



MINISTERSTWO
ROZWOJU

Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej



1989 r.

Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje



Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje

Redakcja merytoryczna
Cezary Trutkowski



MINISTERSTWO
ROZWOJU

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020



Warszawa 2016

Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje

Redakcja merytoryczna: Cezary Trutkowski



MINISTERSTWO
ROZWOJU

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020

Opinie wyrażone w niniejszej publikacji są jedynie opiniami autora (autorów) i w żadnym wypadku nie stanowią oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rozwoju.

Copyright by:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Warszawa 2016

ISBN: 978-83-64748-07-3

Wydawca:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

ul. Żurawia 43
00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl

Spis treści

<i>Cezary Trutkowski</i> Wstęp.....	5
Dział I Opracowania sektorowe	7
<i>Jacek Sierak, Michał Bitner</i> Planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych	8
<i>Rafał Budzisz, Sławomir Mandes</i> Wpływ organizacji administracji i udziału obywateli na realizację usług publicznych	28
<i>Jan Maciej Czajkowski</i> Możliwości wykorzystania Internetu na potrzeby zadań realizowanych przez JST	56
<i>Marek Goleń, Tomasz Warężak</i> Usługi komunalne i ochrona środowiska w polityce samorządów terytorialnych	78
<i>Bartosz Mazur</i> Transport publiczny – diagnoza perspektyw rozwoju samorządowych usług publicznych	104
<i>Irena Herbst</i> Bariery i szanse rozwoju polityki mieszkaniowej gmin	120
<i>Izabela Rybka, Olimpia Piłat-Pawlak</i> Diagnoza perspektyw rozwoju samorządowych usług publicznych w obszarze pomoc społeczna.....	140
<i>Jan Herczyński</i> Sektorowa analiza barier i szans rozwojowych: oświata gminna	178
<i>Urszula Sztanderska</i> Edukacja ponadgimnazjalna, policealna i LLL w polityce samorządów terytorialnych	194

<i>Marcin Poprawski</i>	
Kultura i aktywności spędzania czasu wolnego w politykach samorządów terytorialnych	212
<i>Marek Wójcik</i>	
Diagnoza perspektyw rozwoju usług publicznych w obszarze profilaktyka i ochrona zdrowia	242
Dział II	
Wnioski i rekomendacje z debat eksperckich.....	273
<i>Aleksander Noworól</i>	
Rekomendacje dotyczące zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym.....	278
<i>Zbigniew Grzymała</i>	
Wybrane dziedziny gospodarki miejskiej – diagnoza i rekomendacje zmian.....	286
<i>Marek Rymśa</i>	
Jaki rozwój społeczny? Rekomendacje dotyczące edukacji, usług społecznych, kultury i ochrony zdrowia	300
Dział III	
Analizy horyzontalne	323
<i>Tomasz Potkański</i>	
Zarządzanie strategiczne na rzecz rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego.....	324
<i>Grzegorz P. Kubalski</i>	
Gospodarka komunalna, mieszkalnictwo oraz podnoszenie lokalnych warunków życia.....	350
<i>Marek Wójcik</i>	
Analiza horyzontalna barier i szans rozwojowych oraz dobrych praktyk w realizacji usług społecznych.....	364
<i>Cezary Trutkowski</i>	
Bariera i szanse rozwoju samorządowych usług publicznych.....	400
<i>Andrzej Porawski</i>	
Postłowie	437

WSTĘP

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, w partnerstwie z organizacjami samorządowymi: Związkiem Miast Polskich, Związkiem Gmin Wiejskich RP oraz Związkiem Powiatów Polskich, na zlecenie Ministerstwa Rozwoju przeprowadziła analizę uwarunkowań realizacji usług publicznych świadczonych przez samorząd gminny i powiatowy. Jej celem z jednej strony było określenie najważniejszych barier we wdrażaniu tych usług oraz wskazanie możliwości zwiększania ich dostępności i poprawiania ich jakości, z drugiej zaś identyfikacja dobrych praktyk zarządczych i organizacyjnych związanych z realizacją zadań stojących przed samorządami terytorialnymi. Ważną perspektywą prowadzonych analiz, zgodnie z priorytetami *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, była specyfika potrzeb rozwojowych obszarów zagrożonych marginalizacją oraz średnich miast tracących funkcje społeczne i gospodarcze.

Pierwszy etap projektu obejmował przygotowanie eksperckich opracowań sektorowych, dotyczących dziewięciu obszarów wstępnie wyróżnionych przez Ministerstwo Rozwoju: (1) edukacja i szkolenia, (2) ochrona i profilaktyka zdrowia, (3) kultura, sport i rekreacja, (4) pomoc społeczna, (5) gospodarka mieszkaniowa, (6) usługi komunalne i ochrona środowiska, (7) komunikacja (transport publiczny, Internet), (8) funkcjonowanie administracji (usługi administracyjne, partycypacja publiczna) oraz (9) planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych. W trakcie prac podjęto jednak decyzję o pewnym przemodelowaniu struktury zaplanowanych opracowań: wyróżnione zostały kwestie związane z problematyką wykorzystania Internetu na potrzeby zadań wykonywanych przez JST, a zagadnienia dotyczące edukacji na poziomie podstawowym i gimnazjalnym zostały oddzielone od problematyki edukacji ponadgimnazjalnej i kształcenia dorosłych.

Wnioski zaprezentowane przez Autorów analiz sektorowych zostały przedstawione i przedyskutowane podczas trzech debat eksperckich, przeprowadzonych w FRDL w listopadzie 2016 roku. Ich głównym celem było wypracowanie rekomendacji odnoszących się do możliwych sposobów poprawy jakości świadczenia usług publicznych przez samorządy terytorialne. Szczegółowa informacja na temat debat, wraz z listą ich uczestników, została przedstawiona w tym tomie, na stronach 273-274.

Trzeci etap prac obejmował przygotowanie opracowań o charakterze horyzontalnym. Zadaniem Autorów była analiza ponadsektorowych (międzysektorowych) uwarunkowań świadczenia usług przez JST. Przedmiotem analiz była zwłaszcza ocena roli i możliwości samorządów w zakresie kształtowania sektorowych polityk rozwojowych, identyfikacja istniejących barier ich implementacji (barier strukturalnych, prawnych, instytucjonalnych, politycznych, kompetencyjnych, etc.) oraz prezentacja istniejących narzędzi, czy instrumentów zarządczych, warunkujących skuteczną i efektywną realizację zadań stojących przed samorządami.

Warto zauważyć, że przyjęta w niniejszej publikacji struktura prezentacji przygotowanych tekstów może prowokować do uwag. O ile w pierwszej części tomu („Opracowania sektorowe”) mamy do czynienia przede wszystkim z analizami odnoszącymi się do wąsko zdefiniowanych obszarów usług (jak np. transport publiczny, pomoc społeczna, usługi administracyjne, komunalne, wspomniana już edukacja,

polityka kulturalna, ochrona zdrowia), to jednak znalazły się tam również tematy bardziej przekrojowe – takie jak strategiczne planowanie rozwoju, zagadnienia dotyczące finansów lokalnych, partycypacji obywateli w kształtowaniu i realizacji polityk publicznych, czy choćby wykorzystanie technologii informatycznych w samorządzie terytorialnym. Taki układ tekstów, niezależnie od zakresu poruszanej w nich tematyki, wynika z przyjętego zamiaru zogniskowanego spojrzenia na poszczególne obszary działalności instytucji samorządowych.

Perspektywa analizy poszczególnych zagadnień, przyjęta w drugiej i trzeciej części publikacji („Analizy horyzontalne”), ma już charakter bardziej przekrojowy, odnoszący się nie tyle do zagadnień związanych ze świadczeniem konkretnych usług i realizacją specyficznych zadań przez JST, ale wynika z potrzeby bardziej przekrojowej – można rzec – systemowej refleksji nad ich uwarunkowaniami. Wyzwaniem, przed którym stali Autorzy poszczególnych tekstów, była z jednej strony konieczność refleksji nad wzorami zarządzania realizacją usług publicznych oraz ich systemowymi determinantami, a z drugiej – potrzeba wypracowania konkretnych rekomendacji, odnoszących się do możliwości usprawnienia działalności jednostek samorządowych, użytecznych w kontekście strategicznego planowania rozwoju kraju.

Jest jednak oczywiste, że niezależnie od perspektywy przyjmowanej przez Autorów, problemy poruszane w poszczególnych, zawartych w tym tomie opracowaniach, są połączone i współzależne. Składają się one na katalog barier wpływających na jakość świadczenia usług publicznych przez JST, umożliwiają identyfikację potencjałów rozwojowych samorządów terytorialnych oraz zawierają rekomendacje działań, których podjęcie przyczyni się do wzrostu lokalnie definiowanej jakości życia.

*Cezary Trutkowski
Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju
Demokracji Lokalnej*

Dział I

Opracowania sektorowe



Jacek Sierak – doktor, wykładowca akademicki Uczelni Łazarskiego i Szkoły Głównej Handlowej. Kierownik Podyplomowych Studiów Samorządowych. Specjalizuje się w problematyce finansów samorządowych, finansów publicznych, oceny efektywności projektów inwestycyjnych. Autor około stu publikacji naukowych. Doradca jednostek samorządu terytorialnego – autor i współautor wielu strategii rozwoju, wieloletnich planów inwestycyjnych i prognoz finansowych. Praktyk samorządowy – radny i przewodniczący Rady Gminy Michałowice przez trzy kadencje.



Michał Bitner – doktor nauk prawnych; przez wiele lat kierował Centrum Obligacji Komunalnych w Agencji Rozwoju Komunalnego; pracuje na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, jest kierownikiem Podyplomowego Studium Zarządzania Projektami.

Jacek Sierak
Michał Bitner

Planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych

1. Diagnoza stanu istniejącego oraz identyfikacja najważniejszych barier i szans rozwojowych

Stan lokalnych finansów jest wypadkową wielu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Wynikają one z potencjału lokalnej bazy ekonomicznej, sytuacji demograficznej, umiejętności zarządzania finansami, a także z uwarunkowań prawnych i polityki państwa w zakresie kształtowania zadań i finansów jednostek samorządu terytorialnego. Efektywna realizacja zadań JST wymaga dysponowania odpowiednio wysokim zasobem dochodów budżetowych.

W okresie ostatnich kilkunastu lat następuje nieregularny, lecz zauważany wzrost znaczenia finansów samorządowych w systemie finansów publicznych. Znaczenie to można mierzyć na wiele różnych sposobów, z których – dla zilustrowania zjawiska – wybrano trzy: wielkość udziału dochodów JST w skonsolidowanych dochodach sektora instytucji rządowych i samorządowych; relację wydatków nietransferowych (tzn. innych niż subwencje, dotacje i świadczenia na rzecz osób fizycznych) JST do wydatków nietransferowych budżetu państwa oraz stosunek wydatków majątkowych JST (wydatki inwestycyjne JST stanowią przeciętnie 97% wydatków majątkowych) do wydatków majątkowych budżetu państwa.

Wybrane wskaźniki obrazujące znaczenie JST dla systemu finansów publicznych

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
udział dochodów JST w skonsolidowanych dochodach sektora instytucji rządowych i samorządowych	25,57 %	25,82 %	26,74 %	26,86 %	27,36 %	30,01 %	29,58 %	28,22 %	28,01 %	28,86 %	29,11 %	28,42 %
stosunek nietransferowych wydatków JST do nietransferowych wydatków budżetu państwa	111,04 %	115,26 %	121,25 %	103,18 %	105,38 %	95,84 %	114,33 %	114,93 %	107,41 %	107,03 %	120,57 %	118,08 %
stosunek wydatków majątkowych JST do wydatków majątkowych budżetu państwa	137,07 %	181,27 %	225,52 %	204,12 %	213,96 %	294,29 %	286,61 %	284,50 %	262,47 %	271,86 %	271,08 %	192,34 %

Zwraca uwagę przede wszystkim tendencja wzrostowa udziału dochodów JST w skonsolidowanych dochodach całego sektora publicznego (*general government*) – z 25,6% w 2014 r. do 28,4% w roku 2015, jak również fakt, że wydatki na inwestycje realizowane przez JST są przeciętnie dwukrotnie wyższe od wydatków inwestycyjnych budżetu państwa.

1.1. Diagnoza stanu istniejącego – poziom oraz struktura dochodów budżetów JST

Poniżej dokonano syntetycznego opisu poziomu, dynamiki i struktury dochodów budżetowych.

Okresem analiz objęto lata 2007-2013 – tak, by zapewnić porównywalność danych w całym okresie (ustawowe wyodrębnienie dochodów bieżących i majątkowych) oraz dokonać ocen w okresie ostatniej unijnej perspektywy finansowej.

Analizując **poziom i dynamikę dochodów budżetowych** gmin, miast na prawach powiatu oraz powiatów, należy zwrócić uwagę na:

- **Dynamiczny wzrost wartości dochodów JST** – w latach 2007-2015 zwiększyły się o 53,8%, z 57,0 mld zł do 87,7 mld zł. Najwyższa dynamika dochodów cechowała gminy miejsko-wiejskie (+56,3%), następnie wiejskie (+ 56,3%), a najniższa miejskie (+43,4%). W tym samym czasie przyrost wartości dochodów powiatów wyniósł +46,6%, a miast na prawach powiatu +50,5%. W początkowych latach pierwszej dekady XXI w. dynamiczny wzrost dochodów wynikał z dobrej koniunktury gospodarczej. Notowano wysokie wpływy z podatków dochodowych i lokalnych oraz ze sprzedaży mienia komunalnego. W 2008 r. w budżetach samorządowych uwidoczniły się pierwsze następstwa kryzysu gospodarczego. Generalnie nie można jednak stwierdzić, że kryzys finansowy i gospodarczy doprowadził w Polsce do znacznego pogorszenia stanu finansów samorządowych.
- **Dynamikę wzrostów dochodów ogółem** – ściśle skorelowaną z ogólną sytuacją gospodarczą w kraju. Do 2007 r. notowano ich stały przyrost we wszystkich typach JST. W następstwie kryzysu finansowego nastąpił spadek dynamiki, z jej ujemną wartością w 2009 r. Po roku 2010 tempo wzrostu dochodów stabilizuje się. Analizując różnice regionalne należy stwierdzić, że szybsze tempo wzrostu dochodów notowano w regionach o niższym poziomie rozwoju, tj. w województwach Polski wschodniej, częściowo centralnej oraz północnej. W części wpływ na to miały dochody uzyskiwane z dotacji unijnych kierowanych na inwestycje infrastrukturalne.
- **Regionalne zróżnicowanie wielkości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca.** Najwyższy poziom wskaźnika cechuje miasta na prawach powiatu i gminy miejskie oraz przyległe do nich obszary zurbanizowane i uprzemysłowione. Wyraźnie uwidacznia się zależność pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego a potencjałem finansowym jednostki terytorialnej. W 2015 r., przy średniej krajowej na jednego mieszkańca 3 396 zł, najwyższy poziom wskaźnika osiągnęły gminy województw: zachodniopomorskiego (3 744 zł), pomorskiego (3 693 zł), dolnośląskiego (3 587 zł) i mazowieckiego (3 559 zł), a najniższy: opolskiego (3 101 zł), podkarpackiego (3 140 zł), lubelskiego (3 189 zł) i świętokrzyskiego (3 199 zł). W miastach na prawach powiatu, przy średniej krajowej 5 583 zł, najwyższy poziom wskaźnika notowano w województwach: mazowieckim (7 602 zł), warmińsko-mazurskim (5 917 zł) i wielkopolskim (5 710 zł), a najniższy w: lubuskim (4 381 zł), podlaskim (4 539 zł), śląskim (4 763 zł) i lubelskim (4 769 zł). Znacznie niższe wartości dochodów notowano w powiatach. Przy średniej krajowej 917 zł, najwyższe wartości osiągnęły powiaty województw: warmińsko-mazurskiego (1 101 zł), zachodniopomorskiego (1 049 zł) i podlaskiego (983 zł),

a najniższe małopolskiego (824 zł), śląskiego (843 zł), wielkopolskiego (856 zł) i opolskiego (870 zł). Różnice w poziomie zamożności jednostek samorządu terytorialnego zamożnych i biednych uległy w ostatnim czasie niewielkiemu zmniejszeniu.

- **Zależność pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a poziomem budżetów JST.** Wielkość osiąganych przez gminy dochodów zwiększa się wraz z poziomem rozwoju gospodarczego i stopniem zurbanizowania jednostek terytorialnych. Wyraźnie uwidacznia się koncentracja jednostek samorządowych o wysokich wpływach budżetowych w obszarach aglomeracji miejskich i w innych jednostkach o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W znacznie gorszej sytuacji są samorządy województw słabiej zurbanizowanych i mniej uprzemysłowionych, zwłaszcza zlokalizowanych w Polsce wschodniej, południowo-wschodniej i częściowo centralnej.
- **Uzależnienie budżetów samorządowych od systemu wyrównawczego** – w warunkach zróżnicowania dochodów własnych konieczny jest sprawnie funkcjonujący system wyrównawczy, z jednej strony chroniący jednostki słabsze ekonomicznie, z drugiej nie obciążający nadmiernie gmin o wysokich dochodach, ponoszących wyższe koszty bieżącego funkcjonowania. Istniejący obecnie w Polsce system wyrównawczy dochodów nie jest w stanie zniwelować dysproporcji wynikających ze zróżnicowanego poziomu rozwoju gospodarczego różnych typów JST. Dzięki redystrybucji dochodów, jednostki o niższym potencjale własnym mogą generować środki budżetowe służące finansowaniu ich zadań, a w szczególności projektów inwestycyjnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że w wielu przypadkach system wyrównawczy w zbyt dużym stopniu obciąża budżety gmin o wyższych dochodach, ograniczając w ten sposób możliwości ich dalszego rozwoju.

Ważnym elementem oceny sytuacji finansowej gmin jest **analiza struktury dochodów budżetowych**. Pozwala ona ocenić stopień ich samodzielności finansowej. Stosowanym tu najczęściej miernikiem jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu. W polskich warunkach budżet bazujący na dochodach własnych daje podstawy do kształtowania stabilnej polityki finansowej, uniezależnia także od dochodów zasilających (dotacje, subwencje).

Analiza struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2015 roku wykazała poniższą strukturę wpływów budżetowych:

- gminy – dochody własne 49,7% (w tym: lokalne dochody własne 38,4% oraz udziały w podatkach dochodowych 11,3%), subwencje 29,0%, dotacje celowe 17,0% oraz dotacje unijne 4,3%;
- miasta na prawach powiatu – dochody własne 63,5% (w tym: lokalne dochody własne 45,2% oraz udziały w podatkach dochodowych 18,2%), subwencje 58,6%, dotacje celowe 9,7% oraz dotacje unijne 7,1%;
- powiaty – dochody własne 33,5% (w tym: lokalne dochody własne 21,9% oraz udziały w podatkach dochodowych¹ 11,65%), subwencje 19,7%, dotacje celowe 20,6% oraz dotacje unijne 3,3%.

Omawiając tendencje w strukturze dochodów okresu lat 2007-2015, należy zwrócić uwagę na:

- Notowany od 2007 r. spadek udziału lokalnych dochodów własnych, obniżenie udziału dochodów z PIT i CIT. Z punktu widzenia samodzielności finansowej i możliwości kreowania lokalnej polityki finansowej jest to zjawisko negatywne.

¹ W tekście przyjmuje się zakorzenioną w Konstytucji RP prawną konwencję zaliczania udziałów w podatkach dochodowych do dochodów własnych. Należy jednak pamiętać, że w przeciwieństwie do innych źródeł dochodów własnych udziały w podatkach dochodowych nie podlegają jakimkolwiek, choćby bardzo ograniczonemu, władztwu jednostek samorządu terytorialnego.

- Niekorzystną strukturę dochodów powiatów, utrudniającą realizację własnej polityki finansowej. Problemem jest ich uzależnienie od zewnętrznych źródeł finansowania i niewielkie znaczenie dochodów własnych, zwłaszcza o charakterze lokalnym (w polskim systemie dochodów lokalnych nie występuje żaden podatek uchwalany przez radę powiatu). Niski własny potencjał dochodowy utrudnia władzom powiatów pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania.
- Niską wydajność subwencji oświatowej w zestawieniu z kosztami funkcjonowania szkół. Procesy decentralizacji zadań i kierowanych na ich realizację środków od dawne ze sobą nie harmonizują. Następstwem jest wzrastający udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem JST.
- Możliwość dofinansowania projektów inwestycyjnych funduszami UE. W kolejnych latach widoczny jest wzrost roli dotacji unijnych w finansowaniu rozwoju gmin. Proces pozyskiwania środków jest jednak w wielu przypadkach bardzo sformalizowany, a kryteria ich rozdziału niejasne i krytykowane przez władze samorządowe.

1.2. Diagnoza stanu istniejącego – poziom oraz struktura wydatków budżetów JST

Na wydatki JST składa się szeroki zakres zadań mających na celu świadczenie usług komunalnych i społecznych, obejmujących m.in.: drogi, transport publiczny, zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, oświatę i wychowanie, pomoc społeczną, bezpieczeństwo publiczne, kulturę, sport i rekreację, administrację publiczną. Wykonując te zadania, władze samorządowe dokonują alokacji środków na wydatki bieżące i majątkowe.

Oceniając poziom i zmiany wydatków budżetów JST w okresie 2007-2015, warto zwrócić uwagę na poniższe tendencje:

- W latach 2007-2015 zanotowano **wzrost wielkości wydatków budżetów** jednostek samorządu terytorialnego: w gminach z 56,1 mld zł do 85,9 mld zł (+53,7%), w miastach na prawach powiatu – z 45,9 mld zł do 69,8 mld zł (+52,3%), a w powiatach z 16,1 mld zł do 23,4 mld zł. Podobnie jak w przypadku dochodów, miała miejsce wysoka koncentracja i zróżnicowanie terytorialne wydatkowanych sum. Wysokość wydatków była ściśle powiązana z poziomem rozwoju gospodarczego i stopniem zurbanizowania terenu oraz współzależna z istniejącym układem funkcjonalno-przestrzennym. Relacje są tu podobne do tych opisanych po stronie dochodowej.
- **Zróżnicowana regionalnie dynamika wydatków ogółem** – w gminach najniższa w województwach zachodnich (dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie), najwyższa w regionach Polski wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie) oraz północnej (pomorskie, warmińsko-mazurskie). Różnice wynikają ze względnie niższego poziomu wydatków w regionach słabiej rozwiniętych w 2000 r. oraz z większych możliwości pozyskania przez gminy tam zlokalizowane zewnętrznych środków w formie dotacji UE.
- **Różnice w poziomie i dynamice zmian wydatków na mieszkańca w różnych typach JST.** Wydatki na mieszkańca gmin wzrosły z 2 210 zł w 2007 r. do 3 329 w roku 2015; miast na prawach powiatu z 3 599 zł do 5 525 zł.; a powiatów z 633 zł do 908 zł. Wyższa dynamika cechuje lata 2007-2010 niż okres 2011-2015. Wg kategorii gmin, w 2015 r. wydatki ogółem na jednego mieszkańca najwyższe wartości osiągały w gminach wiejskich (3 429 zł), następnie miejsko-wiejskich (3 285 zł) i miejskich (3 212 zł).

- **Wzrost wydatków majątkowych w gminach** z 10,6 mld zł w roku 2007 do 24,5 mld zł w 2015 r. W tym samym czasie dynamika wydatków bieżących była wyższa i wyniosła 57,2%. Jest to zjawisko niekorzystne, skutkujące obniżeniem własnego potencjału inwestycyjnego. Wydatki miast na prawach powiatu wzrosły w omawianym okresie z 10,3 mld zł do 12,9 mld zł (+24,9%), przy wzroście wydatków bieżących o 60,1%. Wydatki majątkowe powiatów były znacznie niższe, zwiększyły się one z 2,1 mld zł w roku 2007 do 3,4 mld zł w roku 2015, tj. o 62,4%, przy równoczesnym wzroście wydatków bieżących o 43,4%;
- W 2015 r. **w strukturze działowej wydatków budżetowych gmin** największy udział miały wydatki na oświatę i wychowanie (36,7%), pomoc społeczną (16,0%), administrację (10,4%), gospodarkę komunalną (10,0%) oraz transport i łączność (8,1%). W części inwestycyjnej dominowały wydatki na transport, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. W wydatkach powiatów środki alokowane w największym stopniu na oświatę i wychowanie (30,2%), pomoc społeczną (15,2%), transport i łączność (14,2%), administrację publiczną (11,4%), edukacyjną opiekę wychowawczą (7,2%) i ochronę zdrowia (5,1%).

1.3. Diagnoza stanu istniejącego – wynik finansowy i dług budżetów JST

Wynik budżetowy, nadwyżka operacyjna i zadłużenie JST

Przez większą część okresu lat 2004-2015 JST zamykały budżety wynikiem ujemnym. Szczególnie ważne pod tym względem były lata 2009-2011, w których deficyt budżetów JST wahał się w granicach od 10 mld do niespełna 15 mld zł, osiągając istotne relacje do dochodów ogółem (od 6% do ponad 9%) oraz stanowiąc istotny wkład do ujemnego wyniku całego sektora finansów publicznych (w roku 2009 skonsolidowany deficyt podsektora samorządowego, dla którego wielkości decydujące znaczenie ma deficyt budżetów JST, osiągnął wielkość połowy deficytu podsektora rządowego, w kolejnych dwóch latach relacja ta przekraczała 25%). Należy zwrócić uwagę, że lata 2009-2011 charakteryzowały się nie tylko silnym osłabieniem dynamiki wzrostu dochodów (o ile w 2009 r. wyniosła ona jeszcze 9% – tylko nieco mniej niż średnia dla okresu 2004-2008 – o tyle począwszy od roku 2010 spadła do 5%), ale także kulminacją wydatków inwestycyjnych (wynosiły one w tym okresie ponad 40 mld zł w każdym roku budżetowym, sięgając blisko jednej czwartej wydatków ogółem. Decydujące znaczenie miały deficyty generowane przez gminy oraz miasta na prawach powiatu (przykładowo, w roku 2010 deficyty budżetów wymienionych rodzajów JST wyniosły odpowiednio blisko 7,5 mld oraz 5 mld zł).

Osiągnięcie nadwyżki w roku 2015 było możliwe z jednej strony dzięki istotnemu spadkowi dynamiki wzrostu wydatków bieżących (z ponad 4,4% w roku poprzednim do niespełna 1,6%), z drugiej zaś dzięki zmniejszeniu wydatków inwestycyjnych (z blisko 40 mld zł w roku poprzednim do 37 mld zł).

