



# Samorządy wobec współczesnych trendów rozwojowych

7 III 2024



## ANDRZEJ HALESIAK

ekspert ds. gospodarczych,  
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

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

## Nowy świat

Funkcjonujemy w określonych uwarunkowaniach – w świecie, który ma swoją własną dynamikę. Dlatego też, zastanawiając się nad przyszłością samorządów i samorządności, warto przyjrzeć się tym szerszym uwarunkowaniom. Są one dziś znacząco inne od tego, czego doświadczaliśmy w latach 90. minionego wieku, kiedy to powstała architektura funkcjonowania obecnych rozwiązań samorządowych.

Obecny system decentralizacji rodził się w sytuacji, gdy dominowała narracja „końca historii”, odzwierciedlająca dość powszechne wówczas – szczególnie na Zachodzie – przekonanie, że jako ludzkość wszystko już wiemy: wiemy, jaki jest optymalny system społeczno-polityczno-gospodarczy, jak kreować wzrost gospodarczy przy niskiej inflacji oraz jak integrować świat i zmierzać w kierunku „globalnej wioski”, synonimu powszechnej współpracy, pokoju i dostatku. Dzisiejsza rzeczywistość ma z tą narracją coraz mniej wspólnego. Funkcjonujemy w tzw. okresie przejściowym, pełnym licznych zmian. Zmierzamy ku nowej równowadze, ale nie wiemy, jak będzie ona wyglądać. Mamy jednak świadomość, że droga przed nami wyboista.

Źródeł licznych zawirowań obserwowanych ostatnimi czasy jest wiele. Jednym z nich są zmiany geostrategiczne związane z zanikiem jednobiegunowego świata. Coraz więcej wskazuje na to, że USA mogą nie być w stanie, lub nie chcieć, spełniać roli „globalnego policjanta” w takim samym stopniu, jak w minionych dziesięcioleciach. Poza tym, dominująca pozycja USA będzie coraz bardziej kontestowana przez rywali (Rosja, Chiny, za chwilę także Indie). Kolejnym jest proces erozji nurtów demokratycznych. Po 1990 roku byliśmy świadkami upowszechniania się demokracji, ale, jak wskazują na to różnego rodzaju analizy (np. *Democracy Report*, *Freedom House*), ostatnie lata przyniosły odbudowę pozycji autokratów, czemu towarzyszy powrót narracji skrajnie nacjonalistycznych i rewizjonistycznych oraz wyścig zbrojeń.

“ **Funkcjonujemy w tzw. okresie przejściowym, pełnym licznych zmian. Zmierzamy ku nowej równowadze, ale nie wiemy, jak będzie ona wyglądać. Mamy jednak świadomość, że droga przed nami wyboista.**

Następnym elementem są zmiany demograficzne. Proces starzenia się globalnego społeczeństwa przyspiesza, ale nierównomiernie. Europa – gdzie już ponad 20% jej mieszkańców ma 65 i więcej lat – jest w nim najbardziej zaawansowana. Z kolei sąsiadująca z nami Afryka to zdecydowanie najmłodszy kontynent; ponad połowa ludności nie ma jeszcze 20 lat! Według prognoz ONZ, do 2050 roku liczba osób w wieku produkcyjnym przyrośnie tam o blisko 700 milionów. W obliczu zmian klimatycznych prawdopodobne jest, że wielu z nich będzie chciało lub musiało szukać swojej życiowej szansy poza miejscem zamieszkania swoich przodków, nasilając już istniejącą presję migracyjną. Problemy związane z demografią coraz bardziej dotyczą także naszego kraju. Polska jest jednym z najszybciej starzejących się krajów Europy. O ile jeszcze w 2010 roku niespełna 14% mieszkających w Polsce osób miało 65 i więcej lat, to dziś odsetek ten jest już zbliżony do średniej (blisko 20%) dla kontynentu i będzie dalej rósł.

Mamy wreszcie do czynienia z gwałtownym przyspieszeniem zmian technologicznych i społecznych. Coraz wyraziściej formuje się nowy paradygmat technologiczno-ekonomiczny gospodarki opartej na wiedzy oraz społeczeństwa informacyjnego, wykorzystującego pierwsze systemy sztucznej inteligencji i odnawialne źródła energii. Jest szansa, że będzie on w większej mierze uwzględniał potrzeby środowiska, gdyż obecnie eksploatacja zasobów Ziemi wymknęła się nam spod kontroli.

