną przyszedł chyba czas na inwestycje w zaspokajanie potrzeb społecznych.

* * *

Niniejsza publikacja stanowi podsumowanie panelu „Rozwój lokalny – bariery i stymulanty” zorganizowanego w trakcie V Kongresu Obywatelskiego. Nie wszyscy jej Autorzy brali udział w panelu, nie wszyscy paneliści zdecydowali się na opublikowanie swoich głosów.

Teksty zawarte w książce w żadnym razie nie wyczerpują całości problemów związanych z barierami i stymulantami rozwoju lokalnego w Polsce. Należy je traktować raczej jako głos w toczącej się dyskusji niż jako gotowy zestaw rekomendacji i zaleceń. Mam nadzieję, że głos ten będzie głosem użytecznym.

Bariery rozwoju samorządności

Samorząd terytorialny, według Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, oznacza **prawo i zdolność społeczności lokalnej**, w granicach określonych prawem, **do kierowania i zarządzania** zasadniczą częścią **spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie jej mieszkańców**.

A więc samorząd to prawo i zdolność społeczności lokalnej. Aby mógł zaistnieć, społeczność ta musi **móc, a także umieć i chcieć**, kierować własnymi sprawami. A to oznacza, że istnieje ustrój, który daje społeczności odpowiednie możliwości, a także, że społeczność dysponuje świadomością obywatelską, niezbędną do podejmowania właściwych decyzji.

Trzeba móc, umieć i chcieć

W dawnym ustroju komunistycznym takich warunków nie było. Ustrój ludziom nie pozwalał na uczestnictwo w sprawach publicznych, a ludzie nie umieli nimi zarządzać, a więc i nie mogli chcieć. Dlatego pierwszym zadaniem była przebudowa ustroju, aby stworzyć możliwości dla obywateli, a następnie kształcić społeczeństwo, bo ono z książek demokracji nauczyć się nie mogło. Jednak odbudowa samorządu nie jest celem samym w sobie. Samorząd jest bowiem narzędziem rozwoju społecznego i gospodarczego i warunkiem demokracji. Bo bez rzeczywistego udziału obywateli w zarządzaniu państwem trudno go nazywać demokratycznym, a także trudno wierzyć, że państwo może się rozwijać bez aktywnego uczestnictwa swych obywateli.

Prace nad koncepcją odbudowy samorządu zostały rozpoczęte już w 1980 roku, gdy zryw „Solidarności” umożliwił wyzwolenie myśli i rozpoczęcie debaty nad problemami ustrojowymi. I przez prawie dziesięć lat były prowadzone, przez niewielką grupę ludzi, studia obejmujące tak analizę potrzeb i tradycji polskich, jak i badania porównawcze z kilkunastoma innymi krajami. Gdy w 1989 roku nastąpił przełom polityczny, pierwszy etap reform mógł być szybko dokonany, bo

* Prezes Fundacji Demokracji Lokalnej, doradca społeczny prezydenta RP

istniał konkretny program koniecznych zmian. Obejmował on przełamanie pięciu podstawowych monopolu państwa komunistycznego. Trzeba je było usunąć, aby obywatele **mogli** uczestniczyć w sprawowaniu władzy.

Monopol polityczny. Wybory komunalne 1990 roku były pierwszymi wyborami w pełni demokratycznymi. Były one wyrazem złamania monopolu ówczesnej partii.

Monopol władzy publicznej. Władze lokalne uzyskały konstytucyjne prawo wykonywania wielu funkcji publicznych w imieniu własnym. Została więc odrzucona zasada jednolitej władzy państwowej, będąca podstawą ustroju komunistycznego, a także hierarchiczne podporządkowanie administracji centralnej. Powstała sfera spraw publicznych, wyłączonych spod zwierzchności rządu.

Monopol własności publicznej. W przeszłości władze lokalne były jedynie jednostkami administracji państwowej, nie miały osobowości prawnej, a tym samym prawa do posiadania własnego majątku. Administrowały jedynie wydzielonymi składnikami własności państwowej. W 1990 roku gminy uzyskały osobowość prawną i przejęły znaczną część własności państwa.

Monopol finansów publicznych. W przeszłości budżety gminne stanowiły część składową budżetu państwa. W 1990 roku nastąpiło ich wyodrębnienie z budżetu państwa. Zapoczątkowano również tworzenie własnych źródeł dochodu, m.in. podatków lokalnych.

Monopol administracji publicznej. W przeszłości w gminach pracowali urzędnicy państwowi. W maju 1990 roku została utworzona nowa grupa zawodowa: pracowników samorządowych, odrębna od administracji rządowej.

Aby mógł zaistnieć samorząd, nie wystarczała zmiana ustroju. Trzeba było społeczności lokalne wspomóc, aby **umiały i chciały** zarządzać własnymi sprawami. I dlatego postanowiliśmy powołać Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, jako społecznego partnera parlamentu i rządu. Mentalność ludzi może przekształcić jedynie organizacja pozarządowa. Administracja rządowa będzie zawsze za utrzymaniem istniejącego porządku, a przeciwko wszelkim reformom. Nasza Fundacja odniosła wspaniały sukces, stając się największą organizacją wspierającą samorządność.

Efekty

W efekcie funkcjonowania samorządu przekształcił się w Polsce cały sektor życia publicznego. Samorząd był, i jest nadal, istotnym czynnikiem rozwoju

ekonomicznego i społecznego oraz szkołą demokracji. Włączenie szerokich rzesz obywatelskich do procesów zarządzania spowodowało przełamanie różnych tabu, odziedziczonych z okresu władzy totalitarnej. Stworzono pole do rozwoju inicjatyw i organizacji obywatelskich. Usunięto bariery administracyjne, blokujące rozwój lokalnych mediów. Przebudowano sektor usług publicznych, zwiększając ich zakres, podnosząc jakość i redukując koszty. W latach dziewięćdziesiątych wybudowano w Polsce dziesięć razy więcej urządzeń kanalizacyjnych i wodociągowych niż w dekadzie poprzedniej. Możliwość korzystania z wody spowodowała w wielu miejscowościach skok cywilizacyjny. Komunalizacja mienia nie tylko pozwoliła przełamać monopol administracji państwowej, ale także przyczyniła się do uporządkowania spraw własnościowych, a tym samym do powstania rynku obrotu nieruchomościami. W wielu gminach inwestycje usługowe, nowe chodniki i jezdnie w istotny sposób zmieniły ich wygląd. Uporządkowano gospodarkę budynkami mieszkalnymi i lokalami handlowymi. Powstały systemy lokalnego zarządzania finansami publicznymi. Szerokie rzesze polityków i pracowników uzyskiwały wielkie doświadczenie i umiejętności administracyjne. Powstał poważny zasób wysoko kwalifikowanych kadr.

Listę przekształceń dokonanych bezpośrednio przez samorządy gminne lub powstałych jako skutki wtórne – można wydłużać. Dzięki nim gminy zostały przyjęte przez społeczeństwo jako naturalna forma administracji i społecznie w pełni zaakceptowane. W wyniku tych pozytywnych doświadczeń powstały warunki do wprowadzenia samorządów na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, co zostało dokonane w 1999 roku.

Konflikty i opory

Decentralizacja państwa, związana z odbudową samorządu, w istotny sposób zmienia jego ustrój. Zmieniają się też sfery i zakres wpływów poszczególnych instytucji i grup interesu. Stąd uruchamia się cały łańcuch konfliktów i walk o wpływy. Występowały one pomiędzy grupami politycznymi, grupami związanymi z poszczególnymi sektorami gospodarczymi, centralną biurokracją, związkami zawodowymi, pracownikami i kierownictwami przedsiębiorstw, władzami lokalnymi i wieloma innymi grupami interesu. Układy przeciwników były bardzo zróżnicowane i często nawet zmieniały się na poszczególnych etapach sporów.

Nasze doświadczenie wskazuje, że przeciwników było wielu. Oczywiście przeciwna jej była administracja centralna. Wielu polityków też było, i nadal jest,

przeciwnych decentralizacji. Powody są różne, poczynwszy od ideologii i wynikającego z niej modelu państwa, aż do interesów poszczególnych grup społecznych czy zawodowych, które reprezentują.

Negatywną rolę w procesie decentralizacji odgrywały związki zawodowe. Wykształciły one swoje modele instytucjonalne w państwie scentralizowanym i są nadal zorganizowane według sektorów gospodarczych. Tym samym ograniczenie uprawnień ministerstw na rzecz władz lokalnych ogranicza i komplikuje ich działania.

Przeciwników decentralizacji było więc, i jest nadal, wielu. I to przeciwników dysponujących poważną siłą polityczną. Z tym większym uznaniem należy patrzeć na osiągnięcia polskich reform i działalność władz samorządowych. Sukces został w Polsce osiągnięty głównie dzięki temu, że władze lokalne udowodniły swą działalnością, że odbudowa samorządu była potrzebna. Gdy rozpoczynano reformy po przełomie roku 1989, ogromna większość lokalnych społeczności – włączając w to i ich liderów – nie wiedziała, co to jest lokalny samorząd. Zrozumienie jego istoty i szans, jakie oferował, nastąpiło dopiero wtedy, gdy samorząd zaistniał i odniósł pierwsze sukcesy. Wtedy to uformowała się duża grupa lokalnych polityków i pracowników administracji, wspierająca decentralizację kraju. Dzięki nim władze lokalne rosły w siłę, a tym samym zwiększały się ich zasoby polityczne, społeczne i gospodarcze. W konsekwencji przyczyniło się to do trwałego wzrostu procesu decentralizacji kraju.

Próba identyfikacji aktualnych barier

Potrzeba rozwoju samorządności jest na ogół w Polsce uznawana. Jednak jest rzeczą normalną, że w procesie transformacji, w ślad za przemianami społecznymi, gospodarczymi i ustrojowymi, powstają coraz to nowe bariery. Aby kontynuować rozwój, trzeba je identyfikować i usuwać. Istnieją bowiem ogromne rezerwy i możliwości, które mogłyby być lepiej wykorzystane i mogłyby sprzyjać likwidowaniu napięć społecznych.

Właśnie celowi identyfikowania barier mają służyć doświadczenia Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, zebrane w ramach jej działalności statutowej. Zostały one rozwinięte dzięki ankiecie, jaką nasz Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji przeprowadził wśród marszałków, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także wśród przewodniczących sejmików i rad powiatowych miejskich i gminnych. 748 uzyskanych odpowiedzi pozwala stwierdzić, że jest to wiarygodna reprezentacja istniejących poglądów.

Występowanie barier w procesach przekształceń jest rzeczą naturalną i w żadnym stopniu nie może podważyć sukcesu reform samorządowych. Ustrój państwa musi odpowiadać nie tylko warunkom geograficznym, ale także społecznym, gospodarczym, technologicznym i wielu innym. Wszystkie te warunki ewoluują w sposób ciągły. I w efekcie tak wielkie i złożone systemy, jakimi są państwa, nigdy nie mogą osiągnąć pełnej wewnętrznej harmonii. Zawsze będą występować wewnętrzne napięcia, które z jednej strony stwarzają bariery dla rozwoju, a z drugiej – wymuszają dalszą ewolucję, a tym samym i rozwój.

Błędem natomiast jest nieprowadzenie stałej obserwacji procesów rozwoju i niepodjmowanie działań zaradczych w celu usuwania barier i uniemożliwianie w ten sposób szybszego rozwoju. Niestety tej działalności w Polsce nie prowadzono, i stąd nawarstwienie się wielu negatywnych zjawisk, które powodują, że nie w pełni wykorzystujemy istniejące możliwości, a przez to rozwój nie przebiega w takim tempie, jakie mógłby osiągnąć.

Skoncentrowano tu uwagę na sprawach ogólnych, które zostały zgrupowane w następujących punktach:

1. Model państwa
2. Działalność instytucji nadzoru
3. Stabilizacja struktur administracyjnych
4. Ograniczenia gospodarki i finansów
5. Gospodarka przestrzenna
6. Kadry administracyjne
7. Ustrój wewnętrzny gmin
8. Zdolność społeczności lokalnych do praktycznej realizacji zasad samorządności
9. Upartyjnienie samorządu

Model państwa

Rzecz samorządu zależy od modelu państwa. W tej dziedzinie istnieją ciągle rozbieżności. Transformacja polityczna i gospodarcza spowodowała, że część ludności ma trudności w znalezieniu swego miejsca w nowym ustroju. Społeczeństwo wychowywane przez blisko pół wieku w państwie komunistycznym, gdzie brak inicjatyw własnych, bierność i posłuszeństwo były uznawane jako cnota i warunek przeżycia, ma trudności w adaptowaniu się do warunków gospodarki rynkowej. Niektóre partie polityczne starają się na tych trudnościach

zbijać kapitał polityczny, podsycając poczucie strachu i zagrożenia. Domagają się państwa opiekuńczego, a tym samym scentralizowanego. Jest oczywiste, że w takim państwie nie ma miejsca na samorządność, która musi być oparta na wzajemnym zaufaniu i swobodzie działania.

Powyższe żądania owocują w presji na centralizację państwa. Współgrają one z interesami administracji centralnej, która jest zainteresowana kontynuacją istniejącego w przeszłości modelu organizacji państwa, opartego na silnych organach centralnych (ministerstwach) zarządzających całymi sektorami gospodarki i życia publicznego. Jednak wzmocnienie układu resortowego powoduje osłabienie władz terytorialnych. I odwrotnie: rozwój tych ostatnich pociąga za sobą ograniczenie funkcji zarządczych administracji rządowej. Ustroje autorytarne preferują model sektorowy, oparty na wiązaniu ludzi z miejscem pracy; ustroje demokratyczne – model terytorialny, łączący ludzi wokół miejsca zamieszkania.

Mimo że samorząd stał się rzeczywistością, środowisko władz lokalnych nie wytworzyło siły politycznej, zdolnej do zapewnienia w parlamencie właściwej reprezentacji swoich interesów i zdolności do przeciwdziałania próbom recentralizacji, podejmowanych tak przez wspomniane grupy polityczne, jak i biurokrację centralną. Próbom tym sekundują związki zawodowe, przeciwstawiające się prywatyzacji i centralizacji zarządzania gospodarką.

Dodatkową trudność sprawia fakt, że odbudowa samorządu została przez społeczeństwo przyjęta jako coś oczywistego – a zatem w jego świadomości nie została utrwalona jako ważny fakt polityczny i społeczny. Negatywną rolę odgrywają tu media, które w poszukiwaniu sensacji podają o samorządzie jedynie informacje negatywne. Podrywa to w zasadniczym stopniu zaufanie społeczne do władz lokalnych, wspierając ciągle występujące tęsknoty za wszechogarniającym państwem opiekuńczym, które zwolniłoby od troski i odpowiedzialności za własne sprawy.

Ten splot różnych interesów, zachowań i ideologii nadal podtrzymuje mit scentralizowanego państwa, które zastąpi obywateli w zajmowaniu się własnymi sprawami. Stanowi on istotną barierę decentralizacji państwa i rozwoju samorządności.

Działalność instytucji nadzoru

U podstaw reform wprowadzających nowy ustrój samorządowy leżało przeświadczenie o konieczności ścisłego rozgraniczenia kompetencji administracji

rządowej i władz lokalnych, aby zabezpieczyć ich konstytucyjną niezależność. Władze samorządowe powinny działać jedynie w oparciu o obowiązujące prawo i w jego ramach. Przyznanie prawa do samodzielności zrodziło konieczność stworzenia systemu nadzoru, kontrolującego legalność podejmowanych decyzji i prawidłowość gospodarki finansowej. Konieczne było zapewnienie ochrony praw i swobód obywatelskich. Stworzono odpowiednie instytucje, a mianowicie regionalne izby obrachunkowe oraz samorządowe kolegia odwoławcze. Odrzucaliśmy bowiem możliwość apelacji od decyzji władz lokalnych do organów administracji rządowej, jak również możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli. Naruszałoby to bowiem zasadę rozdziału.

Wojewodowie, jako szefowie regionalnej administracji rządowej, uzyskali prawo do zawieszania uchwał rad, ale ostateczne decyzje mogły podejmować jedynie sądy.

W wykształconej w ciągu dwudziestu lat praktyce i interpretacji przepisów prawa wystąpiły jednak zjawiska będące zagrożeniem dla samorządności – coraz częstsze są głosy, że organy te interpretują przepisy prawne w sposób formalistyczny, niezgodnie z ich duchem. Jest to niewątpliwie skutek braku powszechnie akceptowanego i ustabilizowanego modelu samorządu i jednoznacznego określenia jego miejsca w państwie.

Podstawowy problem polega na jasnym zdefiniowaniu odpowiedzi na pytanie, czy jednostki samorządu, będące organami administracji publicznej, mogą podejmować decyzje jedynie na podstawie jednoznacznych delegacji ustawowych, czy też, jako związki mieszkańców, mają prawo wykorzystywać zawarty w Konstytucji i ustawie przepis o kompetencji generalnej, podejmując, w ramach obowiązującego prawa, decyzje z własnej inicjatywy i na własną odpowiedzialność. Jest oczywiste, że rygorystyczne przestrzeganie, że podstawą wszelkiej decyzji musi być delegacja ustawowa i negowanie kompetencji generalnej, oznacza zakwestionowanie podstaw samorządności jako prawa społeczności lokalnej do zarządzania sprawami publicznymi zgodnie z interesami mieszkańców. Ograniczenie tych praw tylko do realizacji nakazów ustawowych oznaczałoby, że władza samorządowa nie może z własnej inicjatywy rozwiązać problemu, którego ustawodawca nie przewidział; że najpierw musi spowodować, że parlament ów problem dostrzeże, znajdzie generalne rozwiązanie obowiązujące w całym kraju, i dopiero wtedy można przystąpić do jego rozwiązywania.

O wadze powyższego problemu świadczy wysoki procent respondentów stwierdzających, że organy nadzoru dosyć często, bardzo często, a nawet powszechnie stwarzają bariery dla samorządności. Takich odpowiedzi jest w stosunku do regionalnych izb obrachunkowych – 40%, do samorządowych kolegiów odwoławczych – 46%, do wojewodów – 30%, a do sądów administracyjnych – 24%.

Dowolność interpretacji, różnice interpretacyjne w różnych regionach, przeciąganie procedur, odsyłanie spraw do powtórnego rozpatrzenia i wreszcie nadgorliwość pracowników organów kontrolnych – to najczęstsze powody skarg respondentów naszej ankiety. Koncentracja nadzoru jedynie na stronie formalnej – bez zwracania uwagi na skutki podejmowanych decyzji – prowadzi do wielu nieuzasadnionych trudności i zaniechań w kreowaniu rozwoju gminy. Respondenci zwracają uwagę na fakt, że te organy nie ponoszą odpowiedzialności za efekty swoich decyzji, które obciążają władze lokalne.

Stabilizacja struktur administracyjnych

Prowadzenie polityki rozwoju wymaga stabilnego ustroju prawnego i instytucjonalnego. Jakkolwiek władze samorządowe stały się trwałym elementem systemu administracyjnego państwa, to jednak zarysowały się wyraźnie dwa problemy wymagające rozstrzygnięć, a mianowicie usytuowanie powiatów oraz koordynacja działań na obszarach aglomeracji miejskich, przy zachowaniu stabilizacji granic administracyjnych.

O ile gminy ustabilizowały swoją pozycję w strukturach państwa, a stabilizacja roli i znaczenie samorządów wojewódzkich postępuje we właściwym kierunku, to pozycja powiatów jest ciągle przedmiotem dyskusji. Potrzeba powiatów była kontestowana już w chwili ich ustanowienia. Dziesięć lat ich działalności w pełni potwierdziło sens ich ustanowienia. Jednak w dalszym ciągu podnoszona jest sprawa ich wielkości i zadań, a system finansowania utrudnia tych zadań wypełnianie. Tendencje ku recentralizacji spowodowały, że w ciągu tych dziesięciu lat powiaty zostały pozbawione szeregu swych podstawowych funkcji.

W celu osiągnięcia niezbędnej stabilizacji powiatów konieczne jest zakończenie dyskusji i uznanie potrzeby ich istnienia. Jednak również konieczne jest ustalenie właściwych relacji między gminami i powiatami. One łącznie mają zaspokajać potrzeby swych mieszkańców, a rolą powiatów jest realizowanie tych zadań, których poszczególne gminy rozwiązać nie mogą. Zgodnie z prawem stanowią one jednak całkowicie niezależne od siebie jednostki. Nie istnieją żadne mechanizmy, które tworzyłyby podstawy do współdziałania. Dobra wola ich władz nie

zawsze wystarcza, a jej brak prowadzi do ostrych konfliktów. Szczególnie w opinii wielu gmin wiejskich działalność powiatów i starostów stwarza problemy. Dość powszechne staje się żądanie stworzenia instytucjonalnych powiązań pomiędzy władzami tych dwóch szczebli. Najczęstszą sugestią jest wprowadzenie przedstawicieli gmin do rad powiatów.

Drugim kluczowym problemem jest stworzenie właściwych form współpracy na obszarach, na których poszczególne jednostki samorządowe są silnie powiązane funkcjonalnie. Przede wszystkim więc – na obszarach aglomeracji miejskich. Powszechnie występujące zjawisko urbanizacji powoduje przelewanie się miast przez swe granice administracyjne. Znajduje to swe odbicie w żądaniach zmian granic administracyjnych i przyłączania do miast terenów sąsiednich gmin. Powoduje to jednak konflikty społeczne i protesty tych gmin, które tracą zaufanie w sens prowadzenia długofalowej polityki rozwoju. Wydaje się, że najlepszą drogą jest uznanie niezmienności granic administracyjnych i wprowadzenie mechanizmów zmuszających do właściwej współpracy sąsiednie jednostki samorządowe.

Zdecentralizowane państwo, oparte o posiadające poważną autonomię jednostki samorządowe, może sprawnie funkcjonować jedynie wówczas, gdy jednostki te będą ze sobą współpracować w poczuciu wspólnoty interesów i odpowiedzialności. Ta współpraca nie rozwija się w Polsce w sposób wystarczający. Pozytywne dążenie do wzmacniania tożsamości lokalnej i integracji społecznej w ramach poszczególnych miejscowości, pociąga za sobą też negatywne skutki, właśnie obniżając zdolności do współpracy. Niezbędne jest doprowadzenie do właściwych rozwiązań w tej dziedzinie.

Ograniczenia gospodarki i finansów

Powszechne jest przekonanie o tym, że w coraz większym stopniu administracja rządowa przekazuje władzom samorządowym nowe zadania bez odpowiedniego zwiększenia przyznawanych im środków. Uważa się, że to stało się już postępowaniem typowym. Jest to groźne w skutkach dla samorządności, gdyż ogranicza możliwość własnych inicjatyw samorządowych. W skali kraju istnieją bardzo duże zróżnicowania sytuacji finansowych poszczególnych jednostek, co wymaga rozważenia możliwości wprowadzenia bardziej elastycznych przepisów umożliwiających szersze uwzględnianie lokalnych warunków.

Niezbędna jest natomiast reforma finansów powiatów. W obecnej sytuacji powiaty mają znikomą możliwość nie tylko podejmowania własnych inicjatyw, ale

nawet zagrożona czasami bywa realizacja ich zadań ustawowych. Istotną rolę w rozwoju spełniają fundusze unijne. Jednak należy zwrócić uwagę na podział opinii w odpowiedzi na pytanie, czy obecny sposób ich rozdziału sprzyja samorządności. Wśród uzyskanych odpowiedzi jest 62% negatywnych, podczas gdy pozytywnie wyraża się jedynie 33% respondentów. W uzasadnieniu podawane są bardzo zróżnicowane powody, które mogą być odbiciem zawiedzionych nadziei. Jednak przebija z nich pewien pogląd, że dotacje otrzymują jednostki silniejsze, czy to gospodarczo, czy politycznie, i w efekcie „biedniejsi pozostają biednymi”, jak napisał jeden z respondentów.

Jednak obok zastrzeżeń dotyczących zbyt małych środków, podnoszone są problemy barier, jakie istniejące przepisy i ich interpretacje stwarzają dla efektywnej gospodarki lokalnej i regionalnej. Ograniczanie działalności gospodarczej jednostek samorządowych ma poważne skutki dla rozwoju kraju.

Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, dysponują własnym majątkiem i mają prawo prowadzenia działalności gospodarczej. Działają w gospodarce rynkowej i muszą współpracować i konkurować z podmiotami czysto gospodarczymi. Tymczasem traktowanie ich jedynie jako organów władzy administracyjnej narzuca im poważne ograniczenia, które skutkują ograniczeniem efektywności ich działań. Niepewność decyzji organów nadzorczych, wynikająca z niejasności przepisów prawa i jego niejednorodnych interpretacji, powoduje obawy przed odpowiedzialnością karną i prowadzi do zaniechań. Odмова uznawania prawa do ryzyka, które jest nieodłącznym problemem przy każdej decyzji gospodarczej, zniechęca do wszelkich inicjatyw. Działalność gospodarcza jest oceniana jedynie przez badanie zgodności z procedurami, a nie przez analizę osiągniętych efektów. Szerząca się podejrzliwość, która osiągnęła groźny poziom psychozy społecznej, spowodowała traktowanie wszelkich kontaktów z prywatną gospodarką jako korupcyjnych. Skutkiem jest wyeliminowanie wszelkiej współpracy publiczno-prywatnej, która w krajach o ugruntowanych systemach samorządowych stanowi jedno z podstawowych narzędzi rozwoju.

Gospodarka przestrzenna

Właściwe zagospodarowanie terenu stanowi jedno z podstawowych zadań władz lokalnych. Od tego zależą nie tylko warunki życia ludności, ale i możliwości dalszego rozwoju. Źle gospodarując przestrzenią, władze lokalne stwarzają same sobie poważne bariery.

W Polsce, w ramach procesów transformacji ustrojowej, dawny system planowania przestrzennego uległ praktycznej likwidacji w imię usunięcia ograniczeń praw właścicieli i przywrócenia wolności. Jednak nie wprowadzono nowego, dostosowanego do nowych warunków. W efekcie niekontrolowana we właściwym stopniu zabudowa prowadzi do nieodwracalnych skutków i poważnych strat finansowych i społecznych. Każdy konflikt, każde opóźnienie inwestycji – to są wymierne koszty, których można uniknąć, jeśli wszystkie sporne sprawy zostaną rozstrzygnięte w fazie planowania. Próby odbudowy systemu planowania przestrzennego są do tej pory nieskuteczne. Zamiast tworzenia podstaw racjonalnej gospodarki podejmowane są rozwiązania fragmentaryczne. Prowadzi to często do pogłębiania kryzysu.

Podstawę gospodarki przestrzennej powinny stanowić plany zagospodarowania, przygotowywane na kilku poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Powinny one harmonizować zamierzenia różnych jednostek, nawet prowadząc do ograniczenia swobody poszczególnych władz i administracji lokalnej. Opinie respondentów są w tej sprawie podzielone. Jakkolwiek 60% naszych respondentów widzi potrzebę ustanowienia takiego systemu planowania, to 35% uważa, że nie należy wprowadzać zmian. Przyczyny tych oporów są oczywiste. Opracowywanie planów kosztuje, a ich wprowadzenie ogranicza swobodę w podejmowaniu decyzji i wymaga ustalenia długoterminowych strategii. Niemniej jest oczywiste, że bez wprowadzenia systemu planowania i gospodarki przestrzennej władze lokalne same stworzą sobie bariery, których pokonać nie będą zdolne.

Kadry administracyjne

Spółeczeństwo będzie miało zaufanie do swoich władz tylko wtedy, gdy administracja lokalna będzie sprawna, będzie przyjaźnie działać na rzecz realizacji interesów obywateli i swe decyzje opierać jedynie na poszanowaniu prawa. Zależy to w dużej mierze od jakości kadr administracji lokalnej. W ciągu dwudziestu lat powstał poważny zasób ludzi posiadających duże umiejętności i doświadczenie administracyjne. Jednocześnie nie został wykształcony właściwy system gospodarki tym zasobem ani także ścieżki karier osobistych pracowników administracji. Powstaje pytanie, czy obecny system zatrudniania, dający nieograniczone prawa kierownikom jednostek samorządowych, jest właściwy, czy też konieczne jest przyjęcie nowych regulacji, stabilizujących administrację.

Oceny zewnętrzne wskazują, że pełna swoboda w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników niesie za sobą niebezpieczeństwo uzależniania administracji od szefów jednostek administracyjnych. Niepewność zachowania zatrudnienia i obawy przed jego utraceniem powodują nie tylko hamowanie inicjatyw indywidualnych, ucieczkę od podejmowania decyzji, ale także, w skrajnych przypadkach, podporządkowywanie się woli szefów, ze szkodą dla obowiązującego prawa i interesów obywateli.

Podstawowymi problemami są: wykształcenie profesjonalnej administracji, złożonej z osób posiadających wiedzę, poczucie odpowiedzialności za swoje decyzje, zrozumienie swojej roli usługowej w stosunku do mieszkańców, ale także i odpowiednio ustabilizowaną pozycję, umożliwiającą podejmowanie decyzji zgodnych z prawem i interesem mieszkańców, bez zagrożenia dla siebie samych.

Ustrój wewnętrzny gmin

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów stanowiło istotny krok w rozwoju samorządności. Spowodowało silniejszą integrację społeczności lokalnej, a także zwiększyło efektywność zarządzania gminami. Jednak tak silne wzmocnienie mandatu wójta w istotny sposób zmieniło wewnętrzny ustrój gminy. Kompetencje rad gmin zostały nie tylko uszczuplone, ale również powstały niejasności dotyczące podziału kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy nimi a organami wykonawczymi.

W ciągu ostatniego dwudziestolecia następowała stała ewolucja wewnętrznego ustroju gmin w kierunku zwiększania kompetencji organów wykonawczych, w imię wzrostu efektywności działań administracji samorządowej. Jednocześnie jednak ograniczanie uprawnień rad gminnych stworzyło niebezpieczeństwo ograniczania ich reprezentatywności, a tym samym samorządności społeczności lokalnych. Powstaje pytanie: czy w efekcie takiego działania nie zbliżono się zbyt do sytuacji nadmiernej swobody organów wykonawczych przy zbyt małej jednocześnie kontroli społecznej nad ich działalnością? Pytanie, czy wójt i burmistrz jest lokalnym przywódcą, liderem, czy też organem administracji publicznej – jest ciągle aktualne, a odpowiedź na nie jest nie zawsze jednoznaczna.

Równie istotnym problemem jest sposób wybierania radnych. W gminach liczących ponad 20 tysięcy mieszkańców, a także w powiatach, obowiązuje ordynacja proporcjonalna. Jest ona krytykowana ze względu na zacieranie poczucia związku między radnymi a mieszkańcami. Głosując na listę, ludzie nie wiedzą, który

konkretnie radny reprezentuje jej interesy. Jednocześnie zmniejszenie liczby radnych spowodowało ograniczenie reprezentatywności rad. Obecnie liczba radnych jest mniejsza niż liczba wsi i miejscowości, co powoduje, że mieszkańcy wielu z nich nie są reprezentowani we władzach gmin i powiatów. Samorządność może istnieć tylko wtedy, gdy mieszkańcy mają pewność, że ich interesy są w odpowiedni sposób reprezentowane we władzach samorządowych.

Zdolność społeczności lokalnych do praktycznej realizacji zasad samorządności

Samorząd ma sens tylko wtedy, gdy istnieją społeczności zdolne do samodzielnego wyznaczania celów rozwoju i dróg ich osiągnięcia, a także do kontroli polityki prowadzonej przez wybrane przez siebie władze. Istnieje powszechny pogląd, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest u nas opóźniony w stosunku do postępu w innych dziedzinach życia. Jest to zrozumiałe, gdyż przekształcenia społeczne wymagają niewspółmiernie dłuższego czasu niż zmiany legislacyjne czy gospodarcze. W ostatnich latach można odnotować poważny wzrost lokalnej aktywności społecznej. Jednak dotyczy ona przede wszystkim działalności charytatywnej oraz związanej z lokalną tradycją i kulturą.

Istnieje jednak obawa, czy owo utożsamianie się z miejscowością przekłada się na wzrost udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Istnieje ogólne przekonanie, że obecny model ustrojowy daje taką możliwość. Jednak obserwacje wskazują, że stan w tej dziedzinie nie jest satysfakcjonujący. Jest oczywiste, że historia Polski nie dała możliwości wykształcenia się społeczeństwa obywatelskiego w stabilnym i suwerennym procesie rozwoju. Ale istnieje ogólne przekonanie, że ostatnie dwadzieścia lat nie zostały właściwie wykorzystane pod względem odpowiedniej edukacji społeczeństwa. Po okresie entuzjazmu i euforii z początku lat dziewięćdziesiątych można obserwować istotne zmniejszenie się chęci udziału w działalności publicznej wśród licznych grup społecznych, mimo że nabyły one niezbędne umiejętności.

Zatem jeśli społeczności są zdolne do udziału w życiu publicznym i ustrój daje im takie możliwości, to nasuwa się pytanie o przyczyny niewystarczającej motywacji mieszkańców do udziału w sprawowaniu władzy publicznej. Niezbędne jest jednoznaczne zidentyfikowanie przyczyn i podjęcie długofalowych przedsięwzięć w celu ich usunięcia.