Wynik budżetów JST w latach 2004-2015 (w mln zł)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
wynik	117	-895	-2 998	2 267	-2 614	-12 986	-14 970	-10 286	-3 046	-380	-2 417	2 604
wynik do dochodów ogółem	0,13%	-0,87%	-2,56%	1,73%	-1,83%	-8,39%	-9,20%	-6,00%	-1,72%	-0,21%	-1,24%	1,31%

Zmiany wielkości zadłużenia JST wykazują silną ujemną korelację z wynikiem budżetowym (współczynnik korelacji wynosi -0,98 dla okresu 2005-2015).

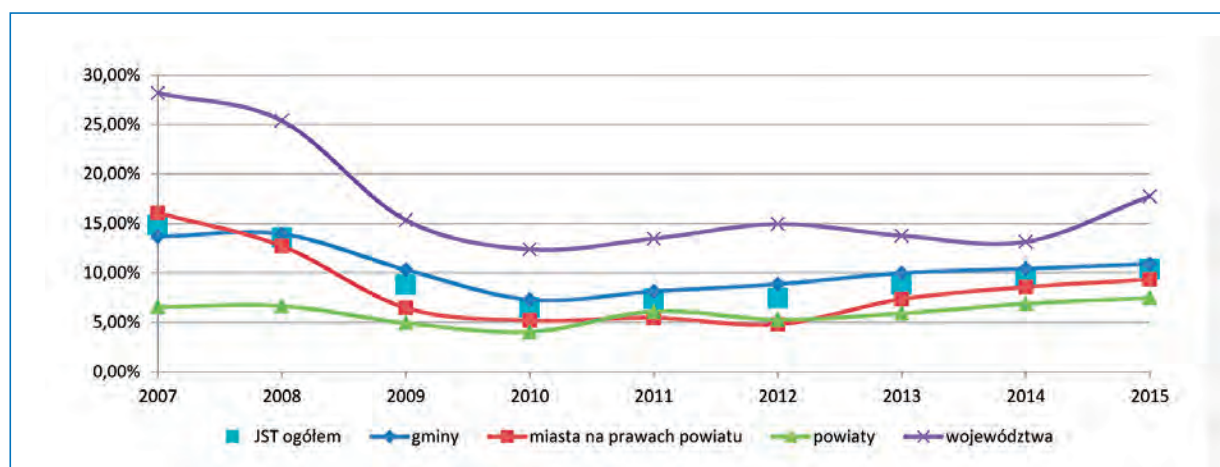
Wynik budżetów JST a zmiany wielkości zadłużenia (w mln zł)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
wynik budżetu	-895	-2 998	2 267	-2 614	-12 986	-14 970	-10 286	-3 046	-380	-2 417	2 604
zmiana wielkości zadłużenia	2 164	3 783	824	2 899	11 520	14 800	10 663	2 078	1 325	2 951	-475

W roku akcesji Polski do UE relacja długu do dochodów ogółem JST wynosiła blisko 21%, w pierwszym roku perspektywy finansowej 2007-2013 spadła do niespełna 20%, by systematycznie wzrastać do roku 2011 (kulminacja wydatków inwestycyjnych), osiągając wielkość 38,4%. W kolejnych latach relacja ta w nieznacznym stopniu spadała – do 36% w roku 2015. Dominujący i stale rosnący udział w strukturze zadłużenia mają kredyty i pożyczki (94% w 2015 r.). Obligacje cieszą się popularnością (słabnącą) głównie wśród miast na prawach powiatu (od 2009 r. średnioroczny wartościowy udział emisji obligacji miast na prawach powiatu w emisji obligacji JST wynosi 54%).

W okresie 2009-2010 nastąpiły silne i względnie trwałe zmiany kształtowania się nadwyżk operacyjnej (rozumianej jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) wszystkich rodzajów JST. O ile w roku 2008 nadwyżka operacyjna JST wynosiła blisko 18 mld zł, w kolejnym roku spadła do 12 mld, zaś w 2010 r. – do 9 mld zł. Dopiero w 2015 r. wielkość nadwyżki operacyjnej (nominalna, tzn. w cenach bieżących) wróciła do poziomu poprzedzającego spowolnienie gospodarcze połączone z kryzysem finansów publicznych. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących nie tylko ulegała zmianom w czasie, ale wykazywała znaczące różnice dla poszczególnych rodzajów JST.

Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących dla poszczególnych rodzajów JST



W okresie „przedkryzysowym” stosunek nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w miastach na prawach powiatu kształtował się na zbliżonym poziomie ok. 14%. Jednak pogorszenie się relacji w latach „kryzysu” było w miastach na prawach powiatu głębsze: jej wielkość zmalała z 13% w 2008 r. do 6,4% w roku 2009 oraz do 4,8% w 2012 r. W całym okresie 2009-2013 zdolność miast na prawach powiatu do samofinansowania inwestycji była zatem zbliżona do zdolności powiatów (których finanse w okresie „kryzysu” ucierpiały stosunkowo najmniej). W roku 2015 relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących dla miast na prawach powiatu była już istotnie zbliżona do relacji dla gmin i wynosiła ponad 9%. Zwraca uwagę także poprawa kondycji finansowej powiatów: w 2014 r. relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w tej grupie JST wróciła do poziomu „przedkryzysowego”, zaś w kolejnym roku znacząco go przekroczyła, osiągając wartość 7,5%.

Wieloletnie prognozy finansowe według stanu na sierpień 2016 charakteryzują się występowaniem kilku typowych dla tego rodzaju dokumentów trendów: po pierwsze – wydatki majątkowe, wśród których dominują wydatki inwestycyjne, systematycznie spadają (w roku 2020 w stosunku do roku 2015 o blisko 40%), co nie jest prawdopodobne; po drugie – zannualizowany wzrost wydatków bieżących do roku 2020 wynosi 1,26%, co – zważywszy na historyczne stopy wzrostu – również wydaje się być nierealne, tym bardziej, że prognozy te wydają się nie uwzględniać kosztów związanych z eksploatacją oddawanych do użytku inwestycji (zannualizowany wzrost dochodów bieżących w tym samym okresie wynosi 1,75%).

Najważniejsze wielkości charakteryzujące budżety JST wg WPF 2016 (w mln zł)

	2016	2017	2018	2019	2020
nadwyżka operacyjna	11 086	17 025	17 949	19 470	20 236
wynik	-9 315	-1 747	3 200	5 102	6 281
dług	73 784	73 108	69 575	64 304	57 852
wydatki majątkowe	37 362	37 903	34 002	27 607	23 290

Wyraźne jest zwiększenie nadwyżki operacyjnej w największych miastach Polski oraz w gminach najintensywniej zagospodarowanych otaczających te miasta. Największe skupiska gmin wykazujących ujemną nadwyżkę operacyjną występują w województwach przygranicznych: wschodnich (lubelskie, podlaskie), północnych (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie) oraz zachodnich (lubuskie, część dolnośląskiego). Według przeprowadzonych autorskich prognoz, w kolejnych latach liczba takich gmin może się znacznie zwiększyć.

1.4. Diagnoza stanu istniejącego – zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego – wyzwania planowania strategicznego

Planowanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego jest procesem złożonym i wielowymiarowym. Jego efektywność uzależniona jest od umiejętności trafnego zdiagnozowania stanu istniejącego, identyfikacji występujących potrzeb, a także podejmowania trafnych decyzji, mających zapewnić prawidłowe funkcjonowanie i rozwój danej jednostki terytorialnej.

Racjonalne planowanie w gminie, powiecie, województwie wymaga znajomości specyfiki i celów sfery użyteczności publicznej oraz umiejętnego stosowania nowoczesnych metod zarządzania, sprawdzonych w sektorze prywatnym. Zarządzanie w sektorze publicznym obejmuje swym zakresem decyzje i działania władzy publicznej jako podmiotu odpowiedzialnego za realizację szerokiego zakresu usług komunalnych i społecznych, a także kształtującego procesy rozwoju. Wymaga ono posługiwania się wyspecjalizowanymi instrumentami zarządzania. W jednostkach samorządu terytorialnego zarządzanie strategiczne jest procesem tworzenia i wdrażania spójnych, wzajemnie powiązanych i skoordynowanych planów oraz programów działania, kształtowanych w zróżnicowanej perspektywie czasowej w celu uzyskania jak najwyższego poziomu świadczenia usług komunalnych i społecznych oraz kształtowania procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.

Proces zarządzania strategicznego powinien mieć charakter ciągły. Do jego podstawowych cech zalicza się:

- a) **identyfikację problemów**, czyli ich rozpoznanie i wskazanie tych, które mają istotny wpływ na poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb społecznych oraz zakres i tempo procesów rozwojowych;
- b) **kompleksowość rozwiązywania problemów** – przy traktowaniu pojedynczej jednostki terytorialnej jako części otoczenia i uwzględnianiu wynikających z tego szans i zagrożeń rozwojowych, a także determinant osiągnięcia sukcesów w działaniu;
- c) **orientację na przyszłość**, czyli rozwiązywanie bieżących problemów z uwzględnieniem przyszłych potrzeb;
- d) **orientację na wyniki** – osiąganie założonych celów poprzez systematyczną, skuteczną i efektywną realizację zaplanowanych wcześniej konkretnych zadań.

Podstawą zarządzania strategicznego jest kreatywność. Na szczeblu lokalnym oznacza ona zdolność władzy samorządowej do efektywnego wykorzystywania posiadanych zasobów, przy zastosowaniu właściwych metod, technik i instrumentów, w celu poprawy bieżącego funkcjonowania i rozwoju jednostki terytorialnej.

Do podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym zalicza się: strategię rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe oraz studia i plany zagospodarowania przestrzennego. W procesie ich formułowania należy szukać odpowiedzi na następujące pytania:

- Co i gdzie należy zrobić?
- Jakie są koszty realizacji poszczególnych zadań?
- W jakim czasie można uzyskać zakładane efekty?
- Jakie podmioty odpowiadają za realizację zadań?
- Jakie są źródła finansowania planowanych zadań?

2. Zidentyfikowane problemy

2.1. Problemy w zakresie systemu dochodów i wydatków JST

Pierwsza grupa zdiagnozowanych problemów ma charakter ekonomiczny. Można tu wskazać na :

- **Zależność pomiędzy stanem finansów samorządowych a koniunkturą gospodarczą.** Poszczególne źródła dochodów cechuje zróżnicowana wrażliwość na zmiany sytuacji gospodarczej. W okresie ożywienia dynamika dochodów rośnie – i to zazwyczaj silniej, niż wynikałoby to z tempa wzrostu PKB. Odwrotna sytuacja ma natomiast miejsce w warunkach spowolnienia gospodarczego. Wpływ zmian koniunktury na sytuację finansową gmin można prześledzić analizując skutki spowolnienia gospodarczego z lat 2008-2009. W największym stopniu na wahanie koniunktury wrażliwy był podatek CIT oraz podatek od czynności cywilnoprawnych. Znacznie łagodniej reagowały dochody z udziałów w podatku PIT. Dużą wrażliwość wykazywały także dochody z majątku komunalnego (brak zainteresowania kupnem gruntów, wykupem mieszkań komunalnych itp.). Stabilizującą rolę odgrywał podatek od nieruchomości, będący najbardziej wydajnym źródłem lokalnych dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu – dochody z jego tytułu nie uległy obniżeniu. Podobnie sytuacja kształtowała się we wpływach z podatku od środków transportowych. W warunkach kryzysu źródłem wyrównującym dochody są subwencje, będące instrumentem realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych.
- **Adekwatność środków finansowych do zakresu przekazanych samorządom do realizacji zadań publicznych.** Potrzeba decentralizacji wynika z naturalnego prawa każdej jednostki do stania o sobie². Powinien być to proces przekazywania obowiązków i uprawnień administracji rządowej jednostkom niższych szczebli, przy zapewnieniu im majątku i środków finansowych na realizację przekazanych w ramach decentralizacji zadań. Chociaż reguła ta wynika zarówno z Konstytucji³ (delegacji zadań powinny towarzyszyć zmiany w podziale dochodów publicznych), jak i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (systemy finansowe powinny odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów) – w Polsce jest ona często naruszana. Dzieje się to najczęściej z powodu przekazywanie nowych zadań lub zwiększanie wydatków, bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację (najbardziej znanym przykładem są tu podwyżki dla nauczycieli w wyniku zmiany przepisów Karty Nauczyciela). Utrzymująca się w dłuższym okresie nierównowaga między decentralizacją zadań i finansów publicznych prowadzi do stopniowego zwiększenia wydatków bieżących, a tym samym ograniczania potencjału rozwojowego gmin. Zjawisko asymetrii decentralizacji finansowej⁴ stanowi zagrożenie dla finansowania procesów rozwoju lokalnego.
- **Niekorzystne zmiany struktury źródeł finansowania,** zwłaszcza notowany w wielu budżetach spadek znaczenia dochodów własnych. Ich wysoki udział sprzyja umacnianiu samodzielności finansowej, daje też możliwość kształtowania racjonalnej gospodarki budżetowej. Stabilne i wydajne

² A. Szewczuk, *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce* (w:) *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004, s. 23-25.

³ Art. 167 Konstytucji RP oraz postanowienia art. 3 ust. 4 i art. 9 ust. 1, 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, której Polska jest sygnatariuszem.

⁴ Pojęcie to występuje m.in. w publikacji: R. Bucholski, *Securitization as an Instrument of Administration of Territorial Self-Government Units' Finances*, (w:) *The basic problem of Public Reforms in the 21st Century in Europe*, pod red. E. Ruśkowskiego i M. Tyniewieckiego, „Białostockie Studia Prawnicze”, Zeszyt 5, Białystok 2009.

źródła dochodów budżetowych stanowią także podstawę planowania finansowego w ujęciu wieloletnim, są jednym z warunków racjonalnego kształtowania procesów rozwoju lokalnego. Notowany w ostatnich latach w wielu JST spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem i towarzyszący temu zjawisku wzrost znaczenia transferów uzupełniających prowadzi do zwiększenia uzależnienia budżetów lokalnych od zewnętrznych źródeł finansowania i zasad ich transferowania.

- **Zróżnicowanie bazy podatkowej** – w ujęciu przestrzennym znacznie wyższe dochody uzyskują gminy położone na terenach zurbanizowanych i uprzemysłowionych. Warto też zwrócić uwagę na duże zróżnicowanie wysokości stawek podatkowych. Są one dużo wyższe dla budynków i gruntów zajętych pod działalność gospodarczą, znacznie niższe dla powierzchni mieszkalnych.
- **Silny wzrostowy trend zobowiązań JST** notowany w latach 2007-2014. W dużym stopniu wynikał on z konieczności zapewnienia udziału własnego w realizowanych przez JST projektach inwestycyjnych współfinansowanych funduszami UE. W warunkach ograniczoności własnych środków budżetowych władze samorządowe korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji, najczęściej instrumentów rynku dłużnego.
- **Problemy ze spłatą zobowiązań dłużnych** – występują przede wszystkim w jednostkach o niskiej bazie ekonomicznej, notujących niski udział dochodów własnych i niską nadwyżkę operacyjną. Trudna sytuacja występuje także w dużych miastach, w których wysokie zadłużenie wynika z realizacji kapitałochłonnych, prowadzonych w długim okresie projektów infrastrukturalnych. Przyczyną problemów są także błędy w zarządzaniu długiem, skutkujące niejednokrotnie zachwianiem, a nawet czasową utratą płynności finansowej. Dlatego decyzje o zaciągnięciu długu powinny być bezwzględnie poprzedzone długookresową analizą zdolności kredytowej JST.
- **Ograniczanie ocen zdolności do współfinansowania projektów oraz zaciągania zobowiązań dłużnych do kryteriów formalno-prawnych**, z pomijaniem aspektów finansowo-ekonomicznych. W ujęciu prawnym istotne jest wykazanie, że samorządy współfinansując projekty unijne wypełniają wymogi wyznaczone ustawą o finansach publicznych, odnoszące się do dwóch podstawowych reguł fiskalnych (nadwyżka operacyjna, indywidualny wskaźnik zadłużenia). Płaszczyzna ekonomiczna koncentruje się natomiast na analizie i ocenie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, rozpatrywanej z punktu widzenia ustalenia warunków utrzymania płynności finansowej. Rolą analiz ekonomicznych jest wskazanie racjonalnych źródeł finansowania, w szczególności ocena możliwości zastosowania instrumentów dłużnych.

Wśród problemów wynikających z obowiązujących przepisów prawa należy zwrócić uwagę na poniższe:

- **Niska autonomia władz lokalnych w kształtowaniu dochodów budżetu.** Polskie samorządy nie mogą wprowadzać nowych podatków lokalnych, silnie ograniczone jest ich władztwo podatkowe oraz możliwość kształtowania opłat lokalnych. Ogranicza to kreowanie własnej, efektywnej polityki finansowej, zmniejsza też odpowiedzialność władz samorządowych za prowadzoną gospodarkę budżetową.
- **Całkowity brak władztwa podatkowego** władz samorządowych w stosunku do transferowanych do gmin, powiatów i województw podatków dochodowych (PIT i CIT). Podatki pełnią rolę instrumentów zarządzania, mogą służyć kreowaniu konkurencyjności jednostki terytorialnej. Z tego punktu widzenia istotnym mankamentem polskiego systemu finansów samorządowych jest

pozbawienie organów JST decyzyjności w tym zakresie. Jest to istotny problem, ponieważ udziały w PIT są dla wielu gmin i miast na prawach powiatu wydajnym źródłem dochodów.

- **Niezadawalająco funkcjonujący system wyrównywania dochodów budżetowych.** Obowiązujący obecnie mechanizm naliczania tzw. janosikowego, czyli wpłat, które ponoszą bogatsze samorządy na rzecz jednostek biedniejszych, jest szeroko krytykowany. Na pewno duże zróżnicowanie potencjału dochodowego polskich gmin wymaga, by system wyrównawczy funkcjonował. Nie powinien on jednak nadmiernie obciążać budżetów jednostek o wysokich dochodach, zwłaszcza w stopniu utrudniającym realizację ich zadań własnych. Ważnym elementem konstrukcji wskaźnika dochodów podatkowych i – co za tym idzie – instytucji części wyrównawczej oraz części równoważącej/regionalnej subwencji ogólnej jest tzw. przesunięcie czasowe, tzn. ustalanie wysokości wskaźnika i kwot subwencji na dany rok budżetowy na podstawie danych na koniec roku poprzedzającego rok bazowy, czyli roku poprzedzającego rok budżetowy. W warunkach zmian faz cyklu koniunkturalnego należna płatność może być nieproporcjonalna w stosunku do faktycznie uzyskiwanych dochodów. Kształtując system wyrównawczy należy dążyć do tego, by przy zapewnieniu sprawiedliwości społecznej uwzględnić (wymuszać) efektywność kosztów świadczenia usług komunalnych i społecznych. Redystrybucja dochodów – ich transferowanie z jednostek o wyższym potencjale finansowym do jednostek biedniejszych zachodzi bowiem w warunkach występowania niezaspokojonych potrzeb (zwłaszcza rozwojowych) w prawie wszystkich JST (także bogatych). Konstrukcja systemu wyrównawczego powinna być zatem oparta na odpowiednio skonstruowanym wzorze, który uwzględnia potencjał podatkowy, w ramach którego gminy umiejscowione poniżej określonego progu otrzymują wyrównanie, ale uwzględnia także zadania poszczególnych JST oraz efektywność ich realizacji.
- **Brak standaryzacji kosztów świadczenia usług komunalnych i społecznych** (np. finansowania szkół). Jest to problem odnoszący się zarówno do pojedynczych jednostek, jak i do całego systemu. Standardy takie mogą przykładowo określać zakres usługi, sposób jej świadczenia, czas dostępu, racjonalny poziom kosztów i opłat, a także warunki, które powinien spełnić podmiot świadczący i odbiorca. Ważne jest także utworzenie systemu monitorowania usług publicznych oraz zbudowanie obiektywnych zasad i kryteriów identyfikacji obszarów terytorialnych o najniższych wartościach parametrów świadczenia usług publicznych, a także określenie warunków uprawniających do otrzymania wsparcia finansowego. Brak takich standardów utrudnia ocenę efektywności kosztów funkcjonowania poszczególnych obiektów, urządzeń i sieci.

2.2. Problemy w zakresie zarządzania JST

Obserwacja procesu planowania strategicznego w polskich jednostkach samorządu terytorialnego pozwala wyodrębnić poniższe, wybrane problemy:

- niedocenywanie roli instrumentów planowania strategicznego w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego – dominującym modelem zarządzania w JST jest administrowanie;
- unikanie lub ograniczanie konsultacji publicznych w procesie identyfikacji potrzeb – bieżących i rozwojowych;
- niedostateczna integracja procesów planowania operacyjnego, inwestycyjnego, finansowego i przestrzennego;

- brak kompatybilności dokumentów przygotowanych przez jednostki należące do wspólnego obszaru funkcjonalnego, a także podmiotów funkcjonujących na różnych szczeblach samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo);
- niezadowalająca jakość uchwalanych dokumentów strategicznych, zbyt często stanowiących materiał przygotowany z obowiązku, a nie z potrzeby rzeczywistego, racjonalnego planowania procesów rozwoju.

Na podstawie analizy treści wielu uchwalanych przez polskie samorządy strategii rozwoju można wskazać następujące słabe strony tych dokumentów:

- uchwalane strategie rozwoju w wielu przypadkach nie uwzględniają czynnika „lokalności” – specyfiki i wyjątkowości danej JST – a skutkuje to niedostatecznym zdiagnozowaniem występujących na danym obszarze uwarunkowań rozwoju, słabym rozeznaniem rzeczywistych silnych i słabych stron, a także szans i barier rozwojowych;
- ograniczona realność realizacyjna uchwalanych strategii – ich nadmiernie „życzeniowy” charakter, wyrażający się zbyt dużą liczbą programów, bez określania kosztów i terminów realizacji. Tak uchwalony dokument nie stanowi rzeczywistego instrumentu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego;
- zaniechanie oszacowania kosztów realizacji poszczególnych programów i wynikająca z tego niemożność określenia zapotrzebowania na środki finansowe niezbędne do realizacji;
- pomijanie finansowych uwarunkowań realizacji strategii – brak lub ograniczony zakres analiz wykazujących możliwości jej wdrożenia. Bez oszacowania przyszłego potencjału finansowego programy strategiczne mogą okazać się niewykonalne;
- słabą stroną wielu strategii jest niedostrzeżenie potrzeby i możliwości integracji działań kilku jednostek, w celu rozwiązywania wspólnych problemów. Jest to szczególnie ważne dla racjonalnego funkcjonowania i rozwoju obszarów funkcjonalnych. Zbyt często brakuje rzetelnej analizy otoczenia i możliwości współpracy z otoczeniem.

Niewątpliwie, źródło wielu z tych niekorzystnych zjawisk tkwi w historycznie najwcześniej ukształtowanym i poniekąd „klasycznym” modelu zarządzania w sektorze publicznym, określanym często mianem biurokratycznego. Model ten opiera się na dwóch podstawowych założeniach: pierwsze wyrażone jest sformułowaniem, że wszystko, co nie jest wyraźnie dozwolone, jest zakazane; drugie polega na przyjęciu, że prawidłowy oznacza tyle, co zgodny z normami prawa. W ujęciu weberowskim administracja publiczna jest powołana do wykonywania ściśle określonych, „mechanicznych” czynności skutkujących realizacją zaplanowanych, przeważnie krótkoterminowych celów. Funkcjonując, realizuje przede wszystkim zadania bieżące.

Doświadczenia samorządu terytorialnego w Polsce wykazują, że ten często praktykowany, biurokratyczny model zarządzania jest przyczyną wielu konfliktów i napięć wśród członków władz lokalnych. W warunkach corocznych sporów o środki budżetowe, decyzje dotyczące skali i kierunków wydatkowania środków budżetowych (zwłaszcza inwestycyjnych) nie są wynikiem realizowanej strategii długookresowej, ale uzyskanego bieżącego kompromisu. Niepokoić może to, że w Polsce nadal ponad połowa władz gminnych stosuje pasywny, mało efektywny biurokratyczny model zarządzania⁵. Praktykując one jednoroczny cykl planowania, w bardzo ograniczonym stopniu prowadzą analizy kosztów, słabo radzą sobie z rachunkami efektywności.

⁵ Na podstawie wyników autorskich wyników badań przeprowadzonych w Katedrze Ekonomiki i Finansów SGH.

Na równie istotne problemy wskazuje analiza praktyk JST w zakresie procesu wieloletniego planowania inwestycji. Podstawowe, zidentyfikowane problemy to: brak solidnie przygotowanej kalkulacji kosztów zadań inwestycyjnych, ustalanie błędnej kolejności realizacji inwestycji, niedostrzeganie mogących pojawić się barier rozwojowych, niedostosowanie zakresu zadań do zgłaszanych potrzeb. Taka polityka jest często przyczyną konfliktów i sporów, co zakłóca długookresowy, harmonijny rozwój jednostki terytorialnej. Należy także zauważyć, że organy stanowiące bardzo rzadko decydują się na uchwalanie wieloletniego planu inwestycyjnego jako lokalnego programu gospodarczego w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym. Świadomie rezygnują więc ze stosowania jednego z trzech podstawowych instrumentów planowania strategicznego. Wśród przyczyn takiej sytuacji można wymienić:

- brak wiedzy o roli, jaką WPI może odgrywać w procesie zarządzania JST;
- obawy związane z niedotrzymaniem terminów realizacji zadań, z czym wiąże się odpowiedzialność za ich realizację w określonym przedziale czasowym i możliwość wystąpienia niekorzystnego „efektu wyborczego”;
- trudności w oszacowaniu kosztów realizacji zadań oraz ustalenia długookresowego harmonogramu ich realizacji, problemy z hierarchizacją zadań;
- trudności w oszacowaniu własnego potencjału finansowego oraz w doborze zewnętrznych źródeł finansowania (montaż finansowy inwestycji);
- problemy z określeniem warunków utrzymania długookresowej płynności finansowej przy realizacji przyjętego wariantu WPI.

Takie podejście do procesu wieloletniego planowania inwestycyjnego ma określone następstwa. Wśród wielu z nich można wskazać na trzy poniższe:

- obniżenie konkurencyjności jednostki terytorialnej – brak informacji dla mieszkańców i inwestorów o kierunkach jej rozwoju;
- ograniczone możliwości współpracy kilku jednostek – zjawisko niekorzystne zwłaszcza w sytuacji potrzeby likwidacji wspólnych barier rozwojowych;
- obniżony komfort życia mieszkańców – wynikający z braku informacji na temat kierunków i tempa procesów rozwoju, a także ilości i jakości świadczonych przez samorząd usług bytowych i społecznych.