Dzisiejszy świat w coraz większym stopniu odbiega od wizji globalnej wioski. Wkraczamy w erę nasilonej rywalizacji, co, przy licznych i intensywnych powiązaniach wynikających z niedawnej turboglobalizacji, rodzi wiele zaburzeń. To czas, w którym efektywność ekonomiczna schodzi często na dalszy plan, ustępując pola geopolityce, geostrategii i geoekonomii.

## **Lokalność a globalność**

Oddzielną, bardzo istotną kwestią jest potrzeba odrobienia lekcji z doświadczeń ostatnich dziesięcioleci w odniesieniu do interakcji na linii lokalność-globalność. Jednym z motorów turboglobalizacji było powszechne dążenie do efektywności. Odbywało się ono jednak często kosztem dwóch innych kluczowych aspektów funkcjonowania systemów: stabilności (odporności) i różnorodności. Malejąca różnorodność odnosi się dziś do wielu wymiarów. Najczęściej kojarzy nam się z biosferą – malejącą w szybkim tempie liczbą zamieszkujących Ziemię gatunków – ale ma ona znacznie szerszy wymiar. Także jako globalne społeczeństwo staliśmy się mniej zróżnicowani. Wystarczy spojrzeć na ulice miast w różnych częściach świata czy zajrzeć do sklepów. W większości z nich dominują te same, globalne marki, należące do rosnących w siłę globalnych koncernów. Dziś przychody wielu z nich przekraczają swą wielkością, niekiedy wielokrotnie, produkt krajowy brutto większości krajów świata. W mediach z kolei dominują te same programy czy seriale produkowane masowo przez lub na zamówienie kilku globalnych „molochów”.

Wszystkie te trendy – związane przede wszystkim z globalizacją – znacząco wpłynęły na funkcjonowanie lokalnych społeczności, zaniedbywanych często przez lata. Można wyróżnić cztery dynamiczne i silne w swym oddziaływaniu procesy:

- narastająca zależność gospodarcza – sytuacja lokalnych społeczności w kontekście rynku pracy (a tym samym poziomu życia) znacznie bardziej zależy dziś od globalnych decyzji inwestorów, podejmowanych „gdzieś tam” – setki czy tysiące kilometrów dalej. Czyni je to nie tylko zależnymi od lokalnej czy krajowej koniunktury, ale też od globalnej sytuacji danego koncernu,
- erozja kulturowa – zalew treści globalnych prowadzi do zacierania się różnic między lokalnymi kulturami i silnie oddziałuje na wartości, tradycje oraz tożsamość danej społeczności,
- zmiany klimatu – globalne trendy w zakresie zmian klimatycznych rodzą lokalne konsekwencje, np. w postaci powodzi czy pożarów lasów. Oddziałują też silnie na lokalną działalność rolniczą, możliwość jej kontynuowania i/lub opłacalność,
- migracje ludności – towarzyszący globalizacji wzrost migracji często prowadzi do poważnych napięć ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Dotyczy to zarówno tych miejsc, skąd ludność odpływa (szczególnie jeśli odpływ skoncentrowany jest na określonych grupach, np. młodych kobietach), jak i tych, dokąd napływa (problem integracji).



**Na skutek globalizacji, w lokalnych społecznościach dochodzi do dynamicznych i silnych w swym oddziaływaniu procesów: narastającej zależności gospodarczej, erozji kulturowej, zmian klimatu oraz migracji ludności.**

### **Wzmocnić kolosa na glinianych nogach**

Malejąca różnorodność prowadzi do osłabienia kolejnego ważnego wymiaru każdego systemu, jakim jest stabilność. W efekcie świat coraz bardziej przypomina dziś kolosa na glinianych nogach, w którym wydarzenia, takie jak: ataki terrorystyczne, konflikty zbrojne czy pandemie, których zasięg i oddziaływanie było kiedyś jedynie lokalne, bardzo szybko przeradzają się obecnie w problemy globalne. W tym kontekście warto na nowo odkryć lokalną i regionalną różnorodność jako istotny element stabilizujący.