Kluczowym problemem wydaje się ograniczone zaufanie do wybranych władz oraz brak wiary w skuteczność działań obywatelskich. Są to oczywiste skutki

rzędów totalitarnych, które pozostały w mentalności społecznej. Należy jednak również podkreślić wybitnie negatywną rolę, jaką spełniają media. Zamiast starać się wspomagać pozytywne zjawiska, koncentrują się jedynie na akcentowaniu tych negatywnych, podrywając zaufanie społeczne do władz i państwa.

Gminy, powiaty i województwa są związkami swych mieszkańców, które mają zarządzać sprawami lokalnymi w ich interesie. Interes mieszkańców winien więc być podstawowym celem tych jednostek, działających oczywiście w ramach obowiązującego prawa. Ludzie, wybierając swe władze, muszą mieć pełne zaufanie, że będą one działać w ich interesie, a nie w imię interesów partii politycznych czy innych grup albo wprost interesów osobistych. Problem zaufania stanowi fundament samorządności.

Upartyjnienie samorządu

Istnienie partii politycznych stanowi nieodłączny element demokracji. Jednak w ostatnim okresie opinia publiczna coraz bardziej negatywnie ocenia działalność partii, szczególnie na szczeblu lokalnym. Rozgrywki personalne wewnątrz partii, przenoszone do władz lokalnych, podważają zaufanie społeczeństwa do wybranych przez siebie władz. Nieformalne wpływy na decyzje personalne i finansowe ten brak zaufania pogłębiają. Powszechnie podnoszony jest problem zbytniego upartyjnienia administracji lokalnej. Możliwość zarządzania jednostkami samorządowymi, ich administracją i gospodarką jest zbyt często traktowana jako łup należny zwycięzcy w wyborach.

Spółeczności lokalne w dużej części nie identyfikują się z partiami i nie traktują ich jako swoich reprezentacji. Znajduje to odbicie w powszechnym zjawisku tworzenia niezależnych komitetów wyborczych ukrywających swe afiliacje partyjne. Kandydaci uważają, że podkreślanie swych związków z partiami politycznymi jest obciążeniem w oczach wyborców. Ta opinia znalazła potwierdzenie w naszej ankiecie. 57% respondentów ocenia negatywnie działalność partii na szczeblu lokalnym, a jedynie 22% daje pozytywną ocenę.

Istnieje ogólne przekonanie, że partie powinny zmienić formy swego działania na szczeblu lokalnym. Zamiast przenosić na ten poziom swe problemy i związane z nimi konflikty o charakterze ogólnokrajowym, powinny przedstawiać alternatywne programy rozwoju danej miejscowości. Wtedy odegrają one pozytywną rolę w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego, a także poczucia odpowiedzialności mieszkańców danej miejscowości za jej rozwój.

* * *

Odbudowa samorządu przyniosła Polsce ogromny sukces tak w budowie państwa demokratycznego, jak i w rozwoju społecznym i gospodarczym. Jest to sukces trwały i przekonujący. Jednak jest oczywiste, że transformacja jest zjawiskiem dynamicznym, i wraz z jej postępem zmienia się społeczeństwo i jego umiejętności, zmienia się gospodarka, następuje rozwój technologii i całego szeregu innych czynników. Musi ulegać też korektom ustrój państwa, organizacja jego administracji, a także sposób działania władz publicznych i samego społeczeństwa, aby zapewnić sprawne ich działanie w zmieniających się warunkach. Jeśli takie korekty nie są wprowadzane, to powstają wewnętrzne sprzeczności, powodujące powstawanie barier hamujących rozwój. Kluczową więc sprawą jest ich identyfikacja i podejmowanie sprawnych działań zmierzających do ich likwidacji.

Rola samorządowych województw w stymulowaniu rozwoju lokalnego

Za rzadko i zbyt powierzchownie zwracamy uwagę na znaczenie województwa w budowaniu lepszej przyszłości Polski. Piszę „lepsza przyszłość”, mając oczywiście na względzie bardziej konkretną rzeczywistość. Najważniejsze byłoby stwierdzenie, że województwa są bardzo ważnym szczeblem „prowadzenia polityki”. Polityka w naszym kraju bardzo daleko odeszła jednak od swego greckiego źródłosłowu i nie jest rozumiana w sposób adekwatny do konkretnych działań samorządowców na rzecz społeczności lokalnej. Niezawłaszczone pozostało natomiast pojęcie „rozwoju” jako powszechna i ogólna kategoria poprawy jakości warunków życia – ona jest czytelna i pozwala na dość obiektywną ocenę pracy kierujących w gminach, powiatach i regionach. Jeśli zatem prowadzić z większą częstotliwością (nie tylko przy okazji wyborów lokalnych) i intensywnością refleksję o źródłach i naturze sukcesu polskich regionów, to właściwym kontekstem dla niej jest ocena roli samorządowych województw w stymulowaniu rozwoju lokalnego.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi punkt odniesienia dla praktyki planowania działań zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Pozostaje ona w związku z innymi aktami prawnymi, przy czym wraz z ustawą o samorządzie województwa jest dla nas drogowskazem w kształtowaniu polityki regionalnej. Bardziej konkretne wytyczne zawierają się w sektorowych strategiach formułowanych na poziomie krajowym, a w szczególności płyną z Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. W takim środowisku władze regionów tworzą instrumentarium polityki rozwojowej. Za jeden z najważniejszych momentów pracy kierowanego przeze mnie zarządu uważam przyjęcie aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego w czerwcu 2010 roku. To bardzo dobry, nowoczesny dokument stwarzający właśnie na poziomie regionu ramy do analizy, oceny, przewidywania i prognozowania procesów z zakresu wszelkiego rodzaju zjawisk ekonomicznych i społecznych oraz podejmowania adekwatnych

* Marszałek województwa zachodniopomorskiego

działań. Zapisy strategiczne są skorelowane z instrumentami wdrażania – będą je stanowić w szczególności regionalny program operacyjny, strategie sektorowe, a także budżet województwa. Należy wreszcie podkreślić, że całości dopełnia system monitoringu umożliwiający weryfikację wskaźników realizacji założonych celów i stopnia ich spełnienia. Konstruowany na poziomie regionalnym i służący weryfikacji regionalnej polityki rozwoju system monitoringu znajduje umocowanie w zapisach przywołanej na początku ustawy o zasadach polityki rozwoju. W ten sposób oba porządki – krajowy i wojewódzki – uzupełniają się i dopełniają przy zachowaniu autonomii, specyfiki i kompetencji obu mechanizmów administracyjnych.

Oczywiście praktyka życia i konkretnych działań nie ułatwia tego prostego związku i rozwój na poziomie lokalnym wymaga dużej aktywności i operatywności. Nigdy nie jest on równomierny i bezwarunkowy, bo zależy od wielu czynników, niejednokrotnie pozostających poza wpływem samorządu. Na stan gospodarki i jakości życia lokalnej społeczności wpływają różnorodne elementy – zjawiska makroekonomiczne, integracja międzynarodowa i gospodarcza, handel międzynarodowy, uwarunkowania społeczno-polityczne, prywatne i publiczne inwestycje, poziom handlu, edukacji i kultury, innowacje technologiczne, stan infrastruktury materialnej i społecznej, i wiele innych. Uwzględnienie ich wszystkich w procesie planowania i zarządzania to prawdziwe wyzwanie.

Mam mimo wszystko przekonanie, że po dziesięciu latach istnienia województw samorządowych i realizacji ustaw samorządowych dobrze opanowaliśmy realizację wynikających z nich obowiązków. Czy to jednak wystarczy? Jakie obszary funkcjonowania samorządu pozostają niedostatecznie rozwinięte? Moim zdaniem, stosunkowo najmniejszą aktywność województwa samorządowe wykazują w dziedzinie tworzenia oraz aktywizowania aliansów makroregionalnych i subregionalnych. Dysponują one dość bogatym zestawem instrumentów w dziedzinie inicjatyw prorozwojowych definiowanych i rozwijanych przez regiony z udziałem różnego typu partnerów. Najpopularniejsze to euroregiony, trwale wpisane w krajobraz polskiej samorządności. Przygotowywane są inicjatywy w formule Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej oraz integrujące kilka czy też kilkanaście gmin obszary metropolitalne, a w gestii regionów pozostają jeszcze lokalne inicjatywy transgraniczne i porozumienia samorządowe. Możliwości działania jest naprawdę wiele, i muszę z satysfakcją stwierdzić, że województwo zachodniopomorskie ma na tym polu niewątpliwe osiągnięcia.

Najnowsze z nich to porozumienie marszałków pięciu województw na rzecz wspólnych prac nad strategią i programem operacyjnym dla Polski Zachodniej – obejmujące województwa: dolnośląskie, lubuskie, opolskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. Priorytetowymi obszarami współpracy i wsparcia w ramach inicjatywy będą: transport, komunikacja, społeczeństwo informacyjne, współpraca nauki i biznesu, bezpieczeństwo energetyczne, ochrona przeciwpowodziowa, planowanie przestrzenne i rozwój miast oraz turystyka.

Nasz region uczestniczy także w Partnerstwie Odry. Jest to nieformalna, międzyregionalna sieć, w której w oparciu o projekty współpracują województwa: wielkopolskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie i lubuskie oraz niemieckie kraje związkowe: Berlin, Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie i Saksonia. Jej celem jest zbudowanie efektywnej regionalnej wspólnoty, która zintegruje region nadodrzański zarówno w sferze politycznej, jak i pod względem infrastruktury, oraz stworzenie dynamicznego obszaru gospodarczego, kooperującego w możliwie wielu dziedzinach.

Szczecin jest siedzibą sekretariatu technicznego Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego. Celem tej inicjatywy jest wykreowanie systemu multimodalnych powiązań infrastrukturalnych i gospodarczych, służących zrównoważonemu rozwojowi oraz wzmocnieniu konkurencyjności obszaru Korytarza. Obejmuje on ważne ośrodki gospodarcze, węzły komunikacyjne, szlaki transportowe łączące Europę z państwami Bliskiego Wschodu i Azji Centralnej.

Wdrażamy i inne przedsięwzięcia. Budujemy w województwie Zachodniopomorską Sieć Teleinformatyczną. Będzie ona szkieletem, na którym będą budowane usługi cyfrowe wspierające rozwój społeczeństwa informacyjnego. Stolica województwa zabiega o powołanie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego. Działa stowarzyszenie skupiające przyszłych uczestników tej struktury. Celem ich współpracy jest wzrost konkurencyjności Szczecina i regionu metropolitalnego, poprzez uzyskanie spójności terytorialnej regionu, jako głównego obszaru wzrostu pogranicza polsko-niemieckiego. Istnieje potrzeba integracji kształtowania polityki przestrzennej na całym transgranicznym obszarze oddziaływania metropolii szczecińskiej, w tym choćby formułowania uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego tego obszaru w postaci opracowań o charakterze regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak widać, tych inicjatyw jest sporo i mają one już spory dorobek składający się na potencjał całego województwa.

Przywoływana wcześniej autonomia jednostek samorządu terytorialnego stanowi zarówno wsparcie, jak i ograniczenie w prowadzeniu polityki rozwoju. Marszałkowie, starostowie czy też burmistrzowie są ludźmi czynu nastawionymi na praktyczne efekty, muszą jednak stale brać pod uwagę wymogi prawa, procedury procesów administracyjnych niejednokrotnie trudne do zaakceptowania dla osób funkcjonujących w realiach rynkowych. Autonomiczne podmioty samorządu chroni to przed uchybieniem prawu i zaniedbaniem dobra wspólnego, ale i wpływa na tempo podejmowania decyzji. Ważne jest, aby tę autonomię traktować raczej jako narzędzie otwierające „ku” niż chroniące „przed”, jako pozytywny wymiar wolności działania.

Realizowane w tym duchu alianse subregionalne dają duże możliwości wspólnego rozwiązywania problemów. Pozwalają wprowadzać w życie leżącą u podstaw polskiej samorządności ideę subsydiarności – mniejsze jednostki nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z wieloma wyzwaniami i korzystają ze wsparcia partnerów dysponujących większym potencjałem. Na podstawie kilkunastoletnich doświadczeń możemy mówić o efekcie synergii, jaki osiągamy dzięki łączeniu zasobów i podziale zadań. W niektórych sytuacjach województwo odgrywa rolę mediatora biorącego na siebie odpowiedzialność za rozstrzygnięcie wątpliwości i konfliktów. Pamiętamy przy tym o barierze, jaką w przypadku aliansów subregionalnych stanowią trudności w uzgodnieniu i realizacji celów przy wielu uczestnikach.

Poprzez alianse makroregionalne otrzymujemy sposobność wspierania celów ogólnokrajowych i realnego udziału we wspieraniu polityki międzynarodowej naszego kraju. Dokonuje się autentyczna wymiana doświadczeń, z punktu widzenia władz Pomorza Zachodniego pożyteczna dla wszystkich stron, bo przecież nasz region rozwija się dziś intensywniej niż np. sąsiednia Meklemburgia-Pomorze Przednie, zmagająca się ze strukturalnymi trudnościami demograficznymi i gospodarczymi. Rozmawiamy i współpracujemy bez wzajemnych kompleksów, coraz lepiej się rozumiąc oraz mówiąc – dosłownie i w przenośni – jednym językiem. Ogranicza nas, z oczywistych względów, dominująca rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych i prymat wielkiej polityki, ale w moim odczuciu dobrze radzimy sobie z szansami, jakie daje to sąsiedztwo.

Jestem optymistą, jeśli chodzi o przyszłość polskich województw samorządowych i ich zdolność do reagowania na wyzwania szybko zmieniającego się świata. Stopniowo rośnie rola regionów w Unii Europejskiej, reprezentowanych przez

Komitet Regionów. Swoją własną dynamikę posiadają unijne inicjatywy regionalne. Dla mojego regionu duże znaczenie ma Baltic Sea States Subregional Co-operation – Współpraca Subregionalna Państw Morza Bałtyckiego (BSSSC), w którym województwo zachodniopomorskie obejmuje w roku 2011 przewodnictwo. Nie do przecenienia jest wreszcie rola regionów w dystrybucji środków unijnych, co tak naprawdę stanowi jądro polskiego sukcesu modernizacyjnego. Istnieje z całą pewnością potrzeba właściwego definiowania celów – tych na krótki dystans i tych, które mają stanowić horyzont polityki rozwoju. Przy takim podejściu zestaw narzędzi pozostających w naszej dyspozycji daje naprawdę spore możliwości działania.

Będziemy się jeszcze przez kilkanaście – może kilkadziesiąt lat – zmagać z problemami normalnymi dla młodych, kształtujących się organizmów budowanych gdzieś na obrzeżach zachodnioeuropejskiego dobrobytu. Wciąż dysponujemy niewystarczającymi możliwościami finansowymi w zestawieniu z istniejącymi potrzebami; mimo sukcesów w pozyskiwaniu funduszy i ogromnych własnych nakładów aktualne pozostają ograniczenia infrastrukturalne. Odczuwamy trudności wynikające z fluktuacji koniunktury gospodarczej, co prawda zależnej głównie od ogólnokrajowego i globalnego rynku. Ogranicza nas także brak lub niedostateczna jakość narzędzi gromadzenia i przepływu informacji o sytuacji i rozwoju województw. Jeśli jednak uwzględnić poziom rozwoju, który stanowił dla nas przed dekadą wartość bazową, mamy niewątpliwe powody do satysfakcji. Dzielmy się tymi doświadczeniami i wyciągajmy z nich wnioski – będzie to stanowić specyficzną wartość, dobrą stronę tego, co jest dziś polską polityką. Na poziomie województw samorządowych będzie ona wówczas faktycznie oznaczała kreowanie rozwoju.

Miasta 2010+

Miasta w panoramie polskiej decentralizacji

→ Potencjał

Autonomia społeczności miejskich, odzyskana w 1990 roku, przyniosła **wszechstronny rozwój miast**, który zaowocował zmianą warunków życia ich mieszkańców oraz wszystkich innych osób, które w rozmaity sposób korzystają z infrastruktury miejskiej.

Odzyskanie podmiotowości polegało na otrzymaniu istotnej części władzy publicznej oraz środków prawnych i finansowych (w tym majątkowych), umożliwiających jej sprawowanie przez demokratycznie wybrane organy.

W perspektywie minionych 20 lat często stawia się pytania o jakość i efektywność naszej decentralizacji. Powszechna jest opinia, że reforma samorządowa jest najbardziej udaną spośród polskich przemian. Odpowiedź na te pytania jest oczywiście bardziej złożona, więc warto zwrócić uwagę na niektóre elementy tego procesu.

Porównanie stopnia decentralizacji spraw publicznych w Polsce z podobnymi zmianami w innych krajach, które wyszły z obozu sowieckiego w roku 1989, wskazuje, że **zakres otrzymanej autonomii** jest u nas największy. Obrazuje to następująca tabela:

* Dyrektor Biura Związku Miast Polskich

Tabela 1. **Wydatki zdecentralizowanej części sektora publicznego w UE (2008)**

Kraj	Wydatki (mld €)	Udział w PKB (%)	Udział w wydatkach publicznych (%)
Dania	77,4	33,3	64,2
Szwecja	82,6	25,2	47,4
Hiszpania	243,7	22,4	54,5
Finlandia	37,2	20,1	41,2
Holandia	93,9	15,8	34,3
Włochy	243,8	15,5	31,8
Wielka Brytania	242,3	13,3	28,2
Francja	220,6	11,3	21,5
Niemcy (bez landów)	180,7	7,2	16,6
UE (lokalny*)	1 611,2	12,9	27,5
Polska	51,2	14,1	32,7
Łotwa	2,8	11,9	30,8
Czechy	16,9	11,4	26,6
Węgry	12,1	11,4	23,2
Estonia	1,8	11,0	27,7
Rumunia	13,4	9,8	25,6
Litwa	3,0	9,4	25,0
Słowenia	3,4	9,0	20,4
Bułgaria	2,6	7,6	20,5
Słowacja	3,5	5,5	15,7

Źródło: CEMR-Dexia Report 2009/2010.

Publikacja CEMR-u i Dexii nie podaje niestety metodologii tworzenia tego zestawienia. Według danych Ministerstwa Finansów łączne wydatki gmin, powiatów i województw wyniosły w 2008 roku 145,2 mld zł, co stanowiło 11,4% PKB (PKB₂₀₀₈ – 1 271,7 mld zł). Nie zmienia to faktu, że decentralizacja finansów publicznych w Polsce plasuje się na poziomie podobnym do Francji. Trzeba

zaznaczyć, że tabela nie uwzględnia wydatków szczebla regionalnego w państwach federalnych (Austria, Belgia, Niemcy). Można zazdrościć stopnia decentralizacji Skandynawom, ale wynika on z faktu przekazania tamtejszym samorządom służby zdrowia, a w Danii także wypłat emerytur i rent (!), więc nie wiadomo, czy warto zazdrościć...

Dla uzupełnienia obrazu trzeba jednak dodać, że polskie miasta i gminy – inaczej niż w innych krajach bloku – otrzymały w 1990 r. **spory zasób mienia** wcześniej „państwowego”. W pozostałych państwach skomunalizowano tylko mienie związane wprost z przekazanymi zadaniami publicznymi, a na Litwie gminy jedynie zarządzają tym mieniem, które pozostaje państwowe (jest własnością Republiki Litwy).

Według GUS wielkość majątku komunalnego jest u nas – zwłaszcza w miastach – znaczna:

Tabela 2. **Powierzchnia gruntów skomunalizowanych (ha)**

Jednostka terytorialna	Powierzchnia ogółem	Powierzchnia gruntów skomunalizowanych	w tym tworzących gminny zasób	(3):(2) (%)
1	2	3	4	5
Polska	31 267 938,0	988 187,5	791 489,5	3,16
Gminy wiejskie	19 906 734,0	407 638,2	358 751,0	2,05
Gminy miejsko-wiejskie	9 964 917,0	298 688,6	252 044,7	3,00
Gminy miejskie	1 396 287,0	282 113,1	181 694,7	20,20
<i>w tym miasta na prawach powiatu</i>	<i>704 797,0</i>	<i>173 000,0</i>	<i>107 828,3</i>	<i>24,55</i>

Źródło: GUS – BDR (stan na 31.12.2009).

Jedna piąta powierzchni miast (a w 65 największych – nawet jedna czwarta) jest więc w rękach władz lokalnych, stanowiąc spory potencjał. Oczywiście są w tym parki i inne tereny zielone, cmentarze komunalne itp., ale najwięcej jest gruntów tworzących gminny zasób nieruchomości, którego znaczna część ma konkretną wartość rynkową. Trzeba przy tym zaznaczyć, że ta zasobność gruntowa miast jest bardzo nierównomierna (od prawie 60% powierzchni miasta w Świętociłowicach do ok. 10% w Dąbrowie Górniczej, Żorach i Rybniku, i tylko nieco

ponad 6% w Świnoujściu). Jednak w dwudziestu dużych miastach ponad jedna trzecia (w Olsztynie – połowa) ich obszaru to grunty komunalne.

Dodatkową cechą polskiej reformy samorządowej, będącą – paradoksalnie – pokłosiem braku zgody w tym zakresie przy Okrągłym Stole, jest fakt, iż zdecydowanie **najsilniejszym** „szczeblem” samorządu są do dziś **gminy**. Powiaty i województwa nie dostały już żadnego „wolnego” majątku, a zakres spraw im powierzonych można zmierzyć poziomem wydatków:

Tabela 3. **Wydatki JST (mld PLN)**

Rodzaj jednostek	1999	2005	2009	Dynamika 2009 : 1999
Gminy	32,8	45,8	70,0	2,13
Miasta na pr. pow.	20,0	36,5	56,2	2,82
Powiaty	9,8	13,9	21,2	2,16
Województwa	3,3	7,6	20,4	6,27
Razem JST	65,8	103,8	167,8	2,55

Źródło: dane z rocznych sprawozdań finansowych Ministerstwa Finansów.

Na powiaty i województwa przypada razem mniej niż 25% wszystkich wydatków JST. Silny wzrost w regionach wystąpił dopiero w roku 2009, w wyniku przekazania samorządom województw znacznej części dotacji unijnych (w tym całości przypadających dla Polski środków EFRR). Z kolei szybszy niż w pozostałych gminach wzrost wydatków miast na prawach powiatu jest w znacznym stopniu sfinansowany z kredytów (dynamika dochodów tych miast w omawianym okresie wyniosła tylko 2,59).

➡ **Niekorzystne zmiany prawne**

Pierwszy etap reformy przyniósł **pewne elementy kategoryzacji gmin**, których wyrazem widocznym był tytuł burmistrza/prezydenta dla miejskiego wójta, a bardziej wymiernym – współczynnik przeliczeniowy subwencji ogólnej, który powodował zwiększenie jej kwoty wraz ze wzrostem liczby mieszkańców miasta (podobnie jak w Niemczech czy Austrii).

Kategoryzacja po pewnym czasie została zniesiona, choć zakres przekazywanych miastom zadań systematycznie wzrastał.

Potem nastąpiły dwie dalsze zmiany ustrojowe, które oznaczały **wzmocnienie** części miast:

- „**pilotaż** powiatowy” z 1994 roku (46 miast),
- wprowadzenie kategorii **miast na prawach powiatu** w 1999 roku (65 miast).

Niestety zmiany te zostały przeprowadzone w sposób, który bez logicznego powodu wykluczył z tej nowej kategorii grupę miast „prezydenckich”, niejednokrotnie większych niż część miast do niej zaliczonych. Nasze postulaty dotyczące skorygowania decyzji z 1999 roku nie zostały uwzględnione. Zignorowano także zbieżny z nimi postulat spowodowania, by infrastruktura lokalna (np. drogowa) w miastach miała jednego gospodarza – burmistrza.

W międzyczasie miało miejsce kilka procesów, które znacząco **utrudniły zarządzanie rozwojem miast**. Trzeba do nich zaliczyć:

- uchwalenie bardzo złej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 r., która spowodowała kryzys planowej gospodarki przestrzeni, będąc jednocześnie najbardziej korupcjogennym aktem prawnym, uchwalonym po roku 1989;
- próby ograniczenia prawa swobodnego dysponowania swoim majątkiem w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (najgłośniejsze przypadki Szczecina, Poznania czy Sopotu, wiele innych; także ustawa ingerująca w przekształcanie użytkowania wieczystego nieruchomości komunalnych w prawo własności);
- nadregulacje prawne w zakresie zadań własnych samorządów, zwłaszcza w edukacji i pomocy społecznej, będące w praktyce zastąpieniem samorządu w decydowaniu o sposobie wykonywania danego zadania „własnego”; prowadzą one do zaprzeczenia zasadzie pomocniczości, która oznacza przecież, iż ustawy wyznaczają tylko ramy działania samorządu, a ten samodzielnie decyduje o sposobie realizacji zadań w swoich lokalnych uwarunkowaniach).

Odrębnym tematem, który trzeba podnieść, jest kwestia **zarządzania drogami**, czyli na obszarach miejskich – ulicami. Tworzą one spójny, jednolity układ komunikacyjny, ale – poza miastami na prawach powiatu – mają zwykle czterech gospodarzy (miasto, powiat, województwo, GDDKiA). **Gospodarzem dróg w granicach miasta powinien być burmistrz**, co od lat potwierdzają nasi partnerzy z rządu i sejmu, ale – jak dotąd – nic konkretnego z tego nie wynika.

W tym obszarze jest jednak jeszcze drugi poważny problem: w 2003 roku, przy zmianie ustawy o finansach samorządowych **środki na drogi wojewódzkie i krajowe** w miastach na prawach powiatu **zostały tym miastom odebrane**. W dodatku w tym samym czasie, w ustawie o autostradach płatnych oraz o KFD zapisano w art. 1a, że *ustawa określa zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, zwanego dalej „Funduszem”, z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast*. Trzeba jasno stwierdzić, że miasta na prawach powiatu podlegają pod tym względem nieuzasadnionej, a nawet niekonstytucyjnej **dyskryminacji**.

➔ Kryzys finansowy

Jednak największym problemem, jaki staje dziś przed miastami, to **pogarszająca się ich sytuacja finansowa**.

Zniesienie kategoryzacji gmin w zakresie subwencji ogólnej, o czym już wspominałem, oznaczało **zignorowanie faktu**, że **koszty wykonania wielu zadań są w miastach większe** (i rosną wraz ze wzrostem liczby mieszkańców), a także drugiego faktu, że miasta obsługują pod wieloma względami mieszkańców obszarów daleko wykraczających poza ich granice. Uważam, że dotychczasowy system wyrównawczy wymaga modyfikacji – powinien **uwzględniać nie tylko zróżnicowanie poziomu dochodów, ale także zróżnicowanie kosztów realizacji zadań**. „Janosikowe” w obecnej formie nie jest sprawiedliwe.

Niedofinansowane są gminne zadania oświatowe. Wynika to z braku wpływu gmin na najważniejsze parametry realizacji tych zadań, które są ustalane podczas negocjacji rządu ze związkami zawodowymi. Trudno dziś zgodzić się z zaliczeniem prowadzenia szkół do zadań własnych, skoro samorządy gmin i powiatów nie mają wpływu na sposób ich realizacji. Ponadto wprowadzono zbyt wielką rozpiętość w systemie wyrównawczym dla terenów wiejskich w subwencji „szkolnej”, o czym świadczy poziom „dopłat” do szkół ze środków własnych (w gminach wiejskich średnio 10%, w miastach – 30%).

Pogarszający się w ostatnich latach stan finansów miast jest tylko w niewielkiej części wynikiem słabszej koniunktury gospodarczej. **Wynika on ze zmian ustawowych**, które się wciąż kumulują. Do tych wymienionych powyżej doszło uderzenie w finanse miast, które jest wynikiem zmian w systemie podatku PIT, uchwalonych w 2007 roku pod koniec poprzedniej kadencji parlamentarnej.

Zmiany te spowodowały znaczący spadek dochodów własnych gmin, w tym zwłaszcza miast, dla których udziały w PIT stanowią istotną część dochodów. W r. 2008 dochody własne stanowiły 55% dochodów ogółem JST, a w r. 2009 – tylko 48,5%. Jednocześnie – także w wyniku realizacji programów unijnych – następuje dalszy wzrost wydatków inwestycyjnych, finansowanych jednak w coraz większym stopniu z kredytów. Zadłużenie JST przyrosło w roku 2009 o 12 mld zł, osiągając poziom blisko 25% dochodów. Utrzymanie tej tendencji spowoduje zahamowanie rozwoju miast w niedługim czasie.

➔ **Narastające problemy do rozwiązania**

Rozwój miast, jaki nastąpił po roku 1990, spowodował wiele zmian w warunkach życia mieszkańców. Widać to także w postaci poprawy części wskaźników statystycznych. Jednak poprzestanie na stwierdzeniu tych faktów prowadzi do powtarzania coraz częściej fałszywej opinii, że miasta mają się dobrze.

Najwyraźniej pomija się fakt, że większość problemów społecznych, w tym bezdomność i inne formy wykluczenia społecznego, koncentruje się w miastach. Świadczy o tym udział wydatków na **pomoc społeczną** w budżetach gmin – w miastach wynoszą one już **15%**, w tym w miastach małych, których sytuacja finansowa jest najtrudniejsza, **przekraczają nawet 20%**. W dużych miastach dominują świadczenia opiekuńcze lub finansowe na sprawowanie opieki, zatem można powiedzieć, że problemy społeczne wynikają tam ze zjawiska demograficznego – starzenia się ludności. W mniejszych, gdzie świadczeniami objętych jest nawet 10% mieszkańców, głównym powodem ich wypłacania jest ubóstwo będące wynikiem chronicznego bezrobocia, a więc czynnika ekonomicznego.

Jednak najważniejsze problemy wynikają ze **skali potrzeb rozwojowych i modernizacyjnych**, które znacznie **przekraczają obecne możliwości budżetów** miast.

Podstawowym problemem staje się dzisiaj **rewitalizacja** stale poszerzających się połaci miast, które są „zużyte” i wymagają przezwyciężenia kryzysu społeczno-gospodarczo-środowiskowego, jakim są dotknięte. Według wyników badania przeprowadzonego ostatnio przez Instytut Rozwoju Miast konieczność rewitalizacji dotyczy już **22% zainwestowanych obszarów miast**. Ponad połowę z terenów znajdujących się w kryzysie stanowią **stare dzielnice śródmiejskie** (51,8%), a jedną piątą – **tereny przemysłowe** (20,0%). Poważną częścią są również **tereny pokolejowe** (12,5%) i **powojkowe** (3,3%), a także **blokowiska** (12,4%). Niestety wyzwaniem jest tutaj nie tylko brak środków, ale także **brak**

niezbędnych rozwiązań prawnych, które zmniejszyłyby inne bariery utrudniające dziś działania rewitalizacyjne.

Drugim problemem o zasadniczym znaczeniu jest **rozwój przestrzenny** miast. Polityka przestrzenna władz lokalnych została w znacznym stopniu **unicestwiona**, poprzez:

- bezmyślne unieważnienie ponad połowy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pod pozorem poszanowania własności);
- wprowadzenie możliwości podejmowania decyzji o zagospodarowaniu przestrzeni w trybie administracyjnym, z pominięciem ustawowego jej gospodarza – rady gminy;
- sprowadzenie roli urbanistów (a także – po dopisaniu przez komisję sejmową – „i architektów”) głównie do przygotowywania projektów decyzji administracyjnych;
- niewyposażenie gmin w możliwości generowania dochodów umożliwiających wyposażenie obszarów rozwojowych w niezbędną infrastrukturę (fikcyjna renta planistyczna, zaniechanie reformy podatku od nieruchomości i/lub systemu opłat adjacenckich);
- likwidacja (zamiast wzmocnienia) instrumentów koordynacji rozwoju lokalnego, co spowodowało praktyczną utratę kontroli procesów suburbanizacji.

Trzecim problemem, tak ważnym z powodu wielkiego deficytu mieszkań, jaki wciąż mamy w Polsce, jest **lokalna polityka mieszkaniowa**, która nie tylko nie znajduje żadnego wsparcia ze strony krajowej polityki mieszkaniowej (której przez 20 lat nie udało się przyjąć), ale także napotyka bariery prawne, będące wynikiem bezmyślnego przerzucenia części zadań publicznych na gminy, bez zapewnienia środków finansowych na ich realizację.

Kolejnym wielkim wyzwaniem dla miast jest zapewnienie mieszkańcom i przyjezdnym możliwości swobodnego i szybkiego **przemieszczania się**. To podstawowe prawo człowieka może być zrealizowane w miastach, zwłaszcza większych, tylko w formie **systemów transportu intermodalnego**. Dziś brakuje na to zarówno środków finansowych, jak i przepisów prawnych, ułatwiających koordynację różnych rodzajów transportu, będących w gestii różnych podmiotów – publicznych i prywatnych.

Aby bardziej skutecznie się z tymi wyzwaniami zmierzyć, miasta potrzebują wsparcia w dwóch dziedzinach:

- **niezbędnych rozwiązań prawnych**, których część zasygnalizowałem,
- **zwiększenia wydajności systemów finansowania**.