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do opracowania wieloletniej prognozy finansowej według zasad określonych w ustawie o finansach publicznych oraz rozporządzeniu wykonawczym. Rzadko natomiast traktują prognozę finansową jako instrument planowania strategicznego, obrazujący całość przepływów finansowych oraz wyznaczający – przy określonej polityce dochodowej, wydatkowej, przychodowej i rozchodowej – warunki utrzymania płynności finansowej. Tym samym władze publiczne funkcjonują w warunkach niepewności, związanej z możliwością realizacji zadań, zwłaszcza w dłuższych przedziałach czasowych. W konsekwencji, w wielu przypadkach dochodzi do zachwiania równowagi finansowej, a w mniej trudnych przypadkach – do problemów z wygenerowaniem odpowiednio wysokiego potencjału inwestycyjnego. W samorządach tych rzadko także podejmowane są działania mające na celu racjonalizację gospodarki finansowej.

Oceniając proces wieloletniego planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego, można zwrócić uwagę na poniższe, wybrane problemy:

- niedostateczne zrozumienie roli wieloletniej prognozy finansowej jako instrumentu planowania strategicznego;
- ograniczenie procesu wieloletniego planowania finansowego do wypełniania wymogu formalno-prawnego;
- brak realności prognoz finansowych;
- brak umiejętności wyznaczania warunków utrzymania płynności finansowej na podstawie przeprowadzonego rachunku przepływów finansowych;
- problemy z doбором źródeł finansowania w ujęciu średnio- i długookresowym;
- rozbieżności między założeniami i ideą, wynikającymi z uzasadnienia do ustawy o finansach publicznych, a faktycznym brzmieniem przepisów dotyczących WPF, które nadają jej funkcję czysto formalną, wtórną wobec uchwały budżetowej.

3. Rekomendacje

Zasadniczą rekomendacją jest opracowanie i upowszechnienie standardowych narzędzi wspomagających proces zarządzania strategicznego, jak również rewizja narzędzi istniejących. Najważniejszymi z tych narzędzi są:

- raport o stanie gminy
- wstępna wieloletnia prognoza „budżetu operacyjnego”
- strategia rozwoju
- wieloletni program inwestycyjny
- wieloletnia prognoza finansowa

Ze względu na oczywiste założenie, zgodnie z którym jakość zarządzania strategicznego wynika przede wszystkim z kształtowanej w praktyce „kultury” planowania strategicznego, której nie sposób narzucić przy pomocy choćby najdoskonalszych ram prawnych, formułując jakiegokolwiek rekomendacje w tym zakresie, należy z najwyższą ostrożnością proponować jakiegokolwiek zmiany istniejących regulacji normatywnych. Częste zmiany otoczenia prawnego są największym wrogiem kształtowania kultury planowania strategicznego, sprzyjającym ugruntowaniu opisanego wyżej „biurokratycznego” modelu zarządzania w sektorze publicznym. Z tego względu podstawowym instrumentem realizacji poniższych rekomendacji powinny być wzorcowe procedury kontroli zarządczej w zakresie planowania strategicznego i wieloletniego. Opracowanie takich wzorcowych procedur powinno być wspólnym zadaniem ekspertów z dziedziny zarządzania strategicznego, zarówno przedstawicieli świata nauki, jak i praktyków zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego (jak również – pomocniczo – ekspertów funkcjonujących w sektorze przedsiębiorstwa), przedstawicieli środowiska audytorów wewnętrznych oraz przedstawicieli organów nadzoru, w tym w szczególności nadzoru finansowego). Procedury te powinny być dostosowane do rozmiarów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz specyfiki realizowanych przez nie zadań publicznych. Niezwykle ważnym zadaniem wzorcowych procedur kontroli zarządczej w zakresie planowania strategicznego i wieloletniego powinno być upowszechnienie zasady partnerstwa oraz zintegrowanie proponowanych oraz istniejących rozwiązań.

Reasumując, należy dążyć do upowszechnienia procedury strategicznego planowania – respektującej, w miarę możliwości, zasadę partnerstwa – integrującej proponowane i istniejące narzędzia planistyczne:

- a) diagnozę stanu istniejącego;
- b) strategię rozwoju;
- c) branżowe dokumenty strategiczne (wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, itd.);
- d) wieloletni program inwestycyjny;
- e) politykę długu;
- f) wieloletnią prognozę finansową.

Odnosząc się natomiast do zewnętrznych uwarunkowań jakości procesu zarządzania strategicznego w JST, należy zwrócić uwagę na:

- konieczność zapewnienia stabilności systemu finansów samorządowych – uchwalenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- powstrzymanie procesu zwiększania udziału JST w realizacji zadań publicznych bez równoczesnego zwiększania ich udziału w dochodach publicznych;
- zwiększenia roli organów JST w kształtowaniu wysokości podatków i opłat stanowiących dochody JST (przy zachowaniu konstytucyjnej zasady materii ustawowej w prawie daninowym), a w szczególności podatku od nieruchomości
- określenie standardów świadczenia usług publicznych i uwzględnienie ich w konstrukcji algorytmów transferowania środków służących ich realizacji (np. usługi oświatowe, zdrowotne);
- podejmowanie działań zmierzających do racjonalności wydatków budżetowych. Postulat ten jest szczególnie istotny w warunkach zmniejszającej się nadwyżki operacyjnej. Potrzeba racjonalizacji uwidacznia się zwłaszcza w obszarze usług społecznych, w wielu budżetach stanowiących ok. 50-60% ogółu wydatków. Wskazane są tu działania służące zwiększeniu efektywności świadczenia usług (realizacja zadań po niższych kosztach), przy jednoczesnym zapewnieniu standardów jakościowych. Osiągnięciu korzyści wielkiej skali sprzyjałyby współpraca kilku gmin, wspólnie realizujących określone zadania. Potrzebna jest także deregulacja w zakresie dostarczania usług będących zadaniem własnym JST;
- wypracowanie rozwiązań, które doprowadzą do zwiększenia roli oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego. Powinny być one ukierunkowane na zwiększenie roli oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, przeprowadzonej na bazie prognozy budżetu zawierającej całość przepływów finansowych. Jednostkom o silnej bazie ekonomicznej dałoby to możliwość realizacji większej liczby projektów inwestycyjnych – stosownie do ich rzeczywistych możliwości finansowych, a jednostkom o niższym potencjale – racjonalniej szacować własne możliwości rozwojowe. Pośrednio wprowadzenie takich ocen powinno prowadzić do racjonalizacji całej gospodarki budżetowej (także gromadzenia dochodów i realizacji wydatków bieżących).

Raport o stanie gminy

Podstawą do przeprowadzenia analizy strategicznej jednostki samorządu terytorialnego jest opracowanie raportu o stanie gminy, zawierającego staranny opis (diagnozę) stanu istniejącego, ze szczególnym uwzględnieniem najważniejszych problemów w zakresie świadczenia poszczególnych usług publicznych.

Wstępna wieloletnia prognoza „budżetu operacyjnego”

Koniecznym warunkiem zintegrowania polityki rozwoju prowadzonej na szczeblu lokalnym z wieloletnim planowaniem finansowym jest opracowanie wieloletniej prognozy dochodów i wydatków „budżetu operacyjnego”, tzn. dochodów i wydatków bieżących (bez odsetek oraz szacowanych wypłat związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami), opartej na założeniu „*business as usual*” (kontynuacji działalności bez prowadzenia działań rozwojowych). Istotnym elementem takiego opracowania powinien być dokładny opis przyjętych założeń kształtowania się wielkości dochodów z ważniejszych źródeł oraz ważniejszych kategorii wydatków bieżących. Prognozy dochodów i wydatków bieżących powinny być następnie uzupełnione o prognozy wydatków z tytułu odsetek od istniejących zobowiązań oraz prognozy rozchodów z tytułu spłaty tych zobowiązań, jak również szacunki wypłat związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami. Wstępna wieloletnia prognoza „budżetu operacyjnego” powinna być przygotowana niezależnie od prac nad wieloletnim programem inwestycyjnym i wyłącznie przez służby finansowe. Procedury kontroli zarządczej powinny zapewniać tym służbom odpowiednią niezależność i bezstronność w czasie procesu opracowywania prognozy.

Strategia rozwoju

Strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest długookresowym programem, zawierającym zbiór celów polityki rozwoju prowadzonej na szczeblu lokalnym/regionalnym (operacyjnych i strategicznych) oraz określającym działania zapewniające ich realizację przy racjonalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów. Powinna ona odpowiadać na podstawowe pytanie: co należy zrobić, aby funkcjonować i rozwijać się w przyszłości w celu jak najlepszego zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców i kształtowania warunków rozwoju jednostki terytorialnej? Podmiotem strategii jest społeczność terytorialna, reprezentowana przez demokratycznie wyłonioną i stosującą demokratyczne zasady zarządzania władzę, która w całym procesie spełnia rolę podmiotu sterującego. Cele strategii powinny być formułowane tak, aby możliwy był pomiar stopnia ich realizacji za pomocą wskazanych w strategii mierników ilościowych. Wśród działań niezbędnych do realizacji celów strategii należy zidentyfikować projekty kluczowe, których implementacja stanowi niezbędne założenie osiągnięcia celów strategicznych („projekty strategiczne”). Prawidłowo przygotowana, skuteczna strategia rozwoju JST powinna dawać podstawy do:

- efektywnego funkcjonowania w warunkach zmieniającego się otoczenia, zarówno w długiej, jak i w krótkiej perspektywie czasowej;
- sprawnego, skutecznego i efektywnego zarządzania rozwojem;
- podejmowania decyzji oraz działań w warunkach narastającego ryzyka i niepewności;
- przełamywania pojawiających się barier rozwojowych oraz neutralizacji konfliktów wynikających z ich wzajemnej sprzeczności;

- pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, przewidzianych w strategii rozwoju projektów strategicznych;
- eksponowania atrakcyjności JST dla inwestorów;
- nawiązywania lub poszerzania współpracy z podmiotami gospodarczymi, organizacjami społecznymi funkcjonującymi na terenie danej obszaru funkcjonalnego, w celu rozwiązywania wspólnych problemów.

Wieloletni program inwestycyjny

Wieloletni program inwestycyjny (WPI) to dokument zawierający wykaz zadań inwestycyjnych, przewidzianych do realizacji w perspektywie kilku lat – uchwalony przez organ stanowiący JST (konieczny warunek zapewnienia programowi odpowiedniej rangi i względnej stabilności). Celem opracowania WPI jest uporządkowanie procesu inwestycyjnego, w szczególności właściwe planowanie, programowanie i realizacja zadań inwestycyjnych. Zawarty w nim wykaz przewidzianych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych powinien zawierać ich opis rzeczowy, przewidywane terminy realizacji, wartość kosztorysową, źródła finansowania i – co wydaje się najtrudniejsze, ale szczególnie istotne – stopień ważności (priorytet) dla lokalnej społeczności. Ustalenie kolejności ważności inwestycji („priorytetyzacja”) jest niezbędną przesłanką integrowania wieloletniego programu inwestycyjnego z wieloletnią prognozą budżetu operacyjnego w ramach wieloletniej prognozy finansowej. Proces identyfikacji przedsięwzięć inwestycyjnych oraz określania ich priorytetów zakłada urzeczywistnienie zasady partnerstwa. Bez aktywnego uczestnictwa wszystkich interesariuszy – przede wszystkim samych mieszkańców, ale także organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw, w określony, silny sposób związanych z daną JST – nie będzie możliwe osiągnięcie celów zarówno WPI, jak i całego procesu zarządzania strategicznego. Ponadto, niezwykle istotną funkcją WPI powinno być zbadanie możliwości realizacji poszczególnych przedsięwzięć wspólnie z innymi podmiotami, a zwłaszcza z jednostkami samorządu terytorialnego tworzącymi jeden obszar funkcjonalny.

Polityka zadłużenia

Polityka zadłużenia (strategia zarządzania długiem) oznacza dokument opracowany w dowolnej formie (optymalnie uchwalany przez organ stanowiący) i określający co najmniej: cele uzasadniające pozyskiwania przychodów z tytułu zaciągniętego długu, maksymalny okres wymagalności (spłaty) zadłużenia, tryb podejmowania decyzji w sprawie wyboru formy długu oraz zasady ograniczania ryzyk finansowych związanych z zaciągnięciem zadłużenia. Pozyskiwanie środków pożyczkowych wiąże się z ekspozycją na różne rodzaje ryzyka, od ryzyk czysto finansowych (stopy procentowej, kursu wymiany) do ryzyk o charakterze społecznym (ryzyko braku akceptacji wspólnoty samorządowej, czyli mieszkańców). Osiągnięcie celu, jakim jest długoterminowe obniżanie kosztów zaciągnięcia i obsługi zadłużenia, zależy od świadomości istnienia tych ryzyk oraz ich oceny i monitorowania. Postulat ten jest spełniany przede wszystkim przez wyraźne formułowanie celów i metod zarządzania ryzykami związanymi z istnieniem długu w dokumencie zwanym powszechnie strategią zarządzania długiem. Konieczność opracowywania i podawania do wiadomości publicznej strategii zarządzania długiem na szczeblu centralnym jest powszechnie uznana w krajach, a począwszy od 1999 r. jest prawnie usankcjonowana także w Polsce (na szczeblu centralnym). W krajach, w których dostęp samorządów do rynku kapitałowego jest największy, niekwestionowana jest także potrzeba istnienia na szczeblu

lokalnym polityki (strategii) zarządzania długiem w formie jednego dokumentu. Istnienie strategii zarządzania długiem gwarantuje jednolite postrzeganie celów tego zarządzania przez władze samorządowe (członków organu zarządzającego i organu stanowiącego), osoby profesjonalnie zajmujące się zarządzaniem długiem, a także ewentualnych doradców w tym zakresie. Ponadto, strategia usprawnia proces podejmowania decyzji, wskazuje i określa cele, wyjaśnia strukturę zadłużenia i stanowi jeden z istotnych warunków prawidłowego wieloletniego planowania finansowego. Celem każdej polityki zadłużenia jest określenie powodów, które uzasadniają zaciągnięcie zadłużenia, identyfikację rodzajów i form długu, które mogą być wykorzystywane oraz sformułowanie wytycznych w zakresie strukturyzacji zadłużenia.

Wieloletnia prognoza finansowa

Stworzenie ram prawnych dla procesu opracowania wieloletniej prognozy finansowej oraz nadanie prognozie charakteru uchwały organu stanowiącego było swojego rodzaju kamieniem milowym na drodze do wprowadzenia elementów zarządzania strategicznego w JST. Sama regulacja prawna jest oczywiście niewystarczająca, a przy braku odpowiedniej kultury planowania strategicznego prowadzi do stworzenia jedynie fasadowego zarządzania. Nie można jednak pomijać faktu, że WPF stanowią w wielu JST, w tym zwłaszcza w niektórych miastach na prawach powiatu, doskonały instrument integracji wieloletniego prognozowania „budżetu operacyjnego” z wieloletnim programowaniem inwestycji. Dlatego też, dostrzegając pewne ułomności istniejących regulacji, należy jednak skupić uwagę na wypełnieniu ram prawnych WPF treścią zakładaną prawdopodobnie przez ustawodawcę i postulowaną przez wszystkie środowiska. Zasadniczym celem WPF powinna być, jak wspomniano, integracja opracowanej przez służby finansowe prognozy „budżetu operacyjnego” z WPI określającym w szczególności priorytety inwestycyjne danej jednostki. Dopiero na tym etapie mogą zostać podjęte ostateczne decyzje o realizacji zidentyfikowanych w WPI przedsięwzięć w określonych latach. Stanowiąca integralną część WPF prognoza kwoty długu powinna uwzględniać cele zarządzania długiem i limity (w tym limity ekspozycji na poszczególne rodzaje ryzyka), określone w polityce długu. W ten sposób w procesie opracowywania WPF, a zwłaszcza „budżetu kapitałowego”, następuje w istocie integracja zarówno wieloletniej prognozy budżetu operacyjnego (prognozy wielkości nadwyżki operacyjnej), wieloletniego programu inwestycyjnego, jak i polityki długu (strategii zarządzania długiem).

Zasadniczą przesłanką odgrywania przez WPF zakładanej roli jest rozstrzygnięcie sporu o charakter jej realistyczności jako kryterium oceny z punktu widzenia legalności. W literaturze wykazano mianowicie⁶, że nie można zrównywać wymogu realizmu WPF ze spełnieniem pewnych kryteriów formalnych. Niewątpliwie, pojęcie realistyczności jest nieostre. W języku ogólnym „realistyczny” oznacza tyle, co „liczący się w poglądach, zamierzeniach, działaniu z rzeczywistością, z faktami, oparty na trzeźwym sądzie”. Takie znaczenie słowa „realistyczny” wskazuje na jego związek z faktami, nie zaś ze zjawiskami przyszłymi. Należy jednak zwrócić uwagę, że nie uwzględnia ono „technicznego” rozumienia „realistyczności prognozowania”, przyjętego w naukach ekonomicznych. Zgodnie z dominującym przekonaniem, istnieje wiele „scenariuszy” kształtowania się przyszłych zdarzeń gospodarczych, które można określić mianem realistycznych, istnieją jednak pewne, niewątpliwie trudne do określenia i nieostre granice, wyznaczające obszary prognoz realistycznych oraz obszary prognoz pozbawionych realizmu. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że ustawodawca – wprowadzając do reguły

⁶ M. Bitner, *Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016.

kompetencyjnej pojęcie niedookreślone, a więc także nieostre – świadomie wyposażył organy nadzoru w znaczny zakres „luzu decyzyjnego”, zakres, który podlega jednak ewentualnemu badaniu przez sądy administracyjne. Należy zwrócić uwagę, że powyższa interpretacja zasady realistyczności ma również istotne konsekwencje dla oceny zgodności z prawem uchwały budżetowej. Pierwszym rokiem objętym prognozowaniem w ramach WPF jest rok budżetowy – skoro WPF ma być realistyczna w odniesieniu do każdego roku, nie ulega wątpliwości, że wymóg realistyczności dotyczy również planowania budżetowego. Myśl ta coraz częściej znajduje zresztą wyraz w orzecznictwie organów nadzoru, jak również w judykaturze.

Niezależnie od tego, że wzorcowe procedury kontroli zarządczej (których opracowanie stanowi centralną rekomendację stanowiącą podstawę rekomendacji szczegółowych) powinny zapewniać integrację prognozowania budżetu operacyjnego, programowania inwestycji oraz strategii zarządzania długiem w ramach WPF, ze wszech miar pożądane byłoby opracowanie i upowszechnienie narzędzia informatycznego (w postaci powiązanych ze sobą arkuszy kalkulacyjnych), umożliwiającego w szczególności:

- sprawne przygotowywanie rozmaitych wariantów realizacji WPI;
- prezentację (także graficzną – jako najbardziej przemawiającą do nieprofesjonalnego odbiorcy) wpływu realizacji tych wariantów na wskaźniki wykorzystywane powszechnie w analizie sytuacji finansowej JST (m.in. wskaźniki, które zgodnie z wymogami prawa powinny być prezentowane w WPF);
- analizę wrażliwości przyjętej prognozy na zmiany zmiennych zewnętrznych, wpływających na wysokość poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków JST.

Bibliografia

Bitner M., *Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016

Szewczuk A., *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, (w:) *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004



Rafał Budzisz – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Samorządu Terytorialnego Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, autor komentarzy, monografii i innych publikacji z zakresu prawa samorządu terytorialnego, prawa urzędniczego, ochrony zdrowia i podmiotów leczniczych oraz innych zagadnień dotyczących samorządu terytorialnego i prawa administracyjnego.



Sławomir Mandes – doktor, od roku 2003 związany z Instytutem Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Do jego zainteresowań należy problematyka życia lokalnego i więzi społecznych. Brał udział w wielu polskich i międzynarodowych projektach badawczych, w ramach których powstały liczne publikacje naukowe. Od lat zaangażowany jest również w praktyczne badania i ewaluacje projektów w zakresie polityki społecznej oraz partycypacji.

Rafał Budzisz

Sławomir Mandes

Wpływ organizacji administracji i udziału obywateli na realizację usług publicznych

1. Diagnoza organizacji administracji w jednostkach samorządowych i jej wpływu na realizację usług administracyjnych

Zagadnienia dotyczące urzędu jednostki samorządowej gminy i powiatu znajdują swoją regulację ustawową odpowiednio w ustawach z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ oraz z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym². Akty te przewidują obligatoryjność tworzenia tego typu jednostek.

Pojęcie urzędu jednostki samorządowej nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednak doktryna wypracowała określenie tego pojęcia. Można przyjąć, że urząd gminy (miasta) to wyodrębniony organizacyjnie zespół ludzi i środków majątkowych, stanowiący aparat pomocniczy organów gminy, w szczególności organu wykonawczego, jak również zabezpieczający administracyjną obsługę obywateli. Jest jednostką organizacyjną gminy³. Analogiczną definicję można skonstruować dla starostwa powiatowego, będącego urzędem jednostki samorządowej w powiecie⁴.

Struktura organizacyjna urzędów samorządowych⁵ nie jest, co do zasady, określona ustawowo. W ustawach samorządowych⁶ wskazano tylko pewne strukturalne elementy organizacji urzędu. Zgodnie z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, określono, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu i może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Ustawa przewiduje również obowiązek określenia organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy w regulaminie organizacyjnym, nadanym przez wójta w drodze zarządzenia⁷. Analogiczną regulację zawiera ustawa o samorządzie powiatowym, przy czym kierownikiem urzędu jest tam starosta, a regulamin uchwała zarząd powiatu⁸. Regulamin organizacyjny to akt kierownictwa wewnętrznego nie mający statusu aktu prawa miejscowego⁹. Z powołanych przepisów

¹ Dz.U.2016.446 j.t. ze zm.

² Dz.U.2016.814 j.t. ze zm.

³ R. Budzisz, *Urząd gminy (miasta)*, (w:) M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, część 1 *Ustrój*, Warszawa 2010, s. 241.

⁴ Tamże, s. 221-222.

⁵ Dalej określenie to będzie stosowane jako zbiorcze oznaczenie urzędu gminy (miasta) oraz starostwa powiatowego.

⁶ Dalej określenie to będzie stosowane jako zbiorcze oznaczenie ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym.

⁷ Por. R. Budzisz, *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 536-541. Por. także A. Skoczylas, *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 397.

⁸ Por. C. Martysz, *Komentarz do art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, ABC, 2007, LEXel.

⁹ Por. R. Budzisz, *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 537.

wynika, że struktura organizacyjna poszczególnych urzędów samorządowych może być – i w praktyce jest – inna. Prawidłowa organizacja urzędu powinna zapewnić właściwe realizowanie usług publicznych oraz ich możliwie szeroką dostępność dla mieszkańców wspólnoty samorządowej, przekładającą się często na jakość ich życia.

Urząd jednostki samorządowej realizuje dwie podstawowe funkcje. Z jednej strony stanowi aparat pomocniczy organów samorządowych (głównie wykonawczych – wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu), z drugiej strony zapewnia obsługę członków wspólnoty lokalnej, poprzez umożliwienie dostępu do znacznej części usług realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Podkreślić zatem trzeba, że z punktu widzenia prawa urząd samorządowy nie wykonuje jakiegoś wyodrębnionego zakresu zadań, bowiem urzędy nie są organami administracyjnymi, a więc nie mają żadnych uprawnień władczych.. Urząd samorządowy jedynie od strony technicznej i administracyjnej zapewnia prawidłowe wykonywanie kompetencji powierzonych wójtowi (staroście, zarządowi powiatu)¹⁰. Rola pomostu pomiędzy mieszkańcami a organami samorządowymi w sferze wykonywania usług jest jednak nie do przecenienia.

Ponieważ w działalności urzędu samorządowego, prócz aspektów infrastrukturalnych, istotną rolę odgrywają pracownicy urzędu, przepisy prawa odrębnie regulują status prawny pracowników samorządowych. Źródłem tej pragmatyki służbowej jest ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹ oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia¹², jak również akty wewnętrzne¹³.

Organizacja pracy urzędu może w istotny sposób wpływać na sposób wykonywania zadań jednostek samorządowych oraz na jakość i dostępność usług administracyjnych. Oddziałuje ona bezpośrednio na jakość życia mieszkańców, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach i w środowiskach zmarginalizowanych, gdzie administracja samorządowa jest podstawowym, o ile nie jedynym, koordynatorem i dostawcą usług publicznych. Poniżej przedstawiona zostanie analiza istotnych aspektów wpływających na realizację usług publicznych.

1.1. Problem ze strukturą organizacyjną urzędu

Przyjęte w ustawach samorządowych rozwiązania dotyczące struktury organizacyjnej urzędów mogą być oceniane z kilku perspektyw. Bez wątpienia, umożliwienie samodzielnego ustalania struktury organizacyjnej na szczeblu gminy czy powiatu zapewnia większą elastyczność przyjmowanych rozwiązań w odniesieniu do konkretnych warunków działalności danej jednostki samorządowej. Stwarza to jednak potencjalny problem budowania wadliwych struktur, z jednej strony niespełniających oczekiwań mieszkańców, z drugiej wprowadzających błędne rozwiązania strukturalne czy funkcjonalne. Struktura urzędu jest tym elementem, który może ograniczyć bądź też zapewnić większy dostęp do usług świadczonych na poziomie lokalnym. Kształtowanie organizacji urzędu odbywa się często w oparciu o autorską koncepcję jego kierownika (wójta, starosty), czasem bez pogłębionych analiz – bez uwzględnienia

¹⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., II OSK 3045/12, LEX nr 1579483.

¹¹ Dz.U.2016.902 j.t.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U.2014.1786 j.t.).

¹³ Regulamin pracy, regulamin wynagradzania, regulamin oceniania pracowników i inne.

uwarunkowań działalności konkretnej jednostki¹⁴. Należą do nich m.in. sprawność i efektywność, interoperacyjność, dostępność, transparentność, przyjazność czy otwartość.¹⁵ Problem właściwego ukształtowania struktury urzędu dotyczy przede wszystkim mniejszych jednostek, gdzie często mamy do czynienia z dość skromnymi możliwościami organizacyjnymi (ograniczona baza lokalowa, mała liczba etatów, brak możliwości zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów).