Po pierwsze, dobrze zakorzeniona lokalność daje poczucie przynależności, a tym samym rodzi większą chęć i potrzebę podejmowania wysiłków mających na celu zachowywanie różnorodności w zakresie krajobrazu, tradycji, kultury, języka czy wartości. Po drugie, wspiera różnorodność w wymiarze ekonomicznym. Silne lokalne gospodarki, oparte na miejscowych przedsiębiorstwach i rynkach, sprzyjają różnym potrzebom w zakresie kompetencji, a tym samym powstawaniu zróżnicowanych miejsc pracy umożliwiających samorealizację (co ogranicza skłonność do migracji). Po trzecie, rozwinięta lokalność wzmacnia struktury społeczne i procesy demokratyczne. Zachęca do zaangażowania obywateli w życie społeczne, polityczne i gospodarcze, do brania odpowiedzialności, co z kolei wpływa na wzmocnienie demokracji, uczestnictwo obywatelskie oraz odpowiedzialność władz i instytucji. Po czwarte, może stanowić drogę do zrównoważonego rozwoju poprzez lepszą adaptację do zmian oraz optymalizację poziomu efektywności. Dojrzałe społeczności lokalne są lepiej przystosowane do radzenia sobie z problemami, takimi jak: zmiany klimatyczne, klęski żywiołowe czy kryzysy gospodarcze, dzięki lepszemu zrozumieniu własnych uwarunkowań i możliwości. Po piąte, lokalność sprzyja utrwalaniu więzi społecznych, wzajemnej pomocy i solidarności, co kształtuje silniejszą, bardziej zjednoczoną i odporną na różne wyzwania społeczność.

Silna lokalność to doskonały sposób na ograniczanie wpływu generowanej dziś globalnie zmienności na poszczególne jednostki. Pozwala też przywrócić zatracone przez wielu ludzi poczucie sprawczości, a także realizować wizję „dobrostanu” według lokalnych standardów, a nie w oparciu o międzynarodowe wzorce. Wszystko to prowadzi do zrównoważenia pozostałych parametrów systemowych, czyli wspomnianych już wcześniej: efektywności i stabilności.



**Silna lokalność pozwala przywrócić zatracone przez wielu ludzi poczucie sprawczości, a także realizować wizję „dobrostanu” według lokalnych standardów, a nie w oparciu o międzynarodowe wzorce.**

## **Samorządność na nowe czasy**

Obecne czasy stawiają przed samorządami nowe wymagania. Powinny one wejść na inny poziom funkcjonowania, i to w wielu obszarach, w tym w szczególności:

- efektywności świadczonych usług publicznych – oznacza to m.in. potrzebę optymalizacji sieci placówek edukacyjnych w obliczu malejącej liczby uczniów, a także zapewnienie odpowiednich zasobów i infrastruktury, niezbędnych do obsługi starzejącego się społeczeństwa,
- realizacji zadań związanych z mitygacją i adaptacją do zmian klimatycznych,
- nowego rozdania w temacie lokalność a globalność – trzeba docenić rolę wymiaru lokalnego w stabilizowaniu całego systemu.

By to osiągnąć, potrzeba wielowymiarowych zmian w funkcjonowaniu lokalnych samorządów. W obliczu zmian demograficznych konieczne jest podejmowanie bardziej śmiałych decyzji w zakresie łączenia jednostek samorządowych (gmin, powiatów), zapewniając tym samym większą zdolność finansową i operacyjną. Trzeba także rozważyć możliwość poszerzenia kompetencji samorządów nie tylko w realizacji, ale także kształtowaniu określonych polityk publicznych, np. w zakresie programów edukacyjnych. Krytyczną sprawą staje się reforma finansowania samorządów. Obecny system nie był doskonały, ale wprowadzone w ostatnich latach zmiany w zasadzie całkowicie go „rozsadziły”. W efekcie pojawiła się potrzeba podejmowania działań *ad hoc* dla domknięcia luki finansowania. Całościowa reforma finansowania samorządów powinna obejmować:

- większą autonomię podatkową, możliwość uzyskiwania większych dochodów z podatków lokalnych. Dziś takie możliwości występują jedynie na poziomie gmin, a i tam jedynie w ograniczonym zakresie,
- zmiany w sposobach wyliczania wielkości transferów z budżetu centralnego, tak by uwzględniały one nie tylko stronę dochodową (wielkość dochodów podatkowych *per capita*), ale także zróżnicowanie potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek oraz strukturalną sytuację i zachodzące trendy. W tym kontekście pomocna mogłaby się okazać segmentacja jednostek samorządowych. Nie można bowiem w taki sam sposób traktować gmin wiejskich zlokalizowanych na terenach silnie dotkniętych depopulacją

(rosnące potrzeby w zakresie służby zdrowia, opieki nad osobami starszymi itd.) oraz gmin ulokowanych wokół dużych ośrodków miejskich (ze względu na szybki rozwój doświadczają one wzrostu potrzeb w zakresie edukacji, infrastruktury itd.),

- poprawę efektywności wydatkowania samorządowych środków. Odnosi się to zarówno do wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych. By tak się stało, potrzeba lepszych systemów zbierania i analizy informacji, wzajemnego benchmarkowania oraz przejrzystości tychże wydatków.