Zwiększenie możliwości finansowych miast, zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczo-finansowego, nie oznacza bynajmniej tylko postulatu o dalsze przesuwanie środków publicznych z budżetu centralnego, choć oczywiście **konieczność przekazywania odpowiednich środków wraz z nowymi zadaniami** pozostaje naszym postulatem zasadniczym, bo wynikającym z nie zawsze przestrzeganej gwarancji konstytucyjnej. Jednak to zwiększenie może nastąpić także przy zastosowaniu innych metod, wśród których trzeba wymienić:

- przywrócenie zasady **rekompensowania ubytków finansowych, wynikających ze zmian ustawowych** (w tym wyrównanie ubytków spowodowanych ostatnimi zmianami w podatku PIT);
- zwiększenie możliwości **finansowania budowy infrastruktury** lokalnej z podatków i opłat lokalnych (podatek od nieruchomości i opłata adjacenska);
- zniesienie barier w **dysponowaniu majątkiem własnym** (zastąpienie administrowania mieniem komunalnym gospodarowaniem nim);
- poszerzenie katalogu instrumentów umożliwiających prowadzenie **lokalnej polityki finansowej**;
- dalsze poszerzanie możliwości podejmowania **partnerstwa publiczno-prywatnego**;
- wprowadzenie rzeczywistej **autonomii w zakresie podatków i opłat lokalnych**, w tym samorządowych części podatku PIT;
- zwiększenie **dywersyfikacji dochodów miast** (zmniejszenie podatności na zjawiska kryzysowe);
- rezygnację z opodatkowania publicznych inwestycji komunalnych **podatkiem VAT** (zwrot nieodliczonego VAT-u od tych inwestycji w formie, która będzie możliwa).

Część potrzebnych rozwiązań pozafinansowych można wprowadzić jednym aktem prawnym – oczekiwaną od dawna ustawą o rewitalizacji i rozwoju miast. Założenia tej ustawy opracowali wspólnie eksperci Związku Miast Polskich i Śląskiego Związku Gmin i Powiatów.

Niektóre postulowane zmiany zostały zaproponowane w resortowym projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale nie został on dotąd przyjęty przez rząd.

Wyzwania stojące przed samorządami miast

Powyższy skrócony opis problemów, jakie stoją przed miastami, a także wykaz postulatów dotyczących niezbędnych zmian prawnych, nie wyczerpują listy wyzwań, z którymi muszą się zmierzyć władze miast, ani działań, jakie powinny one podjąć we własnym zakresie, by sprostać tym wyzwaniom.

→ Jakość zarządzania

Realizacja wszystkich wymienionych wcześniej propozycji legislacyjnych nie wydaje się możliwa w krótkim czasie, niezbędne staje się więc podejmowanie we własnym zakresie działań, które są możliwe w istniejącym stanie prawnym (choć nierzadko przy sprzeciwie różnych grup interesów, wzbudzających hałas medialny, formułujących donosy do instytucji nadzoru i organów ścigania itp.).

W **polityce przestrzennej** możliwe – choć trudne i czasochłonne – są przede wszystkim następujące przedsięwzięcia:

- a) wprowadzenie systemu informacji przestrzennej, który – prawidłowo zaplanowany – może stać się platformą integrującą zarządzanie niemal wszystkimi dziedzinami życia w mieście (trzeba tu wymienić znakomite doświadczenia kilku miast śląskich na czele z Rybnikiem, a ostatnio ważny projekt województwa mazowieckiego, które finansuje w ramach RPO budowę systemów informacji przestrzennej w miastach i gminach Mazowsza);
- b) budowanie porozumień międzygminnych w aglomeracjach, w ramach których możliwe są próby koordynacji kierunków rozwoju przestrzennego, uzgadniania budowy niezbędnej infrastruktury drogowej i podziemnej, sieci szkół itp. (przykład aglomeracji poznańskiej, która podejmuje efektywną współpracę partnerską mimo braku rozwiązań instytucjonalnych w prawie);
- c) wprowadzanie systemów wsparcia przedsięwzięć rewitalizacyjnych (Pabianice, Sopot itp.).

Jeszcze bardziej wymagające są przedsięwzięcia, które pozwoliłyby ewentualnie wzmocnić finanse lokalne. Bez względu jednak na zakres możliwych w tym zakresie innowacji prowadzenie **lokalnej polityki finansowej** staje się wymogiem chwili. Skarbnik gminy – mimo że ustawa nazywa go „głównym księgowym budżetu” – powinien dziś być dużo bardziej finansistą niż księgowym w tradycyjnym rozumieniu. Idealnym rozwiązaniem byłoby zapewne rozdzielenie funkcji

skarbnika miasta i szefa wydziału finansowego w magistracie, choć zapewne taki „luksus” nie wszędzie jest możliwy. Nowa ustawa o finansach publicznych dodatkowo nakłada na skarbnika obowiązki wynikające z konieczności sporządzania wieloletnich prognoz finansowych, co sprowadzi się w wielu przypadkach do wróżenia z przysłówiowych fusów, skoro nawet minister finansów nie przekazuje gminom danych dotyczących perspektywy dłuższej niż roczna. Mamy coraz więcej przykładów radykalnych korekt prognoz finansowych miast w stosunku do tych sporządzonych parę lat temu podczas lepszej koniunktury.

Jednak poprawne planowanie finansowe to tylko jedno z wyzwań, stojących przed nami w co najmniej takim samym stopniu jak np. przed RIO, które będą teraz musiały opiniować nasze prognozy (zwłaszcza w kontekście zadłużenia), same także nie mając danych, które pozwoliłyby na ich weryfikację.

Wydaje się, że najpoważniejszą rezerwą, jaka znajduje się w dyspozycji miast, jest **zasób mienia komunalnego**, o którym wspominałem już na wstępie. Większość miast tylko administruje tym zasobem (co oczywiste, skoro zajmują się tym urzędnicy), zamiast nim **aktywnie gospodarować**. Z jednej strony istnieją poważne bariery ograniczające nas w tym zakresie. Trzeba do nich zaliczyć:

- brak zasobów kadrowych, które mogłyby prowadzić efektywną gospodarkę majątkiem;
- nierównomiernie rozwinięty i niestabilny rynek nieruchomości;
- podejście podmiotów zewnętrznych, które reagują negatywnie na każdą niemal próbę odważniejszych działań w tym zakresie, dopatrując się w nich co najmniej korupcji (niemal już zapomniana prywatyzacja mieszkań komunalnych w Gdyni, Stary Browar w Poznaniu, Centrum Haffnera w Sopocie, hotele miejskie w Warszawie itd.).

Tymczasem lepsze **wykorzystanie zasobu** mogłoby w jakimś stopniu uzupełniać dochody budżetów miast, zarówno w postaci jednorazowych zastrzyków ze sprzedaży, jak i ze wszystkich innych form jego udostępniania różnym podmiotom (także komunalnym). Konieczne jest upowszechnienie doświadczeń tych miast, które wyodrębniły i usamodzielniały podmioty realizujące uprawnienia właścicielskie miasta, uzyskując w tej dziedzinie ciekawe rezultaty. Liderem jest tu między innymi Gdańsk, zarówno w zakresie infrastruktury, jak i zasobu mieszkaniowego.

Jednym z największych wyzwań, zwłaszcza w dużych miastach, jest rzeczywiste wdrożenie **zintegrowanego zarządzania strategicznego**. Tymczasem bariery,

które stoją na przeszkodzie, wydają się nieprzekraczalne. Mnogość i różnorodność realizowanych zadań wymusza sektorową organizację administracji, której każda komórka zazdrośnie strzeże swego „dominium”. Brakuje narzędzi ułatwiających integrację – zarówno prawnych, jak i technicznych. Rozwiązania prawne najczęściej leżą poza naszym zasięgiem, choć niektóre kwestie można rozwiązać przepisami prawa miejscowego. Technologie istnieją i są dostępne, choć oczywiście wymagają kompetencji zarówno władz politycznych, jak i kadr administracji samorządowej. Ponieważ rozwój miasta zachodzi w przestrzeni, jasne jest, że organizacja życia lokalnego w niemal każdej dziedzinie ma swój kontekst przestrzenny. Dlatego najlepszą platformą integracji zarządzania miastem jest system informacji przestrzennej. Rybnik i Elbląg mają liczne przykłady konkretnych korzyści, jakie dało im w różnych dziedzinach zastosowanie GIS¹ do integracji zarządzania miastem (Elbląg wyeliminował większość zagrożeń w ruchu drogowym, Rybnik zoptymalizował transport publiczny w mieście – to tylko informacje sygnałne). Wprowadzenie GIS jest bardzo pracochłonne, choć nakłady na informatyzację wcale nie są wyższe niż w innych miastach. Jednak równocześnie można szybko i łatwo wprowadzać drobniejsze innowacje, które określa się wspólnym mianem „inteligentne miasto”, a które będą kompatybilne z dobrze zaplanowanym systemem informacji przestrzennej, niezależnie od tego, kiedy będzie możliwa wzajemna integracja.

Inną barierą dla myślenia strategicznego jest nadal w wielu miejscach kadencyjność władz lokalnych, ale w niniejszych rozważaniach temat ten pominę.

Nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*), zorientowane na efektywność i konkurencyjność, uwzględniające oczekiwania mieszkańców (odbiorców usług świadczonych przez podmioty miejskie lub na ich zlecenie), to kierunek „odkryty” w państwach demokratycznych mniej więcej w tym samym czasie, gdy w Polsce rozpoczynaliśmy reformę ustrojową. Dlatego tu i ówdzie wprowadzaliśmy elementy NPM niemal bezwiednie, ponieważ taka orientacja była najwłaściwszą odpowiedzią na powszechny postulat przebudowy lokalnej administracji przejętej przez samorządy po TOAP z czasów PRL. Jednak gdyby te oczywiste zmiany były wprowadzane w pełni świadomie i konsekwentnie, powszechny byłby dzisiaj udział miast w systemie monitorowania jakości usług komunalnych, systematycznie byłaby prowadzona przez burmistrzów samoocena funkcjonowania władz lokalnych (np. metodą PRI²), coraz więcej miast

¹ System Informacji Geograficznej (ang. *Geographic Information System*) - przyp. red.

² Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) – zob. rozdział autorstwa T. Potkańskiego w niniejszej publikacji (przyp. red.).

wprowadzałoby badanie jakości życia mieszkańców. Tymczasem w naszym Systemie Analiz Samorządowych – drugim w Europie tak szerokim systemie monitorowania jakości usług lokalnych – uczestniczy mniej niż sto miast, systematyczną samoocenę prowadzi może kilkanaście, a badania jakości życia – kilka, w tym jedno na wysokim poziomie (Poznań, który konfrontuje wskaźniki obiektywne z subiektywną oceną mieszkańców, co dopiero daje w miarę pełny obraz).

A dzisiaj widać coraz wyraźniej, że NPM domaga się modyfikacji, że traktowanie mieszkańców jako klientów jest dalece **niewystarczające**. „Klient”, jeśli będzie w miarę zadowolony, zostanie w domu (także w dniu wyborów albo referendum), a jeśli nie, podejmie interwencję lub – w przypadkach poważniejszych – zagłосуje na kontrkandydata lub odwoła nas w referendum. Ale nie będzie się przejmował problemami miasta, nie weźmie udziału w ich rozwiązywaniu, nie przyjdzie na zebranie konsultacyjne, nie wypełni ankiety papierowej ani internetowej.

.....> **Udział obywateli**

Najważniejszym wyzwaniem, jakie stoi dziś przed miastami, jest **realne zwiększenie udziału obywateli w rozwiązywaniu spraw lokalnych**. Udział mieszkańców to najlepszy monitoring i najpewniejsza ocena. Udział wszystkich potencjalnych partnerów w procesie budowania strategii rozwoju miasta, który jest procesem ciągłym i zaczyna się uchwaleniem strategii (a nie kończy – jak to się niestety wciąż tu i ówdzie dzieje...), zagwarantuje ciągłość tego działania i ułatwi identyfikowanie się ważnych środowisk z przedsięwzięciami podejmowanymi przez władze miasta. Udział organizacji pozarządowych w budowaniu programu współpracy zapewni dobre wykorzystanie środków przeznaczanych na jego realizację. Wykonywanie niektórych zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego albo partnerstwa publiczno-społecznego spowoduje, że nawet niezaangażowani bezpośrednio w te partnerstwa ludzie będą poważać burmistrza (właśnie dlatego, że partnera), ponieważ sami poczują się ważni i poważani.

Część z tych działań zależy od nas samych i może być wprowadzona w ramach obecnych rozwiązań ustrojowych. Inne wymagają zmian prawnych, w tym dotyczących jednomandatowych okręgów wyborczych, inicjatywy uchwałodawczej obywateli, zwiększenia samodzielności jednostek pomocniczych. Tymi ostatnimi udało się nam zainteresować prezydenta RP – na jego inicjatywę w tym zakresie bardzo liczymy. Jednak nie możemy poprzestać na tym. **Musimy wyjść do**

naszych mieszkańców, a nie biernie czekać na ich aktywność (nie wystarczy spotkania w ramach kampanii wyborczej). Sami musimy kontakty z obywatelami postawić jako pierwszoplanowy priorytet. To wynika z charakteru naszej funkcji publicznej, z tego, że – poprzez wybory – przejmujemy od nich **odpowiedzialność** za niemałą listę spraw **dla nich** najważniejszych. Istnieje wiele metod i wiele dobrych doświadczeń w tym zakresie – także w Polsce. Trzeba je upowszechniać, co staramy się w jakimś stopniu czynić przez konkursy i bazy dobrych praktyk.

Jeśli dokonamy przeglądu realizacji **podstawowych praw człowieka**, łatwo zauważymy, że prawa polityczne są głównie w gestii parlamentów i rządów, ale **prawa egzystencjalne** (do pracy, nauki, mieszkania, kultury, wypoczynku, przemieszczania się, bezpieczeństwa publicznego i społecznego itp.) zapewniamy lokalnie – w miastach i gminach, a częściowo też w powiatach i województwach. To wielka odpowiedzialność. Może być zrealizowana tylko pod warunkiem pozyskania tych, których dotyczy, do współdziałania. Tego uczy nie tylko historia miast – widać to także dzisiaj, zwłaszcza w tych miastach, których władarze poważają swoich mieszkańców. A mieszkańcy to odwzajemniają, co widać zarówno na co dzień, jak i w dniu wyborów...

Rozwój społeczności wiejskich

Rozwój społeczny, czyli ukierunkowany proces społeczny, w wyniku którego następuje ciągły wzrost pewnych istotnych dla danego społeczeństwa zmiennych, jest – jak zmiana w ogóle – nieodłącznym elementem życia. Zmienia się wszystko i wszędzie. Zmieniamy się my sami, ale także rzeczywistość dookoła nas. Jest to związane nie tylko z postępowaniem cywilizacyjnym, lecz także z przemianami mentalnymi i kulturowymi. Zmiany społeczne dotyczą wszystkich środowisk – w równym stopniu miejskich i wiejskich. Rozwój społeczny zależy od czynników zewnętrznych, niezależnych – jak postęp cywilizacyjny, ale także od tych z dużym udziałem świadomości społecznej, grup lokalnych, a wreszcie każdego z nas.

Chcąc skupić się na rozwoju społecznym wsi, należy sobie odpowiedzieć na szereg pytań. Czym jest dzisiaj wieś? Czym różni się od miasta? Odpowiedź jest trudna i niejednoznaczna. Dystans między wsią a miastem zmniejsza się widocznie, a w parze z tym zjawiskiem zacierają się różnice społeczne, kulturowe, również ekonomiczne. To, co jeszcze nie tak dawno wyróżniało wieś, np. rolnictwo czy kultura ludowa, ulega głębokim zmianom. Co jest tego przyczyną? Gospodarstwa wiejskie przestają być podstawowym źródłem utrzymania. Obok gospodarstw rolniczych pojawiają się pozarolnicze źródła dochodu, które wyznaczają nowy kierunek rozwoju. Zróżnicowany rynek pracy na wsi w sposób naturalny powoduje zmiany funkcjonowania społeczności lokalnych, zmiany w modelu rodziny, w więzach międzysąsiedzkich, w świadomości ludzkiej. Kultura ludowa zaś, która w przeszłości była źródłem tożsamości zarówno indywidualnej, jak i zbiorowości wiejskich, od dawna ulega, niekorzystnym często, wpływom popkultury, a twórcy ludowi często stoją przed trudnymi wyborami, chcąc uchronić swoją twórczość przed komercjalizacją. Również zjawisko, które możemy nazwać „farmeryzacją” – coraz mniejsza liczba małych gospodarstw rodzinnych dziedziczonych na rzecz pojawiających się gospodarstw wielkoobszarowych – powoduje znaczące zmiany społeczne – nie tylko ekonomiczne, ale także w życiu społecznym i kulturalnym na wsi.

* Prezes Akademii Inicjatyw Społecznych

Dlaczego Akademia Inicjatyw Społecznych podejmuje temat rozwoju społeczności wiejskich?

Fundacja Akademia Inicjatyw Społecznych jest organizacją pozarządową utworzoną przez grupę realizatorów Programu Integracji Społecznej (PIS), podkomponentu Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW). Realizacja tego programu była unikalnym w skali kraju doświadczeniem, ponieważ po raz pierwszy, i jak na razie jedyny, realizację merytoryczną celów programu powierzono konsultantom-ekspertom, osobom bezpośrednio odpowiedzialnym za efekty. Ich zadaniem było, aby stosując metodę partycypacyjną, budować potencjał instytucjonalny i społeczny w zakresie strategicznego planowania i realizowania polityki społecznej, pracować nad poprawą jakości i zwiększeniem dostępności usług integracji społecznej dostarczanych mieszkańcom gmin, a także, albo przede wszystkim, aktywizować wiejskie społeczności lokalne.

Co skłania zespół wdrażający program do głębszych refleksji nad rezultatami programu, a tym samym nad oceną zjawiska zmian społecznych, jakie pod jego wpływem zaszyły?

Zadania, które składały się na pracę konsultanta, były wzmocnione narzędziami ekonomicznymi w postaci kwot przeznaczonych dla gmin na uruchomienie usług społecznych, średnio około 20 tysięcy euro. Zastosowana metoda partycypacyjna zakładająca współudział w tworzeniu zarówno dokumentów – jak Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych czy Plan Działania zawierający przeznaczenie środków – jak i bezpośredni udział w realizacji projektów jako usługodawcy bądź beneficjenci – spowodowały, iż świadomość na poziomie decyzyjnym uległa znaczącemu zwiększeniu, a co za tym idzie znacznej poprawie uległa aktywność społeczna, którą zakładał program.

Warto się w tym miejscu zastanowić, co tak naprawdę spowodowało znaczącą aktywność społeczną? Czy tylko pieniądze, jakie gminy otrzymały? Czy też może praca konsultanta towarzyszącego powołanym zespołom zadaniowym w rozstrzyganiu dylematów, na co je przeznaczyć i zdecydować, co w gminie w tym momencie jest najpotrzebniejsze? A może wspólna praca nad nietatwymi niejednokrotnie dokumentami, wnioskami, projektami usług, zdobywaniem umiejętności rozliczania finansów projektów? Czy może wszystkie czynniki łącznie przyczyniły się do fantastycznych niewątpliwie efektów końcowych, wyrażających się konkretnymi liczbami?

Zastaną przed rozpoczęciem realizacji Programu Integracji Społecznej sytuację – pod względem aktywności, zaangażowania w działania na rzecz innych, przekonania o potrzebie realizowania projektów „miękkich”, małej liczbie albo braku liderów, niskim poziomie wiedzy na temat potrzeb społecznych w gminach objętych programem – można określić jako trudną. Trudną z wielu powodów. Aby to zjawisko dookreślić i właściwie zaplanować pracę w pierwszej fazie spotkań z zespołami roboczymi, diagnozowano sytuację w gminach. Często, ku zdziwieniu uczestników, wyniki przeprowadzanej analizy SWOT były niespodziewane odmienne od świadomości bieżącej na temat sytuacji społecznej, mocnych i słabych stron a także szans i zagrożeń w ich realizacji. Dopiero świadome rozwinięcie tematu diagnozy, ze szczególnym uwzględnieniem pierwszoplanowych potrzeb społecznych, dało podstawę do uruchamiania nowych działań, które stały się motorem napędzającym zmiany społeczne.

Czy zmiany będą trwałe? Trudno przesądzić – ale pozostaje nadzieja, że tak. Dzięki programowi zawarto 10 624 kontrakty na usługi społeczne, z czego 46% zrealizowali usługodawcy niepubliczni. Co to w praktyce oznacza? Usługi społeczne w programie to małe przedszkola, świetlice wiejskie, kluby seniora, grupy wsparcia i pomoc sąsiedzka osobom wykluczonym, punkty porad prawnych, specjalistyczna pomoc psychologiczna, prawna i medyczna, ośrodki pracy twórczej i zespoły ludowe, orkiestry i zespoły dziecięce, i wiele by jeszcze wymieniać. W trakcie realizacji PIS okazało się wyraźnie, że wieś jest miejscem, gdzie sprawy publiczne dominują nad polityką, a postęp partycypacji społecznej może być szybszy niż w dużym mieście. Gminy wiejskie są gotowe co najmniej do rozmowy o potrzebach społecznych. Potrzebują impulsu zewnętrznego, profesjonalnej pomocy, otwarcia „okna na świat”, i stosunkowo niewielkie wsparcie finansowe może przynieść widoczne rezultaty.

Uwzględnienie istnienia nieformalnych więzi społecznych, tradycji samoorganizacji, poczucia solidarności, które często wymagają „przebudzenia”, jest niezwykle ważne – bo są one motorem napędzającym zmiany społeczne. Te cechy zmiany społecznej wykorzystano świetnie w PIS. Twórcy tego programu docenili potrzebę istnienia, ale też i moc sprawczą lidera spoza środowiska lokalnego w rozwiązywaniu trudnych problemów społecznych. Poprzez realizację zadań wynikających z zakresu obowiązków, powołani do pracy konsultanci regionalni zapewnili gminom merytoryczną pomoc w zakresie wypracowywania strategii problemów społecznych, zagwarantowali dostęp do wiedzy a także byli wsparciem i pomocą w bieżących działaniach. Jednym słowem, konsultanci – towarzysząc

społecznościom wiejskim we wdrażaniu programu i utrwalaniu jego efektów – stali się naturalnymi liderami a przez to współtwórcami zmian społecznych. Chcę przez to powiedzieć, że na skutek realizacji PIS w 500 gminach w Polsce nastąpił rozwój społeczny wyrażający się w konkretnych wartościach liczbowych, a także zauważalnych zmianach mentalnych członków społeczności lokalnych i lokalnych władz. Dokładny opis zjawiska znajduje się w przygotowywanej do druku broszurze opracowanej przez zespół realizatorów PIS pt. „Między liderem a zmianą”.

Mając na uwadze konieczność uwzględnienia następujących czynników: profesjonalna pomoc eksperta zewnętrznego, profesjonalne wsparcie lokalnych liderów, partnerstwo z władzą lokalną, umiejętności diagnozowania potrzeb społecznych, kultywowanie tradycji i obrzędowości lokalnej, upowszechnianie i promowanie działań, planowanie pracy i współpracy oraz zwiększenie świadomości znaczenia podejmowanych działań, stwierdzić należy, że pożądana zmiana, jeśli jest dobrze przygotowana i odpowiednio oprzyrządowana, jest możliwa nawet w bardzo trudnym środowisku. Niech zaświadczą o tym, wybrane z efektów realizacji PIS, dane:

- 819 nowych organizacji pozarządowych utworzonych w 444 gminach
- 1003 nowe grupy nieformalne
- 323 gminy podjęły stałą współpracę z innymi gminami
- 423 gminy deklarują kontynuację rozpoczętych usług społecznych
- W 223 gminach wprowadzono zmiany dzięki wizytom studyjnym
- 444 gminy pozyskały dofinansowanie ze środków zewnętrznych

To liczby, które są efektem podjętych działań w okresie trzyletnim. Myślę, że liczby wyrażają wyraźnie zakres zmian i fakt, iż przyjęty kierunek postępowania, a więc udział eksperta zewnętrznego – i przy jego pomocy duża, świadoma mobilizacja działań w oparciu o rzetelną diagnozę rzeczywistości – przynosi spodziewane, albo nawet nadspodziewane – jak w przypadku Programu Integracji Społecznej – efekty. To także pokazuje, że dobry, przemyślany, prawidłowo zrealizowany program w niedługim czasie może być sprawcą bardzo pozytywnych, oczekiwanych zmian. Zmian także mentalnych, o które najtrudniej i które jednocześnie są najtrwalsze, a więc najbardziej pożądane. Można mieć nadzieję, że takie programy będą realizowane w przyszłości, jeśli chcemy, aby zmiany w naszym kraju odbywały się przy dużym współudziale społecznym, bo tylko taka forma gwarantuje ich trwałość i skuteczność.

Profesjonalizacja zarządzania w samorządzie terytorialnym

Co to jest profesjonalny samorząd?

W moim tekście będę stosował szerszą definicję profesjonalizmu, niż to się zwykło na co dzień przyjmować, i twierdzę, że właśnie tak rozumiany profesjonalizm jest dziś potrzebny w polskim samorządzie. Składają się nań dwa różne, ale wzajemnie przenikające się wymiary:

- **wymiar merytoryczno-techniczny**, czyli sprawność organizacyjno-zarządcza administracji samorządowej w realizacji zadań, jakie przypisano poszczególnym rodzajom jednostek samorządu terytorialnego. Mierzy się ją wykorzystaniem odpowiednich narzędzi zarządzania – najlepiej w sposób zintegrowany (miara rozwoju instytucjonalnego), stopniem realizacji zadań lub całego planu czy też opinią odbiorców usługi (wymiar skuteczności) bądź kosztem jednostkowej usługi (wymiar efektywności). Oczywiście w tym wymiarze jest ciągle bardzo wiele do zrobienia, jednak intuicyjnie wydaje się on łatwy do opamiętania. Realizacja tego zadania będzie tym bardziej możliwa, im więcej poświęcimy nań czasu, niezbędnych zasobów oraz osobistego zaangażowania. Upraszczając, zauważymy z pewną konsternacją, że sukces w tym obszarze można kupić za pieniądze (np. zatrudniając specjalistę na etacie lub konsultanta)... Czy aby na pewno to wystarczy?
- **wymiar misyjno-etyczny**, bez którego ten pierwszy wymiar może nawet przez pewien czas sprawnie działać, jednak zwykle szybko ulega dewaluacji, a najczęściej nie bywa spójny lub – co równie częste – zwyczajnie nie zaistnieje.

Pracownik samorządowy (a więc: publiczny), podejmując się swoich zadań, pełni misję publiczną. Świadomość tej odpowiedzialności powinna być systematycznie budowana, bowiem determinuje ona sposób wypełniania przez niego obowiązków. Te ostatnie w takim ujęciu przestają być już tylko obowiązkami, a stają się własnym wkładem w realizację misji swojej instytucji samorządowej.

Poczucie misji staje się więc fundamentem dla wymiaru etyki zawodowej. Pełniąc swe funkcje zawodowe w dzisiejszym skomplikowanym i szybko globalizującym

* Zastępca dyrektora Biura Związku Miast Polskich

się świecie, dostrzegamy, że prosta znajomość chrześcijańskiego Dekalogu czasami już nie wystarcza jako drogowskaz etyczny przy podejmowaniu wielu trudnych i wieloaspektowych decyzji. Krystalizuje się potrzeba nowego odczytania etyki uniwersalnej – w ramach zawodowej etyki pracowników samorządowych¹. Tej zaś trzeba się permanentnie uczyć, i jest to możliwe, wbrew popularnemu rozumieniu, że etycznym się albo jest, albo nie jest! Z zaskoczeniem zauważymy, że inni postrzegają to jako najzupełniej standardowe działanie – np. w administracjach krajów anglosaskich. Świadomość, że pewnych rzeczy się nie robi, mimo że formalnie nie są zabronione, bowiem są sprzeczne z zasadami i wartościami własnej instytucji – jest najlepszą podstawą zachowania rzeczywistego profesjonalizmu. Podobnie działa też relacja odwrotna: chodzi o przekonanie, a może i determinację, by podejmować śmiało, pozytywne inicjatywy, choć formalnie ich nigdzie nie skodyfikowano. W sektorze publicznym – robić więcej, niż się od nas oczekuje, może tylko osoba, która pracuje z poczuciem misji. Innych bodźców motywacyjnych po prostu brakuje. Ponadto, zazwyczaj skutkuje to wyższą przejrzystością działań, a w konsekwencji rosnącym zaufaniem współpracowników i mieszkańców.

Taka postawa – służby innym poprzez swoją pracę – tworzy podstawę kultury dialogu. Dotyczy to zarówno dialogu wewnątrz własnej instytucji – ze współpracownikami, jak i tego zewnętrznego – z radnymi oraz między nimi, z partnerami zewnętrznymi czy wreszcie ze wszystkimi klientami naszych instytucji (interesariuszami). Jako trywializm traktujemy przesłanie, że sprawowanie władzy na danym stanowisku nie może być celem samym w sobie, ale środkiem do realizacji celów społeczności lokalnych czy ponadlokalnych – że z tego wynika znacznie więcej obowiązków niż praw dla decydenta². Najchętniej wypychamy ten temat poza naszą świadomość i kwitujemy stwierdzeniem, że to oczywistość.

¹ Por. Krystian Grabijas, Leszek Wanat, *Budować miasto miłości. Świętego Augustyna i współczesne refleksje o budowaniu wspólnoty, która tworzy miasto*, w: „Communio. Międzynarodowy Przegląd Teologiczny” 2006, nr 5, „Miasto”, wydanie przy współpracy Związku Miast Polskich z aneksem „Miasto jako wyzwanie dla chrześcijanina”, s. XXVI–XXXIX, Pallottinum, Poznań 2006.

² Cytuję za prof. Kazimierzem Sową, *Współczesne motywacje działań publicznych*, w: Grażyna Praweńska-Skrzypek (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym i obywatelskim. Wybrane problemy*, Kraków 2006: „Obserwowany obecnie kryzys moralny w polskim życiu publicznym wiąże się z wyraźnym osłabieniem, może nawet upadkiem w społeczeństwie polskim, a na pewno w polskiej klasie politycznej, obywatelskiej cnoty, czyli moralnych motywacji działań publicznych opartych na wartościach społecznych, a więc na poczuciu dobra wspólnego, obowiązku i odpowiedzialności za losy wspólnoty”. Z uczuciem ulgi można stwierdzić, że słowa te w daleko mniejszym stopniu odnoszą się do administracji i władz samorządowych - choćby ze względu na wyższy poziom społecznej kontroli w środowiskach lokalnych oraz szereg innych czynników, ale zjawiska te nie pozostają bez wpływu na warunki, w jakich pracuje samorząd.

System edukacji wyższej i potem zawodowej również rzadko o tym wymiarze etyczno-misyjnym wspomina, jeśli w ogóle. Brak jest też autentycznych działań systemowych w państwie, budujących i podtrzymujących etos służby publicznej. Opierając się na tym właśnie etosie odbudowano administrację publiczną II Rzeczypospolitej – dlaczego więc i dziś nie skorzystać ze sprawdzonych doświadczeń?

Wymiar misyjny, jako ideowy filar działania administracji i władz samorządowych jest niezbędny, aby wymiar merytoryczno-techniczny był naprawdę skuteczny. Poczucie służby publicznej i zaufanie partnerów jest tym, co oliwi maszynię państwa i każdego samorządu; ich brak zawsze daje efekt piasku sypanego w tryby tej maszyny, bez względu na to, że niektóre tryby rzeczywiście dobrze i ciężko pracują.

Bariery profesjonalizacji zarządzania w Polsce

Zasady rządzące profesjonalnym zarządzaniem nie są bynajmniej nowe i nieznanne. Wręcz odwrotnie – są w sensie werbalnym znane szeroko i dość skutecznie promowane w prasie samorządowej, w licznych programach (m.in. „Przejrzysta Polska”) czy projektach szkoleniowych – w tym unijnych, szczególnie tych ostatnio realizowanych w ramach POKL 5.2. Warto zauważyć, że stosowanie nowoczesnych narzędzi – mimo że jest konieczne i per saldo skuteczne – może powodować pewne usztywnienie systemu zarządzania, bowiem poprzez ułatwianie dostępu do informacji pozornie otwieramy władze na krytykę i atak. Właśnie dlatego te zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania nie czynią nowoczesnych technik atrakcyjnymi i łatwymi w realnym wykorzystaniu. Zniechęca to pewną część decydentów samorządowych do ich stosowania w pełnym zakresie, a stosowanie wybiórcze nie zmienia jakościowo sytuacji w zarządzaniu gminami i powiatami. Tylko najbardziej wytrwali liderzy samorządowi starają się je stosować we wszystkich dziedzinach zarządzania, i dopiero to daje wyraźnie dostrzegalne przez mieszkańców efekty. Właśnie dlatego, że proces realizacji idei profesjonalnego zarządzania napotyka systemowe utrudnienia – konieczne jest nazwanie po imieniu tych ograniczeń, aby móc je wyeliminować.