1.2. Monitorowanie pracy urzędu

Monitorowanie pracy urzędu stanowi jeden z podstawowych instrumentów weryfikowania jego, szeroko rozumianej, działalności. Płaszczyzny tej weryfikacji mogą być rozmaite, w zależności od przyjętych założeń i stosowanych mechanizmów monitorowania, takich jak systemy zarządzania jakością, audyty, badanie satysfakcji klienta, itp. Obecnie jedyną obowiązkową formą wspierania kierownika jednostki samorządowej w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze jest audyt wewnętrzny realizowany na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶. Badania wskazują, że jedynie 10,6% jednostek samorządowych monitoruje pracę urzędu poprzez system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001. Natomiast badanie satysfakcji klientów urzędów miast (gmin), w różnych, czasem niedoskonałych formach, wykonuje 44,3% jednostek¹⁷.

1.3. Mała elastyczność, związana z godzinami urzędowania

Co prawda art. 42 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych przewiduje, że regulamin pracy urzędu określa porządek wewnętrzny i rozkład czasu pracy w sposób zapewniający obywatelom załatwianie spraw w dogodnym dla nich czasie¹⁸, jednak jak wskazuje praktyka, niewielka część urzędów zdecydowała się na uelastycznienie godzin urzędowania, zwłaszcza w formie wydłużenia godzin pracy w niektóre dni. Ta sfera organizacji urzędu bez wątpienia wpływa na dostępność dla mieszkańców usług realizowanych w urzędzie samorządowym. Zdarza się, że obywatel, którego godziny pracy pokrywają się z godzinami urzędowania (standardowo od 8.00 do 16.00), musi zwalniać się z pracy lub brać urlop wypoczynkowy po to, aby załatwić sprawę w urzędzie.

¹⁴ C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rady Europy, Warszawa 2016, s. 55-56.

¹⁵ Por. L. Zacharko, *Urząd a obywatel w działalności organów administracji publicznej*, (w:) Z. Czernik, Z. Niewiadomski, J. Połusznny, J. Stelamsiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Januszowi Szreniawskiemu*, Przemyski – Rzeszowski 2011, s. 977.

¹⁶ Dz.U.2013.885 j.t. ze zm.

¹⁷ C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy, Warszawa 2016, s. 58-59.

¹⁸ K. Walczak, *Komentarz do art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych*, (w:) K. W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, LEX el.

1.4. Problem z konsolidacją organizacyjną w JST

Uchwalona przez Sejm 25 czerwca 2015 r. ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw¹⁹, która obowiązuje od 1 stycznia 2016 r., wprowadza ułatwienia dla jednostek samorządu terytorialnego, które zdecydują się połączyć, a także stwarza możliwości tworzenia centrów usług wspólnych, dających szansę na konsolidację i efektywniejsze świadczenie usług przez jednostki samorządu terytorialnego²⁰.

Należy zauważyć, że konsolidacja „może nieść za sobą również negatywne skutki. Obejmuje ona proces likwidacji poszczególnych struktur samorządowych (jednostek organizacyjnych, urzędów) lub też przejmowanie ich przez jednostki większe. Procesy te mogą niekiedy prowadzić do ograniczenia dostępności usług stanowiących element zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Rodzi to niebezpieczeństwo wykluczenia pojedynczych obywateli lub większych grup mieszkańców gmin czy powiatów. Istotne pytanie nasuwające się w kontekście zmian strukturalnych wywołanych konsolidacją dotyczy wypracowania mechanizmów niwelujących jej negatywne skutki. Powołana wyżej ustawa wprost ich nie przewiduje, co, jak się wydaje po lekturze uzasadnienia do ustawy, wynika z nazbyt optymistycznej oceny skutków procesu konsolidacji wyrażanej przez ustawodawcę²¹. Problem negatywnych skutków konsolidacji organizacyjnej w szczególności dotyczyć może mniejszych jednostek, w których ograniczenie struktur organizacyjnych spowodować może zmniejszenie dostępności usług realizowanych przez administrację samorządową (konieczność dojazdu, zmniejszenie liczby miejsc pracy itp.).

1.5. Wdrażanie nowych rozwiązań bez okresu przygotowawczo-organizacyjnego

Niestety, niepokojącą praktyką ostatnich lat jest wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych bez odpowiedniego *vacatio legis*. Co prawda ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²² przewiduje, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (z pewnymi określonymi w ustawie wyjątkami), ale nie zawsze okres ten jest wystarczający do przeszkolenia pracowników i wdrożenia procedur oraz przygotowania niezbędnej infrastruktury do prawidłowego stosowania tego aktu. W praktyce oznacza to, że świadczone przez samorząd usługi realizowane są z opóźnieniem lub też w sposób odbiegający od oczekiwanych standardów. Powyższy problem dotyczy w szczególności dużych, lub znacząco modyfikujących obecny stan prawny, zmian legislacyjnych.

¹⁹ Dz.U.2015.1045.

²⁰ Por. B. Potemska, *Centra usług wspólnych – sposób organizacji wspólnej obsługi JST*, Infor.pl, http://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/737108,Centra-uslug-wspolnych-sposob-organizacji-wspolnej-obsługi-JST.html. Por. też J. Góraj, *Wspólna obsługa – nowa forma działania w administracji samorządowej*, (w:) Paulina Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, Częstochowa 2016, s. 57 i następane.

²¹ R. Budzisz, *Konsolidacja w samorządzie terytorialnym*, (w:) P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, Częstochowa 2016, s. 40.

²² Dz.U.2016.296 j.t.

²³ Por. C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy, Warszawa 2016, s. 19. Por. także P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Zadłużenie samorządów. Ranking zadłużenia samorządów 2014 r.*, „Wspólnota” 2015/18.

1.5. Nakładanie nowych obowiązków na urzędy samorządowe bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego realizacji zadań

Problem, wielokrotnie podnoszony przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, dotyczy niewłaściwego zabezpieczenia finansowego jednostek samorządowych przy przekazywaniu im poszczególnych rodzajów zadań (często obejmujących usługi realizowane na rzecz członków wspólnoty samorządowej)²³. Niedofinansowanie realizacji zadań ma dwie przyczyny. Po pierwsze, ustawodawca optymistycznie zakłada, że określona zmiana legislacyjna nie pociąga za sobą żadnych kosztów po stronie samorządu (co znajduje wyraz w zapisach oceny skutków regulacji towarzyszącej projektom ustaw). Drugim powodem niedofinansowania realizacji zadań jest niedoszacowanie kosztów ich realizacji. Szeroka analiza tego zagadnienia przekracza ramy niniejszego opracowania²⁴, niemniej jednak, jak wskazują liczne badania, kwestie finansowe oddziałują na wszystkie aspekty funkcjonowania samorządu, w tym przekładają się na poziom i jakość świadczenia usług, ich dostępność oraz innowacyjność administracji w realizacji zadań samorządowych. Brak środków finansowych wpływa również na procesy organizacji pracy urzędu, związane z realizacją określonych zadań.

Istotnym elementem prawidłowego funkcjonowania urzędu samorządowego, obok jego organizacji, są kwestie związane z zasobami ludzkimi. Nie budzi wątpliwości, że sposób realizowania usług przez samorząd terytorialny jest uzależniony od profesjonalizmu i zaangażowania urzędników. Na te czynniki wpływ z kolei mają: kreowanie polityki zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, dobór kadry urzędniczej oraz elementy związane z warunkami zatrudnienia (zakres obowiązków, ocenianie i wynagradzanie). W niniejszej analizie omówione zostaną tylko najistotniejsze z nich.

1.6. Niesprecyzowana pozycja sekretarza (gminy, powiatu)

Pozycja sekretarza gminy czy powiatu została uregulowana w kilku aktach prawnych. Pierwszym z nich jest ustawa o pracownikach samorządowych, która przewiduje obowiązek tworzenia tego stanowiska w urzędach gminy i w starostwach powiatowych. Ponadto, w sposób szczątkowy jego pozycję określają ustawy samorządowe. Bez wątplenia sekretarz zajmuje szczególną pozycję wśród pracowników samorządowych²⁵, stanowisko to należy również do kategorii kierowniczych wśród stanowisk urzędniczych²⁶. Co do zasady, sekretarz ma istotny wpływ na organizację pracy urzędu oraz kreowanie polityki zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie.

Ustawa o pracownikach samorządowych w sposób ogólny określa zasady obsadzania tego stanowiska, przewidując, iż przeprowadza się w tej sprawie procedurę naboru nie później niż w ciągu trzech miesięcy od zwolnienia stanowiska. Ustawa zakazuje również obsadzania stanowiska sekretarza w drodze powierzenia pełnienia obowiązków. Przepisy omawianej ustawy określają ponadto wymogi kwalifikacyjne wobec osoby zatrudnianej na stanowisku sekretarza. Musi ona posiadać co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządowych, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach, lub musi posiadać co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach samorządowych oraz

²⁴ Szerzej kwestie finansów samorządowych zostały omówione w tekście J. Sieraka, zamieszczonym w niniejszej publikacji.

²⁵ M. Tomaszewska, *Komentarz do art. 5 ustawy o pracownikach samorządowych*, (w:) K. W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, LEX el.

²⁶ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U.2014.1786 j.t.).

co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

W strukturze urzędu sekretarz zajmuje wysoką pozycję, ponieważ podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu. Jednakże w sferze zadań i kompetencji ustawodawca w istocie zrezygnował z określenia ich zakresu. Obowiązek ten powierzył wójtowi (staroście), który może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi²⁷ lub innych określonych w ustawach samorządowych lub przepisach prawa materialnego. Pozycja sekretarza w urzędzie w sposób istotny wpływa na funkcjonowanie całego urzędu.

1.7. Nieefektywny system naboru urzędników samorządowych

Obowiązujący na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych proces zatrudniania pracowników samorządowych na stanowiskach urzędniczych oparty jest o zasadę naboru, który przeprowadzany jest na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, i ma charakter otwarty i konkurencyjny²⁸. Ogłoszenie o przeprowadzonym naborze umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej, zaś ustawa określa jego minimalną treść. Problemem podnoszonym w doktrynie jest kilka wad obowiązującej regulacji. Po pierwsze, dalej występują problemy definicyjne określenia „wolne stanowisko urzędnicze”²⁹. Po drugie, w ustawie o pracownikach samorządowych nie określono konsekwencji prawnych związanych z naruszeniem procedury naboru³⁰. Nie określono też uprawnień kandydatów uzyskujących najlepszy wynik w naborze (pomimo rekomendacji komisji, kierownik urzędu nie musi zatrudnić takiej osoby, może też wybrać jedną z pięciu osób, wskazanych przez komisję – wcale nie najlepszą w ocenie komisji). Powyższe wady regulacji mogą prowadzić do niekorzystnych zjawisk w administracji samorządowej, takich jak zatrudnianie niekompetentnych urzędników, faworytyzm i protekcja³¹. Ich skutkiem może być obniżanie poziomu obsługi mieszkańców, a tym samym obniżanie poziomu świadczenia usług przez jednostki samorządowe. Ma to tym większe znaczenie, że w ocenie aż ok. 40% sekretarzy to właśnie zwiększenie kompetencji urzędników stanowić może najskuteczniejszy sposób poprawy sprawności działania administracji lokalnej³².

²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1252/12, OwSS 2013, nr 1, poz. 65, s. 65-73. Por. też wyroki WSA w Kielcach z dnia 28 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 368/07, LEX nr 653619; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 487/12, LEX nr 1249750.

²⁸ Por. R. Skwarło, *Funkcjonowanie trybu naboru na stanowiska w administracji samorządowej*, (w:) M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 31 i następane.

²⁹ Por. B. M. Ćwiertniak, *Z zagadnień naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym (kilka refleksji)*, *Rocznik administracji i prawa*. Rok X (2010), Sosnowiec 2012, s. 61 i następane.

³⁰ Pewne światło w tej mierze rzuca orzeczenie WSA w Rzeszowie z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Rz 613/15, LEX nr 1949192, zgodnie z którym „Możliwe jest zatem zaskarżenie do sądu administracyjnego czynności dokonywanych w trakcie naboru powszechnego – konkursu na wolne stanowisko urzędnicze. Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, a więc uczestnik konkursu, którego uprawnień dotyczy zaskarżony akt lub czynność.” Powyższy pogląd jest efektem interpretacji przepisów dokonanej przez sąd administracyjny, nie zaś gwarancji ustawowych.

³¹ W. Mikułowski, *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje*, (w:) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 442-460.

³² Por. C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy, Warszawa 2016, s. 69.

1.8. Fasadowy system oceniania pracowników samorządowych

Również kwestia oceniania pracowników samorządowych odgrywa istotną rolę jako czynnik motywujący urzędników do jak najwyższego poziomu pracy, przekładającego się na jakość usług świadczonych przez urzędy samorządowe³³. Obowiązek oceny urzędników samorządowych przewiduje ustawa o pracownikach samorządowych. W ustawie brak jest jednak połączenia tego mechanizmu np. z wynagradzaniem, co czyni ten instrument fasadowym i często polegającym wręcz na powielaniu poprzednich ocen pracownika.

2. Rola obywatela w procesie realizacji usług administracyjnych w jednostkach samorządowych

Pojęcie partycypacji występuje w krajowych dokumentach normatywnych i strategicznych. W *Strategii Rozwoju Kraju 2020* zapisano „Sprawne państwo jest: przejrzyste, przyjazne, pomocnicze i partycypacyjne”³⁴ oraz „nowoczesne instytucje publiczne to przede wszystkim instytucje efektywne, dostępne dla obywatela i otwarte na jego potrzeby, przejrzyste i przyjazne, gotowe na obywatelską partycypację i wspomagające obywatelską i społeczną energię”³⁵. Przyjęte zapisy strategii, wraz z prawem unijnym, znajdują przełożenie w dokumentach operacyjnych programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zwłaszcza w Umowie Partnerstwa dotyczącej wykorzystania środków finansowych na lata 2014-2020³⁶ wprowadzono – zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013, ustanawiających wspólne przepisy Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych – zapisy promujące model Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność. Zasady RLKS mają przyczyniać się do „wzrostu poziomu kapitału społecznego – zwiększania partycypacji społecznej lub szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej w Polsce”³⁷.

W polskim prawie i dokumentach strategicznych brakuje jednak definicji partycypacji, co powoduje, że pojęcie to jest używane do opisu różnych form aktywności społecznej i publicznej obywateli³⁸. Z braku konkretnych zapisów przyjęło się wywodzić ogólne ramy prawne, regulujące działania poszczególnych form partycypacji na poziomie lokalnym³⁹, z art. 16. 1 Konstytucji RP, w którym czytamy,

³³ Por. A. Piskorz-Ryń, *Oceny pracowników samorządowych*, (w:) M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 15 i następane.

³⁴ Ibidem s. 23

³⁵ Ibidem s. 32

³⁶ *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/881/Umowa_Partnerstwa_pl.pdf

³⁷ Ibidem s. 208

³⁸ Brak ten można wytłumaczyć częściowo tym, że partycypacja należy do porządku politycznego i jest przedmiotem sporów na gruncie normatywnym. W zależności od przyjętych założeń filozoficznych i poglądów politycznych odmiennie będzie wyglądała ocena efektów partycypacji. Rzutuje to również na definicje operacyjne partycypacji. W zależności od przyjętej perspektywy, niektóre instytucje będą traktowane jako partycypacyjne, a inne nie. Można się na przykład zastanawiać, czy do działań partycypacyjnych zaliczać aktywność grup zorganizowanych lub czy skargi na działalność instytucji samorządowych są formą partycypacji? W tekście przyjmujemy szerokie rozumienie pojęcia partycypacji, unikamy jednocześnie opowiadania się za którąkolwiek doktryną polityczną. Por.: Kaźmierczak T. *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, (w:) A. Olech (red.) *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa.

³⁹ M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015; K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013.

że „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”⁴⁰. Zapis ten, wraz z artykułami dotyczącymi praw obywatelskich, orzeka, że mieszkańcy jedynie delegują swoje uprawnienia do zarządzania na wybranych reprezentantów i przysługuje im prawo współzarządzania jednostką samorządu terytorialnego, w tym wybór świadczonych usług, wpływanie na ich jakość oraz współudział w ich świadczeniu.

Niełatwo jednak jednoznacznie określić zakres usług publicznych, w których planowaniu i realizacji powinni lub mogą uczestniczyć obywatele. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴¹ wymienia 33 sfery zadań publicznych (art. 4.1), obejmujące praktycznie wszystkie obszary, w których usługi publiczne świadczy samorząd. Natomiast *Strategia Rozwoju Kraju 2020*⁴² wskazuje na planowanie przestrzenne, proces stanowienia prawa, tworzenie klastrów oraz tworzenie standardów i podnoszenie jakości usług jako zagadnienia, w których partycypacja powinna odgrywać istotną rolę. Nie są to treści wykluczające się, natomiast pokazują brak spójności pomiędzy różnymi aktami normatywnymi, w których występuje zagadnienie partycypacji. Na potrzeby tego tekstu przyjmujemy, za ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, że obywatele mogą partycypować w planowaniu i realizacji usług we wszystkich wskazanych tam sferach.

Od roku 1989 wypracowano szereg rozwiązań prawnych i instytucji, umożliwiających partycypację obywateli w planowaniu i realizacji usług publicznych wspólnie z władzami samorządowymi, choć, co należy podkreślić, w warunkach polskich zastosowanie zasad współzrządzenia zostało w dużej mierze ograniczone do polityk realizowanych ze środków UE lub jest przyjmowane wraz z regulacjami normatywnymi UE. Podejście partycypacyjne odgrywa niewielką rolę w przypadku innych polityk prowadzonych ze środków krajowych, realizowanych według klasycznych wzorów hierarchicznie zorganizowanej administracji⁴³.

W dalszej części tego opracowania przedmiotem analizy będą formy partycypacji w sensie udziału obywateli, jednostek lub grup zorganizowanych, w ramach wybranych rozwiązań prawnych i instytucji⁴⁴, w planowaniu i realizacji usług publicznych⁴⁵ wspólnie z władzami samorządowymi. Ze względu na ograniczoną ilość miejsca, analiza skoncentruje się na problemie wpływu partycypacji na zwiększenie jakości usług i lokalnych szans rozwojowych w ramach wybranych rozwiązań prawnych i instytucji. W pierwszej kolejności przeanalizowane zostaną rozwiązania prawne i instytucje umożliwiające partycypację w realizacji usług, są one bowiem liczniejsze i bardziej rozwinięte. W drugiej – omówione zostaną rozwiązania prawne i instytucje, umożliwiające partycypację w planowaniu usług.

⁴⁰ Analizując ogólne ramy prawne w zakresie partycypacji, należy również uwzględnić akty normatywne Unii Europejskiej oraz ratyfikowane przez Polskę prawa międzynarodowe. Por. G. Makowski, *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego*, (w:) P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Warszawa 2013.

⁴¹ Dz.U.2016.1817 j.t.

⁴² Dz.U.2012.882.

⁴³ Por. K. Olejniczak, *System zarządzania polityką publiczną. Propozycja uniwersalnych ram koncepcyjnych*, (w:) „Zoon Politikon” 2013, nr 4.

⁴⁴ W tekście pojęcie instytucji jest używane w szerokim, przyjętym w naukach społecznych sensie. Instytucją nazywamy utrwalone sposoby zachowania, wzorce i reguły. W tym sensie prawo określa reguły – tworzy instytucje – do których się dostosowują, dążąc do realizacji swoich celów.

⁴⁵ W odniesieniu do problematyki zaangażowania obywateli w realizację (produkcję/koprodukcję) usług publicznych, por. D. Szczęściło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015.

2.1. Partycypacja obywateli w procesie realizacji usług

Największy udział obywateli w procesie realizacji usług możliwy jest w ramach współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi⁴⁶ (NGO), regulowanej przede wszystkim przez ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁴⁷. Obywatele zaangażowani w działalność organizacji pozarządowych mają do dyspozycji szereg rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które można podzielić na:

- a) finansowe, tzn. oparte na umowach na realizację zadań publicznych, w formie powierzenia bądź wspierania konkretnego działania;
- b) pozafinansowe, które mogą polegać na wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności, konsultowaniu projektów aktów prawnych, tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Organizacje pozarządowe mogą korzystać z kilku mechanizmów finansowania realizowanych przez siebie usług. Rekomendacje Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych z wykorzystaniem instrumentów finansowych wskazują przede wszystkim na:

- a) otwarte konkursy ofert, organizowane przez JST, dotyczące zlecenia organizacjom realizacji zadań publicznych;
- b) pożyczki, gwarancje i poręczenia, udzielane przez JST organizacjom pozarządowym w trybie przewidzianym w art. 5 ust. 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- c) inicjatywę lokalną (o której będzie jeszcze mowa odrębnie poniżej);
- d) tryb uproszczony, tzw. tryb małych zleceń lub małych grantów (art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie);
- e) dotacje na zadanie publiczne, z częścią przewidzianą na wykonanie inwestycji (art. 127 i 221 ustawy o finansach publicznych);
- f) regranting, polegający na uprawnieniu podmiotu dotacji do przekazywania dotacji podmiotom nie będącym stroną umowy (art. 16a ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie);
- g) partnerstwo publiczno–prywatne, zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno–prywatnym.

Do powyższej listy należałoby dodać możliwości dofinansowywania klubów sportowych w trybie pozakonkursowym, przewidzianym w ustawie o sporcie⁴⁸.

⁴⁶ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dopuszcza do działalności pożytku publicznego również inne podmioty, wymienione w art. 3. Dla uproszczenia dalej będzie mowa wyłącznie o organizacjach pozarządowych.

⁴⁷ Dz.U.2016.1817 j.t. ze zm.

⁴⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. nr 127, poz. 857 z późn. zm.). Szczegółowa analiza prawnych uwarunkowań współpracy finansowej pomiędzy gminami i powiatami a organizacjami pozarządowymi, por.: S. Mazur, A. Pacut, M. Pokora (red.) *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w Polsce*, Kraków 2015; S. Mazur, A. Pacut (red.), *System finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, Kraków 2015.

Pomimo wprowadzonej w 2015 roku nowelizacji ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie⁴⁹ współpraca finansowa JST i NGO wciąż napotyka na liczne problemy i bariery ograniczające skalę i jakość zaangażowania obywateli w realizację usług publicznych. Za najważniejsze można uznać następujące kwestie⁵⁰:

- a) JST zlecają zadania przeważnie w formule otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych i w niewielkim stopniu korzystają z innych, przytoczonych powyżej form finansowania. Wynika to z faktu, że samorządom brakuje wiedzy lub gotowości do wykorzystania innych form dofinansowania;
- b) jedynie niewielka część usług jest realizowana w oparciu o umowy wieloletnie⁵¹, i to pomimo tego, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie umożliwia zawieranie takich umów. Brak stabilnej perspektywy finansowej utrudnia organizacjom długofalowe planowanie oraz świadczenie złożonych usług. Utrudnia to w efekcie podnoszenie jakości świadczonych usług oraz skuteczne działania skierowane do grup defaworyzowanych. Innym efektem braku umów wieloletnich i uzależnienia od corocznego kontraktowania jest tendencja do dopasowywania przez NGO swojej oferty do potrzeb zamawiających, a nie do potrzeb odbiorców;
- c) uzależnienie organizacji pozarządowych od finansowania publicznego prowadzi do zjawiska governmentalizacji, polegającego na sprowadzaniu organizacji pozarządowych do agend samorządu⁵². Ogranicza to ich autonomię w zakresie wyborów celów oraz środków działania. W efekcie zakres świadczonych usług niekoniecznie pokrywa się z tymi, których realizacją organizacje są zainteresowane;
- d) środki publiczne przyznawane są na konkretne działania i zazwyczaj nie mogą być wykorzystywane do sfinansowania rozwoju instytucjonalnego. Pozbawia to organizacje zasobów niezbędnych do stworzenia profesjonalnego zaplecza eksperckiego, utrudnia eksperymentowanie z innowacyjnymi pomysłami i doskonalenie świadczonych usług;
- e) uzależnienie od środków publicznych oraz słabość instytucjonalna rodzi zjawisko klientelizmu, uniemożliwiając sprawowanie przez organizacje pozarządowe funkcji kontrolnych⁵³;
- f) możliwość skorzystania z dofinansowania jest uzależniona od sformalizowania prowadzonej działalności, co jest nierzadko poważną barierą, zwłaszcza dla inicjatyw w środowiskach wiejskich lub grup defaworyzowanych.

Przedstawione powyżej problemy powodują, że organizacje pozarządowe nie wykorzystują swojego potencjału do tworzenia innowacyjnych, dopasowanych do potrzeb odbiorców, złożonych usług.

⁴⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach, (Dz.U. 2015.1339).

⁵⁰ Szczegółowo kwestia współpracy pomiędzy samorządem i NGO była przedmiotem badań i studiów w ramach projektu „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych”, realizowanego w latach 2014-2015, oraz przedmiotem szeregu innych analiz.

⁵¹ W 2011 roku jedynie 1,9% umów zawartych przez JST z NGO stanowiły umowy wieloletnie. *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010 i 2011*, Biblioteka Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

⁵² Por.: A. Rymśza, *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

⁵³ Por. P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2006.

Organizacje świadczą przede wszystkim usługi proste, niewymagające rozbudowanego zaplecza materialnego i eksperckiego, nakierowane na doraźne, łatwe do osiągnięcia cele. Samorządy, finansując usługi, oczekują nieustających sukcesów i mają małą tolerancję dla ewentualnych porażek. W efekcie świadczy się sprawdzone usługi – dla grup społecznych, które dają największą gwarancję powodzenia. Pomija się natomiast grupy trudne, w których zbiega się szereg problemów społecznych. Jednym z wielu możliwych przykładów, ilustrujących powyżej wymienione problemy, jest przypadek Centrów Integracji Społecznej. Organizacje pozarządowe zaangażowały się w prowadzenie CIS – i osiągały spore sukcesy – nie opracowano jednak żadnych mechanizmów dających stabilność finansowania i rozwoju świadczonych usług, dlatego po zakończeniu finansowania ze środków unijnych wiele z istniejących CIS musiało zakończyć swoją działalność⁵⁴.