“ **Całościowa reforma finansowania samorządów powinna obejmować większą autonomię podatkową, zmiany w sposobach wyliczania wielkości transferów z budżetu centralnego oraz poprawę efektywności wydatkowania samorządowych środków.**

Samorządy potrzebują także weryfikacji swojego podejścia w zakresie inwestycji. W przypadku wielu z nich struktura powinna się stopniowo zmieniać: od podstawowej infrastruktury, w kierunku wydatków związanych z dostosowaniem do zmian klimatu, ochroną środowiska (w szczególności powietrza) oraz większego wykorzystania technologii przy świadczeniu usług publicznych. To ostatnie jest szczególnie ważne w kontekście malejących zasobów pracy. W procesach inwestycyjnych trzeba się także wspiąć na nowy szczebel efektywności, szczególnie tam, gdzie silne trendy depopulacji mogą przerodzić się w erozję dochodów, a tym samym problemy z utrzymaniem lokalnej infrastruktury. Potrzeba powszechniejszego wykorzystania innowacyjnych formuł realizacji inwestycji – tych z udziałem sektora prywatnego. Formuły współpracy pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym powinny być także coraz częściej testowane (a docelowo stosowane) w kontekście świadczenia usług publicznych.

Kolejnym obszarem zmian musi być pogłębiona współpraca między jednostkami samorządowymi. Dziś, nawet w ramach tak zwanych obszarów funkcjonalnych, dokonywanie wspólnych ustaleń i realizacja tychże nie jest z reguły proste. Tymczasem to właśnie w tego rodzaju współpracy leży olbrzymi potencjał lepszego planowania i wykorzystania publicznej infrastruktury, publicznych środków czy tworzenia atrakcyjnych terenów inwestycyjnych oraz optymalizacji kosztów świadczenia usług (np. transportowych). Do intensyfikacji takiej współpracy powinien zachęcać także system finansowania samorządów.



W kontekście procesów demograficznych oraz zmian technologicznych potrzebujemy nowych rozwiązań, które zapewnią będą dostosowanie w zakresie kompetencji. Cykl życia wielu kompetencji znacząco skróci się, dlatego też trzeba postawić na ustawiczny proces uczenia się. Ważną rolę mogą tu odegrać urzędy pracy, zmieniające swą rolę z klasycznych „pośredniaków” na moderatorów lokalnych rynków pracy, wspierających w utrzymywaniu kompetencji potrzebnych dla nowoczesnej gospodarki nie tylko osoby fizyczne, ale także działające lokalnie firmy.

Wszystkie te zmiany nie będą możliwe bez inwestycji w lokalnych liderów, ich wiedzę i kompetencje oraz w różnego rodzaju narzędzia wspierające ich działania, jak np. platformy i fora dobrych praktyk. Tacy liderzy nie biorą się znikąd. Potrzebujemy inwestycji w społeczeństwo obywatelskie znające mechanizmy działania państwa, gotowe do partycypacji. Rosnąca dojrzałość samorządów nie będzie możliwa bez większej dojrzałości nas wszystkich.

“ **Potrzebujemy inwestycji w społeczeństwo obywatelskie znające mechanizmy działania państwa, gotowe do partycypacji. Rosnąca dojrzałość samorządów nie będzie możliwa bez większej dojrzałości nas wszystkich.**

## O autorze

**Andrzej Halesiak** – ekspert ds. gospodarczych. Był dyrektorem w Biurze Analiz Makroekonomicznych Banku Pekao S.A. Wiele lat spędził w consultingu (McKinsey & Company). Karierę zawodową rozpoczął w administracji publicznej (Ministerstwo Finansów). Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (Executive MBA). Autor licznych opracowań, raportów i artykułów poświęconych makroekonomii i rynkom finansowym. Prowadzi bloga dedykowanego zagadnieniom gospodarczym ([www.andrzejhalesiak.pl](http://www.andrzejhalesiak.pl)). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.