Przeszkody te wypada potraktować poważnie, bowiem stawka jest duża: administracja samorządowa zarządza już ponad jedną trzecią środków publicznych dostępnych w państwie i buduje blisko 70% infrastruktury publicznej w kraju. Większość tych przeszkód ma charakter systemowy i odpowiedzialność za ich usunięcie ponoszą władze państwowe, a więc każdy kolejny rząd i parlament.

Próbując doprecyzować te zagrożenia, wymienię na początku te twarde, o charakterze legislacyjno-finansowym, a potem przejdę do uwarunkowań miękkich, ale równie ważnych, bo tworzących niewidoczne, lecz skuteczne bariery:

1. Inflacja prawa w Polsce z perspektywy samorządu jest faktem. Parlament uchwała lub nowelizuje corocznie ponad 200 ustaw, blisko połowa wpływa jakoś na działania samorządu, a do każdej na bieżąco pojawiają się rozporządzenia wykonawcze – często kilka rocznie. Trudno się dziwić, że pracownicy samorządowi, w tym prawnicy, gubią się w tych prawnych zawiłościach. Nie ma to nic wspólnego z ideą samorządności. Są to typowe przykłady przeregulowania prawa, z niekorzyścią dla jego stosowania i brakiem szacunku dla państwa prawa. Stanowione prawo jest nieprecyzyjne, co rodzi konkretne problemy w jego stosowaniu. Jednakże przeświadczenie, że można je „wreszcie raz a dobrze poprawić” jest złudne, choć atrakcyjne. Obserwując konsekwencje nowelizacji aktów prawa, należy stwierdzić, że duża część prób jego uszczegółowienia prowadzi do nowych problemów interpretacyjnych – prawo nigdy nie przewidzi wszystkich sytuacji. Dookreślenie jednego przypadku rodzi problemy w innych przypadkach. Co więcej – instytucje powołane do kontroli przestrzegania prawa różnie je interpretują – np. w różnych województwach (SKO, WSA, RIO, urzędy skarbowe). Tam też pracują tylko ludzie ze swoją wiedzą i wyobraźnią, i od nich zależy stosowana, niewątpliwie w dobrej wierze, linia interpretacji. W zależności od tematu – jedni wójtowie czy burmistrzowie mają szczęście mieszkać w województwie X, gdzie ich decyzje w danym typie spraw nie są zaskarżane, zaś w Y są, a w innych sprawach jest na odwrót. Im bardziej innowacyjne jest działanie władz samorządowych, tym większe prawdopodobieństwo, że mogą one zostać zaskarżone, często np. ignorując klauzulę generalną domniemania kompetencji gminy. W tym kontekście warto przypomnieć, że jeszcze kilka lat temu skutecznie zaskarżano podstawę prawną do przyjmowania kodeksów etyki (np. radnego). W sytuacji gdy bardzo wiele decyzji lokalnych może być zaskarżonych lub nie, dobre relacje z organem kontrolnym stają się bardzo wysokim priorytetem w działaniu władz samorządowych. Rodzi to wiele pokus – w tym w sposób praktyczny zwiększa wpływ polityki na działanie samorządu. W najmniejszym stopniu nie sprzyja to obiektywizacji i profesjonalizacji zarządzania – niewątpliwie wbrew intencjom twórców systemu prawa samorządowego oraz prawdopodobnie wbrew intencjom gorliwych pracowników nadzoru prawnego, którzy są przeświadczeni, że budują pomyślność ojczyzny.

2. Ostatnio słyszy się coraz częściej o zwiększeniu osobistej odpowiedzialności urzędników za skutki podejmowanych decyzji. Choć pobudki tej propozycji są szczerne (fragment planowanych działań o charakterze antykorupcyjnym, a wszyscy pamiętamy casus Romana Kluski), to jednak ich skutkiem w skali kraju może być ogólny paraliż decyzyjny i jeszcze wyższy formalizm poprzedzający podjęcie jakiejkolwiek decyzji. Chodzi o opóźnianie jej podjęcia w celu dalszego udokumentowania stanu sprawy, co może pozwolić na ograniczenie potencjalnego ryzyka decydenta przy podejmowaniu nawet najprostszych i zdroworozsądkowych decyzji. Niemalże niewinną próbkę konsekwencji tego zjawiska mamy na przykładzie wielostopniowych i niekończących się procedur zatwierdzania projektów i realizacji wniosków o płatność w niektórych programach operacyjnych – np. **osi IV PROW** – Leader³. W tym programie oddano decyzje merytoryczne o wyborze projektów przedstawicielom społeczności lokalnych (LGD), ale umowy podpisuje i środki wypłaca urząd marszałkowski. Można przypuszczać, że w obawie o konsekwencje „potencjalnych przekrętów na dole na etapie wyboru projektów” – sformalizowano do granic wyobraźni kolejne etapy procesu zatwierdzania i realizacji projektów na poziomie urzędów marszałkowskich, niewątpliwie z dużym i twórczym udziałem procedur Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) i Ministerstwa Rolnictwa. I to wszystko jeszcze bez zaostrzenia aktualnego wymiaru odpowiedzialności materialnej urzędników. A co będzie, jak go zwiększymy do postulowanej równowartości dwunastu miesięcznych pensji?
3. Słuszną chęć parlamentu do udostępnienia obywatelom coraz szerszego zakresu usług (np. ostatnio w zakresie pomocy społecznej, przedszkoli czy żłobków) prowadzi do przekazywania samorządom nowych zadań, najczęściej bez dodatkowych środków na ich realizację. A środków brakuje. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że to nie spowolnienie gospodarcze, lecz polityczne decyzje dwu ostatnich parlamentów zmniejszyły trwale dochody jednostek samorządu (likwidacja III progów podatku PIT i wprowadzenie ulg

³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, oś: IV Leader: Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (art. 61 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005). Celem osi IV jest aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego na wsi, zwiększenie potencjału zdobywania środków finansowych i ich wykorzystania, a także polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzacja. To podejście do rozwoju obszarów wiejskich polega na oddolnym opracowaniu przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby, wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Przedstawiciele ci tworzą tzw. lokalną grupę działania – partnerstwo międzysektorowe, które samodzielnie wybiera projekty, a ich realizacja przyczynia się do osiągnięcia celów wspólnie opracowanej strategii (przyt. red.).

rodzinnych). Koszty tej słusznej reformy poniosły blisko w połowie jednostki samorządu terytorialnego (JST), którym nie zrekompensowano ubytku wpływów, co spowodowało, że muszą w większym stopniu korzystać z kredytów, aby realizować potrzebne inwestycje. Z kolei inne nowelizacje prawa zmniejszają znacząco już istniejące dochody JST – często jako efekt skutecznego lobbyingu silnych grup interesu. Np. lobby energetyczne doprowadziło ostatecznie do zmiany definicji „budowli”, a to w konsekwencji tylnymi drzwiami spowodowało wyłączenie infrastruktury kablowej i energetycznej sytuowanej pod ziemią z opodatkowania podatkiem od nieruchomości – co dodatkowo zmniejszyło środki, jakimi dysponują JST.

Ale są też wspomniane miękkie uwarunkowania, które tworzą bariery nie mniejsze niż złe prawo i brak środków, a może nawet bardziej groźne – bo wpływające na sposób myślenia i spadek zaufania w relacjach społecznych:

Ze strony elit politycznych państwa płyną wzorce nie zawsze spójne z postulowanymi w części 1 niniejszego tekstu. Nie można wprawdzie odmówić elitom politycznym poczucia misji, ale w odczuciu większości obywateli jest to misja publiczna widziana przez optykę interesu partii. Współistniejąca z tym zjawiskiem (słowna) brutalizacja życia politycznego na poziomie centralnym powoduje przenikanie podobnych zachowań również na poziom samorządu. Liczne demagogiczne, a nie merytoryczne zachowania i postawy są jeszcze bardziej wzmacniane przez sposób przekazu treści do odbiorców przez znaczącą część mediów („tabloidyzacja życia publicznego”). Trudno się dziwić, że taka atmosfera udziela się też części radnych w kontaktach z burmistrzem/wójtem czy urzędem oraz części obywateli w kontaktach z władzami samorządowymi w ogóle. Część mieszkańców bezkrytycznie akceptuje zasłyszane opinie, że lokalni politycy i urzędnicy samorządowi, wykonując swe obowiązki, specjalnie działają na niekorzyść społeczności lokalnych, w tym ich samych, czerpiąc z tego osobiste korzyści. Nie dostrzegają oni, i nie chcą dostrzegać, szerszego kontekstu podejmowanych decyzji, a nie mają wiedzy o ograniczeniach prawno-finansowych.

Taki stan bezpośrednio przekłada się na warunki do realizacji zasad profesjonalnego zarządzania. Większa otwartość władz i dostęp obywateli do wiedzy prawnej, a zarazem rosnąca szybkość wymiany informacji (media, w tym internet), przy takiej wąskiej perspektywie własnego interesu ze strony poszczególnych grup mieszkańców lub aktywnych jednostek – sprzyjają m.in. wzrostowi roszczeniowości i demagogii. Nie ułatwia to bynajmniej dialogu stronom i nie zachęca reprezentantów administracji samorządowej do inicjowania tego dialogu.

Warto również zauważyć, że mieszkańcy traktują szybkie rozszerzanie zakresu usług publicznych i podnoszenie ich jakości jako coś naturalnego – coś, co im się po prostu należy – i często nie dostrzegają wysiłku organizacyjnego i finansowego, jaki za tym stoi. Nie bez znaczenia jest ryzyko osobiste przy podejmowaniu nietypowych i innowacyjnych działań (słynne PPP-P, gdzie ostatnie P to prokurator) ze względu na łatwość gołostownego – ale łamiącego karierę – pomówienia. Innymi słowy, nie jest łatwo profesjonalnie zarządzać w samorządzie.

Pomimo tych wszystkich okoliczności trzy fakty budzą nadzieję:

- a) stały wzrost zaufania do władz samorządowych deklarowany w badaniach, np. CBOS (obecnie ponad 65%);
- b) stały wzrost liczby pracowników samorządowych, którzy chcą podnosić swoje kwalifikacje i uczestniczących w warsztatach, szkoleniach i grupach wymiany doświadczeń;
- c) w całym kraju przygotowywane są obecnie setki projektów z wykorzystaniem zasad partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli tych najtrudniejszych.

Administracja polska na tle ewolucji modeli zarządzania administracją publiczną

Od lat 80. XX wieku w najbardziej rozwiniętych krajach świata **trwa nieustanna ewolucja modelu funkcjonowania administracji publicznej**. W tym zakresie polska administracja nie jest bezludną wyspą, ale podlega w znaczącym stopniu wpływom tych zmian. Dzieje się to jednak bardzo często nieświadomie lub przynajmniej dość bezrefleksyjnie – bo zagadnienia te nie są obecne w szerszym dyskursie o sprawach publicznych, a już na pewno nie dostrzega się ich w oficjalnych programach rządowych.

Odtworzona 20 lat temu polska administracja samorządowa – w sensie prawnym oraz w zakresie dominujących form organizacji i narzędzi działania – najbardziej aspiruje do **tradycyjnego modelu administracji publicznej**, jaki wykształcił się w XIX wieku i został doszlifowany w XX wieku w Europie, USA i krajach anglosaskich. Często, mówiąc o cechach tego systemu, odwołujemy się obrazowo do modelu „idealnej biurokracji” Maxa Webera z roku 1922 – modelu ideowego, a nie realnie istniejącego. Warto jednak pamiętać, że ze względu na odmienne rozumienie kluczowego terminu „biurokracja” – przez jej autora oraz przez większość dzisiejszych, a nawet współczesnych Weberowi odbiorców – inaczej interpretujemy dziś rzeczywistość administracji publicznej przez pryzmat tej teorii (wypaczamy intencje autora).

Ważniejsze jest jednak co innego. Powinniśmy pamiętać, że każdy kolejny model funkcjonowania administracji publicznej był odpowiedzią na niedostatki poprzedniego i potrzeby rozwojowe społeczeństw, które go przyjmowały. Model Webera był tylko podsumowaniem wysiłków w zakresie profesjonalizacji administracji w wielu krajach, był ucieczką społeczeństw demokratycznych od nieefektywnego systemu administracji monarchii absolutnych (odległa historia) i od wypaczeń, które najlepiej znamy z gruntu amerykańskiego jako „system łupów” (1829–1883). Ideał bezstronnych, profesjonalnych i stale kształcących się urzędników, pracujących tylko za pensje (wysokie) na rzecz społeczeństwa, poza bezpośrednim wpływem klasy politycznej, jest – i długo jeszcze będzie – podstawą etosu służby publicznej, a równocześnie obiektem westchnień w wielu częściach Europy. A to, że narzędziem do realizacji tego modelu (wykształconego przed Weberem – on go tylko opisał i nazwał) jest hierarchiczna struktura, działanie według obiektywnych procedur – co właśnie zapewnia powtarzalność decyzji przy tych samych przesłankach i zarazem bezstronność decyzji – to już jest aspekt, który może być w zależności od sytuacji wyjściowej pozytywnie lub negatywnie interpretowany. Z modelu webberowskiego zaczerpnięto filary **koncepcji służby cywilnej**, której do dzisiaj nikt właściwie nie kwestionuje, a która tak bardzo przyczyniła się do zbudowania liberalnych demokracji Zachodu. Na tych podstawach oparto główne założenia funkcjonowania polskiej administracji publicznej. Jednakże część z nich nadal nie jest zrealizowana.

Okazało się, że główne cechy tego podejścia już w latach 70. i 80. w Europie Zachodniej, USA, Kanadzie, Australii czy Nowej Zelandii, najzwyczajniej przestały wystarczać. Bez obalania głównych filarów, a tylko poprzez zmianę akcentów i szczegółowych rozwiązań oraz postawienie nowych celów przed administracją publiczną dodano nowe elementy – właściwe dla **nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NPM)**. Orientacja na **efektywność** (jako przykład – brytyjska *value for money*) a potem **skuteczność** (*best value*) jest i pozostaje jednym z symboli tego okresu w rozwoju administracji publicznej. Choć podejście to nigdy nie zakwestionowało znaczenia etosu służby publicznej, to jednak twierdziło, że nie wystarcza on do sprawnego działania państwa, a związana z nim hierarchiczność struktur pośrednio powoduje rozrost administracji i wzrost kosztów jej działania, co z kolei negatywnie oddziałuje na rozwój gospodarczy. Zgodnie z budującym w tym okresie swą pozycję neoliberalnym podejściem w ekonomii stwierdzono, że potrzebne jest ograniczenie administracji publicznej i ukierunkowanie jej działania na dostarczanie klientom administracji dobrej jakości usług w ramach akceptowalnych kosztów. To wymagało na nowo

przemyslenia i sformułowania celu działania każdej instytucji publicznej – stąd dziś mamy w naszej administracji strategię, z wizją i misją, plany operacyjne, wieloletnie budżety inwestycyjne i roczne zadaniowe oraz wiele innych nowoczesnych narzędzi zarządzania.

Zasady naczelne tego podejścia, zwanego od lat 80. XX wieku nowym zarządzaniem publicznym, a od pewnego czasu **menedżeryzmem w sektorze publicznym**, można scharakteryzować – za jednym z autorów⁴ – jako:

- wdrożenie zasad profesjonalnego zarządzania w sektorze publicznym z wykorzystaniem metod i technik z sektora prywatnego;
- nacisk na wyznaczanie jasnych celów, ustalanie wskaźników ich wykonania oraz standardy usług;
- nacisk na kontrolowanie wyników działań – czy cele zostały osiągnięte;
- podział dużych instytucji administracji publicznej na mniejsze o bardziej ściślejszej specjalizacji lub powoływanie zupełnie nowych instytucji („agencji”); instytucje te, zarządzane przez menedżerów wybranych w konkursie, będą lepiej realizowały częściowe zadania administracji centralnej lub lokalnej – przy zmniejszaniu skali bezpośredniego zaangażowania ministerstw lub urzędów władz lokalnych w bezpośrednie dostarczanie usług;
- wprowadzanie elementów konkurencji do działalności sektora publicznego lub wręcz prywatyzacja niektórych usług;
- zwiększenie dyscypliny w wykorzystaniu środków budżetowych i czasu pracy (ściśły pomiar i raportowanie w kontekście osiągania celów tych zadań, ewaluacja zrealizowanych działań pod kątem osiągania celów i efektywności finansowej).

Podejście to zrobiło ogromną karierę w wielu krajach świata, szczególnie wysoko rozwiniętych (USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia, państwa skandynawskie, Holandia i po części – choć bez odwoływania się do nazewnictwa – w pozostałych krajach UE), zaś w sposób częściowy jest dostrzegalne w części krajów Azji i Ameryki Południowej. Elementy tego podejścia są widoczne w działaniu polskiej administracji samorządowej od połowy lat 90., kiedy to zaczęły je promować niezależnie różne programy pomocowe – amerykański (USAID) i europejskie środki przedakcesyjne. Trzeba jednak podkreślić, że pierwsi wprowadzali je do praktyki działania lokalni liderzy samorządowi – nie czekając na programy pomocowe i wykorzystując nowe możliwości, a także przyznaną samorządom

⁴ Christopher Hood, *A Public Management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69.

terytorialnym niezależność i samodzielność. Dlatego wzorce zagraniczne od razu padały na podatny i już częściowo przygotowany grunt. W kolejnych latach metody te upowszechniły się tym bardziej, że większość instrumentarium NPM zostało przejęte przez Unię Europejską w ramach zarządzania projektami przez nią finansowanymi. Kiedy w Polsce rozpoczynaliśmy wreszcie (bez żadnych programów rządowych) wdrażanie metod NPM do praktyki zarządzania (późne lata 90. XX wieku i początek XXI wieku), na Zachodzie dojrzywała nowa faza tego reformatorskiego nurtu – zwana ogólnie **Public Governance**⁵.

To nowe podejście za punkt wyjścia przyjmowało krytykę ograniczeń dotychczasowego paradygmatu *New Public Management*. Tę ostatnią krytykowano za jednostronność i jednowymiarowość (wymiar ekonomiczny jako dominujący). *Public Governance* werbalnie odrzuca perspektywę technokratyzmu NPM i podkreśla konieczność poszukiwania rozwiązań uwzględniających perspektywę społeczeństwa obywatelskiego i społecznych potrzeb interesariuszy (już nie tylko klientów/odbiorców usług, ale szerzej). Pomimo krytyki nie mieliśmy do czynienia z odrzuceniem dotychczasowego podejścia, ale z jego twórczą kontynuacją. Choć znaczenie ścisłego pomiaru kosztów nie jest już dominującym zagadnieniem, to jednak jest nadal ważne, natomiast na czoło przesunął się element komunikacji z obywatelami – zwanymi tutaj interesariuszami – w celu zapewnienia im możliwości udziału w rządzeniu na poziomie lokalnym i centralnym. Jak to zwykle w historii rozwoju administracji publicznej (lub zarządzania publicznego – jak mówi inna szkoła) bywa, niedostatki i słabości poprzedniego podejścia dają początek nowemu. Nowe podejście nie odrzuca większości osiągnięć starego, a jedynie dodaje nowe narzędzia, aby radzić sobie ze zidentyfikowaną słabością. Ta systemowa słabość NPM to brak nacisku na partycypację obywateli, którzy zostali w tym podejściu sprowadzeni do roli klientów usług dostarczanych przez administrację⁶. I rzeczywiście – obywatele w bogatych państwach półkuli

⁵ Nie ma jednego dobrego tłumaczenia terminu *public governance* na język polski, podobnie jak jest wiele terminów w języku angielskim (*responsive governance*, *network governance*, *multilevel governance*, *new public service*, *new public governance*, a nawet *good governance* itp.). W warunkach polskich proponuje się m.in. termin „zarządzanie responsywne”, spopularyzowane w 9 rozdziale raportu „POLSKA 2030”, ale najbardziej przyjęło się w tej sytuacji używanie angielskiego terminu *public governance* – jako nazwy własnej.

⁶ Jest to pewne uproszczenie – bowiem nawet popularna biblia podejścia *New Public Management* – książka Davida Osborna i Teda Gaeblera „Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną” (1992) – wspomina o znaczeniu partycypacji nie tylko w ustalaniu zakresu i oczekiwanej jakości usług, ale także w zarządzaniu całą jednostką samorządu. Jednak w praktyce podejście NPM nie kładło szczególnego nacisku na ten ostatni aspekt, więc generalnie krytyka ta – w ujęciu przekrojowym – ma uzasadnienie.

północnej – choć co prawda są na ogół zadowoleni z usług i mają dość wysokie zaufanie do władz lokalnych, to jednak generalnie nie są zainteresowani osobistym udziałem w realnym „zarządzaniu publicznym”.

W warunkach polskich – znów bez fanfar i programów rządowych, które dostrzegałyby przetomowe znaczenie tego ruchu⁷ – uwzględniono na poziomie legislacyjnym i w praktycznych procedurach zarządzania wiele elementów *Public Governance* – głównie tłumacząc to koniecznością dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Chodzi tu np. o wymóg konsultowania decyzji środowiskowych i inwestycyjnych (pod rygorem niekwalifikowalności środków) oraz konsultowania dokumentów strategicznych na poziomie rządowym, regionalnym i lokalnym. Odbęto się to jakby na poziomie narzędziowym („tak teraz trzeba robić i już”), bez wskazania w polityce kolejnych rządów i chyba częściowo bez uświadamiania sobie po stronie elit politycznych i samorządowych, jak fundamentalne zmiany to wywoła w systemie zarządzania. Nawet przyjęcie kluczowych dla działania sfery publicznej ustaw: (2003) o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, gdzie wprowadzono obowiązek przygotowywania i konsultowania programów współpracy z władzami lokalnymi, a wcześniej (2001) o dostępie do informacji publicznej – nie wszędzie w kraju i nie od razu wywołało należytą refleksję. Tymczasem, w wyniku tych postanowień, sposób dochodzenia do decyzji publicznych zmienił się zasadniczo, i to już na stałe.

Gdzie zatem jest dzisiaj polska administracja samorządowa – czy bardziej na etapie tradycyjnego modelu administracji publicznej, czy bardziej w fazie menedżerskiego zarządzania, czy też już na etapie praktykowania zasad współzarządzania? Odpowiedź brzmi: na wszystkich naraz. Jeszcze nie dokończyliśmy budować gmachu tradycyjnej administracji – z silną etycznie i niezależną od polityki administracją różnych szczebli (casus służby cywilnej) i sprawnym systemem prawa, które może być skutecznie i szybko egzekwowane oraz spełnia swą rolę edukacyjną. Jednocześnie już naszpikowaliśmy administrację szeregiem nowoczesnych narzędzi zarządzania, z czego należałoby się cieszyć, gdyby nie to, że przynajmniej w części urzędów narzędzia te są przyjmowane bez zrozumienia, jak rzeczywiście mogą pomóc w procesie zarządzania, a już bardzo rzadko

⁷ Szczynym wyjątkiem jest raport „POLSKA 2030” (powstały 2009 roku, po 10 latach od pojawienia się zjawiska również w Polsce), gdzie w rozdziale 9 koncepcja *Public Governance* została opisana jako dominujące i aktualne podejście. Nawet i ten dokument ma charakter bardziej strategiczny niż wdrożeniowy. Pozostałe prace miały już charakter mniej lub bardziej naukowy i nie miały szans bezpośrednio wpływać na praktykę zarządzania. Chodzi o to, że liczne i pozytywne zmiany legislacyjne (jw.) nie były obudowane i przedstawione w formie dokumentów strategicznych rządu.

są używane w sposób zintegrowany, a więc taki, w którym ich działanie wspiera się wzajemnie i ściśle wspiera realizację strategii rozwoju gminy. I wreszcie od kilku lat powoli – nieco pod przymusem – otwieramy się na partycypację społeczną i udział podmiotów gospodarczych w podejmowaniu decyzji wraz z sektorem publicznym, czyli elementy modelu współzarządzania. W jakimś sensie nie jesteśmy osamotnieni w świecie – będąc w takim trój-rozkroku. Choć można się starać uogólniać stan tego procesu na poziomie kraju – mówiąc o proporcjach występowania cech tych trzech modeli – to istotniejsze wydaje się dostrzeżenie faktu, że tak jak różnią się w tym zakresie kolejne rządy, tak różnią się też poszczególne samorządy, i to się potrafi zmieniać z kadencji na kadencję, wraz z wyborem nowych władz. Często sąsiadujące z sobą gminy czy powiaty są różnie zarządzane – niektóre bardziej prezentują kulturę organizacyjną sztywnego modelu „biurokratycznego”, inne są bardziej otwarte na podejście menedżerskie i partycypacyjne, choć nie porzucają podstawowych elementów modelu tradycyjnego, bo po prostu nie pozwala im na to obowiązujące prawo.

Jednak kierunek zmian jest już jednoznacznie wytyczony. Dziś większość rządzących na poziomie lokalnym oraz część tych na poziomie centralnym już wie, że **nie ma odwrotu od modelu partycypacyjnego**. Praktyczny wymiar tego „współzarządzania” jest testowany na co dzień na wszystkich poziomach władzy publicznej w kraju, szczególnie w samorządach lokalnych – bo takie są oczekiwania społeczne, wspierane rosnącą świadomością praw obywatelskich. Jak zatem realizować ten model? Czy bardziej jako stały wysiłek z zakresu PR (choć i to ważne w czasach powszechnego dostępu do informacji oraz wynikających stąd oczekiwań społecznych)? Czy też jako zjawisko sięgające głębiej do podstaw systemu zarządzania – poprzez świadome podejmowanie działań, dzięki którym władze pozyskują informacje o potrzebach społecznych i oczekiwaniach, a zarazem opinie o wynikach swojego działania, oraz wykorzystują je do podejmowania decyzji, tak aby te oczekiwania i opinie maksymalnie uwzględniać, a czasami nawet wyprzedzać.

Dalszą konsekwencją musi być uznanie (bez względu na motywacje – ideowe czy praktyczne) przez władze samorządowe **znaczenia realnego partnerstwa różnych podmiotów** (publicznych, społecznych i prywatnych) w planowaniu i realizacji działań rozwojowych. Współczesna administracja musi się adaptować do wzrastającej kompleksowości relacji wewnętrznych i zewnętrznych państwa – tym bardziej w warunkach kryzysu i wzrastających napięć społecznych. To już nie sama administracja publiczna (odpowiednio – na poziomie państwowym,

regionalnym i lokalnym) podejmuje ostateczne decyzje, ale jest ona częścią procesu społeczno-ekonomicznego, w którym te decyzje są – poprzez spory i negocjacje – podejmowane i uwierzytelniane społecznie. W tym kontekście proces staje się wręcz ważniejszy niż treść decyzji – jakkolwiek obrazoburczo by to nie brzmiało. Rolą administracji publicznej w tych warunkach – jest doprowadzanie do tego, aby decyzje były jednak podejmowane i by miały oficjalną legitymizację. Ale to już nie sama administracja podejmuje kluczowe decyzje, choć na papierze jeszcze tak wygląda. Wkraczające do naszej rzeczywistości **zarządzanie sieciowe** (*network governance*) – oddające dobrze naturę tego procesu – odzwierciedla realny fakt, że wielu interesariuszy (społecznych, publicznych i prywatnych) – w ramach obowiązującego prawa – ustala wspólnie akceptowalne dla większości z nich rozstrzygnięcie. Jeśli tylko w tym procesie jeden z aktorów – administracja publiczna danego szczebla – niezmiennie kieruje się długookresowym interesem publicznym i dba o standardy przejrzystości tego procesu, to z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że podejmowane decyzje, mimo dużego zakresu niepewności i ryzyka, służą rozwojowi tej wspólnoty – regionalnej czy lokalnej.

Zasady profesjonalnego zarządzania w administracji samorządowej

Jakie cechy powinna posiadać profesjonalna administracja publiczna – żeby móc skutecznie realizować swe statutowe zadania? By rozstrzygnąć tę kwestię, warto odwołać się do uznanych systemów samooceny stanu zarządzania w administracji samorządowej. Najbardziej znane są narzędzia z zakresu Systemów Zarządzania Jakością: model doskonałości EFQM i CAF. Najdłuższą historię i najbardziej szczegółową metodę oceny ma model doskonałości organizacji EFQM⁸, przygotowany i promowany od 1988 r. przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością, która corocznie przyznaje Europejskie Nagrody Jakości – w wielu różnych kategoriach (w tym dla instytucji publicznych) i na trzech poziomach zaawansowania.

⁸ Model Doskonałości EFQM składa się z dziewięciu głównych kryteriów oceny. Pięć z nich określa się mianem „potencjału” (przywództwo, polityka i strategia, partnerstwo i zasoby, pracownicy, procesy), a cztery mianem „wyników” (relacje z klientami, społeczeństwem i pracownikami oraz kluczowe wyniki działalności). Kryteria „potencjału” oceniają działania podejmowane przez organizację, natomiast kryteria „wyników” oceniają jej osiągnięcia. Uzyskane „wyniki” są efektem działań ocenianych w kategoriach „potencjału”, zaś „potencjał” jest doskonalony przy wykorzystaniu informacji zwrotnych uzyskanych z pomiaru „wyników”. Model uznaje, że istnieje wiele sposobów podejścia do osiągnięcia trwałej doskonałości we wszystkich aspektach działalności. Opiera się na założeniu, iż: „Doskonałe rezultaty w zakresie wyników działalności, relacji z klientami, pracownikami i społeczeństwem są osiągane poprzez przywództwo będące siłą napędową dla polityki i strategii - która jest realizowana poprzez pracowników, partnerstwo i zasoby oraz procesy” [cytat ze strony internetowej polskiej organizacji partnerskiej EFQM].

Potwierdzeniem adekwatności tego systemu ocen do rzeczywistości – również sektora publicznego – jest fakt, że jedna z najlepiej zarządzanych jednostek samorządu w kraju – miasto Dzierżoniów⁹ już w roku 2004, w pięć lat po otrzymaniu pierwszego w Polsce certyfikatu ISO, też jako pierwsze w Polsce otrzymało wyróżnienie EFQM „Zaangażowanie w doskonalenie”. W 2007 roku Dzierżoniów otrzymał wyróżnienie drugiego stopnia EFQM „Uznanie za doskonalenie”, a obecnie przygotowuje się do udziału w finale Europejskiej Nagrody Jakości (ENJ). Co więcej – Dzierżoniów, podobnie jak Gliwice, które otrzymały wyróżnienie EFQM w roku 2005 – stara się z własnej inicjatywy budować sieci wymiany doświadczeń między podobnymi miastami, a więc nie tylko samodzielnie doskonalić swoje zarządzanie, ale i aktywnie pomagać innym w doskonaleniu się – uzyskując przy tym wewnętrzny efekt edukacyjny. Jest to niewątpliwie **nowocześnie rozumiana misja administracji publicznej**, która – aby pomóc sobie sama – przekracza granice swojej lokalności, organizując oddolnie duże projekty (grupy benchmarkingowe). Jeszcze niedawno byłoby to trudne do wyobrażenia, jako działania wykraczające poza typowe formy funkcjonowania administracji – a dziś jest rzeczywistością.

Utrudnieniem w szerokim stosowaniu i promowaniu podejścia EFQM jest pewna hermetyczność języka tego modelu, który jest uniwersalny dla sektora prywatnego, społecznego i publicznego, a przez to jest napisany językiem ogólnym i za każdym razem musi być interpretowany w odniesieniu do sytuacji administracji publicznej. Jego stosowanie zakłada zewnętrzną ocenę komisji międzynarodowych audytorów, za co jest pobierana opłata, pokrywająca koszty pracy audytorów. Fakt, że jej ponoszenie akceptują rady miast, dobrze świadczy o dojrzałości i wyobraźni członków tych rad. Pokazuje on zarazem, że nowoczesne zarządzanie to gra zespołowa – i wymaga przez cały czas budowania porozumienia wokół naczelných wartości.

Wobec faktu istnienia obiektywnych ograniczeń – po to, by podejście oparte na zasadach zarządzania jakością mogło się upowszechnić – w pierwszych latach nowego wieku powstała w kilku krajach UE uproszczona wersja modelu EFQM – lepiej dostosowana do wymogów administracji publicznej – znana jako CAF (*Common Assessment Framework*). Powieliła ona wymienione wyżej zasady modelu EFQM – ale już specyficznie, w odniesieniu do administracji publicznej.

⁹ Dowodem na to – obok danych statystycznych nt. rozwoju, wyników rankingów samorządowych – jest również fakt, że burmistrz Dzierżoniowa został wybrany w 2010 r. na trzecią kadencję w I turze, z wynikiem 67% poparcia wyborców.

Kolejna, trzecia już wersja rozwojowa CAF z roku 2008 jest rzeczywiście dobrze dostosowana do sytuacji polskiej administracji (rządowej i samorządowej) – od małej gminy do dużego ministerstwa. Spełnia ważną rolę edukacyjną i jednocześnie podaje przykłady, jak należy rozumieć kryteria samooceny. Na przestrzeni blisko 10 lat już kilkaset jednostek samorządu i administracji rządowej dokonało samooceny i przygotowało zadania doskonalące. Samoocenę według CAF stosuje także miasto Dzierżoniów jako uzupełniające narzędzie monitoringowe, bowiem ocena według EFQM jest oceną zewnętrzną – przeprowadzaną co kilka lat – wtedy, gdy miasto ubiega się o podwyższenie oceny.