Instytucje, umożliwiające obywatelom działającym w niesformalizowany sposób, partycypację w procesach realizacji usług, są mniej liczne. W pierwszej kolejności należy wymienić możliwość tworzenia jednostek pomocniczych przez JST. Artykuł 5 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że z „inicjatywy mieszkańców” można powołać jednostkę pomocniczą gminy, np. sołectwo, dzielnicę, osiedle. Potencjalnie są to instytucje, umożliwiające różnicowanie realizowanych działań w zależności od potrzeb i możliwości mieszkańców oraz zwiększające zaangażowanie ich w proces współtworzenia usług. Ilustruje to przypadek instytucji sołectwa, któremu gmina może przekazać środki finansowe w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim⁵⁵. Zgodnie z zapisami tej ustawy, gmina otrzymuje od Skarbu Państwa częściowy zwrot (od 10% do 30%) środków wydatkowanych na fundusz. Jak pokazują badania, fundusz sołecki sprawdził się jako mechanizm aktywizacji społecznej oraz sposób na dostarczanie usług lepiej dopasowanych do potrzeb mieszkańców⁵⁶.

Instytucja jednostki pomocniczej ma jednak istotne ograniczenia. Finansowanie jej działań leży całkowicie w gestii gminy. Drugim istotnym ograniczeniem działalności jednostek pomocniczych jest brak osobowości prawnej, uniemożliwiający im wchodzenie w stosunki cywilnoprawne niezależnie od gminy. Nie mogą one być upoważnione do zawierania umów w imieniu JST. Ponadto, nierówno są traktowane poszczególne jednostki – gminy nie mogą ustanowić oddzielnego funduszu na wzór sołeckiego, na przykład dla dzielnic lub osiedli, co w istotny sposób ogranicza potencjał partycypacyjny tego instrumentu.

Drugim ważnym rozwiązaniem prawnym, umożliwiającym partycypację obywateli działających w niesformalizowany sposób w procesie świadczenia usług, jest inicjatywa lokalna, wprowadzona w nowelizacji z 2010 roku. Intencją ustawodawcy było umożliwienie wspólnotom lokalnym realizowanie wybranych przez siebie celów, przy wsparciu samorządu. Istota przyjętego w ustawie rozwiązania polega na tym, że to mieszkańcy lub reprezentujące ich organizacje mają prawo w dowolnym momencie złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do JST, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. We wniosku musi zostać określone, w jaki sposób mieszkańcy będą uczestniczyć w realizacji zadania. Innymi słowy, inicjatywa wymaga współdziałania pomiędzy wnioskodawcą a JST. Szczegółowe zasady oceniania wniosków powinny zostać określone w drodze uchwały JST. Co ważne, treść tej uchwały powinna zostać skonsultowana z organizacjami pozarządowymi.

⁵⁴ Por.: A. Karwacki, A. Glińska-Neweś, *Innowacyjność w podmiotach ekonomii społecznej w Polsce. Studium jakościowe*, (w:) „Ekonomia Społeczna” nr 2/2015.

⁵⁵ Dz.U.2014.301.

⁵⁶ Por.: P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich – studia przypadku*, (w:) P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja społeczna. Bilans monitoringu 2011*, Warszawa 2012.

Potencjalnie inicjatywa lokalna może wypełniać funkcje, których nie wypełnia instytucja jednostki pomocniczej w miastach, umożliwia bowiem niewielkim społecznościom realizację potrzebnych im usług. Pomimo to inicjatywa lokalna jest rzadko stosowana w praktyce. Wymóg uchwalenia przez JST trybu przyjmowania i oceny wniosków inicjatywy lokalnej stanowi tu poważną przeszkodę⁵⁷. Po pierwsze, nie wszystkie samorządy uchwały odpowiednie przepisy. Po drugie, zapisy niektórych przyjętych zasad stawiają zbyt duże wymagania odnośnie procedury przyjmowania wniosków lub zawężają listę możliwych do realizacji zadań.

2.2. Partycypacja obywateli w procesie planowania usług

Obywatele mają również szereg możliwości wpływania na proces decyzyjny władz samorządowych, zwłaszcza określania rodzaju świadczonych usług publicznych. Na pierwszym miejscu należy wymienić referendum lokalne, które jest wpisane do Konstytucji RP (art. 170), a szczegółowe rozwiązania dotyczące procedury inicjowania i przeprowadzenia referendum reguluje odrębna ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁵⁸. W ustawie rozróżnia się referenda obligatoryjne i fakultatywne. Referenda obligatoryjne dotyczą samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji, a także organu wykonawczego JST. Natomiast zakres referendów fakultatywnych ma charakter otwarty i jest ograniczony jedynie wymogiem, aby dotyczyło ono kwestii należących do zadań gminy⁵⁹. W teorii referendum może być kluczowym narzędziem do podejmowania strategicznych decyzji dotyczących kierunku rozwoju jednostki samorządowej lub świadczonych przez nią usług⁶⁰. W praktyce – referenda są wykorzystywane przede wszystkim do odwoływania władz, co nie sprzyja popularyzacji tej formy zaangażowania mieszkańców, szczególnie wśród samorządowców, obawiających się nadużywania referendów przez ich przeciwników politycznych⁶¹. Istotną barierą szerszego zastosowania referendów jest warunek ograniczający ich ważność do przypadków, gdy weźmie w nich udział więcej niż 3/5 obywateli biorących udział w ostatnich wyborach.

Komplementarna wobec referendum jest instytucja konsultacji społecznych. Partycypacyjność tej instytucji – a co za tym idzie – wpływ na realizację usług, jest ograniczona i sprowadza się do zasięgnięcia wśród mieszkańców opinii na wybrany temat. Konsultacje, inaczej niż referenda, nie mają wiążącego charakteru. Nie mają równie silnego umocowania w prawie, dzięki czemu mogą być stosowane elastycznie, w zależności od potrzeb i możliwości JST. Aczkolwiek należy zaznaczyć, że ustawa o samorządzie gminnym wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych w kilku wskazanych przypadkach, m.in.: utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy, ustalenia jej granic, zmiany nazwy gminy, siedziby władz gminy i w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych, z wyjątkiem utworzenia ich z inicjatywy mieszkańców. Ustawa nie reguluje sposobu przeprowadzenia konsultacji i w praktyce przyjmują one bardzo zróżnicowaną postać. Konsultacje są przewidziane również w szeregu innych ustaw regulujących obszary będące w zakresie kompetencji samorządu. Szczególnie istotny i wzbudzający dużo dyskusji jest wymóg konsultacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zapisany w art. 11 i 17 ustawy o planowaniu

⁵⁷ A. Krajewska, *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku*, (w:) P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, Warszawa 2013.

⁵⁸ Dz.U.2013.706 j.t.

⁵⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.

⁶⁰ Na przykład referendum dotyczące dalszego istnienia Straży Miejskiej, które odbyło się w Brzeszczach 9 sierpnia 2015.

⁶¹ Por.: R. Kowalczyk, *Samorząd terytorialny jako uczestnik komunikacji społecznej*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 4.

i zagospodarowaniu przestrzennym⁶². Jeszcze większą wagę do konsultacji przywiązuje się w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, w której zagadnieniu partycypacji mieszkańców jest poświęcony cały rozdział 2 (art. 5-7), a kwestii konsultacji – art. 6. Przyjęto tam bardzo szerokie rozumienie konsultacji, obejmujące „1) zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej; 2) spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych” (art. 6, pkt 3) oraz nałożono wymóg wykorzystania przynajmniej dwóch z wymienionych form. Nie sprecyzowano natomiast, w jaki sposób zebrane wyniki konsultacji mają wpływać na kierunek procesu rewitalizacji.

Elastyczność w zakresie stosowanych form konsultacji, będąca z pewnego punktu widzenia zaletą, jest też jej największą słabością. Prowadzone konsultacje mają często charakter pozorny – udział w nich jest utrudniony, cele nie są jasno zdefiniowane – i co najważniejsze, nie jest określone, jaki wpływ rezultaty konsultacji będą miały na ostateczne decyzje. Niejednokrotnie brakuje informacji o przebiegu i wynikach konsultacji oraz informacji o tym, w jaki sposób władza odniosła się do ich rezultatów. Nie dziwi więc, że zainteresowanie obywateli tą formą partycypacji jest małe. Jak widać na przykładzie ustawy o rewitalizacji, ustawodawca dopuścił szereg form konsultacji, różniących się zasadniczo pod względem metod realizacji, a w konsekwencji kosztów związanych z ich przeprowadzeniem. Na przykład umieszczenie formularza na stronie BIP nie wymaga dużych nakładów finansowych, natomiast do przeprowadzenia ankiety niezbędna jest specjalistyczna wiedza merytoryczna i niemałe nakłady finansowe. Zasadniczo przy tym różni się jakość informacji pozyskanych w wyniku zastosowania każdego z tych podejść. Spośród tych dwóch metod, jedynie ankietę, o ile jest przeprowadzona zgodnie z zasadami określonymi w metodologii badań społecznych, skutkuje pozyskaniem informacji rzetelnych i adekwatnych do rzeczywistości.

Warto przy tym podkreślić, że co prawda istnieją wypracowane standardy konsultacji społecznych, ale trudno uznać, że są one powszechnie stosowane⁶³. Nadużywa się prostych form konsultacji, które przynoszą mało wiarygodne informacje, a ich rezultat nie ma większego wpływu na proces decyzyjny. Przykładem mogą być praktyki stosowane w trakcie konsultacji planów zagospodarowania przestrzennego, mające w wielu przypadkach charakter fasadowy, co nie sprzyja rzeczywistej, społecznej dyskusji, prowadzącej do poprawy jakości owych planów⁶⁴.

Na odrębną uwagę zasługuje wymóg konsultacji, wpisany do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zgodnie z zapisami tej ustawy, JST jest zobowiązana do informowania, konsultowania oraz „tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym” (art. 5, ust 2, pkt 5). Ponadto, ustawa wymaga uchwalenia szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi aktów „prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji” (art. 5, ust 5). W praktyce jednak proces konsultacji szwankuje: jak wskazują prowadzone analizy, często zdarza się, że ani JST nie wywiązują

⁶² Dz.U.2016.778 j.t.

⁶³ Należy wymienić zwłaszcza *Siedem Zasad Konsultacji*, wydane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji https://mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf (dostęp: 2.12.2016). Mają one charakter i wymagają uszczegółowienia i dopasowania do kontekstu samorządu oraz określonego obszaru.

⁶⁴ O fasadowości konstelacji społecznych planów zagospodarowania przestrzennego piszą na przykład: A. Gójska, P. Kuczyński, B. Lewenstein, I. Pogoda, E. Zielińska, *Konsultacje społeczne w przestrzeni wielkomiejskiej. Ochocki model dialogu społecznego*, Warszawa 2011.

się z ustawowych obowiązków, ani NGO nie wywierają odpowiednio silnej presji na JST, aby te przestrzegały przepisów prawa⁶⁵.

Kolejną ważną instytucją, umożliwiającą partycypację w planowaniu usług, jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy mają prawo wniesienia inicjatywy uchwałodawczej pod obrady rady gminy. Potencjalnie zatem mieszkańcy mają możliwość włączania się w proces decyzyjny władzy uchwałodawczej. Warunkiem jest wpisanie procedury, zgodnie z którą cały proces powinien przebiegać, do statutu jednostki⁶⁶. Najczęstszą barierą w stosowaniu tej instytucji jest brak odpowiednich, lokalnych regulacji⁶⁷.

Kolejną, istotną instytucją zagwarantowaną w Konstytucji RP w art. 63, jest prawo do petycji, umożliwiające zbiorowe występowanie obywateli do organów administracji w ważnych kwestiach publicznych. Do tego uprawnienia można dodać możliwość składania wniosków i skarg⁶⁸, szczegółowo opisaną w Kodeksie postępowania administracyjnego (dział VIII). W odniesieniu do samorządu terytorialnego, prawo do wniosków i skarg jest istotnym narzędziem, umożliwiającym obywatelom kierowanie spraw do sądu administracyjnego. Warto podkreślić, że prawo to dotyczy nie tylko konkretnych decyzji, lecz również ich braku. Oznacza to, że prawo do wniosków i skarg jest jednym z najmocniejszych narzędzi do wpływania na tok postępowania administracyjnego i w konsekwencji – na jakość świadczonych usług. Niestety, jego wykorzystanie jest uzależnione od efektywności procedury sądowej, posiadania odpowiedniej wiedzy lub dostępu do osób (prawników) taką wiedzę posiadających.

Żadna z omówionych instytucji i rozwiązań prawnych nie spełnia wszystkich pokładanych w niej nadziei na zagwarantowanie obywatelom nieskrępowanej partycypacji w planowaniu oraz realizacji usług publicznych – i wymaga poprawy. Szczegółowe problemy poszczególnych instytucji nie powinny jednak przysłonić faktu, że zasadniczy problem z partycypacją obywateli polega na ograniczonym wykorzystaniu dostępnych, choć nie zawsze doskonałych, rozwiązań. Prowadzone w latach 2011-2012 badania Instytutu Spraw Publicznych oraz monitoring prowadzony przez MPiPS pokazują, że władze samorządowe przede wszystkim informują, prezentują i wyjaśniają podjęte decyzje, natomiast jedynie 1/5 JST korzysta z innych form partycypacji⁶⁹. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, ale warto wymienić dwie: 1) niski poziom wiedzy samorządów na temat sposobów stosowania dostępnych form partycypacji; 2) niski poziom aktywności społecznej oraz kapitału kulturowego mieszkańców.

Rozbieżność pomiędzy dużymi oczekiwaniami i umiarkowanymi efektami, które przynosi partycypacja, rzutuje na kulturę współpracy pomiędzy samorządowcami, obywatelami i organizacjami pozarządowymi. Z badań prowadzonych przez ISP w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” wyłania się mało optymistyczny obraz wzajemnych relacji: „mamy bowiem do czynienia z atmosferą nieufności we wzajemnych stosunkach, brakiem wspólnego zrozumienia w zakresie podstawowych wartości czy zasad, które powinny łączyć obie strony (jak na przykład partnerstwa) lub niezachowywaniem

⁶⁵ G. Makowski, *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „BAS” 2014/20 (180).

⁶⁶ B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, (w:) M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.

⁶⁷ M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny” 2016, (1).

⁶⁸ Por. A. Krajewska, *Skarga obywateli na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego: wybrane orzeczenia sądów administracyjnych*, (w:) P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Warszawa 2013.

⁶⁹ Por. A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, Warszawa 2012.

podstawowych wymogów, niezbędnych do tworzenia i podtrzymania atmosfery sprzyjającej poprawnym relacjom. Problem ten jest uwarunkowany wzajemną nieznaną realioów działania, posługiwaniem się »odmiennymi językami«, czy po prostu brakiem regularnych kontaktów, które wykraczałyby poza sztywne relacje służbowe⁷⁰.

Należy również podkreślić, że poza funduszem sołeckim, żadna z omówionych powyżej instytucji nie jest w specjalny sposób dedykowana dla jednostek zmarginalizowanych i miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Brakuje również systematycznych badań, dotyczących wpływu partycypacji na jakość świadczonych usług oraz rozwój społeczno-ekonomiczny.

3. Wybrane przykłady dobrych praktyk organizacji administracji i partycypacji publicznej w jednostkach samorządowych

Prawidłową realizację usług publicznych umożliwia właściwe ukształtowanie struktur administracji lokalnej oraz zapewnienie odpowiedniej kadry urzędniczej. W procesie ich kształtowania istotną rolę odgrywają, oprócz proponowanych niżej zmian prawodawstwa, również „miękkie” formy oddziaływania na praktykę funkcjonowania administracji. Obejmują one między innymi działania o charakterze informacyjnym i promocyjnym, wskazujące dobre praktyki organizowania struktur i pracy urzędów. Administracja publiczna oraz wspierające ją instytucje podejmowały w tym zakresie różne działania. Należy do nich promowanie urzędów realizujących najwyższe standardy organizacji i świadczenia usług dla mieszkańców. Cele takie realizuje choćby konkurs „Przyjazny Urząd Administracji Samorządowej”⁷¹ czy też Ogólnopolski Konkurs o Znak Jakości „Przyjazny Urząd”⁷². Tego typu promocja wywierałaby większy skutek, gdyby w jej realizację aktywniej włączały się organy administracji rządowej (zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym).

Jednostki samorządowe utrzymują również wysokie standardy, związane z organizacją pracy urzędu – potwierdzając to certyfikatami czy też wynikami ankiet satysfakcji interesariuszy i innych instrumentów monitorowania pracy urzędów. Do grona takich jednostek należy m.in. Urząd Miasta Zabrze, Urząd Miasta Wałbrzycha, Urząd Miasta Ostrołęka, Urząd Miasta i Gminy w Świerzawie i wiele, wiele innych, które wdrażając wskazane wyżej instrumenty, uzyskują niezbędną wiedzę umożliwiającą poprawę jakości i efektywności realizowanych usług oraz obsługi obywatela. Działania takie zapewniają również możliwość bieżącego korygowania dostrzeżonych nieprawidłowości.

Również wiele urzędów stosuje dobre praktyki w zakresie wydłużonych godzin pracy (całe urzędy lub ich wybrane komórki organizacyjne obsługujące mieszkańców). Przykładowo można wskazać urzędy dzielnic m.st. Warszawy, Urząd Miasta Szczecin, Urząd Gminy Wieprz, Urząd Miasta Częstochowa, Urząd Miejski w Wołominie, Urząd Gminy Osielsko. Wydłużenie godzin pracy urzędów umożliwia obywatelom załatwienie spraw w dogodnym czasie i zapewnia większą dostępność usług realizowanych przez administrację terytorialną, a tym samym poprawia efektywność jej działania.

Równie bogaty jest zbiór studiów dokumentujących dobre praktyki włączania obywateli w planowanie i realizację usług publicznych wespół z władzami samorządowymi. Warto zwłaszcza zwrócić uwagę na dobre praktyki dotyczące regrantingu, który w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie uchwalonej w 2015 roku został doprecyzowany i ma szansę zmienić

⁷¹ <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/3964,Konkurs-8222Przyjazny-urzed-administracji-samorzadowej8221.html>

⁷² <http://www.przyjazny-urzed.org/strona-8>

relacje pomiędzy NGO a samorządem. Regranting został wdrożony m. in. w Urzędzie Miasta Zielonka, Urzędzie Miasta Elk oraz w gminie Biłgoraj. W gminie Biłgoraj wdrożono opracowany przez Akademię Filantropii w Polsce model regrantingu⁷³, czyli szczegółowy opis procedur i sprawdzonych narzędzi, umożliwiający przeprowadzenie całego procesu regrantingu. Operatorem była Biłgorajska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. Zanim przystąpiono do właściwych działań, zorganizowano warsztaty, na których przekazano zasady udzielania dotacji oraz wyjaśniono wszystkie wątpliwości wysuwane zarówno ze strony samorządu, jak przez organizacje pozarządowe. Zebrane w tych miejscowościach doświadczenia pokazują, że regranting umożliwił uelastyczenie procedur i lepsze dopasowanie kryteriów udzielania dotacji do potrzeb lokalnych, zwiększyła się jakość ofert składanych w konkursach⁷⁴. Większość administracyjnych zadań, związanych ze współpracą z NGO, przekazano do operatora i w ten sposób odciążono urzędy samorządowe. Stosowanie regrantingu może – choć brakuje odpowiednich informacji w dostępnych dobrych praktykach – zmienić relacje pomiędzy JST a organizacjami pozarządowymi i przyczynić się do zwiększenia autonomii działania, a także uwolnić potencjał innowacyjny oraz wzmocnić funkcje kontrolne NGOs.

Przykłady dobrych praktyk wykorzystania inicjatywy lokalnej, umożliwiającej samym mieszkańcom i organizacjom pozarządowym współudział w przygotowywaniu i świadczeniu różnych usług, można znaleźć np. w Urzędzie Miasta Zielonka, Urzędzie Miasta Gdynia, Urzędzie Miasta Elk, w Gminie Popielów, w Gminie Morawica⁷⁵. Dzięki inicjatywom lokalnym m.in. naprawiono place zabaw, boiska, wyremontowano ogrodzenia. Co ważniejsze, udało się również zaktywizować społeczności lokalne i wzmocnić ich poczucie podmiotowości. Inny przykład dobrej praktyki wykorzystania inicjatywy lokalnej znaleźć można w Łodzi, gdzie w roku 2016 po raz szósty realizowano program „Zielone podwórka”, polegający na przekazaniu mieszkańcom współodpowiedzialności za ich najbliższe otoczenie. Przykłady te pokazują, że inicjatywa lokalna można być wykorzystana jako narzędzie aktywizacji niewielkich wspólnot, wsi, grup sąsiedzkich, na terenach o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Inicjatorem inicjatywy może być niewielka, kilkuosobowa grupa, która otrzymuje wsparcie merytoryczne lub materialne do realizacji samodzielnie wybranych przez siebie celów. Unika się w ten sposób obecnego w wielu programach paternalizmu oraz zwiększa szansę na trwałość wprowadzanej zmiany.

W zakresie konsultacji na uwagę zasługują praktyki zbierania opinii mieszkańców za pomocą platform internetowych, wdrożone w dużych miastach, np.: w Warszawie (konsultacje.um.warszawa.pl), w Częstochowie (konsultacje.czestochowa.pl) lub Toruniu (www.konsultacje.torun.pl). Wdrożone rozwiązania warto propagować w małych miejscowościach lub na terenach wiejskich, gdzie dystans przestrzenny stanowi często istotną przeszkodę w udziale mieszkańców w procesie konsultacji. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że nowoczesne rozwiązania informatyczne zwiększają transparentność i skalę prowadzonych konsultacji.

Warto również zwrócić uwagę na wypracowany przez FRDL model partycypacyjnego planowania rozwoju, w którym „mieszkańcy i mieszkanki sami są autorami pomysłów na rozwój, krytykami tych pomysłów, negocjatorami, rzecznikami, podmiotami dialogu, ale też sporu i konfliktu, jest szkołą obywatelskiej odpowiedzialności, żywym doświadczeniem wykuwania dobra wspólnego, którego nie da

⁷³ Więcej informacji o samym modelu, por.: http://regranting.filantropia.org.pl/?page_id=123, (dostęp: 13.10.2016).

⁷⁴ Więcej informacji na temat rezultatów i doświadczeń z wykorzystania regrantingu można znaleźć w studiach przypadku dostępnych na stronie <http://pozytek.gov.pl/Publikacje,3894.html> (dostęp: 13.10.2016).

⁷⁵ Poszczególne analizy dobrych praktyk są dostępne na stronie: <http://pozytek.gov.pl/Publikacje,3894.html>, (dostęp: 13.10.2016).

się zastąpić żadną teorią, żadnym kursem czy szkoleniem⁷⁶. Model może być zastosowany do planowania rozwoju różnych obszarów, np. przedsiębiorczości, usług społecznych czy turystyki. Przykładem zastosowania modelu w praktyce jest gmina Trzemeszno, w której opracowano „Program aktywności lokalnej”, mający na celu upowszechnienie zarządzania partycypacyjnego. Do realizacji modelu powołano specjalny zespół, który w cyklu spotkań wypracował szczegółowe cele działań oraz określił środki do ich realizacji. Wdrożenie zaplanowanych działań przyczyniło się do wzrostu aktywności społecznej oraz upodmiotowienia mieszkańców.

Przykłady podobnych i innych dobrych praktyk można dalej mnożyć, m.in. znajdując część materiałów na dedykowanej dobrym praktykom partycypacji stronie internetowej⁷⁷. Baza zawiera szereg tekstów opisujących konkretne rozwiązania polskie i międzynarodowe. Wiele przykładów dobrych praktyk można znaleźć również na portalu partycypacjaobywatelska.pl⁷⁸ oraz w licznych publikacjach⁷⁹. Biorąc pod uwagę założone cele niniejszego opracowania, należy zwrócić uwagę, że w dostępnych materiałach brakuje pogłębionej analizy skuteczności i efektywności poszczególnych rozwiązań. Dominuje perspektywa obywateli, to znaczy wskazuje się, że dana praktyka przyczyniła się do zaangażowania mieszkańców. Brakuje natomiast odpowiedzi na pytanie, co partycypacja wnosi do procesów zarządzania, oraz analizy kosztów usług publicznych. Niezbędne są pogłębione badania w tym zakresie i uzupełnienie luk w dostępnej wiedzy.

Zebrane dobre praktyki nie biorą również pod uwagę długofalowego wpływu partycypacji na jakość oraz dostępność usług dla grup defaworyzowanych. Brakuje informacji, które formy partycypacji sprawdzają się, a które nie, w zależności od sytuacji społeczno-ekonomicznej obywateli. Brakuje również badań porównawczych, weryfikujących, czy zastosowanie strategii może przyczynić się do zwiększenia szans rozwojowych obszarów zagrożonych marginalizacją oraz średnich miast tracących funkcje społeczne i gospodarcze. W niewielkim stopniu uwzględnia się również fakt, że korzystanie z mechanizmów partycypacji wymaga odpowiedniego kapitału kulturowego, społecznego i ekonomicznego, przez co wprowadzane rozwiązania mogą prowadzić do pogłębiania nierówności społecznych.

4. Propozycje rekomendacji zmian w zakresie organizacji administracji i partycypacji publicznej

4.1. Rekomendacje w zakresie organizacji administracji

Zmiany dotyczące struktury organizacyjnej urzędu mogą zmierzać w dwóch kierunkach. Po pierwsze, w stronę doprecyzowania ustawowych regulacji w zakresie regulaminów organizacyjnych, co nie koniecznie musi oznaczać przyjęcie formuły, która wprowadzałaby unifikację w zakresie samorządowych struktur organizacyjnych. Wskazanie w ustawach samorządowych, że postanowienia regulaminowe muszą zapewnić spełnianie przez urząd choćby konstytucyjnych zasad rzetelności i sprawności, czy też dostępności dla obywateli (na różnych płaszczyznach), byłoby dobrym kierunkiem zmian.

⁷⁶ M. Rogaczewska i in., *Planowanie rozwoju lokalnego z udziałem społeczności*, Warszawa, str. 9.

⁷⁷ Baza dostępna pod adresem: partycypacja.fise.org.pl, dostęp 13.10.2016.

⁷⁸ Baza dostępna pod adresem: partycypacjaobywatelska.pl, dostęp 13.10.2016.

⁷⁹ M. Ćwiklicki, M. Frączek, *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, Kraków 2013.

Drugi kierunek wpływania na poprawienie struktur organizacyjnych urzędów samorządowych to „miękkie” działania informacyjne i promocyjne, wskazujące dobre praktyki organizowania struktur i pracy urzędów. Działania takie powinny stać się inspiracją do wprowadzania zmian w innych urzędach, w których problemy sprawnego funkcjonowania mogą być bagatelizowane lub też ich kierownictwu może brakować koncepcji koniecznych zmian. W zakresie monitorowania pracy urzędu można byłoby wprowadzić, podobnie jak z procedurą oceniania pracowników samorządowych czy też audytem wewnętrznym, ustawowy obowiązek realizowanego okresowo monitorowania pracy urzędu, np. z wykorzystaniem instrumentu *Common Assesment Framework* (CAF)⁸⁰, lub też rozszerzyć procedurę audytu na inne sfery działania urzędu, takie jak dostępność usług dla mieszkańców, satysfakcja interesantów itp. Również i w tej sferze wskazane byłoby promowanie dobrych praktyk i korzyści związanych z monitorowaniem pracy urzędu.