Warto również, starając się sformułować **zasady profesjonalnego zarządzania w administracji samorządowej**, postulić się mniej znanym, a czysto polskim modelem samooceny zwanym „PRI” („Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego” jednostek samorządu terytorialnego). Został on przygotowany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na zamówienie MSWiA w latach 2001–2004¹⁰ w ramach projektu Banku Światowego (choć potem nie był promowany przez MSWiA, stąd jest nadal mało znany). W roku 2010 model PRI został uaktualniony przez MSAP we współpracy z ogólnokrajowymi organizacjami samorządowymi w ramach projektu POKL 5.2.

Tytułowe planowanie rozwoju instytucjonalnego (PRI) – można zdefiniować jako proces budowania zdolności instytucji do planowania i osiągania swych celów rozwojowych oraz ich mierzenia – poprzez doskonalenie kompetencji swojego personelu, doskonalenie struktur organizacyjnych i procedur oraz stosowanie nowoczesnych narzędzi zarządzania.

Istotnym wymiarem modelu PRI jest wymóg integracji poszczególnych wymiarów zarządzania – czyli skoordynowane stosowanie niezbędnych narzędzi zarządzania i świadome wykorzystanie efektu synergii podejmowanych działań, wsparte stałym monitoringiem i okresową ewaluacją stanu realizacji strategii. Wymóg integracji jest najlepiej widoczny przy omawianiu kwestii przywództwa i strategii. Zarządzanie zintegrowane respektuje rolę partnerstwa z innymi podmiotami i społecznością lokalną w realizacji celów strategicznych. Z uwagi na wyższą skuteczność zarządzania jednostką samorządu należy m.in. zadbać o integrację

¹⁰ Model PRI w wersji z roku 2004 został bardzo dobrze opisany w publikacji Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową – *Wzorowy urząd, czyli jak usprawniać administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki* (red. W. Misiąg), Warszawa 2005. W roku 2010 nastąpiła aktualizacja modelu polegająca m.in. na przystosowaniu do aktualnego stanu prawnego samorządów gminnych i powiatowych oraz szerszym wprowadzeniu elementów *Public Governance*.

posiadanych zasobów danych, najlepiej z wykorzystaniem platformy informatycznej zawierającej funkcjonalności systemu informacji geograficznej (GIS).

Model PRI¹¹ składa się z 5 obszarów zarządzania, w ramach których znajdują się kryteria zarządzania (nazwa tych elementów składowych każdego obszaru oddaje ich główną funkcję – służą do samooceny stanu rozwoju instytucjonalnego jednostki samorządu:

- **przywództwo i strategia** (obejmująca ocenę przywództwa i zarządzania strategicznego),
- **zarządzanie zasobami i procesami** (obejmujące zarządzanie finansami, mieniem jednostki samorządu, zarządzanie przestrzenią, technologiami informacyjnymi, zarządzanie procesami oraz projektami),
- **zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji** (ocena funkcji planowania i rekrutacji, motywowania, oceny i zawansowania, oraz doskonalenia zawodowego i wreszcie etyki),
- **partnerstwo** (ocena wymiaru komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego, partnerstwa publiczno-publicznego, współpracy z przedsiębiorcami i partnerstwa publiczno-prywatnego),
- **zarządzanie usługami publicznymi** (administracyjnymi, społecznymi i technicznymi oraz specyficzną usługą: wspierania rozwoju gospodarczego).

Konstruując te kryteria, autorzy starali się świadomie łączyć wymiar misyjny i merytoryczny zarządzania w danym zakresie. Szczegółowy opis modelu PRI zawiera wspomniana wyżej publikacja, dostępna również na stronach internetowych pod adresem **www.pri.msap.pl** – z którą warto się bliżej zapoznać.

Narzędzie to oferuje czytelną strukturę modelu profesjonalnej administracji samorządowej (w wersji *Public governance*) oraz jest najłatwiejsze z dostępnych – pod względem interpretacji wyników i w bezpośrednim stosowaniu, jako że zostało przygotowane dokładnie z myślą o sytuacji kompetencyjnej gminy i powiatu, a nie wszystkich możliwych instytucji administracji publicznej.

Z tych przyczyn posługuje się ono konsekwentnie słownictwem właściwym dla tych dwu rodzajów jednostek samorządu (są to dwie równoległe wersje). Model PRI automatycznie podpowiada, jaki jest stan modelowy w ramach danego

¹¹ Marcin Zawicki (red.), *Analiza instytucjonalna gminy: Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2010. Publikacja dostępna elektronicznie na www.pri.msap.pl – wersja uaktualniona w roku 2010.

kryterium (aspektu) zarządzania, w jakim stadium rozwoju w tym zakresie jest dany samorząd (wynik samooceny urzędu) oraz jakie narzędzia zarządzania powinno się stosować w tym właśnie momencie. W tym sensie model PRI jest narzędziowo lepiej przygotowany niż model CAF, który wymaga indywidualnej interpretacji wyników wyrażonych liczbowo i eksperckiego dobierania narzędzi¹².

Nie ma jednak sensu dowodzić, który z nich jest lepszy, a który gorszy – oba są bardzo dobre. Prawdziwy problem polega na tym, że prawdopodobnie nie więcej niż 10% wszystkich jednostek samorządu w kraju – raczej tylko tych najbardziej aktywnych – do tej pory wykonało samoocenę według jednej z tych metod i zaplanowało na tej podstawie niezbędne usprawnienia. Stoimy więc przed wyzwaniem, jak zachęcić pozostałe 90% jednostek samorządu w kraju do wykonania takiej samooceny, planowania usprawnień, a potem okresowego badania postępów w ich realizacji.

Jednym z wymiarów profesjonalizmu zarządzania w administracji samorządowej będzie zatem cykliczne stosowanie metod samooceny, planowanie działań usprawniających, wdrażanie ich, a następnie ocena postępów poprzedzająca sformułowanie kolejnego etapu usprawnień. Innym wymiarem będzie aspekt merytoryczny, oparty na stosowaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania i ocenie wyników ich stosowania. Na każde z tych kryteriów (oceny zarządzania) składa się umiejętność wykorzystywania szeregu narzędzi zarządzania. Jeśliby zabrakło koordynacji między nimi, to zamiast polepszenia funkcjonowania instytucji może nawet zaistnieć pogorszenie, albo co najmniej nie będzie oczekiwanego efektu. Dlatego też aspekt integracji różnych narzędzi zarządzania w taki sposób, aby ich stosowanie rzeczywiście wspomagało i przyspieszało realizację strategii, jest tak ważny i należy go podkreślać, jako jedną z podstawowych cech profesjonalnie zarządzanego samorządu.

Podsumowanie: Profesjonalizm a poczucie misji publicznej – w poszukiwaniu skutecznego przywództwa

Nie ma profesjonalizmu w działaniu publicznym bez elementu misji, która przekłada się na poczucie pełnienia służby publicznej. Oba wymiary – profesjonalny, rozumiany na sposób techniczno-merytoryczny, oraz misyjny – są nieodzowne i twórczo się przenikają.

¹² W tym kontekście należy zaznaczyć, że certyfikat jakości zarządzania serii ISO 9001, 14000 i 18000 nie są podobnymi do CAF modelami samooceny, ale konkretnymi specjalistycznymi narzędziami do standaryzacji zarządzania procesowego.

Z perspektywy ostatnich 20 lat rozwoju samorządu widać wyraźnie, że jednym z filarów profesjonalnego zarządzania w samorządzie staje się **efektywne przywództwo**, jako – być może najważniejszy dziś – czynnik sukcesu lub porażki (bądź zastoju – czyli także porażki). Funkcje przywódcze wyrażają się z jednej strony w mobilizowaniu pracowników samorządowych do wydajnej pracy, a z drugiej – we włączaniu partnerów zewnętrznych (innych jednostek samorządu, instytucji publicznych, podmiotów prywatnych, organizacji pozarządowych i społeczeństwa) w proces rozwoju gminy. Kim więc powinien być nowoczesny przywódca? Czy jest to tylko pewna umiejętność, zawód, czy też przywództwo dzisiaj staje się sztuką?

Nowoczesny przywódca traktuje rzeczywistość jak tworzywo, a nie źródło ograniczeń, musi myśleć o organizacji jako o systemie współzależnych elementów. Tak istotna dawniej władza formalna traci obecnie na znaczeniu: można bowiem być formalnym liderem, a nie być przywódcą. Głównym celem przywództwa jest dziś budowanie relacji między członkami organizacji, a nie konkurowanie o pełnię władzy – bowiem ta jest już, z definicji *public governance*, w wielu rękach. Przywódca powinien się pogodzić z faktem, że nie jest w stanie kontrolować całej organizacji – gdyż zazwyczaj kieruje wysoko wykwalifikowanymi pracownikami, których zdolności i wiedza co najmniej dorównują jego własnym. W zamian za to powinien zadbać, by współpracownicy znali, dzielili się, a wreszcie stosowali te same wartości i ten sam wspólny program oraz by mieli pole twórczej autonomii w swym działaniu. Nowoczesny przywódca powinien tworzyć warunki, aby jego współpracownicy (zastępcy, kierownicy wydziałów, samorządowych jednostek organizacyjnych, średnia kadra zarządzająca) stawiali się samodzielnie liderami swoich zespołów, a zarazem działali w ramach tych wartości i celów, które są wspólne dla całej jednostki samorządu. Powinna się tu realizować zasada: „twój sukces jest moim sukcesem”. W tak zaproponowanym ujęciu wyraża się autentyczna kultura przywództwa w organizacji, którą wspomaga zintegrowane podejście do zarządzania.

Przywódca – szczególnie w sektorze publicznym, w którym odczuwa się brak środków na adekwatną motywację finansową najlepszych – powinien motywować współpracowników perspektywą własnego rozwoju wynikającą z udanej realizacji misji własnej instytucji. W praktyce często polega to na tym, że trzeba wspomagać „zależnych” dotąd (nie w pełni samodzielnych) kierowników do stanu, w którym będą oni potrafili się „samo-motywować” i efektywnie przewodzić

swoim zespołom¹³ w środowisku pracy. Tak jak formalny lider w instytucji samorządowej powinien motywować kierowników średniego szczebla, aby pełnili rolę autentycznych liderów swoich zespołów, tak również samorząd powinien pełnić funkcję superlidera wobec niezależnych organizacji i instytucji, działających na terenie jednostki samorządu, tworząc dla nich możliwie najlepsze warunki rozwoju, kontaktując ich między sobą i wspierając. W tym sensie wszystkie wymiary profesjonalizacji samorządu mają szansę znaleźć swoje wypełnienie w skutecznym i nowocześnie rozumianym przywództwie w sektorze publicznym. Do jego zaistnienia wymiar misyjno-etyczny jest niezbędny, bowiem głównym narzędziem przywódcy jest budowanie zaufania wśród pracowników i między interesariuszami.

Organizacje, doskonaląc swoje działania, starają się zwykle realizować to przez optymalizowanie formalnych procedur i stosowanie nowych narzędzi (wymiar merytoryczno-techniczny). Jednak bez nieformalnego, ale rzeczywistego zaangażowania pracowników, będą one tylko jałowymi procedurami, które, choć wdrożone, wcale nie muszą zapewniać skutecznego zarządzania. Dlatego tak ważne jest, aby nie lekceważyć wymiaru misyjno-etycznego i dbać o wysoką kulturę organizacyjną, wspierającą etos służby publicznej. Przyszłe programy rządowe, doskonalące profesjonalizm zarządzania w administracji samorządowej, powinny kłaść nacisk na oba wymiary, i to w sposób systemowy, starając się jednocześnie zapewnić właściwe warunki zewnętrzne do działania samorządu terytorialnego.

¹³ Por. Leszek Wanat, Tomasz Potkański, *Effective leadership as one of the pillars of development of knowledge-based economy*, w: „Intercathedra” No 26/2010, Annual Scientific Bulletin of Plant-Economic Department of the European WT University Studies, Poznań, ISSN 1640–3622; s. 182–185.

Wyzwania infrastrukturalne rozwoju lokalnego

Istnienie wzajemnej zależności pomiędzy rozwojem infrastruktury a rozwojem społeczno-gospodarczym nie wymaga specjalnego uzasadnienia – infrastruktura jest produktem cywilizacji, bez którego współczesna cywilizacja nie może istnieć. Istotne jest jednak pytanie, czy rozwój infrastruktury wzmacnia, czy też hamuje rozwój społeczno-gospodarczy?

W celu uporządkowania rozważań konieczne jest zdefiniowanie infrastruktury. Zawężając jej pojęcie jedynie do zagadnień związanych z techniczną stroną gospodarki komunalnej, w obrębie infrastruktury można wymienić:

- drogownictwo i transport publiczny (zbiorowy),
- energetykę (sieci elektroenergetyczne, gazownicze i ciepłownicze),
- gospodarkę wodno-ściekową (wodociągi i kanalizację),
- gospodarkę odpadami,
- systemy telekomunikacyjne i teleinformatyczne,
- mieszkalnictwo (w szczególności zasoby komunalne).

Zagadnienie infrastruktury można rozpatrywać, uwzględniając cztery jej aspekty:

- społeczny (infrastruktura jako usługa publiczna – celowość jej realizacji),
- techniczny (infrastruktura jako system techniczny – możliwości i ograniczenia),
- ekonomiczny (koszty i korzyści),
- prawno-organizacyjny (instytucjonalny).

Stan infrastruktury

Wyposażenie miast w infrastrukturę z roku na rok staje się coraz lepsze, a w ostatnich latach nastąpiła kumulacja działań w tym zakresie. Jest to, przede wszystkim, wynikiem skierowania na rozwój infrastruktury dużego strumienia pieniędzy. Codziennym obrazem polskich miast są prace budowlane związane

* Instytut Rozwoju Miast w Krakowie

z przebudową systemów technicznych oraz systemu transportowego. Inwestycje w tym zakresie obejmują także działania w terenach przyległych, w szczególności dotyczy to uporządkowania składowania odpadów czy też budowy oczyszczalni ścieków¹.

Inwestycje mieszkaniowe to także codzienny element krajobrazu miejskiego². To z jednej strony remonty istniejącej substancji, w tym związane z procesami termomodernizacji i rewitalizacji, a z drugiej – budowa nowych zasobów. W odniesieniu do mieszkaniowych zasobów komunalnych mamy do czynienia z ich zmniejszaniem się na korzyść zasobów prywatnych. Generalnie nowych zasobów komunalnych jest niewiele, wykorzystuje się w niewielkim stopniu TBS-y i powstaje budownictwo socjalne (zwykle na peryferiach miast).

Ujmując w ten sposób zagadnienie infrastruktury, można stwierdzić, że jest coraz lepiej. Ale czy jest to tak oczywiste?

Infrastruktura techniczna – czym jest?

Warto się zastanowić nad tym, jak funkcjonuje i czym jest infrastruktura techniczna i transportowa, a także mieszkalnictwo.

➔ Aspekty: techniczny i społeczny

Na początek zajmijmy się infrastrukturą techniczną i transportową wraz z usługą przewozową transportem publicznym. Wszystkie wymienione systemy związane są z przemieszczaniem: osób, towarów i informacji, z miejsc, które określimy jako źródła, do miejsc, które nazwiemy celami.

Ponieważ mamy do czynienia z przemieszczaniem, można zauważyć, że systemy te wzajemnie się uzupełniają – można nawet zastępować jedne drugimi. Dotyczy to zarówno zamiany wewnątrz jednej branży, jak i pomiędzy branżami. Oczywiście jest, że system gazowniczy może w określonych sytuacjach nawet zastąpić system elektroenergetyczny czy też ciepłowniczy i nawzajem – mimo że za pomocą jednego z nich dostarczamy wprost łatwą do wykorzystania energię (elektroenergetyka), za pomocą drugiego – mniej uniwersalną energię (ciepło),

¹ Przykładem jest, w zakresie infrastruktury drogowej i technicznej, stały wzrost majątku (długość, ilość itp.) gmin i powiatów w całej Polsce, na podstawie: *Mienie gmin i powiatów w latach 2006–2008*, US we Wrocławiu, Warszawa 2009.

² Od początku 2010 roku odnotowuje się wzrost aktywności w budownictwie mieszkaniowym, na podstawie: *Budownictwo mieszkaniowe w okresie I–IX 2010*, Informacje bieżące, wyniki wstępne, GUS, Warszawa, październik 2010.

a trzeciego – nośnik energii (gaz). Nieco mniej zauważalne jest to, że substytutem tych systemów jest transport kolejowy i samochodowy węgla (innych, podobnych nośników energii). Idąc dalej, wodociąg i kanalizację można zastąpić transportem samochodowym (beczkowozy i pojazdy asenizacyjne).

Kolejną zdobyczą cywilizacji stała się możliwość zastąpienia materialnych nośników informacji ich odpowiednikami telekomunikacyjnymi i teleinformatycznymi (np. list można zastąpić rozmową, ale także sms-em czy e-mailem). Postęp pozwala wręcz na świadczenie pracy na odległość, także w zakresie usług (np. administracyjnych) czy też edukacji (e-learning); możliwość ta staje się substytutem transportu osób.

Istotne jest, że substytucja, zdolność zastępowania jednych systemów technicznych drugimi, pozwala na szersze spojrzenie na rozwój tych systemów, próbę integracji polityk rozwojowych. Należy przy tym pamiętać, że ze względu na niezawodność i bezpieczne funkcjonowanie systemów technicznych, istnienie równoległe systemów, ich dywersyfikacja jest pożądana.

Tu dochodzimy do aspektu społecznego funkcjonowania infrastruktury technicznej i transportowej. Usługi, do których poprzez te systemy ma dostęp społeczeństwo, mają charakter dóbr publicznych (może z wyjątkiem części usług telekomunikacyjnych i teleinformatycznych). Co to oznacza? W uproszczeniu są to dobra:

- w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich, wszyscy z nich korzystamy,
- od których oczekujemy określonej jakości, niezależnie od liczby korzystających z nich chcemy mieć takie same prawa, a każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych³.

Możliwość substytucji systemów sprawia, że dostarczanie określonych usług, zaspokajanie potrzeb społecznych jest konieczne, ale sposób realizacji tego zadania może być różny. Niezależnie od sposobu, każdy musi się przemieszczać i musi przemieszczać określone towary (np. żywność), każdy musi mieć dostęp do wody, od każdego należy odebrać ścieki i odpady stałe itp., ale sposób, techniczne i organizacyjne środki, jakich w tym celu użyjemy, mogą być różne (np. wodociąg, kanalizacja czy beczkowóz). W opozycji do tego jest prawo swobodnego

³ Na podstawie: Paul Samuelson, William Nordhaus, *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

wyboru obywatela, klienta, a także jego aspiracje odnośnie realizacji usługi (np. preferowanie samochodu osobowego jako środka transportu, kontaktu osobistego zamiast rozmowy telefonicznej). Zagadnienie to jest przedmiotem polityki rozwoju, w której do władzy publicznej, ale stosującej zasadę partycypacji społecznej, należy podejmowanie decyzji w tym zakresie.

Nieco innym problemem jest mieszkalnictwo, w tym zakresie można wskazać trzy zagadnienia:

- przygotowanie i utrzymanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe (powrót do problemu infrastruktury technicznej i transportowej),
- budownictwo socjalne (dla ubogich), zarówno w zakresie remontów, przebudowy, jak i budowy (zagadnienie ma charakter prawno-organizacyjny i ekonomiczny),
- opieka socjalna (np. dopłaty do czynszów) zagadnienie to wykracza poza temat niniejszego opracowania).

➔ **Aspekty: prawno-organizacyjny i ekonomiczny**

Substytucja systemów, która wydaje się możliwa ze względów technicznych, a nawet społecznych, komplikuje się w momencie, gdy zajmujemy się aspektem prawno-organizacyjnym czy też ekonomicznym.

Pomimo zapisu w ustawie o samorządzie gminnym, sugerującego, że zadania te należą do gmin⁴, rzeczywistość jest zdecydowanie bardziej złożona.

Prawne rozwiązania podzieliły kompetencje w zakresie drogownictwa i transportu zbiorowego pomiędzy samorządy gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz administrację rządową⁵. Rozwiązania ekonomiczne wskazują ponadto, że część dróg (i obiektów drogowych) można finansować z opłat pobieranych bezpośrednio od klientów (właścicieli pojazdów i kierujących pojazdami), a część finansowana jest pośrednio – z wpływów podatkowych⁶. Komunikacja publiczna w zasadzie powinna sfinansować się z opłat pobieranych bezpośrednio od klientów

⁴ Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 (tekst jednolity) z późniejszymi zmianami.

⁵ Art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2007 r. Nr 192, poz. 115 (tekst jednolity) z późniejszymi zmianami.

⁶ Art. 13 ustawy o drogach publicznych oraz ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 (tekst jednolity) z późniejszymi zmianami.

(pasażerów), odstępstwo od tej zasady dotyczy jedynie aspektu społecznego – utrzymania nierentownych połączeń⁷.

Pozostałe systemy infrastrukturalne (wodociągi, kanalizacja, gospodarka odpadami, energetyka, telekomunikacja i teleinformatyka) winny być realizowane i utrzymywane zgodnie z rachunkiem ekonomicznym – z opłat pobieranych bezpośrednio od klientów⁸. Wyjątki w tym zakresie obejmują przede wszystkim, wymagające dużych nakładów, zaległości z przeszłości oraz zadania związane z ochroną środowiska (oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, zakłady utylizacji odpadów, obiekty i urządzenia do produkcji tzw. czystej energii). Wyjątkiem jest także dostęp do szerokopasmowego Internetu, jako elementu wspierania nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki.

Uwarunkowania prawne i ekonomiczne oraz dotychczasowy sposób zorganizowania realizacji tych zadań powodują, że realizowane są one przede wszystkim przez samodzielne publiczne, publiczno-prywatne i prywatne podmioty gospodarcze; wyjątkiem są drogi publiczne. Czynnikiem spajającym te systemy w jedną całość, także z uwzględnieniem gospodarki mieszkaniowej, jest system planowania przestrzennego. Niestety w tym względzie zarysowała się tendencja do rozbijania jednolitości planowania przestrzennego poprzez tzw. spec-ustawy wyłączające z systemu planowania przestrzennego znaczną część inwestycji infrastrukturalnych i transportowych:

- autostrady, a także płatne drogi ekspresowe⁹,
- pozostałe drogi publiczne¹⁰,
- linie kolejowe¹¹,
- obiekty realizowane w związku z EURO 2012¹²,

⁷ Art. 1 ust. 1 i art. 11 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe, Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 (tekst jednolity) z późniejszymi zmianami.

⁸ Art. 2, 6 i 20 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, tekst jednolity z późniejszymi zmianami, art. 4 i dalsze ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, tekst jednolity z późniejszymi zmianami, art. 10 i dalsze ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późniejszymi zmianami.

⁹ Art. 25 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

¹⁰ Art. 11 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późniejszymi zmianami.

¹¹ Art. 9ad ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, tekst jednolity z późniejszymi zmianami.

¹² Art. 25 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz. U. Nr 173, poz. 1219 z późniejszymi zmianami.

- sieci szerokopasmowe (Internet)¹³,
- lotniska użytku publicznego¹⁴.

Lista wyjątków nie jest zamknięta, kolejny niezwiązany wprost, a jedynie częściowo z omawianym zagadnieniem dotyczy budowli przeciwpowodziowych¹⁵. Można się spodziewać, że pojawi się potrzeba podobnego rozwiązania dla sieci energetycznych. A co dalej?

Infrastruktura – bariery i możliwości

Aspekt techniczny systemów infrastruktury technicznej i transportowej to także określone parametry techniczne i technologiczne. Generalnie można wskazać dwa podejścia do budowy i organizacji systemów sieciowych, zgodnie z którymi traktuje się je jako:

- systemy silnie zhierarchizowane, podzielone na sieci podstawowe i obsługujące,
- sieci w układach rozproszonych (komórkowych) – dotyczy to przede wszystkim obsługi lokalnej wybranych obszarów.

Sieci zhierarchizowane związane są przede wszystkim z nierównowagą pomiędzy liczbą i rozmieszczeniem przestrzennym źródeł i celów przemieszczeń oraz dużym zróżnicowaniem wynikającej z tego wielkości strumienia przemieszczanych osób, towarów i informacji na poszczególnych odcinkach sieci. Na przykład sieć wodociągowa może mieć jedno źródło poboru wody, ale zawsze ma wiele punktów, do których woda jest dostarczana. Będzie więc systemem silnie zhierarchizowanym z układem magistralnym, obsługującym i przyłączy. Zdecydowanie inne mogą być systemy telekomunikacyjne i teledystrybucyjne, gdzie nadawców i odbiorców informacji jest wielu i są oni rozrzucone na pewnej przestrzeni. Taka sieć może mieć charakter rozproszony – Internet, telefonia komórkowa.

Wielkość strumienia przemieszczanych osób, towarów i informacji, związana także z rytmem cywilizacji (dobowy, tygodniowy, sezonowy), oraz typ sieci (hierarchiczna, rozproszona, mieszana) wpływa na przyjmowane parametry techniczne poszczególnych jej elementów, także w kontekście ich niezawodności

¹³ Art. 46 i 49 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz. U. Nr 106, poz. 675 z późniejszymi zmianami.

¹⁴ Art. 19 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz. U. Nr 42, poz. 340 z późniejszymi zmianami.

¹⁵ Art. 13 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, Dz. U. Nr 143, poz. 963.

oraz akceptowalności minimalnych parametrów użytkowych (np. czas dojazdu z domu do pracy).

Wynika z tego, że podstawowym warunkiem mającym znaczenie przy realizacji i utrzymaniu tych systemów jest dobra (dobrze zorganizowana) gospodarka przestrzenna, a także planowanie przestrzenne. Niedoskonałości tego systemu, także prawne, mogą spowodować (i powodują) chaotyczny rozwój systemów transportowych i infrastrukturalnych, a co za tym idzie – problemy związane z gospodarką mieszkaniową.

Mimo że realizujemy ostatnio dużo inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej, to patrząc na problemy z jej użytkowaniem (korki na drogach, niski poziom bezpieczeństwa, straty czasu czy też długość procedur i procesów inwestycyjnych związana z podłączeniem się do sieci energetycznych, wodno-kanalizacyjnych itp.), trudno jest mówić o zadowalającym stanie w tym zakresie. Jest to przede wszystkim związane z przestrzennym aspektem tych systemów – chaos przestrzenny powoduje, że powstają elementy infrastruktury przewymiarowane (drogie, o niskim poziomie wykorzystania) oraz że mamy dużo elementów systemu o zbyt niskich parametrach (tanie w sensie inwestycyjnym, ale niespełniające pożądanych parametrów użytkowych). Dodatkowym elementem jest zagadnienie intensywności wykorzystania przestrzeni – zabudowy rozproszonej i rozpyływania się miast.

Sytuacja prawna w tym zakresie także sprzyja nieracjonalności rozwiązań. Mnogość podmiotów zarządzających systemami – w tym planujących te systemy – przy równoczesnym osłabieniu pozycji podstawowego gospodarza przestrzeni (gminy) powoduje, że działania stają się okazjonalne – realizujemy określone inwestycje, bo musimy, bo już jest źle. Realizacja ma charakter punktowy, oderwany od zagadnień sieciowych i rzeczywistych potrzeb wynikających z wypełniania się przestrzeni (generatorów potrzeb). Dodatkowo mamy do czynienia z niekorzystnym zjawiskiem społecznym – wymuszania określonych realizacji; sukcesem jest to, że „moja” inwestycja jest realizowana, bo chaos odbiera racjonalne argumenty w procesie decyzyjnym.

Należy także wspomnieć, że:

- proces realizacji jest nieskoordynowany, kumulacja działań np. w drogownictwie powoduje ogromne straty czasu, nadmierne zużycie paliwa i emisję zanieczyszczeń, zdarza się, że po realizacji nawierzchni drogowej robimy ją, bo trzeba zrealizować „zapomniany” element infrastruktury,

- jakość robót jest niska – pośpiech, realizacja równoczesna wielu inwestycji, bo są pieniądze, sprzyjają obniżeniu jakości prac, konieczności dokonywania poprawek i nieuzasadnionemu wzrostowi kosztów,
- obniżony jest poziom niezawodności systemów, ich wrażliwości na sytuacje wyjątkowe (np. jeden wypadek drogowy paraliżuje całe miasto, jedna awaria systemu wodociągowego odcina setki ludzi od źródła wody).

Wnioski na przyszłość

Podstawowym zaleceniem na przyszłość jest uporządkowanie i, w miarę możliwości, uproszczenie procedur i procesów planowania infrastruktury i zarządzania nią.

➔ Przywrócenie odpowiedniej rangi planowaniu przestrzennemu

W ciągu ostatnich kilkunastu lat system gospodarowania przestrzenią, w tym planowania przestrzennego, stał się ofiarą zagadnienia nazwanego inwestorskim torem przeszkód. Uporządkowane inwestowanie postawiono w opozycji do „szybkiego i łatwego”, stawiając tezę, że to system planowania blokuje inwestycje, szczególnie w sytuacji braku planów miejscowych i powolnego ich przygotowywania. Namiastką planowania stały się decyzje o warunkach zabudowy, które – zamiast poprawić sytuację – zwiększyły chaos przestrzenny. W konsekwencji spowodowało to odejście od systemowego, sieciowego myślenia o infrastrukturze transportowej i technicznej (planowe rozmieszczenie źródeł i celów) na korzyść możliwie najprostszego podłączania się – bez zachowania zasad hierarchii i racjonalnego wykorzystania zdolności transportowych i przesyłowych.

➔ Zwrócenie uwagi na merytoryczny aspekt planowania

Planowanie przestrzenne¹⁶ winno uwzględniać, między innymi:

1. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
2. walory architektoniczne i krajobrazowe,
3. wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,
4. wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,

¹⁶ Art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami.

5. wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych,
6. walory ekonomiczne przestrzeni,
7. prawo własności,
8. potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Przejawem takiego podejścia winno być myślenie o przestrzeni jako całości, wraz z niezbędnym jej wyposażeniem, które powinno zastąpić formalno-prawny, literalny sposób podejścia do procedury planowania i treści planów miejscowych. Nie negując formalnych wymogów, można zauważyć, że ich spełnienie staje się kluczem do skutecznego planowania, przez co zapomina się o takich sprawach, jak:

- racjonalność rozwoju przestrzennego, powstrzymanie rozpraszania zabudowy,
- systemowe podejście do planowania z zachowaniem koniecznej hierarchii elementów sieci transportowych i infrastrukturalnych wraz z określeniem kolejności ich realizacji,
- zwrócenie uwagi na sprawność i bezpieczeństwo funkcjonowania tych systemów,
- uwzględnienie zagadnienia kosztów ich realizacji i funkcjonowania.

➔ **Uproszczenie procedur planistycznych**

Jak już wspomniano powyżej, system planistyczny został rozbudowany w sensie formalnym, przez co gubi się jego walory merytoryczne. Obserwujemy tendencję do komplikowania planowania (np. wprowadzoną poprzez przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku¹⁷). Następnie, wyrażając zdziwienie, że to nie działa, w sytuacji potrzeb koniunkturalnych i jednostkowych tworzy się odstępstwa (opisane wcześniej) od tego systemu. Buduje się więc, wykorzystując decyzje o warunkach zabudowy czy też decyzje o lokalizacji (realizacji) wybranych inwestycji. Wręcz, ażeby przyspieszyć budowanie, powstają propozycje o budowaniu na zgłoszenie, a nie na podstawie pozwolenia na budowę.

Efektom jest nie tylko wspomniany chaos przestrzenny, ale także możliwość pomijania istotnych zagadnień w procedurach budowlanych (np. problem sąsiedztwa). A przecież to dobry plan zagospodarowania przestrzennego daje

¹⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późniejszymi zmianami.

możliwość całościowego spojrzenia na rozwój, przez co pozwala na rozwiązanie wielu problemów w fazie planowania, a nie projektowania i budowy. Tyle że planowanie musi być skuteczne (możliwie proste).

.....> **Wzmocnienie koordynacyjnej roli gospodarza przestrzeni**

Na tle opisanym powyżej rysuje się konieczność wzmocnienia roli gospodarza przestrzeni na poziomie lokalnym (gminy, miasta). Zwiększenie możliwości koordynacji działań zarządców i operatorów sieci, racjonalna w miarę możliwości ochrona dóbr kultury i środowiska, oparta o wzajemne konsultacje i wspólne planowanie, a nie władcze decyzje organów uzgadniających, wydają się najbardziej racjonalną drogą do realizacji tego postulatu.

.....> **Wzmocnienie instytucjonalne gospodarza przestrzeni**

Ażebym gospodarz przestrzeni dobrze nią zarządzał, koniecznością jest instytucjonalne wzmocnienie go w tym zakresie. Wydaje się, że nacisk należy położyć na umiejętność planowania zintegrowanego. Na poziomie lokalnym to strategiczne planowanie w przestrzeni (konkretna inwestycja to konkretna lokalizacja) połączone z planowaniem finansowym. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* nie sprawdziło się w roli podstawowego dokumentu rozwojowego gminy, ale jest to wynikiem braku potencjału instytucjonalnego. Gminy mają dokumenty o nazwie *Studium...*, ale nie zawsze w pełni rozumieją jego rolę (nie ułatwia tego regulacja zawarta w ustawie o planowaniu).

Wzmocnienie instytucjonalne winno objąć wykształcenie kadr, które sprawnie połączą planowanie społeczno-gospodarcze z przestrzennym (*Studium*) oraz finansowym (wieloletnia prognoza finansowa) w kontekście nie tylko wydatkowym (planowanie inwestycji), ale także dochodowym (wzmocnienie bazy podatkowej). Elementem takiego planowania winno być planowanie infrastruktury technicznej i transportowej połączone z racjonalnym wykorzystaniem przestrzeni (rozmieszczenie aktywności – produkcji, mieszkań itp. jako źródeł i celów przemieszczeń i przesyłu mediów).

.....> **Stworzenie możliwości realnego edukowania społeczności lokalnych**

Jednym z elementów zagrażających systemowemu i zintegrowanemu planowaniu jest wzmocnianie prawa do partycypacji lokalnych społeczności w podejmowaniu decyzji, bez równoczesnej edukacji na temat planowania, w tym zagadnień ekonomicznych i technicznych związanych z planowaniem systemów

transportowych i infrastrukturalnych. Oczywiście nie chodzi o zastąpienie planistów i inżynierów przez ogół mieszkańców, ale edukacja taka pozwoli na realną i merytoryczną dyskusję pomiędzy nimi.

Wydaje się, że kolejnym elementem wiedzy o społeczeństwie, po wprowadzeniu elementów wiedzy i umiejętności z zakresu przedsiębiorczości (interes indywidualny, konkutowanie), powinna być wiedza o mechanizmach rozwoju społecznego, szczególnie lokalnego (interes społeczny, współdziałanie, także w kontekście gospodarki przestrzennej oraz wyposażenia transportowego i infrastrukturalnego tej przestrzeni).

→ **Uporządkowanie gospodarki nieruchomościami**

Groźną cechą polskiego gospodarowania przestrzenią jest realizacja własnych zamierzeń rozwojowych (inwestowanie, budowa domu) na posiadanej już nieruchomości lub kupionej możliwie najtaniej. Sprzyja temu nie tylko system planistyczny, a właściwie jego wady (decyzje o warunkach zabudowy), ale także nieprzewidywalność i nieracjonalność zachowań rynku nieruchomości. Wywołuje to, opisane powyżej, negatywne skutki dla systemów transportowych i infrastrukturalnych.

Ostatnim wnioskiem jest więc postulat uporządkowania gospodarki nieruchomościami, wprowadzenia mechanizmów ekonomicznych (podatek od wartości, produktywności nieruchomości), usprawnienia obrotu nieruchomościami (zwiększenia możliwości zamiany lub pozyskania nieruchomości na cele inwestycyjne w poprawnej przestrzennej lokalizacji) zamiast stosowania rozwiązań specjalnych (typu przewłaszczenie z mocy decyzji lokalizacyjnej).

Wyzwania samorządowej polityki kulturalnej

Ze względu na zakres kompetencji polityka kulturalna jest, a na pewno powinna być, prowadzona we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, na wszystkich poziomach zarządzania terytorialnego. Badania pokazują znaczące zróżnicowanie w podejściu do kultury zarówno w zależności od wielkości jednostki samorządowej, jak i jej rangi, położenia w przestrzeni kraju, a także stopnia urbanizacji. Trudno więc mówić, w okresie ostatnich kilkunastu lat, o uniwersalnych prawidłowościach samorządowej polityki kulturalnej w Polsce. Niemniej długoletnie badania własne, a także uczestniczenie w badaniach prowadzonych przez organizacje samorządowe, zwłaszcza Związek Miast Polskich, dostarczają obserwacji, które skłaniają do próby generalizacji, w odniesieniu do wyzwań samorządowej polityki kulturalnej.

Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w zakresie działalności kulturalnej a oczekiwania mieszkańców

Zakres polityki jednostek samorządu terytorialnego pokrywa się z posiadanymi kompetencjami w obszarze określonych usług publicznych. Jest to oczywiste, ale jednocześnie, z punktu widzenia mieszkańca dużego miasta – absurdalne. Jest mu bowiem obojętne, w czyich kompetencjach pozostaje określona jednostka czy rodzaj usług kultury. To, co jest istotne dla mieszkańca, to atrakcyjna, różnorodna, komplementarna – i w pewnym sensie stała - oferta wysokiej jakości usług. Pokrywanie się wydarzeń, konkurowanie ze sobą instytucji i imprez, uniemożliwiające uczestnictwo w atrakcyjnych wydarzeniach, jest niezrozumiałe. Z kolei z punktu widzenia mieszkańców mniejszych miejscowości niemożność uczestniczenia w takich wydarzeniach – z różnego powodu, np. braku informacji – bo są one organizowane przez inną gminę, jest czynnikiem wykluczania z możliwości wyboru i rozwoju.

* Uniwersytet Jagielloński, Instytut Spraw Publicznych

Kultura w relacji do innych sektorów

W przeciągu ostatnich kilkunastu lat bardzo zmienił się sposób podejścia do kultury w samorządach. Kultura coraz bardziej staje się towarem. To jest widoczne głównie w strategiach wielkomiejskich, w których sektor ten jest traktowany jako czynnik rozwoju gospodarczego, zwłaszcza rozwoju turystyki kulturowej – związanej najczęściej z unikatowością i wartością historyczną dziedzictwa kulturowego. Czasem także wyraża się to poprzez rozwój oferty festiwalowej, co owocuje kreowaniem „przemysłu festiwalowego”. Przy przemyślanej i konsekwentnej polityce w tym zakresie, a także dbałości o wysoką jakość i różnorodność oferty, mamy sytuację budowania marki miasta jako kreatywnego centrum kultury współczesnej. Różnorodność i dostępność wydarzeń kulturalnych jest czynnikiem budowania wysokiej jakości środowiska zamieszkiwania. Jest też wyznacznikiem metropolitalności, skupia bowiem twórców, a także odbiorców z różnych kręgów kulturowych, porozumiewających się globalnym językiem muzyki, tańca, sztuk plastycznych czy audiowizualnych.

Warto poświęcić nieco uwagi generalnemu sposobowi podejścia do kultury, widocznemu zwłaszcza w strategiach regionalnych. W ciągu kilkunastu lat nastąpiło wyraźne nasilenie świadomości zróżnicowanej roli kultury w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych. Dostyc powszechne stało się w jednostkach samorządu terytorialnego artykułowanie jej wartości ekonomicznych, symbolicznych, integracyjnych. Zaskakuje jednak podejście do kultury współczesnej. Nie spotkałam zapisów, które świadczyłyby o świadomości znaczenia wsparcia rozwoju kultury współczesnej dla kreowania postaw, budowania kapitału społecznego, jako bazy zmian społecznych i kulturowych.

Teatralizacja sektora kultury

Sektor kultury, jak chyba żaden inny, jest sceną swoistej gry, która ma miejsce w różnych skalach przestrzennych. Przykładem takiej gry w skali ogólnopolskiej był ostatni kongres kultury, którego główne przesłanie można streścić jako konieczność zwiększenia publicznego finansowania kultury. Wspólną cechą tych „spektakli” są nieustające dyskusje i wzajemne oskarżenia na linii twórcy-organizatorzy kultury, przy jednoczesnym unikaniu przez zainteresowanych zasadniczego pytania – czego społeczeństwo oczekuje od kultury? Obie strony udają, że nie rozumieją wzajemnie istoty swojej działalności. Jest to swoisty teatr, w którym – jak się wydaje – nie chodzi o znalezienie rozwiązania, tylko o grę. Tak zwani ludzie kultury żądają więcej pieniędzy publicznych na

kulturę. Organizatorzy (na wszystkich poziomach zarządzania) utrzymują, że nie mogą przeznaczyć większych środków na ten cel. Twórcy czują się niedocenieni, niezrozumiani i są ciągle obrażeni. Samorządowi organizatorzy w odpowiedzi proponują różne miary efektywności działalności publicznych instytucji kultury – np. co 5 lat poddanie się członków regionalnej orkiestry sprawdzianowi umiejętności potwierdzających ich mistrzostwo muzyczne. Oczywiście artyści oceniają wszystkie te pomysły rodem z zarządzania – najczęściej jako przejaw barbarzyństwa.

Spółeczna odpowiedzialność twórców, organizatorów i animatorów kultury

Kolejne pole gry jest związane z ignorowaniem lub wręcz deprecjonowaniem przez artystów oczekiwań i potrzeb kulturalnych obywateli, i tym samym wypychanie ich w objęcia substandardowej kultury popularnej. Dlaczego twórcy nie dbają o rozwój wrażliwości artystycznej swoich przyszłych donatorów i odbiorców? Dlaczego albo się na nich obrażają, albo decydują na schlebianie ich niskim gustom? Ludzie o tak swoistej wrażliwości nie mogą nie zauważać, jak od lat postępuje rozdział między ofertą instytucji artystycznych a przygotowaniem społeczeństwa do uczestnictwa w kulturze, a zwłaszcza we współczesnych formach ekspresji twórczej.

Gwałtownie wzrosło w społecznościach lokalnych i regionalnych zapotrzebowanie na społecznie odpowiedzialnych twórców i animatorów kultury. Jest to szczególnie widoczne w dużych miastach, w których ograniczane są wydatki na rozwój działalności związanej z upowszechnianiem kultury, a zwłaszcza edukacji kulturalnej. W rezultacie maleje częstotliwość korzystania z oferty miejskich centrów, ośrodków, domów kultury, a także bibliotek. Gros wydatków pochłaniają: zarządzanie kulturą, instytucje artystyczne oraz wydarzenia kulturalne typu festiwale i imprezy masowe¹. Pomimo zwiększanych nakładów liczba osób uczestniczących w ofercie instytucji artystycznych utrzymuje się od lat na zbliżonym poziomie.

¹ W jednym z dużych miast uproszczona struktura całkowitych planowanych wydatków budżetu miasta na kulturę (uwzględniająca też młodzieżowe domy kultury ujęte w budżecie oświaty) przedstawiała się w 2010 r. następująco: domy, ośrodki, centra i kluby kultury (12% + 9% – młodzieżowe domy kultury), biblioteki (6%), instytucje artystyczne (14%), muzea oraz ochrona dziedzictwa kulturowego (12%), wyodrębniona pozycja – festiwale (16%), zarządzanie kulturą (31%). Nietrudno zauważyć dyspreferencje dla podstawowych usług kultury.

Najbardziej widoczne tendencje w funkcjonowaniu instytucji kultury organizowanych przez samorządy miast w latach 2000–2008

Badania Systemu Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich pokazują, od początku zbierania danych, rosnącą rolę stałych form działalności miejskich domów, ośrodków, centrów i klubów kultury, co wydaje się świadczyć o coraz większym docenianiu ich roli związanej z upowszechnianiem kultury. W mniejszych miastach, instytucje te są ważnymi ośrodkami kulturotwórczymi – obok typowych form działalności często prowadzą także biblioteki, galerie, muzea i kina. W tych miastach notują też one największą skalę społecznego oddziaływania². Ten rodzaj usług najbardziej wspierają samorządy miast we wschodniej części kraju, a korzystają z nich w największym stopniu mieszkańcy miast Polski południowej.

Najczęściej występującą instytucją kultury w miastach są biblioteki, których usługi ulegają silnym przekształceniom. Polegają one z jednej strony na doskonaleniu klasycznych usług, z drugiej zaś na coraz częstszym podejmowaniu aktywności typowych dla domów kultury. Generalnie jednak, pomimo stabilnego finansowania, od 2005 roku przyzwoitego poziomu odnawiania zbiorów, postępującej informatyzacji, stałego wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń, spadają wskaźniki efektywności polityki miast wobec tych instytucji – szybko rośnie kosztochłonność usług i maleje skala ich społecznego oddziaływania. Największy wpływ na środowisko lokalne wywierały biblioteki w miastach województw centralnej części kraju.

Przekształceniu ulega też działalność miejskich muzeów. Organizują mniej, ale za to lepiej finansowanych i bardziej atrakcyjnych wystaw, przyciągających więcej zwiedzających, rozwijają też aktywność w zakresie lekcji muzealnych. Rośnie skala ich społecznego oddziaływania – najwyższa w miastach wschodniej Polski oraz w miastach 20–50-tysięcznych.

Teatry są najstabiliej wspieraną spośród wszystkich miejskich instytucji kultury; wypracowują przeciętnie około 25% swoich przychodów. Ostatnie lata przyniosły wzrost nakładów na jedno przedstawienie i wzrost aktywności artystycznej, co zaowocowało wzrostem liczby widzów i znaczącym zwiększeniem skali społecznego oddziaływania miejskich teatrów – najwyższej w miastach południowej Polski.

² Skala społecznego oddziaływania mierzona jest liczbą użytkowników usług instytucji kultury, w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców.

Miasta najrzadziej są organizatorami instytucji muzycznych i wyraźnie mają kłopoty z organizacją tego typu działalności kulturalnej – wzrostowi finansowania towarzyszy zmniejszanie zatrudnienia, zmniejszanie liczby koncertów. Skala społecznego oddziaływania utrzymuje się na podobnym poziomie – najwyższym w miastach 50–100-tysięcznych oraz w miastach północno-zachodniej Polski, co wydaje się świadczyć o stabilnym rynku odbiorców usług.

Najbardziej niestabilna wydaje się polityka miast wobec centrów sztuki. Jedy-
nym stałym parametrem jest duża dynamika wzrostu wynagrodzeń w tej grupie
instytucji miejskich. Wyraźnie widać brak pomysłów na wsparcie rozwoju sztuk
plastycznych. Skala społecznego oddziaływania oscyluje pomiędzy 150 a 200
osobami na tysiąc mieszkańców – najwyższa jest w miastach 20–50-tysięcznych
oraz w miastach województw południowej Polski.

Polityka kulturalna a postawy obywatelskie

Warte szczególnego podkreślenia są wyzwania związane z rolą samorządowe-
go sektora kultury w budowaniu kapitału kulturowego oraz kapitału społecznego
mieszkańców. Polityka kulturalna samorządu ma szczególnie istotną rolę do ode-
grania na tym polu. Wydaje się, że ta zależność pozostaje wciąż nie w pełni
uświadomiona wśród polityków i administracji samorządowej. Pomimo wiedzy
o tym, że kultura jest krytycznym czynnikiem w procesach rozwoju, nie przywią-
zuje się należytej wagi do rozwoju wspomnianych kapitałów. Samorządy słabo
wykorzystują zwłaszcza możliwość wsparcia ich rozwoju poprzez powierzanie
społeczeństwu realizacji zadań kulturalnych lub wspieranie jego aktywności na
tym polu.

Związek Miast Polskich od wielu lat monitoruje te procesy w miastach uczest-
niczących w Systemie Analiz Samorządowych, w obszarze sektora kultury.
Generalne wnioski z obserwacji w latach 2000–2008 nie są budujące³. Mia-
sta przeznaczają zaledwie około 6% budżetu kultury na wsparcie przedsięwzięć
kulturalnych realizowanych przez różne podmioty. Z tej kwoty zaledwie 50–60%
przeznaczają na dofinansowanie projektów realizowanych przez organizacje spo-
łeczeństwa obywatelskiego, a pozostałe środki – na projekty realizowane przez
gminne instytucje kultury, a także instytucje innych publicznych organizatorów
kultury. Można więc wnioskować, że tylko nieco powyżej 3% budżetu kultury
służy wspieraniu budowania kapitału społecznego mieszkańców miast. Z badań

³ W poszczególnych latach w badaniach brało udział 70–100 miast.

tych wynika, że organizacje pozarządowe otrzymują przeciętnie, na realizację swoich projektów, kwotę ponad 3-krotnie mniejszą niż instytucje gminne. Pokazuje to, że środki wspierające aktywność obywatelską są nie tylko niewielkie, ale ponadto bardzo rozproszone, szczególnie w małych i średnich miastach. Nie służą one budowaniu potencjału społeczeństwa obywatelskiego – raczej wspierają zaledwie jego egzystowanie, poprzez dofinansowywanie aktywności kulturalnych o charakterze niszowym.

Na poziomie województw sytuacja nie wygląda lepiej. Wielkość finansowego wsparcia projektów organizacji obywatelskich oraz jego kwota w przeliczeniu na liczbę mieszkańców są bardzo niskie. Ponadto bardzo wyraźne są różnice regionalne, co obrazuje poniższa tabela. Warto w niej zauważyć zależność pomiędzy: liczbą składanych wniosków o wsparcie aktywności, wielkością kwot oczekiwanych przez organizacje oraz kwot przyznanych, a także wysokością współczynnika sukcesu (procent zrealizowanych wniosków). Relacja pomiędzy tymi czterema wielkościami świadczy o sytuacji w województwie wynikającej z przyjętego kierunku polityki kulturalnej samorządu województwa. Mamy przykłady takie jak województwo małopolskie, w którym występuje najwyższa aktywność obywatelska w sektorze kultury (mierzona wielkością sumy oczekiwanego wsparcia projektów) i które przeznacza na ten cel znaczące środki, wybierając najciekawsze projekty (28% ubiegających się), a także takie województwa, które przeznaczają niewielkie środki, dofinansowując niewielkimi kwotami 51–71% zgłaszanych projektów – czyli prawie wszystkie, jakie napływają, niemal niezależnie od ich wartości. Generalnie, gdy województwo przeznacza małe środki na wsparcie obywatelskiej aktywności w sferze kultury, to ta aktywność – mierzona liczbą składanych wniosków o dofinansowanie – jest bardzo mała (np. lubuskie, świętokrzyskie, łódzkie).

Tabela 1.

Współpraca samorządu województwa ze społeczeństwem, poprzez dotowanie realizacji zadań publicznych w dziedzinie kultury w latach 2007–2010, w ramach otwartych konkursów ofert (dane łącznie za okres III kadencji władz wojewódzkich)

Województwo	Liczba złożonych ofert	Udział zrealizowanych ofert (%)	Oczekiwana kwota dotacji (zł)	Przyznana kwota dotacji (zł)	Przeciętna kwota dotacji na 1 projekt (zł)	Przeciętna przyznana kwota na tysiąc mieszkańców (zł)
Dolnośląskie	2 030	25	64 094 571	7 885 000	15 311	2 741
Kujawsko-pomorskie	1 873	29	36 458 254	4 700 000	8 640	2 273
Lubelskie	1 609	43	14 959 660	3 186 845	4 652	1 474
Lubuskie	364	37	5 317 630	760 603	5 593	754
Łódzkie	436	30	20 178 201	3 550 000	27 308	1 395
Małopolskie	3 373	28	141 586 333	16 548 000	17 474	5 026
Mazowieckie	2 585	51	54 469 146	9 900 000	7 529	1 899
Opolskie	784	45	9 807 000	1 833 473	5 209	1 777
Podkarpackie	594	52	8 210 495	2 430 000	7 864	1 157
Podlaskie	1 782	46	2 785 119	5 806 482	7 160	4 876
Pomorskie	1 008	38	31 876 342	5 300 000	13 838	2 382
Śląskie	2 941	49	53 950 050	14 728 087	10 157	3 172
Świętokrzyskie	561	71	5 317 877	1 343 000	3 358	1 056
Warmińsko-mazurskie	656	48	9 923 121	1 670 000	5 252	1 170
Wielkopolskie	2 768	38	69 682 582	10 312 000	9 925	3 030
Zachodniopomorskie	392	40	10 751 863	1 899 900	12 179	1 122

Źródło: opracowano na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, 3.12.2010.

Zmiany priorytetów w sektorze kultury

Niektóre z wyzwań wynikają z procesów obserwowanych w jednostkach samorządu terytorialnego, w obszarze sektora kultury. Warto na przykład zauważyć zjawisko notowane w miastach od 2003 roku, polegające na systematycznym

wzroście w budżecie kultury udziału wydatków inwestycyjnych, przy spadku udziału wydatków na utrzymanie instytucji kultury. Dzieje się to przy jednoczesnym wzroście wielkości wydatków na kulturę w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, którego dynamika utrzymuje się w ostatnich latach na poziomie przekraczającym 15% rocznie⁴. Większość inwestycji dotyczy podstawowych usług kultury i ma charakter modernizacji i konserwacji, a także zakupów sprzętu i wyposażenia. Do opinii publicznej docierają jednak raczej informacje o spektakularnych inwestycjach kulturalnych, prawie nie zauważa się tych działań, które poprawiają bazę rozwoju kultury społeczeństwa w środowiskach lokalnych. Te zmiany – w połączeniu z aktywnością organizatorów, animatorów kultury i twórców – sprawiają, że poza tradycyjnymi centrami powstają nowe ośrodki silnego kulturotwórczego oddziaływania (np. Gorzów Wielkopolski, Turek, Bytom). W rezultacie zmienia się mapa aktywności kulturalnej miast, co w przyszłości może zmienić mapę nierówności w poziomie rozwoju kapitału kulturowego i społecznego.

Jak wspomniano powyżej, w społecznym odbiorze widoczny jest inny obraz inwestycji kulturalnych. W przekazach medialnych, szczególnie w okresach nasilonych kampanii politycznych, pokazuje się tylko budowanie, częściowo przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej, kosztownych gmachów oper, filharmonii, teatrów, często w stosunkowo niedużych i niezamożnych miastach aspirujących do statusu metropolii. Próba oceny tych działań rodzi ambiwalentne uczucia: z jednej strony radość – bo nie sposób nie zauważyć, że inwestycje te są spełnieniem marzeń mieszkańców, w miastach, które od dziesiętków lat nie były w stanie zrealizować upragnionych instytucji, z drugiej zaś – zażenowanie w związku z przypuszczeniem, że chodzi raczej o budowanie sobie przez lokalne czy regionalne władze pomników, przy wykorzystaniu skądinąd pozytywnego pragnienia mieszkańców dotyczącego podniesienia prestiżu swojego miasta czy regionu. Decyzje te na ogół nie są poprzedzane symulacją przyszłych wydatków związanych z utrzymaniem tych kosztownych instytucji ani badaniami pozwalającymi oszacować stopę zwrotu z inwestycji publicznych.

⁴ Informacje na podstawie danych Systemu Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich, w którym corocznie bierze udział 70–100 miast różnej wielkości i rangi.

Konieczność opisanie dobrych praktyk zarządzania kulturą w samorządzie terytorialnym

Istnieją fantastycznie działające domy kultury, biblioteki, miejskie i wojewódzkie muzea, teatry, orkiestry, galerie. Zwykle są one znane lokalnie czy regionalnie, a także branżowo. Istnieją małe miasta z bogatą ofertą różnorodnych usług kultury, promieniujące kulturą na cały region (np. Cieszyn). Otwarte pozostaje pytanie: w jakim stopniu sukcesy takich jednostek samorządu terytorialnego, wydarzeń kulturalnych i instytucji kultury wynikają z przemyślanej i konsekwentnie realizowanej polityki kulturalnej samorządu, a w jakim są pochodną nieprzeciętnej osobowości i zaangażowania liderów zdolnych budować aktywne zespoły twórców, animatorów i organizatorów kultury. W takich miejscach na ogół udaje się doskonale łączyć innowacyjne zarządzanie z kreatywnością twórców. Brak niestety zbiorów profesjonalnych opisów dobrych praktyk. Brak analizy tych pozytywnych doświadczeń i ich generalizacji, co pozwoliłoby lepiej przygotowywać przyszłych, a także doskonalić kompetencje obecnych organizatorów i menedżerów kultury. Niezwykle wartościową inicjatywą jest, realizowany przez Związek Miast Polskich, projekt Grup Wymiany Doświadczeń, którego czwarta edycja dobiega właśnie półmetka. Efekty tego projektu powinny być szeroko rozpropagowane.

Zakończenie

Rolą samorządu, jako kreatora lokalnej czy regionalnej polityki publicznej, jest szukanie optymalizacji w zaspokojeniu różnych potrzeb, przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów. Polityka kulturalna samorządu terytorialnego, podobnie jak wiele innych polityk, ma dychotomiczny charakter. Jest ona rozpięta pomiędzy skrajnymi oczekiwaniami i celami mieszkańców, twórców oraz otoczenia gospodarczego. W efekcie jest ona wypadkową różnych celów, oczekiwań, aspiracji i możliwości, a jej kształt powinien korespondować z misją samorządu, podzielanymi wartościami i celami rozwojowymi określonych społeczności. Wyraźne są cechy specyficzne tego sektora usług publicznych, wpływające na kształt samorządowych polityk kulturalnych. Ta specyfika, a zwłaszcza wspomniana powyżej dychotomia celów i oczekiwań, jest jednocześnie źródłem kluczowych wyzwań dla tej polityki.

Najważniejsze z nich to konieczność:

- Zaprojektowania samorządowej polityki kulturalnej i jej wdrażania, w taki sposób, aby jednocześnie zaspokajać i kreować potrzeby kulturalne mieszkańców.

- Stwarzania warunków do ekspresji twórczej, nieingerowania w wolność twórców, przy jednoczesnej dbałości o sprawność funkcjonowania publicznych instytucji kultury.
- Zrównoważonego rozwoju kultury współczesnej obejmującego zarówno uznanych twórców, jak i różne wyłaniające się nurty i zjawiska, jednocześnie niewykluczającego społeczeństwa z uczestniczenia w kulturze.
- Znalezienia balansu pomiędzy polityką kulturalną kreującą kapitał kulturowy, a polityką gospodarczą konsumującą kapitał kulturowy w celu kreowania wzrostu gospodarczego.
- Zidentyfikowania i wykorzystania sprzężenia pomiędzy zaangażowaniem sektora kultury w kreowanie wzrostu gospodarczego a korzystaniem przez ten sektor ze wzrostu gospodarczego.
- Dostrzeżenia możliwości rozwoju kapitału społecznego poprzez samorządową politykę kulturalną, a także płynących z tego korzyści dla kształtowania kultury obywatelskiej i poczucia tożsamości narodowej.



INFORMACJA O KONGRESACH OBYWATELSKICH — zorganizowanych w latach 2005–2010 —

- I KONGRES OBYWATELSKI — 12.11.**2005 r.** (700 uczestników)

W stronę rozwoju opartego na wartościach i dialogu

Sesje tematyczne I Kongresu Obywatelskiego:

- Wartości, tożsamość i rozwój
- Jakich elit potrzebuje Polska?
- Wizja rozwoju
- Edukacja dla rozwoju
- Migracja — szanse i zagrożenia
- Jaka demokracja i państwo?
- Jak formować nowe pokolenie Polaków?
- Zdrowe i przejrzyste finanse publiczne
- Jakie regulacje dla gospodarki?
- Nauka dla gospodarki i społeczeństwa
- Polska w Europie i świecie

- II KONGRES OBYWATELSKI — 10.03.**2007 r.** (1130 uczestników)

Rozwój przez wspólnotę i konkurencyjność

Sesje tematyczne II Kongresu Obywatelskiego:

- Czy potrafimy wybić się na nowoczesne państwo — jak je rozumiemy?
- Kultura i demokracja w Polsce wobec rewolucji komunikacyjnej
- Jakie korzyści z migracji Polaków dla modernizacji Polski?
- Czy potrzebujemy polskich przedsiębiorstw globalnych?
- Jakiej solidarności potrzebujemy? Solidarność między pokoleniami, solidarność wobec biednych i wykluczonych, solidarność przedsiębiorstwie — jaka jest, jaka być powinna?
- Jakie wartości będą cenić Polacy w roku 2020?
- Wizja rozwoju polskiej gospodarki w kontekście globalizacji
- Enklawy modernizacji Polski. Jak powstają, jak działają, czy są wzorcem i drogą rozwoju całego kraju?
- Polskie metropolie — wyzwania globalizacji a spójność terytorialna
- Czy i jakiej polityki rodzinnej potrzebujemy? Czy polityka rodzinna jest dobrą odpowiedzią na spadek dzietności?

- III KONGRES OBYWATELSKI — 17.05.**2008 r.** (800 uczestników)

Jaka modernizacja Polski?

Sesje tematyczne III Kongresu Obywatelskiego:

- Jakie symbole Polski?
- Edukacja dla modernizacji i rozwoju
- Jaka reforma nauki i szkół wyższych?
- Drogi do dobrego rządzenia
- Jak stworzyć regiony z krwi i kości?
- Jak budować infrastrukturę dla skoku cywilizacyjnego?
- Jaka modernizacja obszarów wiejskich?

- IV KONGRES OBYWATELSKI — 17.10.**2009 r.** (1000 uczestników)

Razem wobec przyszłości

Sesje tematyczne IV Kongresu Obywatelskiego:

- Portret młodego pokolenia
- Jakie Razem Polaków w XXI wieku? Wspólnota tożsamości, zasad czy działań?
- Priorytety edukacji Polaków w XXI w.
- Jakie szkolnictwo wyższe do roku 2030?
- Priorytety rozwoju gospodarczego do roku 2030
- Jak uczynić regiony motorami modernizacji i rozwoju Polski?
- Kultura przestrzeni wobec presji rynku

- V KONGRES OBYWATELSKI — 23.10.**2010 r.** (900 uczestników)

Idea Polski XXI wieku.

Podmiotowi Polacy – Podmiotowa Polska

Sesje tematyczne V Kongresu Obywatelskiego:

- Rozwój, ale jaki? Cele i zasady rozwoju
- Jaka wspólnotowość Polaków w XXI w.?
- Jak poprawić rządzenie Polską w XXI w.? Jak zapewnić ciągłość i horyzontalność rządzenia oraz partycypację obywatelską?
- Drogi rozwoju kulturowego Polaków
- Przestrzeń dla komunikacji i dialogu Polaków. Warunki konieczne dla dobrej komunikacji i dialogu Polaków
- Interesy Polski w Europie i na świecie
- Rozwój lokalny. Bariery i stymulanty
- Edukacja XXI w. Cele, miejsca, metody
- Polskie style życia. Między miastem a wsią
- Talenty Polaków. W czym możemy być najlepsi?

Razem w **pięciu** Kongresach wzięło udział:

- **327** panelistów
- **4 530** uczestników, przedstawicieli administracji centralnej i lokalnej, NGO's, biznesu, środowisk naukowych, organizacji studenckich, młodzieży oraz społeczeństwa obywatelskiego z różnych części Polski

Materiały kongresowe i więcej o Kongresach na **www.pfo.net.pl**

KONGRESY OBYWATELSKIE W OPINII UCZESTNIKÓW (w latach 2005–2010)

I Kongres Obywatelski – listopad 2005 r.

(...) **Inicjatywa** zwołania Kongresu Obywatelskiego, a w ślad za nim stworzenia stałego forum dyskusyjnego, **jest niesłuchanie cenna i może odegrać ważną dla Polski rolę**. Głos świadomych obywateli musi zabrzmieć silnie i zdecydowanie, jeśli chcemy, aby Polska była rzeczywiście państwem obywatelskim. Przebieg Kongresu wyraźnie dowiódł, że jest to możliwe, że istnieją środowiska zdolne do debaty nad przyszłością Państwa i Społeczeństwa i mające wiele gotowych przemyśleń. I dlatego propozycja powołania Forum Obywatelskiego jest ze wszech miar słuszna i pożyteczna. (...)

Jerzy Regulski, Prezes, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

„Organizację Kongresu Obywatelskiego a przede wszystkim inicjatywę utworzenia Polskiego Forum Obywatelskiego, uważam za **ważny krok w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego**. Pożądane byłoby jednak utworzenie internetowej sieci obywatelskich forów problemowych i regionalnych, aby PFO funkcjonowało aktywnie przez 365 dni w roku i w skali całego kraju.”

Józef Wieczorek, Prezes Fundacji, Niezależne Forum Akademickie

(...) Z dużą przyjemnością uczestniczyłem w Kongresie Obywatelskim, jaki odbył się w lutym bieżącego roku w Warszawie. Spotkania zwłaszcza w grupach tematycznych były bardzo ciekawe i twórcze (...)

Wojciech Magdoń

„Jestem pod wrażeniem Kongresu. **Takie wydarzenia upewniają mnie w przekonaniu, że istnieje Polska prawdziwa, tak różna od tej medialnej**. Polska ludzi kompetentnych, żarliwie prezentujących swe przekonania, autentycznie zaangażowanych w proces Naprawy Rzeczypospolitej. W trakcie Kongresu ścierały się poglądy czasem całkowicie odmienne, ale motywacje sporów nie były związane z egoistycznymi celami uczestników lecz pragnieniem wypracowania płaszczyzny porozumienia. Spotkali się wybitni znawcy dziedzin szczegółowych, studenci, działacze samorządowi, ludzie młodzi i starsi, poświęcając swój czas na dyskusję o naszych sprawach. Myślę, że Kongres spełnił również rolę edukacyjną pozwalając uczestnikom na ubogacenie swych horyzontów. Sądzą, że kontynuacja tego inspirującego doświadczenia jest ze wszech miar pożądana.”