Ciekawą praktyką, dotyczącą zwiększania elastyczność godzin obsługi obywateli w części urzędów, jest wydłużenie czasu pracy w jeden dzień, zaś skrócenie w inny. Można spotkać przykłady wydłużania czasu pracy w poniedziałki lub wtorki, skracania natomiast w piątki. Ustawowe wprowadzenie takiej możliwości (nie obowiązku) w ustawie o pracownikach samorządowych, z przyjęciem odrębności w zakresie doby pracowniczej i rozliczania czasu pracy (w dniu z wydłużonym czasem pracy pracownik pracowałby 10 godzin, co równoważyłoby skróconym czasem pracy w piątki do sześciu godzin), pozwoliłoby na łatwiejsze niż do tej pory wprowadzenie elastycznego czasu pracy w urzędzie, co bez wątplenia zwiększyłoby mieszkańcom dostępność do usług realizowanych w urzędzie. Rozmowy z sekretarzami urzędów wskazują, że nowe rozwiązania muszą utrwalić się w świadomości społecznej i nie od razu przynoszą rezultat w postaci pozytywnego społecznego odbioru wprowadzonych zmian. Powyższa modyfikacja ułatwiłaby również realizowanie obowiązków przez organy samorządowe. Z art. 253 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸¹ wynika, że dni i godziny przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu w ustalonym dniu przyjęcia powinny odbywać się po godzinach pracy.

W zakresie problemów z wdrażaniem instrumentów konsolidacji organizacyjnej w JST, należałoby monitorować prowadzone procesy konsolidacji pod kątem jakości i dostępności usług dla mieszkańców, zaś w razie potrzeby dokonać stosownej nowelizacji przepisów ustawowych. Ułatwieniem w tym zakresie byłoby wprowadzenie instrumentów monitorowania pracy urzędu.

Problem wdrażania nowych rozwiązań legislacyjnych bez okresu przygotowawczo-organizacyjnego można rozwiązać w dwojaki sposób. Pierwszy – na drodze legislacyjnej, polegający na wydłużeniu ustawowego *vacatio legis* w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, w odniesieniu do aktów nakładających nowe obowiązki lub zmieniające sposób ich realizacji (głównie w sferze usług realizowanych przez samorząd). Drugim sposobem rozwiązania tego problemu jest wpisywanie do projektów ustaw dotyczących wskazanych rodzajów spraw dłuższego okresu oczekiwania na wejście w życie, tak aby jednostki samorządowe zdążyły przygotować odpowiednią infrastrukturę.

Nakładanie nowych obowiązków na urzędy samorządowe bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego jednostki samorządowej jest bardzo niekorzystnym zjawiskiem. Rekomendacje w tej sferze skłaniają do wniosku, że projekty zmian przepisów w zakresie nakładania na organy samorządowe nowych obowiązków bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego są niewłaściwie konsultowane

⁸⁰ CAF 2006. *Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Warszawa 2006, str. 9-17.

⁸¹ Dz.U.2016.23 j.t.

z samorządem. Chociaż w wielu takich konsultacjach wskazywane są kwestie problemów finansowych, jednak na dalszym etapie prac legislacyjnych są one bagatelizowane.

Przedstawiciele praktyki i doktryny wskazują na problem niesprecyzowanej pozycji sekretarza (gminy, powiatu). Postuluje się więc wzmocnienie pozycji sekretarza przez wyraźne, ustawowe określenie jego kompetencji, przy jednoczesnym ich poszerzeniu. W wielu analizach proponowana jest możliwość zmiany w gminie relacji dotyczącej zastępcy wójta i sekretarza (zwłaszcza w małych gminach), przez wprowadzenie fakultatywności tej pierwszej funkcji i obligatoryjności drugiej⁸².

W celach porządkowych można też zaproponować, aby pozycję prawną sekretarza określić w jednym akcie prawnym (przynajmniej w sferze ustrojowej i podstawowych zadań i kompetencji).

Możliwymi sposobami rozwiązania problemu nieefektywnego systemu naboru urzędników samorządowych jest postulowana w doktrynie kompleksowa reforma prawa urzędniczego, w tym wprowadzenie zasad prawa urzędniczego⁸³ oraz modyfikacja zasad naboru na wolne stanowiska urzędnicze⁸⁴. Drugą możliwością to „miękkie” działania, wskazujące dobre praktyki w zakresie zatrudniania urzędników samorządowych. Oczywiście, powstaje też problem dbałości o rangę zawodu urzędniczego i zachęcanie młodych i zdolnych ludzi do pracy w urzędach na rzecz swoich wspólnot lokalnych. Instrumentem wpływającym na wskazany aspekt zatrudniania urzędników byłby, obok stabilności zatrudnienia, również rosnący poziom wynagrodzeń⁸⁵.

Podobnie postrzegany jest jako problematyczny i fasadowy system oceniania pracowników samorządowych. W omawianym zakresie można byłoby wprowadzić do ustawy regulację, nakładającą na kierownika urzędu obowiązek uwzględniania ocen pracowniczych w procedurze awansu oraz wynagradzania (przyznawania podwyżek). Oczywiście, również i dziś pracodawca samorządowy może wprowadzić takie mechanizmy do regulaminu wynagradzania, ale nie jest do tego zobowiązany – i w praktyce rozwiązanie to jest nieczęsto stosowane.

Propagowanie na szerszą skalę dobrych praktyk oraz wprowadzenie rekomendowanych zmian dotyczących kadr samorządowych oraz organizacji urzędów może w istotny sposób przyczynić się do poprawy efektywności pracy lokalnych struktur administracji oraz jakości i dostępności świadczonych usług. Ma to szczególne znaczenie dla obszarów zmarginalizowanych oraz małych i średnich miast, gdzie infrastruktura administracyjna jest skromniejsza i zachodzi potrzeba wykorzystania wszystkich jej zasobów.

⁸² S. Płażek, *Pozycja sekretarza w systemie prawnym*, Wspólnota 2.07.2014, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/pozycja-sekretarza-w-systemie-prawnym/> dostęp: 22.10.2016.

⁸³ Por. B. M. Ćwiertniak, *O zasadach prawa urzędniczego (podstawowe problemy)*, „Studia Juridica Lublinensia”, vol. XXIV, 3, 2015, str. 331 i następane.

⁸⁴ Por. B. M. Ćwiertniak, *Z zagadnień naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym (kilka refleksji)*, „Rocznik administracji i prawa”, Rok X (2010), Sosnowiec 2012, s. 73.

⁸⁵ Por. C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy, Warszawa 2016, str. 75-79.

4.2. Rekomendacje odnoszące się do usprawnienia procesów partycypacji obywateli w planowaniu i realizacji usług publicznych

Analiza sposobów partycypacji obywateli, w ramach wybranych rozwiązań prawnych i instytucji, w planowaniu i realizacji usług publicznych wspólnie z władzami samorządowymi wskazuje na występowanie istotnych ograniczeń w tym zakresie. Wiele brakuje polskiej administracji samorządowej do realizacji wytyczonego w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* celu, zgodnie z którym będzie ona dostępna dla obywatela i otwarta na jego potrzeby oraz wspomagała obywatelską partycypację. Na przestrzeni ostatnich kilku lat odbyło się w Polsce kilka dyskusji o pożądanym procedurach zarządzania JST i zwiększeniu wpływu obywateli na procesy zarządzania oraz o jakości świadczonych usług⁸⁶. Zebrana wiedza pokazuje, że zmiana powinna iść w dwóch kierunkach: a) zmiany systemowej, mającej na celu uporządkowanie i uspołnienie istniejących już, a rozrzuconych w różnych ustawach, mechanizmów partycypacji oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego; b) modyfikacji istniejących rozwiązań w celu lepszego ich dopasowania do lokalnego kontekstu oraz potrzeb i możliwości mieszkańców.

4.2.1. Propozycje zmian systemowych

Zebrane w ramach różnych projektów doświadczenia wskazują na niską efektywność forsowania rozwiązań opierających się na obligatoryjnych przepisach prawnych, dlatego zmiany systemowe powinny iść w kierunku promocji modelu administrowania poprzez współzarządzanie, deregulacji prawa, promocji dobrych praktyk, wdrażania standardów realizacji poszczególnych usług, w których partycypacja będzie promowana jako istotny czynnik przyczyniający się do zwiększenia jakości usług i ogólnego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Należy przy tym unikać wprowadzania nadmiernych regulacji. Podejmowane działania powinny dążyć do polepszania kultury współpracy pomiędzy samorządem a NGO, do budowania wzajemnego zaufania. Narzędziem do realizacji tych celów powinny być projekty ogólnopolskie, realizowane przez różnych partnerów. Zwłaszcza wskazane jest zachęcanie do realizacji tych projektów wspólnie przez partnerów z trzeciego sektora z reprezentantami samorządów, aby unikać dominacji jednej perspektywy patrzenia na partycypację.

Ważnym elementem systemowych zmian powinna być również edukacja obywatelska i wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wdrażając potrzebne niewątpliwie modyfikacje prawne konkretnych instytucji, niejednokrotnie zapomina się, że bez świadomych swoich praw obywateli, krytycznych, ale przy tym zaangażowanych i ufających sobie oraz władzy samorządowej – żadna, nawet najlepsza instytucja, nie przyniesie spodziewanych w postaci wzrostu poziomu partycypacji efektów.

Należy promować partycypację obywateli w planowaniu i realizacji usług publicznych wspólnie z władzami samorządowymi przez odpowiednie zapisy w projektach finansowanych ze środków unijnych, promujące model Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność. Szczególną uwagę należy

⁸⁶ W pierwszej kolejności należy wymienić dyskusje środowisk samorządowych, prawniczych oraz organizacji pozarządowych wokół projektu Prezydenta R.P. B. Komorowskiego – ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie innych ustaw. Ponadto, od lat w środowisku organizacji pozarządowych toczą się debaty nad różnymi aspektami partycypacji. Warto wspomnieć o Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej oraz o projekcie „Masz głos”, promujących konkretne rozwiązania partycypacyjne. Na uwagę zasługuje w szczególności dorobek projektów „Decydujemy razem”, realizowanego w latach 2010-2014, w ramach którego przygotowano „Białą Księgę wsparcia partycypacji publicznej w Polsce”, „Zieloną Księgę wsparcia partycypacji publicznej w Polsce”, oraz projektu „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych”, realizowanego w latach 2014-2015; w ramach tych projektów opracowano szereg propozycji zmian systemowych oraz konkretnych zmian prawa.

przywiązywać do obszarów wiejskich, regionów o niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego – na takich bowiem obszarach partycypacja obywateli napotyka najwięcej przeszkód.

W celu koordynacji prowadzonych działań promocyjnych oraz edukacyjnych, jak również w celu monitorowania prawa i dokumentów strategicznych, wskazane jest powołanie Rady Partycypacji Publicznej, postulowane w „Białej Księdze wsparcia partycypacji publicznej w Polsce”.

4.2.2. Propozycje modyfikacji istniejących rozwiązań w zakresie partycypacji

W odniesieniu do konkretnych form partycypacji, można wskazać szereg propozycji modyfikacji istniejącego prawa, z których najważniejsze dotyczą systemu finansowania organizacji pozarządowych przez JST⁸⁷. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła kilka korekt prawa, postulowanych od lat przez środowiska organizacji pozarządowych, jednak wciąż pozostały kwestie, nad którymi powinien pochylić się z uwagą ustawodawca, jeśli mają przyczyniać się one do zwiększenia partycypacji obywateli w planowaniu i realizacji usług publicznych.

Wychodząc naprzeciw problemowi zależności organizacji pozarządowych od JST oraz w celu zwiększenia ich autonomii, wskazana jest promocja regrantingu jako podstawowego mechanizmu współpracy NGO i JST. Ponadto, wskazane jest uproszczenie metody rozliczania projektów w ramach regrantingu, dopuszczenie możliwości pozyskiwania środków w ramach regrantingu przez grupy nieformalne oraz dopuszczenie możliwości realizacji projektów wieloletnich, bez konieczności ich częściowego rozliczania na koniec każdego roku budżetowego.

Należy też rozważyć celowość wprowadzonego w ustawie o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zapisu z art. 16a, pkt 4, nakładającego wymóg przekazania środków finansowych w terminie nie dłuższym niż 14 dni. W obecnej postaci zapis ten może stwarzać szereg problemów, ponieważ ustawodawca nie dopuścił sytuacji przekazywania środków w transzach i nie przewidział opóźnień w przekazywaniu środków, powstały nie z winy realizatora.

Zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów zagrożonych marginalizacją będzie utrudniony bez silnych, zdolnych do niezależnego wobec samorządu działania organizacji pozarządowych. Dlatego wskazane jest promowanie instrumentów współpracy finansowej (takich, jak fundusze pożyczkowe, gwarancje, fundusze wkładów własnych), wychodzących naprzeciw słabościom instytucjonalnym organizacji pozarządowych. Wskazana jest zwłaszcza promocja takich instrumentów na obszarach wiejskich i w regionach o niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, w których brakuje silnych organizacji pozarządowych, zdolnych do prowadzenia autonomicznych działań.

W ustawie o finansach brakuje doprecyzowania trybu przyznawania dotacji inwestycyjnych, należałoby w związku z tym rozważyć wprowadzenie w ustawie o finansach zapisu, dopuszczającego przyznawanie dotacji inwestycyjnej w trybach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

⁸⁷ Więcej na temat proponowanych zmian, por.: M. Furdzik, T. Kucharski, M. Trojak, *Propozycje zmian w systemie finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, (w:) S. Mazur, A. Pacut (red.), *System finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, Kraków 2015; M. Makowska, T. Schimanek, *Doświadczenia i wnioski z wdrażania mechanizmów współpracy finansowej samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych*, Warszawa 2015; M. Kalisiak-Mędelska, *Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym*, (w:) J. Przywojska, I. Warwas, *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*, „Przedsiębiorczość i zarządzanie”, tom XVII, 4, cz. II.

Na obszarach wiejskich oraz w regionach o niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego wskazana jest promocja inicjatywy lokalnej jako instrumentu umożliwiającego ukierunkowaną aktywizację grup defaworyzowanych. Należy rozważyć możliwość wprowadzenia mechanizmu refinansowania części ponoszonych kosztów – na wzór rozwiązań przyjętych w funduszu sołeckim. Ponadto, w celu umożliwienia realizowania złożonych usług, wskazane jest dopuszczenie możliwości realizowania w ramach inicjatywy lokalnej przedsięwzięć trwających dłużej niż rok. Z tych samych powodów należy rozważyć dopuszczenie tworzenia funduszy dzielnicowych, na wzór funduszy sołeckich.

Zaproponowane zmiany mogą przyczynić się do zwiększenia poczucia sprawstwa obywateli, wzrostu zaufania społecznego do instytucji życia publicznego, a w konsekwencji do wzrostu partycypacji w planowaniu i realizacji usług publicznych wspólnie z władzami samorządowymi. Bez aktywnego udziału mieszkańców trudno sobie wyobrazić poprawę jakości świadczonych usług. Przekazywanie części zadań organizacjom pozarządowym może natomiast przyczynić się do rozwiązywania niektórych problemów grup defaworyzowanych oraz stać się istotnym czynnikiem wspierającym rozwój obszarów zagrożonych marginalizacją.

Bibliografia

Benington J., M. Geddes (red.), *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union: New Forms of Local Social Governance?*, Londyn 2013

Budzisz R., *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013

Budzisz R., *Konsolidacja w samorządzie terytorialnym*, (w:) P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, Częstochowa 2016

Budzisz R., *Urząd gminy (miasta)*, (w:) M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, część 1 *Ustrój*, Warszawa 2010

CAF, *Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Warszawa 2006

Ćwiertniak B. M., *O zasadach prawa urzędniczego (podstawowe problemy)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” t. XXIV, 3, 2015

Ćwiertniak B. M., *Z zagadnień naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym (kilka refleksji)*, „*Rocznik administracji i prawa*”, Rok X (2010), Sosnowiec 2012

Ćwiklicki M., Frączek M., *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013

Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, (w:) *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Stec M., Mączyński M., (red.) *Monografie Lex*, Warszawa 2012

Dudkiewicz M., Makowski G., *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową*, Warszawa 2012

Furdzik, M., Kucharski T., Trojak M., *Propozycje zmian w systemie finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, (w:) Mazur S., Pacut A. (red.), *System finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, Kraków 2015

Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2006

Gójska, A., Kuczyński P., Lewenstein B., Pogoda I., Zielińska E., *Konsultacje społeczne w przestrzeni wielkomiejskiej. Ochocki model dialogu społecznego*, Warszawa 2011

Góraj J., *Wspólna obsługa – nowa forma działania w administracji samorządowej*, (w:) P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, Częstochowa 2016

Kalisiak-Mędelska M., *Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym*, (w:) Przywojska J., Warwas, I., *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*, „Przedsiębiorczość i zarządzanie”, tom XVII, 4, cz. II

Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015

Karwacki A., Glińska-Neweś A., *Innowacyjność w podmiotach ekonomii społecznej w Polsce. Studium jakościowe*, (w:) „Ekonomia Społeczna” nr 2/2015

Każmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, (w:) A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011

Kowalczyk R., *Samorząd terytorialny jako uczestnik komunikacji społecznej*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 4

Krajewska A., *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku*, (w:) P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Warszawa 2013

Krajewska A., *Skarga obywateli na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego: wybrane orzeczenia sądów administracyjnych*, (w:) P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Warszawa 2013

Łukowski W., *Partycypacja, czyli o trudnościach w dzieleniu się władzą*, „Zoon Politikon” 2012 (3).

Makowska M., Schimanek T., *Doświadczenia i wnioski z wdrażania mechanizmów współpracy finansowej samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych*, Warszawa 2015

Makowski G., *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego*, (w:) P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Warszawa 2013

Makowski G., *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „BAS”, nr 20 (180)

Martysz C., *Komentarz do art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, ABC, 2007, LEX el

Mazur S., Pacut A., Pokora M. (red.), *Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w Polsce*, Kraków 2015

Mazur S., Pacut A. (red.), *System finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, Kraków 2015

Mikułowski W., *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje*, (w:) Suwaj P. J., Kijowski D.R., *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2000

Moynihan, Donald P., *Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation*, „The American Review of Public Administration” 2003, 33 (2)

Piskorz-Ryń A., *Oceny pracowników samorządowych*, (w:) M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008

Potemska B., *Centra usług wspólnych – sposób organizacji wspólnej obsługi JST*, Infor.pl, http://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/737108,Centra-uslug-wspolnych-sposob-organizacji-wspolnej-obslugi-JST.html

Rymsza A., *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3

Olech A. (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, Warszawa 2012

Olejniczak K., *System zarządzania polityką publiczną. Propozycja uniwersalnych ram koncepcyjnych*, „Zoon Politikon” 2013 (4)

Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002

Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013

Rachwał M., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny” 2016 (1)

Schimanek T., *Finansowanie organizacji pozarządowych w Polsce. Diagnoza*, (w:) Mazur S., Pacut A. (red.), *System finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, Kraków 2015

Skoczylas A., *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, (w:) Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011

Sobiesiak-Penszko P., *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, Warszawa 2013

Sobiesiak-Penszko P., *Partycypacja publiczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich – studia przypadku*, (w:) Sobiesiak-Penszko P. (red.), *Prawo a partycypacja społeczna. Bilans monitoringu 2011*, ISP, Warszawa 2012

Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010 i 2011, Biblioteka Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa

Swianiewicz P., Łukomska J., *Zadłużenie samorządów. Ranking zadłużenia samorządów 2014 r.*, „Wspólnota” 2015 (18)

Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015

Trutkowski C., *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy, Warszawa 2016

Trutkowski C., Mandes S., *Paradoksy partycypacji, czy obywatele mogą zastąpić władze publiczne?*, (w:) „Instytut Idei”, 2014 (7)

Walczak K., *Komentarz do art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych*, (w:) Baran K. W. (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, LEXel

Zacharko L., *Urząd a obywatel w działalności organów administracji publicznej*, (w:) Czernik Z., Niewiadomski J., Postulski J., Stelamski J. (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Januszowi Szreniawskiemu*, Przemysł – Rzeszów 2011

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1252/12, OSS 2013, nr 1, poz. 65. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., II OSK 3045/12, LEX nr 1579483

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 września 2010 r., II SA/Ke 368/07, LEX nr 653619

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 487/12, LEX nr 1249750

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Rz 613/15, LEX nr 1949192

Akty normatywne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2016.814 j.t.)

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U.2016.902 j.t.)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2016.23 j.t.)

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2015.1045)

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2016.296 j.t.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2013.885j.t.)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2016.1817j.t.)

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach, (Dz.U.2015.1339)

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U.2013.706 j.t.)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2016, poz. 778 j.t.)

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U.2014.301)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U.2014.1786 j.t.)



Jan Maciej Czajkowski – doktor, samorządowiec, od roku 1968 nauczyciel akademicki (Uniwersytet Łódzki). Ekspert Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich ds. informatyzacji, GIS i finansów publicznych. Współprzewodniczący Zespołu Społeczeństwa Informacyjnego KWRziST, członek Rady Informatyzacji/Cyfryzacji (wszystkich kadencji). Odznaczony Krzyżem Oficerskim OOP (2009). Laureat Nagrody Marka Cara w roku 2006 (zastosowanie ICT w sektorze publicznym).

Jan Maciej Czajkowski

Możliwości wykorzystania Internetu na potrzeby zadań realizowanych przez JST

W rządowych dokumentach strategicznych i programowych jedno z głównych miejsc zajmuje założenie o stworzeniu sprawnej administracji publicznej, będącej jednym z warunków sukcesu „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”. W obecnych realiach społecznych i technologicznych budowa sprawnej administracji publicznej musi być oparta o jak najpełniejsze wykorzystanie możliwości, które daje zastosowanie do tego celu ICT¹ – czyli, posługując się terminologią tych dokumentów, budowa w państwie efektywnej publicznej e-Administracji. Należy jednak zauważyć, iż państwowa administracja publiczna, tak w Polsce, jak i w innych państwach UE, zbudowana jest z dwu głównych, powiązanych ze sobą wieloma relacjami części: administracji rządowej i samorządowej. Administracja samorządowa w większości przypadków stanowi swojego rodzaju „front desk” w relacjach z mieszkańcami i przedsiębiorcami i ocena jakości całej administracji przez jej „klientów” dokonuje się najczęściej przez pryzmat jakości działań samorządów, głównie lokalnych. Wykorzystywanie ICT do poprawy efektywności i sprawności działania obu części administracji publicznej trudno więc będzie skutecznie realizować bez dobrej współpracy rządowo-samorządowej.

Analiza sektorowa barier i szans rozwojowych oraz dobrych praktyk realizacji usług publicznych, za które w ramach zadań własnych odpowiedzialny jest lokalny samorząd terytorialny (gminy i powiaty) – w kontekście możliwości wykorzystania Internetu oraz ICT – **jest** (z uwagi na wykorzystywanie ICT w większości realizowanych zadań oraz na generalną klauzulę kompetencyjną dla gmin²) **zadaniem dotyczącym wielu obszarów**, w tym w szczególności:

- wpływu poziomu dostępności do Internetu dla mieszkańców gmin na ogólną jakość i komfort życia społeczności lokalnych (z uwzględnieniem aktualnej dynamiki procesów demograficznych i społecznych oraz ich wpływu na oczekiwania, preferencje i potrzeby informacyjno-komunikacyjne mieszkańców^{3,4});

¹ ICT – *Information and Communication Technology*. W Polsce od kilku lat zaczyna się stosować polski skrót TIK – technologie informacyjno-komunikacyjne.

² Ustawa o samorządzie gminnym, art. 6a.

<http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/446/1>

³ Kluczową sprawą, związaną z planowaniem usług dla mieszkańców, jest właściwe rozpoznanie ich aktualnych oczekiwań i potrzeb i dostosowanie do tego nowo planowanych usług. Mieszkańcy nie stanowią jednak jednorodnej grupy. Obecnie daje się w społeczeństwie wyodrębnić kilka pokoleniowych generacji, zasadniczo różniących się właśnie oczekiwaniami, potrzebami, stylem życia, sposobem wykorzystywania możliwości nowoczesnych technologii ICT, a w końcu także podejściem do pracy i mentalnością. Chronologicznie patrząc, trzy ostatnie są to tzw. pokolenia X, Y oraz Z, a także pokolenie 60/65+ wraz ze swymi specyficznymi (często *a contrario* do młodszych pokoleń) potrzebami i preferencjami. Pokolenia X (najczęściej osoby urodzone w latach 60. i 70. XX wieku, funkcjonujące w początkach ery burzliwego rozwoju ICT), następnie Y (urodzeni w dwu ostatnich dekadach ubiegłego wieku, znani też jako „Milenialsi” lub „natywnie cyfrowi”), oraz Z (obecnie dopiero wchodzący w dojrzałe życie, urodzeni po 1995 roku, praktycznie całe życie „podłączeni” do sieci, wyłącznie mobilni, bardzo aktywni społecznie) wiążą się z określonymi, następującymi po sobie grupami wiekowymi, żyjącymi w początkach oraz okresie rozwoju technologii teleinformatycznych i elektroniki. Pokolenia Y (w części) oraz w największym stopniu Z

- wpływu poziomu dostępności do Internetu na terenie gmin i powiatów i stopnia wykorzystywania ICT na zakres i jakość usług świadczonych na rzecz mieszkańców w dziedzinie zadań własnych, a zwłaszcza na możliwości świadczenia tych usług różnymi elektronicznymi kanałami przesyłu informacji⁵;
- wpływu poziomu dostępności do Internetu na terenie gmin i powiatów na efektywność pracy pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania samorządu lokalnego w relacjach A2C, A2B oraz A2A⁶ z różnymi podmiotami.

Z uwagi na „**horyzontalne**” (dotyczące wszystkich rodzajów usług publicznych, świadczonych przez JST⁷) **wykorzystywanie Internetu i związanych z nim e-usług**⁸, opisywane dalej ogólne uwarunkowania oraz sugestie dotyczyć będą w znacznym stopniu ogółu zadań samorządowej administracji lokalnej. Trzeba jednak zauważyć, że każdy obszar działań samorządów lokalnych charakteryzuje się dodatkowo własną specyfiką realizowanych zadań, a w konsekwencji – własną specyfiką realizowanych e-usług i sposobu wykorzystywania Internetu.