Marek Darecki, WSK „PZL-Rzeszów” S.A.

„Mamy nadzieję, że Kongres Obywatelski zapoczątkuje szeroko pojęty dialog społeczny, który przyczyni się do nagłośnienia wniosków wyływających z tej dyskusji, wypracowania wizji państwa obywatelskiego, wykreowania nowej sylwetki polskiego polityka zarazem będzie inicjatorem i promotorem nowych elit politycznych, sprawi, że głos zwykłych obywateli będzie słyszany i brany pod uwagę w kształtowaniu wewnętrznej i międzynarodowej polityki społeczno-gospodarczej Polski. Naszym zdaniem jest to **właściwy krok do budowania państwa obywatelskiego.**”

Barbara Radziewicz, Prezes Zarządu Głównego Ogólnopolskiego Związku Bezrobotnych

„Kongres Obywatelski był dokładnie tym, czym miał być: dobrowolnym spotkaniem rodaków z różnych stron Rzeczypospolitej, spod różnych szyldów i sztandarów, ludzi różnych generacji, profesji i przekonań, ale przede wszystkim myślących i wrażliwych jako o b y w a t e l e, których łączy poczucie, lub może przecucie?, że oto znów mają coś ważnego do zrobienia...”

Jacek Jakubiec, Fundacja Kultury Ekologicznej

II Kongres Obywatelski – kwiecień 2007 r.

„Chciałbym serdecznie podziękować za organizację Kongresu i za umożliwienie mi wzięcia aktywnego w nim udziału. Moim zdaniem i tym razem Kongres był sukcesem. Tego typu **okazje do spotkań i wymiany poglądów osób z różnych środowisk są bardzo potrzebne**, szczególnie kiedy tak ważne tematy są na co dzień tak bardzo pomijane.”

dr Dominik Batorski, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

„W imieniu uczestników II Kongresu z ramienia Ogólnopolskiego Związku Bezrobotnych serdecznie Państwu dziękuję za zaproszenie i umożliwienie nam udziału w II Kongresie Obywatelskim, który był dla nas świetną okazją do wymiany poglądów, doświadczeń, nawiązaniem kontaktów z innymi działaczami. (...) Wiadomości wyniesione z obu Kongresów są nam **bardzo przydatne w codziennej pracy z człowiekiem.**”

*Barbara Radziewicz, Prezes, Ogólnopolski Związek Bezrobotnych
Zarząd Główny*

„Rodzinna reakcja po wystąpieniu Pana Profesora Sztompki z Uniwersytetu Jagiellońskiego była czymś nieoczekiwanym i spontanicznym; przestaliśmy jeść śniadanie a po zakończeniu wypowiedzi, proszę mi wierzyć, cztery osoby wstały i zaczęłyśmy bić brawa. Szanowny Panie! **czegoś tak wspaniałego nigdy nie przeżyliśmy.**”

Barbara Boruta

III Kongres Obywatelski – maj 2008 r.

„Gratuluje inicjatywy kolejnego Kongresu Obywatelskiego i bardzo trafnych tematów.(...)”

Adam Edward Szczepanowski, Stowarzyszenie ODNOWA RODZIN

„Proszę przyjąć gratulacje za świetnie zorganizowany i ciekawy III Kongres Obywatelski. To bardzo **cenna inicjatywa** Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego.”(...)

Jadwiga Zaręba, Doradca Prezesa Zarządu Banku BPH

„Po raz pierwszy uczestniczyłam w (III) Kongresie Obywatelskim i jestem pod wrażeniem zarówno postaw jak i treści wygłaszanych przez głównych prelegentów sesji plenarnych.”

*Halina Siemaszko, Prezes Zarządu Fundacji,
Ośrodek Promowania Przedsiębiorczości*

„Bardzo dziękuję za zaproszenie na III Kongres Obywatelski. Zapewniam Pana, że w miarę możliwości śledzę uważnie kolejne edycje zainicjowanego przez Pana zgromadzenia.

Publikowane przez Państwa materiały stanowią **niezwykle cenne źródło inspiracji** między innymi w działalności Wielkopolskiego Towarzystwa Kulturalnego oraz wydawanego przez nas kwartalnika „Przegląd Wielkopolski”.

*Stanisław Stópien, Prezes, Wielkopolskiego Towarzystwa
Kulturalnego w Poznaniu*

„Bardzo dziękuję za zaproszenie. Kongres Obywatelski to **niezwykle cenna i ważna inicjatywa.**”

dr Kaja Gadowska, Instytut Socjologii, Uniwersytet Jagielloński

„Bardzo cenie **inicjatywę rozbudzania myśli obywatelskiej**, uważam, że jest ona szczególnie istotna w dzisiejszym stadium rozwoju i dojrzewania obywatelskiego naszego społeczeństwa.”

Stanisław Daniel Kotlinski, Międzynarodowy Menadżer Kultury

IV Kongres Obywatelski – październik 2009 r.

„Serdecznie dziękuję za możliwość uczestniczenia w IV Kongresie Obywatelskim! Kongres był doskonale zorganizowany, niezwykle ciekawe debaty plenarne i tematyczne, świetny dobór prelegentów. Wszyscy byli doskonali! Kierowany przez Pana Instytut jest chyba dzisiaj **jedyną instytucją** podejmującą się organizowania **debat publicznych na ważne tematy**, dotyczące przecież nas wszystkich – całego społeczeństwa.”

Gabriela Ozorowska, Prezes Stowarzyszenia Przyjaciół Puszczykowa

„Serdecznie gratulujemy doskonałej organizacji wspaniałego przedsięwzięcia, jakim był IV Kongres Obywatelski. Miło nam było w nim uczestniczyć.”

Krakowskie Stowarzyszenie Przestrzeń–Ludzie–Miasto

„Proszę przyjąć szczerze podziękowania za zorganizowanie świetnego merytorycznie i organizacyjnie Kongresu. Sądzę, że wielu obywatelom **brakuje poważnej rozmowy o sprawach publicznych**.”

Marian Juszczyński, Warmia i Mazury

„W imieniu Fundacji „Rodzice Szkole” serdecznie dziękuję za zorganizowanie i przeprowadzenie tak **wspaniałego przedsięwzięcia**, jakim był IV Kongres Obywatelski. W tym dniu, wśród wielu osób zaangażowanych w rozmaite działania obywatelskie, pozytywnie myślących i mających świadomość, że „nic o nas bez nas” **poculiśmy się wszyscy ważni i razem**.”

Maria Szpilowska, Prezes Zarządu Fundacji „Rodzice Szkole”

„Gratuluję pełnego sukcesu już i **proszę o kontynuowanie wspaniałej działalności** jednej w tych czasach godnych zainteresowania. Dziękuję”

Franciszek Ufnal, Stowarzyszenie Byłych Pracowników Polmot

„Gratulacje za wytrwałość, poziom i **sens** tego co Pan robi”

Piotr W. Fuglewicz, TiP sp. z o. o.

„Jako uczestnik Kongresu gratuluję serdecznie udanej, kolejnej inicjatywy i skutecznej realizacji, zwiększającej tak dzisiaj potrzebny nam, Polakom, kapitał społeczny.”

Marek Szurawski, Prezes Ecce Homo XXI

„Dziękuję bardzo za umożliwienie mi uczestnictwa w tak wspaniale zorganizowanym Kongresie.”

Ewa Wichrowska

„Składam wyrazy szacunku oraz serdeczne podziękowanie za możliwość poznania Pana oraz przeżycia IV Kongresu Obywatelskiego. **Koncepcja i realizacja wzbudziła mój podziw.**”

Jacek Pelczar, ZESPÓŁ EKSPERTÓW MANAGER

„Dziękuję bardzo za inicjatywę Kongresu Obywatelskiego. Dla mnie, jednego z bardzo licznych uczestników (obywateli) przysłuchujących się ciekawym wypowiedziom znakomitych Gości, Kongres był **inspiracją do wzbogacenia wiedzy i spojrzenia na pewne kwestie obywatelskie z perspektywy innego punktu widzenia.**

Cieszy mnie także fakt, że zachowaliśmy optymizm a dzięki takim jak Kongres działaniom i Państwa zaangażowaniu, krok po kroku kształtuje się świadomość społeczeństwa obywatelskiego.”

Barbara Kosicka, Dyrektor, Krajowa Izba Gospodarcza

„Pragnę podziękować za zaproszenie na kongres i możliwość zabrania głosu. **Podziwiam tę wielką pracę (...).**”

Agnieszka Kłakówna, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

„Kongres był **wielkim sukcesem** pod każdym względem.”

Marek Kwiek, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

„Przede wszystkim – jeszcze raz gratulacje z powodu **znakomitej inicjatywy** i świetnie zorganizowanej imprezy. Jest sprawą ogromnej wagi żeby rozmawiać o sprawach dla Polski najważniejszych. (...)

Piotr Grabiec, Instytut Technologii Elektronowej

V Kongres Obywatelski – październik 2010 r.

„Po raz kolejny udało się stworzyć atmosferę **rzeczywistej, merytorycznej, obywatelskiej debaty**”.

Joanna Orlik, Dyrektor Małopolskiego Instytutu Kultury

„Chciałbym podziękować za możliwość uczestnictwa w tym interesującym i **istotnym dla poprawy jakości życia społecznego wydarzeniu**. Jestem pod wrażeniem zarówno skali jak i jakości tego przedsięwzięcia. Nie będę ukrywać podziwu dla wielu znaczących dla naszego kraju osób angażujących się przede wszystkim czynnie, na co dzień, w ogólnospołeczną misję jaką jest promowanie tych aktywnych postaw. (...) Pokrzepiające jest dla młodego człowieka świadectwo takich zachowań. Budujące, że wśród tych osób znaleźli się przedstawiciele zarówno biznesu jak i organizacji społecznych i kulturowych. (...)

Jeszcze raz bardzo dziękuję za tę **lekcję obywatelskości**. Dziękuję za wszystkie przykłady i świadectwa zaangażowania tak wielu ważnych dla Polski osób.

Piotr Barański, Starszy Referent, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

„**Ruch obywatelski**, który Pan zbudował w ciągu kilku lat jest rzeczywiście **imponujący**. Ostatni Kongres jest tego dobitnym przykładem. (...)

To swoisty fenomen w czasach, gdy mówi się i często widzi, że mało kto się chce angażować gdy nie widzi korzyści dla siebie. Pan nie oferuje żadnych korzyści, wręcz przeciwnie oczekuje zainwestowania czasu i energii wielu ludzi a jednak tym ludziom trudno Panu odmówić.

Gratuluje również bardzo udanego Kongresu. Miło było patrzeć na pełną aulę uczestników, żywe dyskusje podczas paneli i ciekawe wykłady / wystąpienia.

Jestem przekonany, że tematy/wyzwania podejmowane przez PFO i Kongres zyskują coraz większe zainteresowanie i poparcie wśród zaangażowanych obywateli.”

Bogdan Rogala, General Manager Professional Lighting Solutions Central Europe

„To piękna i ważna inicjatywa, której znaczenie rośnie z roku na rok. Pana olbrzymim sukcesem jest to, że tak **wielu ludziom chce się stawiać sobie pytania** dotyczące dobra wspólnego **i wspólnie szukać rozwiązań**. Zaprosił Pan wspaniałych ludzi, wielu wystąpień słuchałam z wielkim zainteresowaniem i prawdziwą przyjemnością”.

dr Marzena Żylińska, Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych w Toruniu

„Najuprzejmiej dziękuję za możliwość wystąpienia na V Kongresie Obywatelskim. Kongres był bardzo udanym wydarzeniem, a panel, w którym miałam przyjemność wystąpić, był dla mnie **merytoryczną i ciekawą okazją do wymiany przemyśleń** z moimi bardzo zdolnymi rówieśnikami oraz z autorytetami – profesorami i redaktorami. (...)”

dr Karolina Wigura, Kultura Liberalna

„Jeszcze raz dziękuję za możliwość uczestnictwa w tak ważnym wydarzeniu. Gratuluję, dziękuję. To **genialna inicjatywa**. To również doskonały przykład wzorowej organizacji, świetnie dobranych tematów, imponującej listy Gości, bardzo wysokiego poziomu wystąpień i gruntownej analizy przedstawianych tematów. Cieszę się, że już kolejny raz w Kongresie mogłam uczestniczyć. Dla mnie, osoby z najgłębszej z możliwych polskich prowincji Kongres był również wielkim wydarzeniem towarzyskim i terapeutycznym z zakresu terapii psychiczno-socjalizującej. Pięknie dziękuję.”

Jerzy Nazaruk, działacz społeczny z Sejny

GŁOSY DOTYCZĄCE POLSKIEGO FORUM OBYWATELSKIEGO

„(...) od dłuższego czasu uważnie i z ogromnym zainteresowaniem śledzę projekt PFO (bardzo mi osobiście bliski), przeczytałem wszystkie dostępne materiały oraz skutecznie korzystam **z żywych i niezwykle istotnych opinii, ocen, diagnoz i sugestii** wspaniałych autorytetów.

Gratuluję Państwu aktywności oraz znakomitego poziomu!

*Krzysztof Markiel, Dyrektor, Urząd Marszałkowski
Województwa Małopolskiego (2008)*

„Dziękuję za zaproszenie do udziału w Forum. Mam poczucie, że uczestniczyłam w **potrzebnym i wartościowym spotkaniu**.

Joanna Orlik, Dyrektor Małopolskiego Instytutu Kultury (2009)

„Serdecznie dziękuję za wiadomość. Cieszę się z Waszych nowych sukcesów i inicjatyw.”

Hania Brycz, Uniwersytet Gdański (2009)

„Serdecznie dziękuję za informacje i podejmowanie **cennych inicjatyw**.”

Grażyna Bogucka, Wydawnictwo STENTOR (2009)

„Dziękuję za interesującą publikację. Ponieważ jestem z moimi studentami Uniwersytetu Warszawskiego nie tylko w kontakcie osobistym ale też elektronicznym – za ich zgodą wysyłam to, co moim zdaniem jest **potrzebne do ich kształcenia**. Proszę przyjąć wyrazy poważania.”

Ryszard J. Lassota, Ph.D. (2009)

„Bardzo dziękuję za informacje o publikacjach. Pierwszą z nich otrzymałem także pocztą i wzbudziła moje **ogromne zainteresowanie**.”

Leszek Rafalski, Dyrektor Instytutu Badawczego Dróg i Mostów (2009)

„Pozdrawiamy bardzo serdecznie, życzymy ciągle **otwartości umysłu i determinacji w działaniu na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego**.

Nie jest prosto dotrzeć do wszystkich ludzi, i to też nie jest możliwe. Niemniej każdy człowiek, który zrozumie więcej, a potem jeszcze wniesie swój wkład w środowisko, jest dodatkową nadzieją, że naszym dzieciom czy wnukom pozostawimy lepszą Polskę.”

Hanna Ilnicka, Femina (2009)

„Chciałabym Państwu, a w szczególności p. Janowi Szomburgowi podziękować za organizację debat obywatelskich. Niezmiernie cieszy fakt, że na debatach kongresowych poruszane są najistotniejsze tematy dotyczące dróg rozwoju Polski, które z jednej strony budzą kontrowersje, z drugiej zaś są skrzętnie pomijane. Miałam przyjemność uczestniczyć w dwóch debatach (Gdańsk, Warszawa). Staram się przenosić problematykę kongresową na grunt lokalny. (...) Dziękuję Państwu za otwartość.”

Danuta Sroka, Miejska Biblioteka Publiczna w Słupsku (2010)

„Dziękuję za wszelkie informacje i materiały, które są dla mnie cenne.”

*Danuta Kwaśnik, Niepubliczny Ośrodek Kształcenia ustawicznego
Edukacja Plus w Radomiu (2010)*

„W imieniu grupy obywateli miasta Kudowy Zdroju informuję, że w trakcie kampanii wyborczej do samorządu w 2010r., nasz Komitet Wyborczy „Rozwój Kudowy Zdroju” zapowiadał utworzenie – po wyborach – koła Polskiego Forum Obywatelskiego w Kudowie Zdroju. Na dużym zgromadzeniu obywateli uzyskaliśmy bardzo pozytywną opinię co do takich działań. Wybory wygrał nasz komitet. Przed dwoma laty miałem okazję poznać idee i działania PFO, w trakcie spotkania z dr Szomburgiem w Poznaniu. Uważamy, że **PFO to bardzo dobra inicjatywa.**”

*Bronisław MJ Kamiński, Redaktor Naczelny kwartalnika „Pamiętnik Kudowski”,
Dyrektor Muzeum w Kudowie Zdroju (2010)*

LISTA MÓWCÓW KONGRESÓW OBYWATELSKICH

Zorganizowanych w ramach Polskiego Forum Obywatelskiego w latach 2005–2010
(w kolejności alfabetycznej)

1. Pan **Paweł Adamowicz**, Prezydent Miasta Gdańska – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim (2009)*
2. Pan **Rafał Antczak**, Główny Ekonomista, Grupa PZU S.A. – *Udział w II Kongresie Obywatelskim (2007)*
3. Ks. **Andrzej Augustyński**, Przewodniczący Zarządu Głównego, Stowarzyszenie „U Siemachy” – *Udział w II Kongresie Obywatelskim (2007)*
4. Pan dr hab. **Tadeusz Bartoś**, prof. AH, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora – *Udział w II Kongresie Obywatelskim (2007)*
5. Pan dr **Dominik Batorski**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii – *Udział w II Kongresie Obywatelskim (2007)*
6. Pan **Edwin Bendyk**, Redaktor, Tygodnik Polityka – *Udział w I, IV oraz w V Kongresie Obywatelskim (2005, 2009, 2010)*
7. Pan dr hab. **Ireneusz Bialecki**, prof. UW, Uniwersytet Warszawski, Centrum Badań Polityki Naukowej Szkolnictwa Wyższego – *Udział w I i V Kongresie Obywatelskim (2005, 2010)*
8. Pan **Jan Krzysztof Bielecki**, Przewodniczący Rady Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów, były Premier RP – *Udział w V Kongresie Obywatelskim (2010)*
9. Pani dr **Henryka Bochniarz**, Prezydent PKPP Lewiatan – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Potencjał kobiet – jaki jest i jak go wykorzystać?” (2010)*
10. Pan **Paweł Bochniarz**, były Prezes Zarządu, IDEA! Management Consulting S.A. – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim: „Na czym oprzeć rozwój gospodarczy?” (2009)*
11. Pani dr **Małgorzata Bogunia-Borowska**, Instytut Socjologii, Uniwersytet Jagielloński – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jak zmienia się nasza codzienność i jaki portret Polaków kreśli?” (2010)*
12. Pan **Jakub Boratyński**, Dyrektor Programów Międzynarodowych, Fundacja im. Stefana Batorego – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
13. Pan **Mirosław A. Boruc**, Prezes, Instytut Marki Polskiej – *Udział w III Kongresie Obywatelskim (2008)*
14. Pan **Bogdan Borusewicz**, Marszałek Senatu RP – *Udział w I Kongresie Obywatelskim: „Idea Solidarności dziś”, w II Kongresie Obywatelskim: „Wierzę w społeczeństwo obywatelskie” oraz w III Kongresie Obywatelskim (2005, 2007, 2008)*
15. Pani **Małgorzata Bos-Karczewska**, Polonia.NL – portal Polonii Holenderskiej – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
16. Pan prof. dr hab. **Paweł Boski**, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jakie kierunki i sposoby odnowy kulturowej Polaków?” (2010)*
17. Pan dr **Juliusz Braun**, dyrektor Departamentu Strategii i Analiz, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jak budować kapitał społeczny w Polsce?” (2010)*
18. Pani dr **Marta Bucholc**, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jaką skrzynką z narzędziami rozwoju kulturowego dysponujemy?” (2010)*
19. Pani **Urszula Budzich-Szukała**, Dyrektor, Biuro Rozwoju Lokalnego i Inicjatyw Obywatelskich, Fundacja „Fundusz Współpracy” – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Potencjał modernizacyjny wsi wynikający z aktywności obywatelskiej” (2009)*

20. Pani dr hab. **Izabella Bukraba-Rylska**, prof. UW, Polska Akademia Nauk, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN – *Udział w II i w III Kongresie Obywatelskim* (2007, 2008)
21. Pan prof. dr hab. **Jerzy Buzek**, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego – *Udział w I, II i III Kongresie Obywatelskim – Jaka modernizacja Polski?* (2005, 2007, 2008)
22. J.M. prof. dr hab. **Katarzyna Chałasińska-Macukow**, Rektor Uniwersytetu Warszawskiego – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
23. Pani dr **Agnieszka Chłoń – Domińczak**, Instytut Statystyki i Demografii, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jak zapewnić ciągłość i horyzontalność działania władz centralnych?”* (2010)
24. Pan **Bogusław Chrabota**, Dyrektor Anteny – Redaktor Naczelny, Telewizja Polsat S.A. – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
25. Pan **Michał Chyczewski**, były Wiceminister Skarbu, Doradca Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
26. Pan dr **Marek A. Cichocki**, Centrum Europejskie Natolin – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
27. Pan dr hab. **Janusz Czapiński**, prof. UW, Uniwersytet Warszawski, Wydział Psychologii – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Czy budowa kapitału społecznego jest najważniejszym zadaniem edukacji w Polsce?” oraz IV Kongresie Obywatelskim: „Poprawa współdziałania Polaków warunkiem dalszego rozwoju Polski”* (2008, 2009)
28. Pan prof. dr hab. **Jacek Czaputowicz**, Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
29. Pani **Katarzyna Czekierda**, Magazyn Obywatel – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
30. Pani dr **Grażyna Czetwertyńska**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Badań Interdyscyplinarnych „Antes Liberales” – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
31. Pan dr hab. **Marek Czyżewski**, prof. nadzw. UŁ, Zakład Badań Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Łódzki – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
32. Pan dr **Piotr Dardziński**, Dyrektor, Centrum Myśli Jana Pawła II – *Udział w II i IV Kongresie Obywatelskim* (2007, 2009)
33. Pan dr **Marek Darecki**, Prezes Zarządu, WSK „PZL-Rzeszów” S.A. – *Udział w I Kongresie Obywatelskim, II Kongresie Obywatelskim: „Jak zmienić najbiedniejszy region Europy w bogaty region high-tech? Przypadek Doliny Lotniczej i Podkarpacia” oraz w III Kongresie Obywatelskim: „Jakich szkół wyższych potrzebuje przemysł?”* (2005, 2007, 2008)
34. Pani dr hab. **Małgorzata Dąbrowska**, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Instytut Historii – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
35. Pani **Justyna Dąbrowska**, Redaktor Naczelna, Miesięcznik „Dziecko” – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
36. Pan **Paweł Dobrowolski**, Trigon – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
37. Pan **Stanisław Drzażdżewski**, Radca Generalny, Ministerstwo Edukacji Narodowej – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Nowy podział ról i sposobów ich wykonywania w edukacji przyszłości”* (2010)
38. Pani **Małgorzata Dudziak**, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Małopolskie Partnerstwo na rzecz Kształcenia Ustawicznego”* (2010)
39. Pan **Stefan Dunin-Wąsowicz**, Director, BPI Polska, Strategy and M&A Consulting – *Udział w I Kongresie Obywatelskim: „Wizja rozwoju Polski”, II, IV i V Kongresie Obywatelskim* (2005, 2007, 2009, 2010)

40. Pan dr **Maciej Duszczyk**, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
41. Pan **Rafał Dutkiewicz**, Prezydent Wrocławia – *Udział w II Kongresie Obywatelskim: „Jak budować prorozwojową wspólnotę dużego miasta – przykład Wrocławia”* (2007)
42. Pani **Elżbieta Dymna**, Prezes, Stowarzyszenie Moje miasto a w nim – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
43. Pan **Olgierd Dziekoński**, Sekretarz Stanu, Kancelaria Prezydenta RP – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
44. ś.p. Pani **Irena Dzierzgowska**, Miesięcznik „Dyrektor Szkoły” – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
45. Pani dr hab. **Barbara Fatyga**, prof. UW, Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych – *Udział w II i w V Kongresie Obywatelskim: „Jakie cele i sposoby edukacji kulturowej Polaków?”* (2007, 2010)
46. Pan dr **Jan Fazlagić**, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu – *Udział w III Kongresie Obywatelskim* (2008)
47. Pani **Barbara Fedyszak-Radziejowska**, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Czy polska wieś wróciła przez Brukselę do Polski?”* (2008)
48. Pan dr **Jarosław Flis**, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
49. Pan **Roland Freudenstein**, Head of Research, Center for European Studies – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
50. Pani **Krystyna Fuerst**, Prezes Akademii Inicjatyw Społecznych – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Bariery i stymulanty rozwoju społeczności wiejskich”* (2010)
51. Pan dr hab. inż. **Roman Galar**, prof. PWiR, Politechnika Wrocławska, Instytut Cybernetyki Technicznej – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Ile konkurencji i jaka konkurencja w nauce?”* (2008)
52. Pan prof. dr hab. **Juliusz Gardawski**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Socjologii Ekonomicznej – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
53. Pan dr **Dariusz Gawin**, Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii – *Udział w I Kongresie Obywatelskim: „Tożsamość polska w perspektywie historycznej”* (2005)
54. Pani dr **Aneta Gawkowska**, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Wspólnotowość w duchu komunitariańskim”* (2010)
55. Pan dr **Maciej Gdula**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii, „Krytyka Polityczna” – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim: „Jaka solidarność Polaków w XXI wieku?”* oraz w V Kongresie Obywatelskim: „Wspólnotowość w duchu demokratycznym” (2009, 2010)
56. Pani dr hab. **Anna Giza-Poleszczuk**, prof. UW, Uniwersytet Warszawski, Wydział Filozofii i Socjologii, Instytut Socjologii – *Udział w II i w V Kongresie Obywatelskim* (2007, 2010)
57. Pan **Andrzej Godlewski**, Szef działu Opinii, Polska the Times – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
58. Pan prof. dr hab. **Wiesław Godzic**, Dyrektor Instytutu Kultury i Komunikowania, Redaktor Naczelny kwartalnika „Kultura Popularna”, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
59. Pani **Aleksandra Gołdys**, Projekt Społeczny 2012 – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Co o talentach Polaków mówią badania Instytutu Socjologii UW?”* (2010)
60. Pan **Marcin Gomoła**, Stowarzyszenie Pokolenie'89 – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)

61. Pan prof. dr hab. **Grzegorz Gorzelak**, Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
62. Pan **Jarosław Gowin**, Poseł na Sejm RP – *Udział w I Kongresie Obywatelskim oraz w III Kongresie Obywatelskim: „Tożsamość i wartości polskiej modernizacji”* (2005, 2008)
63. Pani dr hab. **Mirosława Grabowska**, Dyrektor Naczelna, Centrum Badania Opinii Społecznej – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
64. Pani **Izabela Grabowska-Lusińska**, Uniwersytet Warszawski – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
65. Pan dr **Maciej Grabowski**, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Finansów – *Udział w I, II, III, IV i w V Kongresie Obywatelskim* (2005, 2007, 2008, 2009, 2010)
66. Pan dr **Bogusław Grabowski**, Prezes Zarządu, Skarbiec Asset Management Holding – *Udział w I i IV Kongresie Obywatelskim: „Wyzwania rozwojowe Polski”* (2005, 2009)
67. Pan **Ryszard Grobelny**, Prezydent Miasta Poznania – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
68. Pan **Waldemar Guba**, Dyrektor, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Programowania i Analiz – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Ekonomiczne zasoby, szanse i kierunki rozwoju polskiego rolnictwa”* (2008)
69. Pan **Jarosław Gugala**, Redaktor Naczelny Wydarzeń Polsatu – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
70. Pan dr hab. **Jacek Guliński**, Zastępca Dyrektora, Poznański Park Naukowo-Technologiczny Fundacji UAM – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
71. Pan **Szymon Gutkowski**, Prezes, DDB Warszawa Sp. z o.o. / Prezes Fundacji Centrum Cyfrowe Projekt: Polska – *Udział w III Kongresie Obywatelskim* (2008)
72. Pani **Katarzyna Hall**, Minister Edukacji Narodowej – *Udział w I, II i IV Kongresie Obywatelskim* (2005, 2007, 2009)
73. Pan **Łukasz Hardt**, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych – *Udział w I i II Kongresie Obywatelskim* (2007, 2008)
74. Pan prof. dr hab. **Jerzy Hausner**, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
75. Pan **Władysław Husejko**, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego – *Udział w IV i w V Kongresie Obywatelskim” Rola samorządowych województw w stymulowaniu rozwoju lokalnego”* (2009, 2010)
76. Pani prof. dr hab. Danuta **Hübner**, Przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Węzły gordyjskie rządzenia w Polsce na tle Unii Europejskiej”* (2010)
77. Pan **Stanley Hyduke**, Aldec – ADT – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Jaka edukacja dla sukcesu Polaków i Polski w XXI wieku?”* (2008)
78. Pan dr **Wacław Idziak**, Koszalińskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Musimy wymyślić wieś od nowa”* (2008)
79. Pan prof. dr hab. **Andrzej Jajszczyk**, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie – *Udział w I i w V Kongresie Obywatelskim* (2005, 2010)
80. Pan prof. dr hab. **Bohdan Jałowiecki**, Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
81. Pani **Krystyna Janda**, aktorka, organizatorka Teatru Polonia – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Moja Polska marzeń wywiedziona z doświadczeń własnych”* (2010)

82. Pan **Janusz Jankowiak**, Główny Ekonomista, Polska Rada Biznesu – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
83. Pan doc. dr hab. **Krzysztof Jasiecki**, Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
84. Pan **Kazimierz Jaworski**, Regionalne Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu” – *Udział w II Kongresie Obywatelskim (2007)*
85. Pani prof. dr hab. **Janina Jóźwiak**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Statystyk i Demografii – *Rozwój czy stagnacja, czyli jak wykorzystać potencjał demograficzny Polski?* (2010)
86. Pan **Jerzy Jurecki**, Tygodnik Północny – *Udział w V Kongresie Obywatelskim (2010)*
87. Pani **Katarzyna Kalinowska**, Uniwersytet Warszawski, Ośrodek Badań Młodzieży – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim (2009)*
88. Pani **Małgorzata Kałużyńska**, Dyrektor, Departament Polityki Ekonomicznej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Szanse i zagrożenia kreowane przez zmieniającą się Unię Europejską” (2010)*
89. Pan **Andrzej Kanthak**, były Prezes, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych – *Udział w II Kongresie Obywatelskim (2007)*
90. Pan dr **Dariusz Karłowicz**, Teologia Polityczna – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jak wygląda nasz potencjał etyczny i jakiego potencjału nam potrzeba do dalszego rozwoju?” (2010)*
91. Pan **Krzysztof Kasianiuk**, Collegium Civitas, Katedra Politologii – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
92. Pan prof. dr hab. **Jan Kieniewicz**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Badań Interdyscyplinarnych „Antes Liberales” – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
93. Pani **Renata Kim**, Wprost – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim (2009)*
94. Pan prof. dr hab. **Michał Kleiber**, Prezes, Polska Akademia Nauk – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Jak sprostać wyzwaniom cywilizacyjnym?” (2008)*
95. Pani dr hab. **Zofia Agnieszka Kłakówna**, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie – *Udział w IV i w V Kongresie Obywatelskim: „Cele edukacji w XXI w.” (2009, 2010)*
96. Pan **Marek Kłoczko**, Sekretarz Generalny, Krajowa Izba Gospodarcza – *Udział w III Kongresie Obywatelskim (2008)*
97. Pan **Maciej Kochanowicz**, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego – *Udział w V Kongresie Obywatelskim (2010)*
98. Pan **Krzysztof Koehler**, Dyrektor, TVP Kultura – *Udział w II Kongresie Obywatelskim (2007)*
99. Pan dr hab. **Tomasz Komornicki**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Infrastruktura transportowa – ostatnia szansa rozwoju” i w V Kongresie Obywatelskim: „Nowy kręgosłup komunikacyjny Polski – czyli jak zwiększyć inteligencję i spójność Polski?” (2008, 2010)*
100. Pan **Grzegorz Kostrzewa-Zorbas**, Przewodniczący Komisji Strategii Rozwoju Regionalnego, Sejmik Województwa Mazowieckiego – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Czy polskie regiony mogą być silne w Europie i świecie?” (2008)*
101. Pani prof. dr hab. **Irena Kotowska**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Statystyki i Demografii – *Udział w II Kongresie Obywatelskim (2007)*
102. Pan dr hab. **Marek Krajewski**, prof. UAM, Instytut Socjologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – *Udział w V Kongresie Obywatelskim (2010)*

103. Pan prof. dr hab. **Zdzisław Krasnodebski**, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Katedra Współczesnej Myśli Socjologicznej – *Udział w I, II i IV Kongresie Obywatelskim: „Po co nam sukces zbiorowy w XXI w.?”* (2005, 2007, 2009)
104. Pani **Magdalena Krawczyk**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Studiów Społecznych – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Jakich szkół wyższych pragniemy?”* (2008)
105. Pan **Arkadiusz Krężel**, Przewodniczący Rady Nadzorczej, Impexmetal S.A. – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
106. Pani **Barbara Kudrycka**, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
107. Pan **Wacław Kunc**, Dyrektor, Opera na Zamku w Szczecinie – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
108. Pan **Lesław Kuzaj**, Dyrektor GE w Europie Środkowej, GE International S.A. – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Jak zapewnić samodzielność energetyczną wsi?”* (2008)
109. Pan dr hab. **Roman Kuźniar**, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, doradca Prezydenta RP – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Interesy globalne Polski w transformującym się świecie”* (2010)
110. Pan **Aleksander Kwaśniewski**, Prezydent RP w latach 1995-2005 – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
111. Pan prof. dr hab. **Stefan Kwiatkowski**, Komitet Nauk Pedagogicznych PAN – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Jakich kwalifikacji będzie potrzebowała polska gospodarka w roku 2020?”* (2008)
112. Pan **Aleksander Kwiatkowski**, Prezes, AT Kearney – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Jaka infrastruktura dla konkurencyjności przedsiębiorstw?”* (2008)
113. Pan dr hab. **Marek Kwiek**, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Centrum Studiów nad Polityką Publiczną – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
114. Pan dr **Jerzy Lackowski**, Uniwersytet Jagielloński, Studium Pedagogiczne – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
115. Pan **Mirośław Lech**, Przewodniczący, Związek Gmin Wiejskich Woj. Podlaskiego – *Udział w III Kongresie Obywatelskim – Modernizacja Polski z perspektywy wsi* (2008)
116. Pan prof. dr hab. **Ryszard Legutko**, Posel do Parlamentu Europejskiego – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
117. Pan dr **Janusz Lewandowski**, Komisarz UE ds. Budżetu – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim: „Wybory cywilizacyjne Polski w perspektywie do roku 2030” oraz w V Kongresie Obywatelskim* (2009, 2010)
118. Pan **Paweł Lisicki**, Redaktor Naczelny, „Rzeczpospolita” – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
119. Pan dr **Cezary Lusiński**, Dyrektor, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
120. Pani prof. dr hab. **Beata Łaciak**, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Skąd się biorą nasze style życia i jakie mają znaczenie dla rozwoju Polski oraz polityki publicznej?”* (2010)
121. Pan dr **Michał Łuczewski**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii UW – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim oraz w V Kongresie Obywatelskim: „Współnotowość w duchu romantycznym”* (2009, 2010)

122. Pan dr **Piotr Łysoń**, Zastępca Dyrektora ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich w Ramach Polityki Spójności, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Lepsza komunikacja szansą rozwojowo-modernizacyjną dla wsi i aglomeracji miejskich”* (2008)
123. Pani **Anna Machalica-Pułtorak**, Prezes, Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi” – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
124. Pani **Iwona Majewska-Opiełka**, Akademia Skutecznego Działania – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
125. Pan dr hab. prof. UW **Zbigniew Marciniak**, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
126. Pan **Krzysztof Mazur**, Prezes, Klub Jagielloński – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009) – *Jaka wspólnotowość Polaków w XXI wieku?*
127. Pani **Marta Megger**, Studentka Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim: Czy szkoła uczy Razem?* (2009)
128. Pan prof. dr hab. **Andrzej Mencwel**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Kultury Polskiej – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
129. Pan **Bartłomiej Michałowski**, Współorganizator Ruchu Obywatelskiego Normalne Państwo – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
130. Pan **Grzegorz Miecugow**, Szef Zespołu Wydawców, TVN 24 – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
131. Pani **Magdalena Mike**, Uniwersytet Śląski – *Udział w II Kongresie Obywatelskim: „Polska, moje miejsce – głos młodego pokolenia”* (2007)
132. Pani dr **Dominika Milczarek-Andrzejewska**, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Trendy w rolnictwie europejskim i globalnym a ich znaczenie dla rolnictwa polskiego”* (2008)
133. Pan dr **Wojciech Misiąg**, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – *Udział w I i IV Kongresie Obywatelskim* (2005, 2009)
134. Pan **Mateusz Morawiecki**, Prezes Zarządu, Banku Zachodniego WBK S.A. – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
135. Pan **Wojciech Morawski**, Prezes Zarządu, Atlantic Sp.z.o.o. – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
136. Pan **Zbigniew Nosowski**, Redaktor Naczelny, Miesięcznik „Więź” – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
137. Pan dr hab. **Andrzej Nowak**, prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jaka narracja narodowa w XXI wieku?”* (2010)
138. Pan dr **Tomasz Nowakowski**, Telekomunikacja Polska S.A. – *Udział w III Kongresie Obywatelskim* (2008)
139. Pani dr **Hanna Nowak-Radziejowska**, Centrum Nauki Kopernik – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim: „Co warunkuje działania Razem – uwagi wynikające z doświadczenia praktycznego”* (2009)
140. Pan prof. dr hab. **Maciej Nowicki**, były Minister Ochrony Środowiska – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Środowisko naturalne – przesłanka czy ograniczenie rozwoju?”* (2010)
141. Pan **Maciej Nowicki**, Newsweek Polska – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
142. Pan **Jacek Nowiński**, Dyrektor Biblioteki Elbląskiej – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jak lepiej wykorzystać instytucje kultury dla rozwoju kulturowego Polaków?”* (2010)

143. Pan **Paweł Olechnowicz**, Prezes Zarządu, Dyrektor Generalny, Grupa LOTOS S.A.- *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Rozwój i ekspansja zagraniczna polskich firm narzędziem budowy podmiotowości Polski”* (2010)
144. Pani dr **Iwona Oliwińska**, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jakie są style życia „srebrnych” generacji, jak się będą zmieniały i jakie to może mieć znaczenie dla rozwoju Polski”* (2010)
145. Pani **Joanna Orlik**, Dyrektor, Małopolski Instytut Kultury – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
146. Pani **Zofia Oszacka**, Wójt Gminy Lanckorona – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
147. Pan **Piotr Pacewicz**, Zastępca Redaktora Naczelnego, Gazeta Wyborcza – *Udział w IV i w V Kongresie Obywatelskim* (2009, 2010)
148. Pan **Witold Palosz**, Marshall Space Flight Center – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Lekcje z amerykańskiego systemu akademickiego”* (2008)
149. Pani prof. dr hab. **Anna Pałubicka**, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Filozofii – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim: „Jakie Razem dla modernizacji i rozwoju?”* (2009)
150. Pan dr **Tomasz Parteka**, Dyrektor, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
151. Pan **Bartłomiej Pawlak**, były Dyrektor, PKO BP – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Jak zarządzać majątkiem państwowym?”* (2008)
152. Pan **Waldemar Pawlak**, Wicepremier, Minister Gospodarki – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
153. Pan prof. dr hab. **Leszek Pawłowicz**, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jaka architektura międzynarodowego bezpieczeństwa finansowego posłuży Polsce?”* (2010)
154. Pan **Enrico Pavoni**, Prezes Zarządu, Fiat Auto Poland – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Talenty Polaków z perspektywy biznesowej”* (2010)
155. Pan dr **Marcin Piątkowski**, Akademia Leona Koźmińskiego, Centrum Badawcze TIGER – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim: „Jakie cele rozwoju gospodarczego? – między wzrostem a spójnością”* (2009)
156. Pani prof. dr hab. **Hanna Podedworna**, Wydział Nauk Humanistycznych, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Style życia mieszkańców wsi”* (2010)
157. Pani **Joanna Pommersbach**, Hay Group, Członek Rady „Szkoły Liderów” – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Czy kultura organizacyjna w biznesie i w sektorze pozarządowym sprzyja rozwojowi i wykorzystaniu talentów Polaków?”* (2010)
158. Pan **Paweł Potoroczyn**, Dyrektor Instytutu Adama Mickiewicza – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jakie cechy i talenty Polaków mogą być przesłanką budowania poczucia własnej wartości i promocji Polski na świecie oraz w kraju, skierowanej do samych Polaków?”* (2010)
159. Pan dr **Ryszard Praszkie**r, Stowarzyszenie Innowatorów Społecznych ASHOKA – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
160. Pan dr **Rafał Proszak**, Wyższa Szkoła Europejska im. Ks. Józefa Tischnera – *Udział IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
161. Pan **Wojciech Przybylski**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)

162. Pan prof. dr hab. **Janusz Rachoń**, Senator RP, Przewodniczący Rady Narodowego Centrum Badań i Rozwoju – *Udział w V Kongresie Obywatelskim : „Mapa kompetencji Polaków” (2010)*
163. Pan **Przemysław Radwan-Röhrenscheff**, Dyrektor Generalny, Stowarzyszenie Szkoła Liderów – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
164. Pan **Witold Radwański**, Prezes Zarządu, Krokus Private Equity Sp. z o.o. – *Udział w II, II, IV i V Kongresie Obywatelskim (2007, 2008, 2009, 2010)*
165. Pani **Aleksandra Ratajczak**, doktorantka na Wydziale Polonistyki Uniwersytetu Warszawskiego – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Najpierw musimy odnowić nasz język” (2010)*
166. Pani prof. dr hab. **Ewa Rewers**, Instytut Kulturoznawstwa, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „W poszukiwaniu polskiej miejskości, czyli na czym polega specyfika naszej klasy kreatywnej?” (2010)*
167. Pani **Maria Rogaczewska**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii – *Udział w I Kongresie Obywatelskim: „Polska w oczach młodego pokolenia” i w II Kongresie Obywatelskim (2005, 2007)*
168. Pan **Bogdan Rogala**, General Manager, Philips Lighting Central South Europe, Philips Hungary Ltd. – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Firma jako uniwersytet” (2010)*
169. Pani prof. dr hab. **Maria Romanowska**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Zarządzania w Gospodarce – *Udział w II Kongresie Obywatelskim (2007)*
170. Pan prof. **Jacek Rostowski**, Minister Finansów – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
171. Pan prof. **Krzysztof Rybiński**, Rektor Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie – *Udział w I, II, III i w IV Kongresie Obywatelskim (2005, 2007, 2008, 2009)*
172. Pan **Piotr Rymaszewski**, Prezes Zarządu, NFI Octava S.A. – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
173. Pani dr hab. **Iwona Sagan**, Uniwersytet Gdański, Instytut Geografii – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim (2009)*
174. Pan **Janusz Sepioł**, Senator RP – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim (2009)*
175. Pan **Miroslaw Sielatycki**, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Edukacji Narodowej – *Udział w V Kongresie Obywatelskim (2010)*
176. Pan **Tomasz Siemoniak**, Sekretarz Stanu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – *Udział w III Kongresie Obywatelskim – Co zmienić w ustroju regionów? oraz w IV Kongresie Obywatelskim (2008, 2009)*
177. Pani prof. dr hab. **Krystyna Skarżyńska**, Dyrektor Pracowni Psychologii Społecznej, Polska Akademia Nauk, Instytut Psychologii – *Udział w I Kongresie Obywatelskim (2005)*
178. Pan **Marcin Skrzypek**, TNN Ośrodek Brama Grodzka / Forum Kultury Przestrzeni – *Udział w IV i w V Kongresie Obywatelskim: „Przestrzeń dla dialogu – dialog dla przestrzeni – perspektywa miejska” (2009, 2010)*
179. Pan **Waldemar Sługocki**, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – *Udział w V Kongresie Obywatelskim (2010)*
180. Pan dr **Radosław Sojak**, Instytut Socjologii, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Gdzie tkwią korzenie trudności Polaków z deliberacją publiczną i jak ją poprawić?” (2010)*
181. Pan **Jan Filip Staniłko**, Instytut Sobieskiego – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Szkoły wyższe z perspektywy młodego pokolenia”, w IV oraz w V Kongresie Obywatelskim: „Wspólnotowość w duchu republikańskim” (2008, 2009, 2010)*

182. Pani prof. dr hab. **Jadwiga Staniszkis**, Uniwersytet Warszawski – *Udział w I, II i IV Kongresie Obywatelskim: „Podmiotowość dla rozwoju?”* (2005, 2007, 2009)
183. Pani **Małgorzata Starczewska-Krzysztozek**, Dyrektor, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Departament Ekspercki – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Kwalifikacje potrzebne do budowy kapitału intelektualnego Polski”* (2008)
184. Pan **Zbigniew Stawrowski**, Dyrektor, Instytut Myśli Józefa Tischnera – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
185. Pan prof. dr hab. **Dariusz Stola**, Prorektor ds. Współpracy z Zagranicą, Collegium Civitas – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
186. Pan **Maciej Strzembosz**, Prezes Zarządu, Krajowa Izba Producentów Audiowizualnych – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jak wykorzystać media do rozwoju kulturowego Polaków?”* (2010)
187. Pani **Olga Syska**, doktorantka Uniwersytetu Warszawskiego, specjalista d/s komunikacji w przestrzeni publicznej – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jaka komunikacja dla budowy polskiego Razem w XXI wieku?”* (2010)
188. Pani dr hab. **Krystyna Szafraniec**, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Instytut Socjologii – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
189. Pan dr **Tadeusz Szawiel**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
190. Pan prof. dr hab. **Marek S. Szczepański**, Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
191. Pani **Joanna Szczepkowska**, aktorka, publicystka – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim – Co znaczy Razem?* (2009)
192. Pan dr hab. **Tomasz Szlendak**, prof. UMK, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika, Instytut Socjologii – *Udział w III i w V Kongresie Obywatelskim: „Style życia Polaków a przyszłe kierunki rozwoju gospodarczego”* (2008, 2010)
193. Pan **Marek Sztark**, Dyrektor samorządowej instytucji kultury SZCZECIN 2016 – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Czy talenty Polaków powinny być częścią polskiej marki?”* (2010)
194. Pan prof. dr hab. **Piotr Sztompka**, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Filozoficzny, Instytut Socjologii – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Zaufanie i współpraca fundamentem rozwoju Polski”* (2008)
195. Pan dr **Piotr Szukalski**, Uniwersytet Łódzki, Katedra Socjologii Stosowanej i Pracy Socjalnej – *Udział w III Kongresie Obywatelskim* (2008)
196. Pan **Michał Szufdrzyński**, Rzeczpospolita – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
197. Pan dr hab. **Paweł Śpiewak**, prof. UW, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
198. Pan **Paweł Świeboda**, Prezes, demosEuropa Centrum Strategii Europejskiej – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Chiny a sprawa Polska”* (2010)
199. Pani prof. dr hab. **Elżbieta Tarkowska**, Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
200. Pan dr **Alek Tarkowski**, Członek Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Nowe media – integrator czy dezintegrator polskiego społeczeństwa? Jak je wykorzystać dla poprawy komunikacji Polaków?”* (2010)

201. Pan prof. dr hab. **Janusz Tazbir**, Polska Akademia Nauk – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
202. Pan prof. dr hab. **Waldemar Tłokiński**, J.M. Rektor, Ateneum – Szkoła Wyższa – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
203. Pan dr **Cezary Trutkowski**, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
204. Pan **Piotr Uszok**, Prezydent Miasta Katowice – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
205. Pan **Lech Wałęsa**, były Prezydent RP – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim: „Na jakich wartościach oprzeć przyszłość Polski i świata?”* (2009)
206. Pan dr **Andrzej Waśkiewicz**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
207. Pani dr hab. **Marzena Weresa**, prof. nadzw. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Gospodarki Światowej – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim: „Dziś i jutro sektorowej konkurencyjności polskiej gospodarki”* (2009)
208. Pani dr **Karolina Wigura**, „Kultura Liberalna” – *Udział w V Kongresie Obywatelskim; „Współnośność w duchu liberalnym”* (2010)
209. Pani **Aneta Wilmańska**, Wiceprezes Zarządu, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Rola sektora szkoleniowego w systemie edukacji XXI wieku”* (2010)
210. Pan **Maciej Witucki**, Prezes Zarządu, Telekomunikacja Polska S.A. – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Infrastruktura dla społeczeństwa informacyjnego”, w IV Kongresie Obywatelskim oraz w V Kongresie Obywatelskim: „Mądrze do przodu”* (2008, 2009, 2010)
211. Pan prof. dr hab. **Aleksander Wolszczan**, Uniwersytet Stanowy w Pensylwanii/ Penn State University, Department of Astronomy and Astrophysics – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Rola elit w modernizacji Polski”* (2008)
212. Pan dr **Artur Wołek**, Wyższa Szkoła Biznesu NLU, Zakład Teorii i Filozofii Polityki – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
213. Pan **Piotr Grzegorz Woźniak**, b. Minister Gospodarki, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „Bezpieczeństwo energetyczne – ścieżka krytyczna”* (2008)
214. Pan **Marek Woźniak**, Marszałek Województwa Wielkopolskiego – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „ Jak budować regiony z krwi i kości?”* (2008)
215. Pan prof. dr hab. **Jerzy Woźnicki**, Prezes Zarządu, Fundacja Rektorów Polskich – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
216. Pan dr hab. **Cezary Wójcik**, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Co zadecyduje o rozwoju Polski w XXI w?”* (2010)
217. Pan **Marek Wójcik**, Zastępca Dyrektora Biura, Związek Powiatów Polskich – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Kształtowanie rozwoju lokalnego w perspektywie dynamicznych zmian cywilizacyjnych”* (2010)
218. Pani **Irena Wóycicka**, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – *Udział w I i II Kongresie Obywatelskim* (2005, 2007)
219. Pan **Jan Wróbel**, Dyrektor, I Społeczne Liceum Ogólnokształcące im. Maharadży Jam Saheba Digvijay Sinhji – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)

220. Pan **Jakub Wygnański**, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „STOCZNIA” – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jak zwiększyć partycypację obywateli w rządzeniu?”* (2010)
221. Pani **Anna Wyka**, Collegium Civitas – *Udział w III Kongresie Obywatelskim* (2008)
222. Pan **Jerzy Zająk**, Wójt Gminy Łubianka w województwie kujawsko-pomorskim – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
223. Pan **Janusz Zaleski**, Prezes Zarządu, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Politechnika Wrocławska – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
224. Pan **Piotr Zaremba**, dziennikarz – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
225. Pan **Andrzej Zarębski**, niezależny ekspert ds. mediów – *Udział w II Kongresie Obywatelskim* (2007)
226. Pan dr hab. **Tomasz Zarycki**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Studiów Społecznych – *Udział w I, III i V Kongresie Obywatelskim* (2005, 2008, 2010)
227. O. **Maciej Zięba**, Dyrektor, Europejskie Centrum Solidarności – *Udział w I Kongresie Obywatelskim* (2005)
228. Pan **Grzegorz Ziomek**, Dyrektor, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Administracji Publicznej – *Udział w IV Kongresie Obywatelskim* (2009)
229. Pan prof. dr hab. **Marek Ziółkowski**, Wicemarszałek Senatu RP – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jakie Razem Polaków w XXI wieku?”* (2010)
230. Pan dr **Radosław Zubek**, European Institute, London School of Economics – *Udział w I oraz III Kongresie Obywatelskim: „Jak usprawnić planowanie procesem legislacyjnym?”* (2005, 2008)
231. Pan dr hab. **Marek Zubik**, prof. UW, Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „Jak poprawić polską legislację?”* (2010)
232. Pan **Jacek Żakowski**, Tygodnik „Polityka” – *Udział w V Kongresie Obywatelskim* (2010)
233. Pan **Piotr Żuber**, Dyrektor, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej – *Udział w III Kongresie Obywatelskim: „O nowy kształt polityki regionalnej”* (2008)
234. Pan dr **Tomasz Żukowski**, Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej – *Udział w I i II Kongresie Obywatelskim* (2005, 2007)
235. Pan prof. dr hab. **Karol Życzkowski**, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Fizyki – *Udział w III Kongresie Obywatelskim* (2008)
236. Pan prof. dr hab. **Maciej Żylicz**, Prezes, Fundacja na rzecz Nauki Polskiej – *Udział w I i III Kongresie Obywatelskim – Jaka reforma nauki i szkół wyższych w Polsce?* (2005, 2008)
237. Pani dr **Marzena Żylińska** – Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych w Toruniu – *Udział w V Kongresie Obywatelskim: „W stronę nowej kultury nauczania i uczenia się”* (2010)

PUBLIKACJE POLSKIEGO FORUM OBYWATELSKIEGO

- *Talenty Polaków*, Gdańsk 2010
- *Rozwój lokalny. Bariery i stymulanty*, Gdańsk 2010
- *Polskie style życia. Między miastem a wsią*, Gdańsk 2010
- *Jak poprawić komunikację i dialog Polaków?*, Gdańsk 2010
- *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI w.?*, Gdańsk 2010
- *Jaka wspólnotowość Polaków w XXI w.?*, Gdańsk 2010
- *Cele i zasady rozwoju*, Gdańsk 2010
- *Jak uszlachetnić nasze Polski*, Gdańsk 2010
- *W poszukiwaniu wizji Polski XXI wieku. Forum Idei*, Gdańsk 2010
- *Idea polskich miast*, Gdańsk 2010
- *Jaka podmiotowość Polski w XXI w.?*, Gdańsk 2010
- *Edukacja dla rozwoju*, Gdańsk 2010
- *Co nas łączy, a co dzieli? Opinie Polaków*, Gdańsk 2009
- *Polska rodzina. Jaka jest, jak się zmienia?*, Gdańsk 2009
- *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, Gdańsk 2009
- *Priorytety edukacji Polaków w XXI w.* — wydanie z okazji IV Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2009
- *Jakie szkolnictwo wyższe do roku 2030?* — wydanie z okazji IV Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2009
- *Priorytety rozwoju gospodarczego do roku 2030* — wydanie z okazji IV Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2009
- *Jakie Razem Polaków w XXI wieku? Wspólnota tożsamości, zasad czy działań?*, Gdańsk 2009
- *Portret młodego pokolenia*, Gdańsk 2009
- *Polacy — w pułapce autostereotypów?*, Gdańsk 2009
- *W poszukiwaniu portretu Polaków*, Gdańsk 2009
- *Edukacja dla modernizacji i rozwoju* — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Jaka reforma nauki i szkół wyższych* — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Jak tworzyć regiony z krwi i kości* — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008

- *Infrastruktura dla skoku cywilizacyjnego* — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Jaka modernizacja obszarów wiejskich* — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Najnowsza fala emigracji — szansa czy zagrożenie dla modernizacji Polski?* — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Przeskoczyć samych siebie. Rewolucja innowacyjna w polskiej nauce i dydaktyce* — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Drogi do dobrego rządzenia* — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008
- *Spółeczna gospodarka rynkowa w dobie globalizacji*, Gdańsk 2008
- *Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity*, Gdańsk 2008
- *W poszukiwaniu kompasu dla Polski* — Po II Kongresie Obywatelskim, Gdańsk 2007
- *Rozwój poprzez wspólnotę i konkurencyjność* — z okazji II Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2007
- *Pomorskie wartości i tożsamości — dziś i jutro*, Gdańsk 2007
- *W stronę wspólnoty regionalnej*, Gdańsk 2006
- *Media a rozwój wspólnoty regionalnej*, Gdańsk 2006
- *Czy kultura może być dźwignią rozwoju Pomorza?*, Gdańsk 2006
- *Młodzi o Pomorzu*, Gdańsk 2006
- *Migracje — Szanse czy zagrożenia?*, Gdańsk 2005 — z okazji Kongresu Obywatelskiego
- *Jak poprawić dialog Polaków*, Gdańsk, 2005 — z okazji Kongresu Obywatelskiego
- *Jakie elity są potrzebne Polsce*, Gdańsk 2005 — z okazji Kongresu Obywatelskiego

Publikacje można pobrać nieodpłatnie ze strony www.pfo.net.pl

Uczestnicy
V Kongresu Obywatelskiego
w czasie obrad plenarnych



Rozmawiają
prof. dr hab. Danuta Hübner
i Stefan Widomski,
były wiceprezes Nokia Group



Za stołem prezydyjnym siedzą:
prof. dr hab. Marek Ziółkowski,
dr. hab. Andrzej Nowak, prof. UJ,
dr hab. Cezary Wójcik, prof. SGH,
Krystyna Janda,
Maciej Witucki,
Aleksandra Ratajczak



Partner wydania:



ISBN 978-83-7615-063-5



O Polskim Forum Obywatelskim

To piękna i ważna inicjatywa, której znaczenie rośnie z roku na rok. Olbrzymim sukcesem jest to, że tak **wielu ludziom chce się stawiać sobie pytania** dotyczące dobra wspólnego i **wspólnie szukać rozwiązań**. Zaproszeni zostali wspaniali ludzie, wielu wystąpień słuchałam z wielkim zainteresowaniem i prawdziwą przyjemnością.

Marzena Żylińska, Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych w Toruniu

Pozdrawiamy bardzo serdecznie, życzymy ciągle **otwartości umysłu i determinacji w działaniu na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego**.

Nie jest prosto dotrzeć do wszystkich ludzi, i to też nie jest możliwe. Niemniej każdy człowiek, który zrozumie więcej, a potem jeszcze wniesie swój wkład w środowisko, jest dodatkową nadzieją, że naszym dzieciom czy wnukom pozostawimy lepszą Polskę.

Hanna Ilnicka, Femina

(...) od dłuższego czasu uważnie i z ogromnym zainteresowaniem śledzę projekt PFO (bardzo mi osobiście bliski), przeczytałem wszystkie dostępne materiały oraz skutecznie korzystam z **żywych i niezwykle istotnych opinii, ocen, diagnoz i sugestii** wspaniałych autorytetów.

Gratuluję Państwu aktywności oraz znakomitego poziomu!
Krzysztof Markiel, Dyrektor, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Publikowane przez Państwa materiały stanowią **niezwykle cenne źródło inspiracji** między innymi w działalności Wielkopolskiego Towarzystwa Kulturalnego oraz wydawanego przez nas kwartalnika „Przegląd Wielkopolski”.

Stanisław Stopeń, Prezes, Wielkopolskiego Towarzystwa Kulturalnego w Poznaniu

Dziękuję za interesującą publikację. Ponieważ jestem z mymi studentami Uniwersytetu Warszawskiego nie tylko w kontakcie osobistym ale też elektronicznym – za ich zgodą wysyłam to, co moim zdaniem jest **potrzebne do ich kształcenia**. Proszę przyjąć wyrazy poważania.

Ryszard J.Lassota, Ph.D.

Partner wydania:

assecO
P O L A N D

ISBN 978-83-7615-063-5

www.pfo.net.pl

K O N G R E S OBYWATELSKI

Rozwój lokalny: bariery i stymulanty.

Wybrane zagadnienia

– V Kongres Obywatelski –



Gdańsk 2010

O Kongresach Obywatelskich

Jestem pod wrażeniem Kongresu. **Takie wydarzenia upewniają mnie w przekonaniu, że istnieje Polska prawdziwa, tak różna od tej medialnej.** Polska ludzi kompetentnych, żarliwie prezentujących swe przekonania, autentycznie zaangażowanych w proces Naprawy Rzeczypospolitej. W trakcie Kongresu ścierały się poglądy czasem całkowicie odmienne, ale motywacje sporów nie były związane z egoistycznymi celami uczestników lecz pragnieniem wypracowania płaszczyzny porozumienia. Spotkali się wybitni znawcy dziedzin szczegółowych, studenci, działacze samorządowi, ludzie młodzi i starsi, poświęcając swój czas na dyskusję o naszych sprawach. Myślę, że Kongres spełnił również rolę edukacyjną pozwalając uczestnikom na ubogacenie swych horyzontów.

Marek Darecki, WSK „PZL-Rzeszów” S.A.

Kongres Obywatelski był dokładnie tym, czym miał być: **dobrowolnym spotkaniem rodaków** z różnych stron Rzeczypospolitej, spod różnych szyldów i sztandarów, ludzi różnych generacji, profesji i przekonań, ale przede wszystkim myślących i wrażliwych jako o b y w a t e l e, których łączy poczucie, lub może przeczecuzie?, że oto znów mają coś ważnego do zrobienia...

Jacek Jakubiec, Fundacja Kultury Ekologicznej

Jeszcze raz dziękuję za możliwość uczestnictwa w tak ważnym wydarzeniu. Gratuluję, dziękuję. **To genialna inicjatywa.** To również doskonały przykład wzorowej organizacji, świetnie dobranych tematów, imponującej listy Gości, bardzo wysokiego poziomu wystąpień i gruntownej analizy przedstawianych tematów. Cieszę się, że już kolejny raz w Kongresie mogłem uczestniczyć. Dla mnie osoby z najgłębszej z możliwych polskich prowincji **Kongres był również wielkim wydarzeniem towarzyskim i terapeutycznym** z zakresu terapii psychiczno-socjalizującej. Pięknie dziękuję.

Jerzy Nazaruk, działacz społeczny z Sejny

(...) **Inicjatywa** zwołania Kongresu Obywatelskiego, a w ślad za nim stworzenia stałego forum dyskusyjnego, **jest niestychanie cenna i może odegrać ważną dla Polski rolę**. Głos świadomych obywateli musi zabrznieć silnie i zdecydowanie, jeśli chcemy, aby Polska była rzeczywiście państwem obywatelskim. Przebieg Kongresu wyraźnie dowiódł, że jest to możliwe. (...)

Jerzy Regulski, Prezes, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

W imieniu Fundacji „Rodzice Szkoły” serdecznie dziękuję za zorganizowanie i przeprowadzenie tak **wspaniałego przedsięwzięcia**, jakim był Kongres Obywatelski. W tym dniu, wśród wielu osób zaangażowanych w rozmaite działania obywatelskie, pozytywnie myślących i mających świadomość, że „nic o nas bez nas” **poculiśmy się wszyscy ważni i razem**.

Maria Szpilowska, Prezes Zarządu Fundacji „Rodzice Szkoły”

Wolność i Solidarność nr 33



(...) **Polska potrzebuje odnowy kulturowej.**

Nie jako swego rodzaju luksusu czy dodatku do dotychczasowego świetnego funkcjonowania, ale jako warunku koniecznego dalszego rozwoju. Bez niej nie nauczymy się wykorzystywać swych potencjałów zbiorowych, zamieniać indywidualnej kreatywności w kreatywne przedsiębiorstwa i instytucje, nie stworzymy polskiej Nokii.

Potrzebujemy odnowy kulturowej zarówno na poziomie naszego „ja” indywidualnego, jak i zbiorowego. Innymi słowy, **potrzebujemy bardziej dojrzałej podmiotowości indywidualnej i zbiorowej. Dopiero wówczas zmieni się kultura funkcjonowania naszych szkół, uczelni, przedsiębiorstw, urzędów, klubów sportowych itd.** Dopiero wówczas będziemy mieli realne szanse na rozwój proinnowacyjny, na zbudowanie przewag konkurencyjnych opartych na inwencji oraz dobrym wykorzystaniu talentów. (...)

Fragment wypowiedzi na V Kongresie Obywatelskim

dr Jan Szomburg

Inicjator i Organizator Kongresów Obywatelskich,
Dyrektor Polskiego Forum Obywatelskiego



Uczestnicy
V Kongresu Obywatelskiego
w czasie obrad plenarnych



Siedzą od lewej:
Edwin Bendyk,
dr hab. Paweł Śpiewak, prof. UW,
prof. dr hab. Danuta Hübner,
dr Marta Bucholc,
dr hab. Tomasz Zarycki,
Jan Krzysztof Bielecki,
dr hab. Ireneusz Białecki, prof. UW,
prof. Beata Łaciak,
Witold Radwański



Siedzą od lewej:
dr Jan Szomburg,
Aleksander Kwaśniewski,
dr Janusz Lewandowski,
prof. Ryszard Legutko



Uczestnicy
V Kongresu Obywatelskiego
w czasie obrad plenarnych



Rozmawiają
prof. dr hab. Danuta Hübner
i Stefan Widomski,
były wiceprezes Nokia Group



Za stołem prezydialnym siedzą:
prof. dr hab. Marek Ziółkowski,
dr. hab. Andrzej Nowak, prof. UJ,
dr hab. Cezary Wójcik, prof. SGH,
Krystyna Janda,
Maciej Witucki,
Aleksandra Ratajczak

Znamy swoją skłonność do tworzenia mitów narodowych. Dziś jednak musimy przestać karmić się „mitem zielonej wyspy”. Możemy go od czasu do czasu przywoływać, żeby o naszej energii i legendarnej przedsiębiorczości nie zapomnieć, ale patrzmy w przyszłość. **Musimy iść do przodu coraz szybciej, bo świat na nas nie będzie czekał. Ale musimy iść w inny niż dotychczas sposób – mądrze i razem.** To znaczy, że o wiele więcej rzeczy musimy tworzyć jako społeczeństwo – zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i obywatelskim.

Energia świadomych, debatujących obywateli, to najlepsza podstawa do konsekwentnego wyznaczania, a następnie realizacji celów cywilizacyjnych. Musimy się nauczyć debatować – przede wszystkim po to, żebyśmy mogli wystawiać cenzurkę kolejnym etapom, żebyśmy za każdym razem odznaczali to, co jest zrobione i umieli zarządzać dalszym ciągiem rozwoju Polski.

Fragment wypowiedzi na V Kongresie Obywatelskim

Maciej Witucki

Przewodniczący Rady Programowej
Polskiego Forum Obywatelskiego,
Prezes Zarządu Telekomunikacji Polskiej