W tej sytuacji opracowanie pełnej, szczegółowej diagnozy w tym zakresie, dotyczącej wszystkich zadań własnych samorządów lokalnych, nie jest oczywiście możliwe w krótkim okresie czasu i w ramach relatywnie krótkiego, zwięzłego opracowania. W związku z tym w niniejszym opracowaniu ograniczono się głównie do tych aspektów funkcjonowania JST, które są z natury „horyzontalne”, uzupełniając je o ważniejsze komentarze, dotyczące wybranych obszarów działań.

Z uwagi na bardzo dużą dynamikę zmian możliwości wykorzystywania wciąż rozwijanych na świecie ICT oraz z uwagi na opublikowane w ostatnim czasie regulacje i zalecenia, wprowadzające znaczące jakościowe zmiany w podejściu UE do tej kwestii, w niniejszym opracowaniu zostaną wskazane głównie możliwie uniwersalne, sprawdzone oraz obecnie akceptowane warunki i zasady, związane z wykorzystywaniem Internetu oraz ICT do sprawnego realizowania przez administrację jej zadań, dotyczących jej „klientów”. Prognozowane gwałtowne zmiany w możliwościach wykorzystywania Internetu

nie potrafią już funkcjonować bez dostępu do Internetu, różnią się także sposobem podejścia do pracy i odpoczynku. Ponadto, spośród tych grup pokoleniowych (głównie Y i Z) w ostatnich latach wyodrębniono dwie zdefiniowane behawioralnie (nie demograficznie) grupy osób: pokolenie C oraz pokolenie L. Pokolenie C (*control, creativity, communication, connection*) pozostaje w ciągłym związku z technologiami ITC, praktycznie w ciągłym połączeniu z siecią Internet, szczególnie aktywnie wykorzystując jego zasoby i współtworząc treści. Ta właśnie grupa użytkowników Internetu jest odpowiedzialna za biznesowy sukces serwisów społecznościowych. Natomiast pokolenie L (*link, leads, like, local, life-stream*), wielokrotnie liczniejsze od pokolenia C, też aktywnie korzysta z zasobów Internetu, lecz tylko dystrybuje dalej znalezione informacje. To są głównie „klikacze” funkcjonujący w portalach społecznościowych, masowo pobierający treści z Internetu i przesyłający je dalej. Z tego powodu pokolenie L związane jest też z szerszym pojęciem tzw. slaktywizmu (ang. *slacker* – leń + *activism*).

Oprócz tej młodszej części społeczeństwa, samorząd lokalny powinien też mieć na względzie wzrost liczby mieszkańców z grupy 50+ czy 60+, których potrzeby i oczekiwania mogą znacząco odbiegać od potrzeb młodszych generacji.

⁴ <http://www.genconnection.com/lmu/5th/List%20of%20generations%20-%20Wikipedia,%20the%20free%20encyclopedia.pdf>

⁵ Do elektronicznych kanałów przesyłu informacji, możliwych do wykorzystania na potrzeby realizacji usług publicznych, zaliczyć należy m.in.: telefonię analogową, telefonię cyfrową (w tym telefonię IP), telefonię komórkową (w tym także SMS-y), komunikatory elektroniczne, pocztę elektroniczną oraz różne rodzaje formularzy elektronicznych.

⁶ A2C oznacza relację „administracja ↔ mieszkańcy”, A2B oznacza relację „administracja ↔ biznes”, a A2A – relację „administracja ↔ administracja”.

⁷ Skrót JST oznacza jednostki samorządu terytorialnego.

⁸ Na potrzeby niniejszego opracowania termin e-usługa będzie rozumiany jako usługa, świadczona z wykorzystaniem elektronicznych kanałów przesyłu informacji (*vide* przypis dolny 2).

oraz ICT w samorządach, które daje bliska już epoka ultraszybkiego Internetu radiowego 5G (a także mierzonych w terabitach na sekundę szybkości transmisji w sieciach światłowodowych), doprowadzą niebawem do jakościowej zmiany w podejściu do zastosowań teleinformatyki, w tym m.in. do szerokiego wykorzystywania personalizacji wielu usług dla mieszkańców, powiązanej z ich urządzeniami mobilnymi, nowych metod identyfikacji, nowego podejścia do pojęcia dokumentu elektronicznego, jego wizualizacji, czy np. niezwykle perspektywicznej możliwości wykorzystywania w zasobach infrastruktury JST Internetu rzeczy. **Rozwijanie realistycznych strategii i planów działań w perspektywie kilkuletniej musi uwzględniać już teraz te aspekty.**

Istniejące obecnie uwarunkowania, związane z poziomem wykorzystywania dostępu do Internetu dla usprawnienia realizacji zadań własnych JST, a także z ich potrzebami oraz z oczekiwaniami mieszkańców i administracji samorządowej w tym zakresie są mocno zróżnicowane (także jakościowo), nie tylko pomiędzy poszczególnymi typami samorządów lokalnych (gminy i powiaty), lecz także pomiędzy poszczególnymi „podtypami”⁹ gmin. Na szczególną uwagę zasługuje ta grupa małych i średnich JST, które mają ograniczone zasoby rozwojowe i z różnych powodów tracą realne możliwości rozwoju. Te JST powinny zostać objęte szczególnym wsparciem w zakresie, którego dotyczy niniejsza diagnoza. Ten aspekt musi także zostać uwzględniany w każdej analizie, dotyczącej przedmiotu niniejszego opracowania. W części dotyczącej rekomendacji te sugestie, które będą dotyczyły zwłaszcza tej grupy JST, zostały wyraźnie wyodrębnione.

Należy także pamiętać, że procesy biznesowe, związane nawet tylko z obsługą mieszkańców czy przedsiębiorców w zakresie zadań własnych pojedynczej JST, w wielu przypadkach wykraczają poza obszar urzędu danej jednostki i wiążą się z procesami biznesowymi w innych podmiotach sektora publicznego (sądy, jednostki nadzoru, inne JST itp.). Zaistnienie takiej sytuacji przy obecnych realiach interoperacyjności¹⁰ systemów teleinformatycznych w Polsce praktycznie uniemożliwia pełną realizację e-usługi na drodze elektronicznej.

1. Diagnoza sposobów i efektów realizacji usług publicznych świadczonych przez gminy i powiaty w ramach zadań własnych

Realizowane przez lokalne JST usługi publiczne powinny być analizowane w dwu obszarach: **zadań własnych gmin w ramach „kompetencyjnej klauzuli generalnej”**, czyli w praktyce wszystkich ważnych dla społeczności gminnej spraw, nie zastrzeżonych ustawowo dla innych podmiotów, oraz **zadań własnych gmin i powiatów, realizowanych na podstawie ustawowej listy zadań**¹¹ (z uwzględnieniem uwarunkowań, wskazanych w części wstępnej opracowania). Klauzula generalna znacząco poszerza i różnicuje obszar zadań własnych gmin.

⁹ W tym przypadku chodzi o: miasta na prawach powiatu (MNPP), małe i średnie miasta i gminy wiejskie o relatywnie niskich dochodach na mieszkańca, mające ponadto ograniczone szanse rozwoju (GND), małe i średnie miasta i gminy wiejskie o średnich i wysokich dochodach na mieszkańca (GWD). Odrębną kategorię, z uwagi na specyfikę możliwości dotyczących Internetu, stanowią gminy położone w „obszarach metropolitalnych” największych miast (GM).

¹⁰ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120000526>

¹¹ <http://www.mapakompetencji.org/index.php>

<http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/446/1>

1.1. Główne usługi lokalnych JST o charakterze informacyjnym

W tym obszarze należy umieścić ważne ogólne zadanie, związane z udostępnianiem wszystkim zainteresowanym **informacji publicznej**, będącej w posiadaniu JST, także zawartej w gminnych i powiatowych rejestrach. W tej kategorii można też umieścić wszystkie usługi JST o charakterze informacyjnym, świadczone dla mieszkańców i biznesu, w tym także dotyczące kontaktów z mieszkańcami, zbierania ich opinii w ważnych dla gminy sprawach czy publikowania procedur załatwiania spraw w urzędach. Ten obszar usług publicznych, jak wynika z informacji podanej przez MC w PZIP, wyróżnia się największym stopniem wykorzystywania ICT do ich realizacji¹² i jest najczęściej wykorzystywany przez mieszkańców gmin oraz przedsiębiorców. Praktycznie wszystkie JST prowadzą własne strony internetowe (od jednej do kilku) o charakterze informacyjnym, a także realizują ustawy¹³ (*wynikający źródłowo z zapisu w Konstytucji RP*) obowiązek prowadzenia elektronicznego Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Poziom techniczny, informacyjny i redakcyjny, a także zakres i aktualność informacji udostępnianych na stronach JST są jednak bardzo zróżnicowane, co nie ułatwia użytkownikom ich skutecznego wykorzystywania.

Adresy stron BIP są rejestrowane centralnie za pośrednictwem strony głównej BIP. Nie wszystkie jednostki organizacyjne JST zobowiązane do prowadzenia BIP realizują ten obowiązek. Ponadto, **zawartość stron BIP w zdecydowanej większości przypadków (w znacznej części dotyczących małych i średnich JST o ograniczonych zasobach) ogranicza się do minimalnego zakresu**, wymaganego ustawą, a publikowane informacje nie zawsze są aktualne. Różnorodność form graficznych i rozwiązań technicznych stron BIP utrudnia efektywne wyszukiwanie informacji. W przypadku stron BIP zawierających duże zasoby informacyjne (np. w miastach na prawach powiatu), wyszukiwanie ułatwia nieco podanie metadanych wyszukiwanego dokumentu czy informacji, lecz z uwagi na **brak kompletnego standardu metadanych** dla danych publikowanych w BIP, efektywność wyszukiwania informacji w BIP (a także na stronach JST) jest niska oraz informacje te nie są praktycznie użyteczne do ich powtórnego, szerszego wykorzystywania czy analiz.

Niektóre JST, zwłaszcza z grupy największych miast, podejmują bardzo potrzebne inicjatywy „otwierania danych publicznych”, ale obecnie (z uwagi choćby na istniejący do niedawna brak krajowych rekomendacji w tej sprawie i duże zróżnicowanie organizacji i rozwiązań ICT wykorzystywanych w tej grupie miast) efekty tych działań są ograniczone z powodu powszechnego nieustrukturyzowania publikowanych informacji (zwykle są one publikowane w postaci takiej, w jakiej występują w materiałach źródłowych, a ponadto w dokumentach o bardzo różnych formatach). Z powodu **braku krajowego standardu metadanych** dla głównych rodzajów danych wykorzystywanych w administracji publicznej, bardzo utrudnione są także próby ponownego wykorzystywania informacji publicznych, zebranych od więcej niż jednej JST.

W tym kontekście należy z dużym uznaniem wskazać na przyjętą we wrześniu 2016 r. rządową inicjatywę „Program otwierania danych publicznych”¹⁴, która ma być obligatoryjnie realizowana przez wszystkie agendy rządowe (a także opcjonalnie przez zainteresowane JST) w celu wprowadzenia bardziej uporządkowanego i użytecznego mechanizmu udostępniania zainteresowanym wszelkich danych

¹¹ <http://www.mapakompetencji.org/index.php>

<http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/446/1>

¹² <https://mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa>

¹³ <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20011121198&type=3>

¹⁴ <https://mc.gov.pl/aktualnosci/rada-ministrow-podjela-uchwale-w-sprawie-ustanowienia-programu-otwierania-danych>

publicznych na portalu <http://danepubliczne.gov.pl>. Szczególnie interesujące jest wprowadzenie rządowego „standardu” udostępniania tych danych, co prawda jedynie w formie „wytycznych” i „zaleceń”. „Standard” ogranicza się w tej inicjatywie do dość skromnej listy danych, jest fragmentaryczny, ale należy mieć nadzieję, że jest to krok w dobrym kierunku, mogący pomóc także zainteresowanym JST w podobnych inicjatywach na poziomie lokalnym.

1.2. Usługi JST o charakterze realizacji zadań administracyjnych

Usługi lokalnych JST z tej grupy, takie jak A2C oraz A2B i A2A, dotyczą w praktyce realizacji większości ich zadań własnych, określonych przepisami prawa. W aktualnym stanie rozwoju ICT, na świecie wykorzystuje się powszechnie i intensywnie te możliwości – w celu usprawnienia **obsługi** mieszkańców i biznesu przez lokalne administracje. Z technologicznego i technicznego punktu widzenia nie ma przeszkód w realizowaniu większości zadań JST na drodze e-usług. Takie podejście (**przy spełnieniu warunku zoptymalizowania struktur organizacyjnych i procesów biznesowych w administracji oraz przepisów prawa w całym obszarze administracji**) pozwala w wielu przypadkach na lepsze skoncentrowanie się na odbiorcy usług i na jego oczekiwaniach oraz umożliwia zdecydowane usprawnienie i przyspieszenie realizacji tych usług.

Należy jednak wskazać, iż powszechne w Polsce rozumienie e-usług jako usług załatwianych wyłącznie przez strony internetowe i aktywne formularze (nawet na najwyższym poziomie transakcyjności) jest błędne. KE wskazuje jednoznacznie **wszystkie elektroniczne kanały komunikacyjne** jako te, które powinny być wykorzystywane dla realizacji e-usług. Warto tu podać przykład Seulu w Korei Południowej (będącego od kilku lat światowym liderem e-Government) czy kolejnego lidera – Singapuru, gdzie tylko ok. 30% mieszkańców w kontaktach z urzędami wykorzystuje aktywne formularze internetowe dla załatwiania spraw, ok. 35% wykorzystuje do tego celu różne inne drogi komunikacji elektronicznej, a ok. 25% – telefony stacjonarne. Założeniem władz miasta było pozwolenie mieszkańcom na wybranie najbardziej im odpowiadającej formy komunikacji z urzędem i załatwiania spraw. Takie podejście jest w obecnym poziomie rozwoju ICT całkowicie możliwe do zrealizowania i generuje przy okazji wysoki poziom zadowolenia mieszkańców z miejskich usług.

Myślenie o wszystkich e-usługach przez pryzmat oczekiwań i potrzeb podmiotu, do którego są adresowane, czyli mieszkańca czy przedsiębiorcy, musi się stać „ewangelicznym dogmatem” każdego, kto zamierza budować i świadczyć na rzecz mieszkańców czy biznesu takie usługi. Oznacza to jednak, że dostawca usług w odniesieniu do adresatów każdej usługi, m.in:

- musi wiedzieć, jakie są ich **preferencje** co do kanałów komunikowania się z urzędami;
- musi znać dokładną, **aktualną** strukturę realizowanego procesu biznesowego na tle struktury organizacyjnej jednostki realizującej usługę oraz wszelkie powiązania tego procesu z innymi, warunkowo uruchamianymi w określonych sytuacjach procesami „zewnętrznymi”;
- musi znać **pełną, szczegółową dokumentację** wszystkich wcześniejszych kontaktów interesanta z urzędem we wszystkich sprawach, które mogą być powiązane z realizowaną usługą;
- powinien sam uzyskać ze swoich zasobów lub od innych jednostek sektora publicznego wszelkie dane i informacje, niezbędne dla zrealizowania danej usługi;
- musi być w stanie odpowiedzieć (wskazany kanałem informacyjnym) interesantowi na pytanie o stan zaawansowania jego sprawy i termin jej załatwienia;

- musi, działając proaktywnie, zapewnić każdemu potrzebującemu skuteczne mechanizmy pomocy w załatwianiu sprawy.

Niestety, dzisiejsza polska rzeczywistość w większości przypadków mocno odbiega od tych założeń, co m.in. jest przyczyną relatywnie małego zainteresowania e-usługami ze strony mieszkańców. Ponadto, w większości przypadków budowane e-usługi abstrahowały od rzeczywistych procesów biznesowych i były opierane wyłącznie na literze prawa, co prowadziło do ich izolacji od otoczenia i stwarzało komplikacje przy ich wdrażaniu i rzeczywistym stosowaniu. **Relatywnie duże problemy z dostosowaniem e-usług JST do ww. zasad mają małe i średnie JST o ograniczonych zasobach.**

Za obecny, mało optymistyczny stan funkcjonowania usług cyfrowych odpowiada także w dużym stopniu **niska ogólna jakość legislacji, oceniania zwłaszcza w jej aspekcie „horyzontalnym”** (niezbędnym z uwagi na kluczową dla e-usług specyfikę procesów biznesowych w administracji) oraz – w latach 2005-2015 – praktyczny **brak rzeczywistej międzyresortowej koordynacji**¹⁵ oraz pełnej współpracy ze wszystkimi interesariuszami przy realizowanych przez rząd przedsięwzięciach, co miało i po części nadal ma (z powodu „historycznych” zaszłości) bardzo znaczący negatywny wpływ na sytuację, w której muszą funkcjonować JST¹⁶.

Na szczególną uwagę zasługuje złożona „uniwersalna” e-usługa, dotycząca kompleksowego mechanizmu elektronicznego zarządzania dokumentacją (system EZD)¹⁷, która właściwie wykorzystywana w JST w teorii powinna pozwolić na pełną cyfryzację procesów biznesowych i umożliwić zainteresowanym osobom pełną elektroniczną komunikację z jednostką organizacyjną JST, w której taka usługa jest realizowana. Realia dotyczące wykorzystywania EZD w JST są bardzo zróżnicowane. Większość miast na prawach powiatu wykorzystuje w różnym stopniu rozwiązania klasy EZD do realizacji zadań. Brakuje możliwości zautomatyzowanego „międzysamorządowego” obiegu dokumentów elektronicznych – z uwagi na brak standardów w tym zakresie (zresztą analogiczna sytuacja istnieje także na poziomie rządowym – między poszczególnymi jednostkami administracji). Od niedawna rozwiązanie EZD PUW¹⁸, zbudowane w podlaskim urzędzie wojewódzkim, może być udostępniane na określonych zasadach innym jednostkom sektora administracji publicznej. Obecnie Gdańsk, Łódź, województwo opolskie i województwo dolnośląskie, a także ostatnio Piotrków Trybunalski oraz Słupsk, zdecydowały się na rozpoczęcie wdrażania w swoich urzędach tego systemu EZD. Trzeba jednak pamiętać, że ten system, zbudowany z myślą o wykorzystaniu w urzędach wojewódzkich o bardzo ujednoliconej strukturze organizacyjnej i dobrze zdefiniowanych procesach biznesowych, nie może zostać bezpośrednio zaimplementowany w JST, a zwłaszcza w dużych miastach na prawach powiatu, z których każde ma inną organizację pracy, a także zróżnicowane procesy biznesowe. Prace nad wykorzystaniem EZD PUW w Gdańsku i w Łodzi powinny jednak pozwolić na zebranie wiedzy na temat

¹⁵ Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (KRMC), którego przewodniczącym jest obecnie minister cyfryzacji, a zadaniem były właśnie międzyresortowe działania koordynacyjne w zakresie informatyzacji i cyfryzacji, do 2015 roku w praktyce nie spełniał w wystarczającym stopniu swoich zadań, z uwagi na ówczesny brak odpowiedniego umocowania politycznego ministra administracji i cyfryzacji w relacji do pozostałych ministrów konstytucyjnych.

¹⁶ Drastycznymi przykładami takich szkodliwych skutków realizowania projektów rządowych bez pełnej koordynacji i bez współpracy z interesariuszami po stronie samorządowej są dotyczące bezpośrednio JST projekty o roboczych nazwach „Źródło”, „BUSC”, „CEPIK2”, wszystkie realizowane przez MSW w latach 2013-2015. Innym negatywnym przykładem mogą być losy projektu „pl.ID” tego samego ministerstwa, który miał być realizowany równoległe ze zbliżonym funkcjonalnie i technicznie identyfikatorem elektronicznym, zaplanowanym w projekcie P1 (e-Zdrowie).

¹⁷ https://pl.wikipedia.org/wiki/Elektroniczne_zarz%C4%85dzanie_dokumentacj%C4%85

¹⁸ <https://ezd.gov.pl/www/index>

uwarunkowań, ograniczeń i wymagań, związanych z zastosowaniem tego produktu w JST. Ministerstwo cyfryzacji – pod kątem możliwości ich wykorzystania w planowanym do budowy na potrzeby administracji rządowej systemie EZD RP – uruchomiło audyt dwu systemów tej klasy: EZD PUW oraz eDok¹⁹ (zbudowany przez Centralny Ośrodek Informatyki (COI) – poprzednio MSW, a obecnie MC). Wyniki audytu mają pomóc w podjęciu decyzji o sposobie ewentualnego wykorzystania obu ww. produktów w planowanym do budowy krajowym EZD RP. Opracowanie jednolitego rządowego systemu EZD byłoby ważne dla JST z uwagi na powiązania „procesowe” zadań realizowanych w obszarze rządowym i samorządowym i pozwoliłoby samorządom na stopniowe poszerzanie zakresu automatyzacji obsługi procesów biznesowych w całej administracji publicznej. W kolejnym etapie rozważane jest udostępnienie bazowej części EZD RP zainteresowanym JST. Do rozstrzygnięcia pozostaje problem utrzymywania i aktualizacji tych systemów w JST, gdyż będą one w każdej JST musiały być dostosowane do jej specyfiki i posiadanych już zasobów ICT.

Z przywołanych w PZIP badań Ministerstwa Cyfryzacji, dotyczących poziomu wykorzystywania usług administracyjnych świadczonych drogą elektroniczną wynika, że około ¼ obywateli korzysta z nich (odsetek dotyczy wszystkich poziomów e-usług łącznie oraz internetowych kanałów komunikacyjnych z urzędem), natomiast w przypadku przedsiębiorców ponad 90% wykorzystuje do tego celu różne elektroniczne kanały komunikacyjne. Z tych badań wynika także, iż główne powody niezadowolonych z dostarczanych e-usług wiążą się z niemożliwością załatwienia całej sprawy drogą elektroniczną, ze skomplikowanymi opisami sposobu załatwienia sprawy lub źle zbudowanymi formularzami, z brakiem możliwości śledzenia procesu załatwiania sprawy, brakiem wystarczającej wiedzy urzędu o załatwianych przez interesanta sprawach czy brakiem odpowiednich reakcji ze strony urzędu.

Te ostatnie mankamenty związane są z powszechnym brakiem w urzędach jednego „centralnego elektronicznego rejestru” (*rozwiązania klasy prostego CRM*) wszystkich (niezależnie od wybranego sposobu komunikacji z urzędem) zdarzeń z udziałem interesantów, które urząd obsługiwał, co pozwoliłoby na pełną wiedzę pracowników urzędu na temat załatwianych przez interesantów spraw i na znaczne przyspieszenie ich obsługi oraz większe zadowolenie mieszkańców.

Realizowanie zadań samorządu lokalnego w Polsce, podobnie zresztą jak zadań administracji rządowej, odbywa się obecnie jeszcze w zdecydowanej większości jednostek w sposób klasyczny, bazujący na dokumentacji papierowej, co w przypadku wykorzystywania ICT do wsparcia realizowanych procesów biznesowych na różnych ich etapach, prowadzi zwykle do podwójnej dokumentacji i zamiast ograniczać – nierzadko zwiększa koszty administracji.

Obecnie w Polsce poziom wykorzystywania e-usług dla realizowania zadań w podsektorze administracji samorządowej jest silnie zróżnicowany – i nawet u liderów samorządowych jest niezbyt duży. Sytuacja ta jest wynikiem m.in. **bardzo dużego zróżnicowania dostępnych dla różnych grup JST zasobów ludzkich, dotkliwego zwłaszcza dla małych i średnich JST, położonych daleko od większych ośrodków miejskich, a także znacznego zróżnicowania możliwości finansowych poszczególnych gmin i powiatów, w tym zwłaszcza tych JST, które mają ograniczone możliwości rozwojowe.** Jedną z istotnych przyczyn takiej sytuacji jest też brak w okresie pierwszej perspektywy finansowej UE koordynacji realizowanych w tym zakresie projektów, tak po stronie rządowej, jak i samorządowej, co doprowadziło w wielu przypadkach (zwykle w większych miastach i niektórych województwach) do powstania nawet ciekawych i zaawansowanych technologicznie produktów, pozwalających na udostępnianie e-usług, ale ograniczonych tylko do obszaru danej jednostki (miasto, województwo),

niestety, często powielających już istniejące w innych JST analogiczne rozwiązania. **Brak rekomendacji i standardów w tym zakresie dla całej administracji** uniemożliwiał ponadto „przekraczanie granic” JST z tymi usługami.

Sytuacja w małych gminach czy miastach lub powiatach, które charakteryzują się generalnym brakiem zasobów, jest jakościowo inna. W wielu przypadkach gmina ogranicza się przy wykorzystywaniu ICT dla realizacji zadań tylko do takich działań, które są wymagane prawnie (n.p. elektroniczna skrzynka podawcza, mail, podpis kwalifikowany itp.), a wewnątrz praktycznie wszystkie sprawy są procedowane „papierowo”. W najmniejszych urzędach takie podejście może być czasem nawet uzasadnione ekonomicznie i szybsze w obsłudze niż „informatyczne”. **Dla tej grupy JST jedynym realnie dostępnym sposobem na „cyfryzację” realizacji swoich zadań mogłyby być odpowiednie „generyczne” usługi, udostępniane tym jednostkom bądź w koncepcji „Cloud computing” (CC – chmura obliczeniowa), bądź w ramach większych terytorialnie projektów realizowanych np. przez województwa czy powiaty.**

Duże JST, mające już swoje z natury rzeczy silnie zróżnicowane rozwiązania, oczekują od administracji rządowej głównie stabilnej, wcześniej opublikowanej i skonsultowanej polityki w zakresie „cyfryzacji” i wykorzystywania ICT, a przede wszystkim przyjęcia dla całej części rządowej (a w perspektywie dla całej administracji publicznej) podstawowych standardów i rekomendacji w tym zakresie. Działania Ministerstwa Cyfryzacji opisane w PZIP pozwalają mieć nadzieję na wprowadzenie niezbędnego dla realnego rozwoju e-administracji ujednoczenia podejścia do cyfryzacji usług na poziomie całego rządu, co powinno stworzyć warunki do poszerzenia tych „standardów” i rekomendacji na obszar administracji samorządowej. Zasadniczą rolę w tym procesie powinna odegrać budowana obecnie Linia Współpracy.

1.3. Główne przyczyny braku efektów przedsięwzięć realizowanych w latach ubiegłych

Główne przyczyny braku efektów realizowanych w latach ubiegłych (*począwszy od przyjęcia ustawy o informatyzacji w 2005 r.*) przedsięwzięć, mających w założeniu wprowadzenie narzędzi ICT do wsparcia zadań JST, uruchamianie i następnie poszerzanie zakresu e-usług oraz zwiększanie poziomu efektywnego wykorzystywania ICT w administracji samorządowej, to:

- zasoby informacyjne JST wciąż w większości przypadków są zamknięte dla obywateli;
- gromadzone w zasobach JST dane zazwyczaj nie są ponownie wykorzystywane;
- budowane lokalnie systemy i rejestry często (z nielicznymi wyjątkami) nie są interoperacyjne i kompatybilne nawet w ramach poszczególnych JST, a niemal zawsze takie nie są pomiędzy różnymi JST;
- zarządzanie zasobami informatycznymi w ramach poszczególnych JST i jej jednostek organizacyjnych nie jest scentralizowane i skoordynowane;
- te same informacje gromadzone są równolegle i wielokrotnie powielane, także w ramach jednej JST i jej jednostek organizacyjnych;
- środki na informatyzację w wielu przypadkach wydatkowane były nieefektywnie, zwłaszcza w przypadkach, gdy projekty były dofinansowywane z UE;

- nierzadko spotykany po stronie administracji samorządowej (w tym także w dużych miastach) brak wystarczających kompetencji w zakresie zamawiania, projektowania, budowy systemów informatycznych oraz ich utrzymania. Prowadziło to do kłopotów na etapie przygotowywania, realizacji, wdrażania i utrzymywania projektów i generowało (i dalej generuje) nieuzasadnione koszty dla JST. **W szczególności trudnej sytuacji są małe i średnie gminy, miasta i powiaty – z uwagi na brak zasobów ludzkich i finansowych;**
- brakowało i nadal brakuje na poziomie państwa rekomendowanych/ustanawianych jednolitych standardów i wytycznych rozwoju, utrzymania i realizacji projektów teleinformatycznych oraz cyklicznych mechanizmów kontrolnych;
- dość powszechny brak efektywnej współpracy administracji samorządowej z sektorem prywatnym, wynikający m.in. z negatywnych doświadczeń i obaw samorządów w tym zakresie;
- braki w dużej części JST, realizujących projekty związane z ICT, kompetentnych liderów przedsięwzięć, z odpowiednio wysokim umocowaniem organizacyjnym wewnątrz JST.

Należy zauważyć, iż podana wyżej lista przyczyn braku oczekiwanych efektów informatyzacji zadań administracji samorządowej jest bardzo zbieżna z diagnozą Ministerstwa Cyfryzacji²⁰, dotyczącą sytuacji w tym zakresie na poziomie rządowym, co oznacza, że zasygnalizowane problemy wymagają „uniwersalnego” rozwiązania na poziomie całej administracji publicznej.

2. Analiza uwarunkowań wynikających z regulacji prawnych oraz planistycznych i strategicznych dokumentów, obowiązujących sektor publiczny, w tym samorządy

2.1. Uwarunkowania, wynikające z dokumentów strategicznych – kontekst europejski

W obecnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020, Komisja Europejska wskazuje na dokument strategiczny **Europa 2020**²¹ jako na swoisty „przewodnik” dla projektów, które winny być dofinansowywane w tej perspektywie. W założeniu pięć głównych europejskich celów²² tej strategii ma zostać osiągniętych przez realizację jej siedmiu „inicjatyw przewodnich”, w tym m.in. takich, jak **Europejska Agenda Cyfrowa**²³ i **Unia Innowacji**²⁴. Cele europejskie powinny zostać odpowiednio odwzorowane w działaniach krajów członkowskich UE.

Kontynuacją działań strategicznych KE w obszarze ICT jest opublikowany w 2015 roku dokument o nazwie **Jednolity Rynek Cyfrowy**²⁵, wskazujący na konieczność utworzenia na terenie UE wspólnego

²⁰Uchwała nr 117/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”, str. 10, <http://mc.bip.gov.pl/programy-realizowane-w-mc/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa-wrzesien-2016-r.html>

²¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.html

²² Cele UE do osiągnięcia wg *Strategii Europa 2020* dotyczą poprawy sytuacji w obszarach zatrudnienia, badań i innowacji, przeciwdziałania zmianom klimatu, energii, edukacji oraz walki z ubóstwem.

²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3Aasi0016>

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3Aem0041>

²⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-single-market>

obszaru gospodarczego, mogącego konkurować z innymi globalnymi podmiotami na światowym rynku cyfrowym. Osiągnięcie tego celu ma być oparte o rozbudowaną listę działań, w tym m.in. **poprawę dostępu konsumentów i biznesu do produktów i usług cyfrowych, utworzenie warunków dla szybszego rozwoju sieci i usług cyfrowych i rozwój europejskiej gospodarki cyfrowej i „społeczeństwa cyfrowego” o stabilnym, długoterminowym potencjale rozwoju.** Wykonanie zadań postawionych państwu UE w ww. strategiach opisuje kolejny – bazujący na mechanizmach finansowej koordynacji działań i wykorzystujący już istniejące instrumenty i programy – **Plan Działania 2016-2020**²⁶, określający wspólny zbiór zasad, które winny być stosowane w inicjatywach państw członkowskich UE tak, by można uzyskać oczekiwaną synergię efektów ich realizacji na poziomie Europy. W obszarze działań administracji publicznej, *Plan Działania* opisuje **podstawowe zasady**, które winny obowiązywać przy tworzeniu e-usług. Ta przytoczona niżej lista zasad jest praktycznie w całości uniwersalna i powinna być stosowana przez wszystkie instytucje administracji publicznej, w tym także samorządowej.

- a) **Domyślna cyfrowość:** usługi administracji publicznych powinny być **z założenia cyfrowe** (co obejmuje informacje nadające się do przetwarzania automatycznego), **przy zachowaniu innych kanałów dla osób nieposiadających dostępu do Internetu z wyboru lub z konieczności.** Usługi publiczne powinny być ponadto świadczone w ramach pojedynczych punktów kontaktowych lub punktów kompleksowej obsługi i za pośrednictwem różnych kanałów.
- b) **Zasada jednorazowości:** administracje publiczne powinny zadbać o to, aby **obywatele i przedsiębiorstwa musieli im podawać te same informacje tylko raz.** Urzędy administracji publicznej, jeśli jest to dozwolone, powinny ponownie wykorzystywać wewnętrznie te dane (w zgodzie z przepisami dotyczącymi ochrony danych), eliminując w ten sposób dodatkowe obciążenia dla obywateli i przedsiębiorstw.
- c) **Powszechność i dostępność:** administracje publiczne powinny opracować **cyfrowe usługi publiczne tak, aby były one z założenia powszechne i dostosowane do różnych potrzeb, np. potrzeb osób starszych czy niepełnosprawnych.**
- d) **Otwartość i przejrzystość:** administracje publiczne powinny wymieniać się informacjami i danymi oraz **zapewnić obywatelom i przedsiębiorstwom dostęp do ich danych, kontrolę nad nimi i możliwość ich poprawiania; powinny też umożliwić użytkownikom monitorowanie procesów administracyjnych, które ich dotyczą;** ponadto powinny współpracować z zainteresowanymi podmiotami (takimi jak przedsiębiorstwa, badacze i organizacje non-profit) w zakresie projektowania i świadczenia usług.
- e) **Domyślna transgraniczność:** administracje publiczne powinny udostępnić odpowiednie cyfrowe usługi publiczne na poziomie transgranicznym i zapobiec dalszej fragmentacji, wspierając tym samym mobilność w ramach jednolitego rynku.
- f) **Domyślna interoperacyjność:** usługi publiczne powinny być opracowywane w taki sposób, aby funkcjonowały bezproblemowo w ramach jednolitego rynku i między sztywnymi strukturami organizacyjnymi w oparciu o swobodny przepływ danych i usług cyfrowych w Unii Europejskiej.
- g) **Niezawodność i bezpieczeństwo:** w przypadku wszystkich inicjatyw należy zapewnić wyższy poziom ochrony danych osobowych, prywatności i bezpieczeństwa informatycznego, niż wynikałoby to ze zwykłej zgodności z ramami prawnymi w tych dziedzinach, uwzględniając wspom-

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

niane elementy na etapie projektowania. Spełnienie tych istotnych warunków może zwiększyć zaufanie do usług cyfrowych i stopień korzystania z nich.

2.2. Uwarunkowania, wynikające z dokumentów strategicznych, programowych i planistycznych – kontekst krajowy

W kontekście europejskich dokumentów strategicznych, Polska podejmowała w ostatnich latach różne działania, zmierzające do zastosowania elementów strategii europejskich na poziomie krajowym. Głównym dokumentem jest „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”²⁷. Dokument ten, przyjęty przez rząd w końcu 2012 roku, w rozdziale poświęconym celowi piątemu odnosi się do utworzenia „**Polski Cyfrowej**”. Szczegółowo cel ten został opisany rządowym dokumencie „**Strategia Rozwoju Kraju 2020**” (SRK)²⁸, w którym określono m.in. priorytety w dziedzinie poprawy sprawności państwa oraz rozwoju społeczeństwa cyfrowego, związane z realizacją głównego celu strategii, jakim jest „wzmocnienie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów, zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę życia ludności”. Priorytety te określono w kilku obszarach strategicznych:

- a) Sprawne i efektywne państwo, w którym celem jest przejście od administrowania do zarządzania rozwojem, m.in. przez wprowadzenie jednolitych zasad e-Government w administracji rządowej i samorządowej (e-administracja).
- b) Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb obywatela dzięki upowszechnieniu wykorzystania technologii cyfrowych.
- c) Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych, w tym podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych (e-zdrowie, e-edukacja, e-kultura, itp.).

Realizacji celów wyznaczonych dla całego państwa w skali makro w strategiach krajowych mają służyć rozwiązania, zaproponowane przez poszczególne sektory w swoich strategiach rozwojowych. Każda z dziewięciu strategii sektorowych w pewnym stopniu odnosi się do zagadnień poprawy funkcjonowania państwa, w tym informatyzacji.

Z realizacją celów rozwojowych wiąże się dziewięć sektorowych strategii zintegrowanych, z których „**Strategia Sprawne Państwo 2020**”²⁹ określa drogę do osiągnięcia w 2020 r. stanu państwa otwartego na potrzeby mieszkańców, realizującego efektywnie zadania publiczne. Ten dokument i powstały w jego konsekwencji program rządowy **Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa**³⁰ (PZIP), tworzą podstawowy dla Polski zbiór wytycznych oraz planowanych przedsięwzięć, zmierzających do osiągnięcia przez Polskę średniookresowych celów strategicznych, postawionych przed państwami członkowskimi przez UE oraz odpowiednio w skali kraju – przez polski rząd.

W obu ww. dokumentach kluczowe dla osiągnięcia założonych celów jest optymalne, racjonalne i inteligentne wykorzystanie we wszystkich sektorach działań administracji publicznej, w tym także samorządowej, rozwiązań ICT dla usprawnienia zarządzania i realizacji zadań publicznych. Do osiągnięcia wysokiego wskaźnika poziomu wykorzystywania e-usług przez mieszkańców jest także

²⁷ https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Polska2030_final_november2012.pdf (str. 100).

²⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

²⁹ <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/SSP-20-12-2012.pdf>

³⁰ <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/SSP-20-12-2012.pdf>

konieczny **permanenty rozwój kompetencji cyfrowych** mieszkańców i wszystkich pracowników administracji samorządowej i rządowej.

W celu osiągnięcia oczekiwanej poprawy funkcjonowania administracji publicznej, Ministerstwo Cyfryzacji opublikowało **plan działania na rzecz rozwoju e-administracji**, wskazujący priorytety i główne kierunki rozwoju.

Wszystkie ww. dokumenty (strategie, priorytety, programy, plany) stały się podstawą do redakcji dokumentu wykonawczego do PZIP, jakim jest **Plan Działań Ministra Cyfryzacji**³¹, będący załącznikiem do PZIP.

W konsekwencji ww. założonych celów, z uwagi na to, iż **główna część zadań publicznych**, zwłaszcza tych bezpośrednio dotyczących mieszkańców i gospodarki, **jest realizowana przez JST, nie będzie możliwe ich skuteczne osiągnięcie bez udziału samorządów**. Z tego powodu w PZIP umieszczony został (szczegółowo uzgodniony co do treści na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego we wrześniu 2016 r.) rozdział 10 o nazwie **Linia Współpracy 2016**³² (LW), który **ramowo** określa założenia i zasady współpracy rządu i samorządu terytorialnego przy realizowaniu działań wynikających z wyżej wskazanych dokumentów. Szczegółowe zasady działania, skład przedstawicieli Strony Samorządowej, kierunki i organizacja tej współpracy zostaną doprecyzowane w „Liście intencyjnym” oraz „Porozumieniu”, które to dokumenty zostały już ostatecznie uzgodnione i w listopadzie 2016 r. miały zostać podpisane przez ministra cyfryzacji oraz współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Linia Współpracy ma być w założeniu platformą wymiany doświadczeń między rządem a samorządami i pozwolić na doprowadzenie do wzajemnego niepowielania projektów związanych z szeroko rozumianymi e-usługami między częścią rządową i samorządową administracji, a także umożliwić przyjmowanie niezbędnych dla rozwoju e-administracji wspólnych ustaleń, standardów, rekomendacji itp. dla całej administracji publicznej we wszystkich obszarach, objętych PZIP, zmierzających do usprawnienia jej funkcjonowania, tak w strukturach rządowych, jak i w samorządach.

Z uwagi na dynamicznie zmieniające się otoczenie, takie określenie zasad współpracy pozwoli również na sprawne bieżące reagowanie na szybko zmieniające się w opisywanym obszarze otoczenie technologiczne oraz prawne i organizacyjne.

2.3. Najważniejsze uwarunkowania prawne, związane z wykorzystywaniem Internetu i realizacją e-usług przez JST

Podstawowy akt prawny, określający zakres i sposób realizowania przez podmioty sektora publicznego zadań publicznych z wykorzystywaniem ICT – to ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. (*z późniejszymi zmianami*) o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³³ wraz z przepisami wykonawczymi. Ustawa została uchwalona w 2005 roku, z dzisiejszego punktu widzenia w zasadniczo innych realiach technologicznych i prawnych. Pozwoliła także na rozpoczęcie częściowo uporządkowanego procesu informatyzacji m.in. zadań realizowanych przez samorządy, lecz z uwagi na upływ czasu i zaszły w tym okresie zmiany otoczenia – wymaga obecnie (koniec 2016 r.) zasadniczej modernizacji. W najbliższym czasie Ministerstwo Cyfryzacji przekaże do konsultacji i do opiniowania

³¹ <https://mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/zalacznik-1-strategia-informatyzacji-panstwa-plan-dzialan-ministra-cyfryzacji>

³² *Linia Współpracy 2016*; PZIP, rozdz. 10.

³³ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050640565>

przez Komisję Wspólną RziST nowy projekt ustawy regulującej ten obszar zagadnień, uwzględniający dotychczasowe (negatywne i pozytywne) doświadczenia, a także nowe realia otoczenia technologicznego i prawnego (EU, RP).

Ważnym dokumentem, który też jest w trakcie poważnej aktualizacji w MC z uwagi na kwestie technologiczne i nowe dokumenty UE, a który dotyczy zasadniczego dla rozwoju Polski planu rozbudowy sieci szerokopasmowych, jest Narodowy Plan Szerokopasmowy (NPS)³⁴, określający ramy czasowe i parametry techniczne rozwoju sieci szerokopasmowych w Polsce i wyznaczający dostępność usług szerokopasmowych dla wszystkich podmiotów.

Od 1 lipca 2016 roku stosuje się w krajach UE Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014³⁵ z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, znane w Polsce jako skrót od jego angielskiej nazwy – eIDAS. Treść tego rozporządzenia ma istotne znaczenie dla wszystkich e-usług i transakcji, wykorzystujących usługi zaufania, w tym także dla transakcji transgranicznych. Polskie rozwiązania w tym zakresie (profil zaufany, dowód z e-ID i wszystkie inne) będą musiały zostać dostosowane do tego rozporządzenia³⁶ (*szczegóły i plan działań rządu – w odnośniku 36*). Rozporządzenie dotyczy także JST w szerokim zakresie, w którym wykorzystują one usługi zaufania i będzie znacząco wpływać na sposób budowy narzędzi do realizacji e-usług przez samorządy. 27 września 2016 r. Prezydent RP podpisał ustawę³⁷ wprowadzającą w Polsce ww. rozporządzenie. **Największe problemy z wdrażaniem eIDAS na poziomie samorządowym wystąpią w małych i średnich JST o ograniczonych zasobach; ta grupa JST powinna uzyskać systemowe wsparcie dotyczące wdrażania eIDAS.**

W kwietniu 2016 r. weszło w życie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, mające zastosowanie od dnia 25 maja 2018 r. Jest to ogólne **rozporządzenie o ochronie danych**, gruntownie zmieniające podejście do tego zagadnienia, zwłaszcza w sektorze publicznym oraz przy tworzeniu nowych rozwiązań ICT wykorzystujących dane osobowe (co w praktyce ma miejsce w większości e-usług w administracji). **Rząd i JST muszą w najbliższym czasie dostosować planowane działania, związane z przetwarzaniem danych osobowych, do tej regulacji.** Naruszenie przepisów tego rozporządzenia będzie ścigane z urzędu oraz sankcjonowane wysokimi karami finansowymi.

Bardzo ważnym, lecz niestety nie zawsze stosowanym rozporządzeniem RM z 2012 r., dotyczącym zagadnienia interoperacyjności, są „Krajowe Ramy Interoperacyjności”³⁸ (KRI), określające jednocześnie minimalne wymagania w tym zakresie dla rejestrów publicznych, wymiany informacji drogą elektroniczną oraz systemów teleinformatycznych. W latach 2014 i 2016 rozporządzenie to było nowelizowane z uwagi na zachodzące w otoczeniu technologicznym zmiany, a jego treść jest w zasadzie aktualna. Wszystkie JST powinny dostosować posiadane zasoby ICT do tego rozporządzenia do 2015 roku. Jak wynika z badań NIK, znaczna część JST nie spełnia wciąż wymagań nałożonych tym rozpo-

³⁴ <https://mc.gov.pl/projekty/narodowy-plan-szerokopasmowy-i-budowa-sieci/aktualnosci>

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=PL>

³⁶ https://mac.gov.pl/files/2015-04-17_prezentacja_eidas_po_prezentacji.pdf

³⁷ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160001579>

³⁸ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000113&min=1>

rządzeniem, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa systemów i informacji. Dostępne są dwa interesujące opracowania, dotyczące KRI w kontekście realizowanych przez JST zadań³⁹.

Brak jest silnego zobowiązania podmiotów publicznych do pełnego stosowania się w realizowanych przedsięwzięciach do treści tego rozporządzenia.

Obszar ICT/Internet w relacji do JST i wykonywanych przez nie zadań regulowany jest w kilkudziesięciu innych aktach prawnych, z których część wymaga ciągłej aktualizacji z uwagi na zmiany w otoczeniu technologicznym i prawnym.

Odniesienie się do nich wszystkich wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

3. Rekomendowane do wykorzystania w administracji samorządowej źródła wiedzy, przydatne w przygotowywanym i rozpoczętym programie usprawniania administracji publicznej w Polsce

3.1. Działania Ministerstwa Cyfryzacji

Aktywne działania MC w ostatnim roku zmierzały m.in. do przygotowania zasobów pozwalających na racjonalizację procesu tworzenia e-usług w sektorze publicznym i na bezpośrednie wsparcie merytoryczne dla inicjatorów przygotowywania takich usług. W październiku 2016 r. rozpoczęło działanie „**Laboratorium Usług Cyfrowych**”, którego zadaniem ma być m.in. realizacja ww. wsparcia na rzecz sektora publicznego, a także własne prace nad przygotowywaniem najbardziej oczekiwanych e-usług. Godny polecenia jest pierwszy opublikowany w ramach prowadzonych prac dokument: „**Metareguly i zasady budowy cyfrowych usług publicznych**”⁴⁰, będący rodzajem podręcznika, który w przejrzysty sposób opisuje te zasady. Autorzy (niestety, nieznanymi) sugerują, aby wskazane w opracowaniu zasady „stały się krajowymi wytycznymi” dla budujących cyfrowe usługi w sektorze publicznym, w tym w samorządach. Inicjatywa jest godna polecenia.

3.2. Dokumenty i standardy innych krajów

W dokumentach różnych agend rządowych z Europy i spoza niej można także znaleźć bardzo interesujące materiały, dotyczące zasad budowy e-usług. Autorzy przytoczonego opracowania wskazują na często wykorzystywane i cytowane opracowania: brytyjskie *Government Service Design Manual*⁴¹ oraz *Government Digital Service*⁴², *Design Principles*, opracowanie z USA *U.S. Digital Services Playbook*⁴³ i australijskie *Digital Service Standard*⁴⁴. Wszystkie te dokumenty można także polecić jako podręczniki do pracy nad budowaniem usług cyfrowych w polskich samorządach. Trzeba jednak zwrócić uwagę

³⁹ <http://konwent.spnt.pl/files/6614/3471/4227/17-Krajowe-Ramy-Interoperacyjnosci.pdf>

http://www.forumti.pl/16forum/RozporzadzenieKRI_Walczak.pdf

⁴⁰ <https://mc.gov.pl/aktualnosci/metareguly-i-zasady-budowy-cyfrowych-uslug-publicznych-zapraszamy-do-konsultacji>

⁴¹ <https://www.gov.uk/service-manual>

⁴² <https://www.gov.uk/design-principles>

⁴³ <https://playbook.cio.gov/>

⁴⁴ <https://www.dto.gov.au/standard/>

na to, że wszystkie przytoczone opracowania, należące w tej dziedzinie do klasyki przedmiotu, powstały w krajach anglosaskich o innych niż europejskie systemach prawnych i o bardzo wysokim stopniu pragmatyzmu podejmowanych działań. Ten aspekt trzeba uwzględnić przy korzystaniu z wskazanych opracowań.

3.3. Współpraca podmiotów rynkowych z samorządem terytorialnym

Nie do przecenienia jest wiedza i doświadczenie dotyczące wykorzystywania ICT w administracji samorządowej i rządowej, zgromadzone u podmiotów rynkowych. Z tego powodu Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich przygotowują się do podpisania z Polską Izbą Informatyki i Telekomunikacji porozumienia o współpracy⁴⁵, w ramach którego **PIIT będzie mogła przygotowywać, ważne zwłaszcza dla małych i średnich JST o ograniczonych możliwościach rozwojowych i zasobach, rekomendacje dotyczące wielu obszarów, zwłaszcza z zakresu techniki i bezpieczeństwa, związanych z wykorzystywaniem ICT w JST**, w tym także dotyczących wsparcia w procedurach zamówień publicznych. Wniosek Strony Samorządowej KWRziST do MC, dotyczący opracowania przez MC (przy współpracy z PIIT) takich rekomendacji na potrzeby samorządów, został przedstawiony na posiedzeniu Zespołu Społeczeństwa Informatycznego KWRziST w dniu 3 listopada 2016 r.

3.4. Przykład koreański

Na szczególną uwagę i wykorzystanie doświadczeń zasługuje przeanalizowanie drogi, jaką Korea Południowa wraz z Seulem przebyła w budowie e-Government w okresie ostatnich kilkunastu lat, co zaprowadziło ją na pozycję niekwestionowanego lidera światowego w tym zakresie⁴⁶.

3.5. Linia Współpracy rząd – samorzady

Z uwagi na zasadnicze różnice w dotychczasowym podejściu JST do wykorzystywania ICT na potrzeby realizacji zadań administracji publicznej w porównaniu z zaleceniami oraz standardami w tym zakresie wprowadzanymi przez UE, a obecnie także w Polsce, w powiązaniu z niezwykle dynamiczną zmianą technologii i prawa w tym zakresie, trudno jest wskazać wśród polskich samorządów tak znaczące przykłady „dobrych praktyk”, które mogłyby w perspektywie posłużyć za wzory do powtarzalnego wykorzystywania w innych JST, zwłaszcza z punktu widzenia budowy ciągłego obszaru jednej administracji publicznej. Między innymi w tym celu zostaje uruchamiana Linia Współpracy, która powinna pozwolić na przeanalizowanie wszelkich wykorzystywanych w JST rozwiązań pod kątem możliwości i warunków ich ponownego wykorzystywania w innych JST, a także w sektorze rządowym.

⁴⁵ Stan na listopad 2016.

⁴⁶ <http://english.seoul.go.kr/seoul-e-government/> <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201305/20130514ATT66080/20130514ATT66080EN.pdf>

4. Propozycje rekomendacji

4.1. Konieczność dostępu do sieci szerokopasmowej

Z uwagi na priorytety i oczekiwania mieszkańców z jednej strony, oraz na potrzeby JST związane z uruchomioną centralizacją rejestrów państwowych i części e-usług – podstawowym warunkiem dla efektywnego wykorzystywania ICT na potrzeby realizowanych zadań JST jest **zapewnienie wszystkim JST i ich jednostkom organizacyjnym niezbędnego dla pełnego wykorzystania możliwości ICT i szerokiej realizacji e-usług dostępu do szerokopasmowej⁴⁷ światowej sieci rozległej** (ang. *WWW*). Optymalnym rozwiązaniem byłoby utworzenie wspólnej i dostępnej dla jednostek administracji publicznej infrastruktury sieci szerokopasmowej, z włączeniem wykorzystywania wszystkich dostępnych zasobów takich sieci, wytworzonych ze środków publicznych, w tym także regionalnych sieci szerokopasmowych (RSS) – z wydzielaniem w niej niezbędnych z punktu widzenia bezpieczeństwa, specjalnych silnie zabezpieczonych, dedykowanych kanałów dla tych części administracji, które tego wymagają. Na obszarze dużej części terytorium Polski istnieją już teraz potrzebne do tego celu zasoby.

Wariantem może być utworzenie takiej sieci jako „wewnętrznej dla administracji rządowej”, a następnie sukcesywny jej rozwój w kierunku infrastruktury heterogenicznej sieci IP przez połączenia z wybudowanymi przez samorządy RSS-ami czy sieciami typu MAN.

Z uwagi na rosnący poziom wykorzystywania przez mieszkańców urządzeń mobilnych w miejsce dotychczas używanych komputerów, szczególnie istotne staje się dostarczanie dostępu do szerokopasmowego Internetu dla tych urządzeń. Na terenie wszystkich JST w optymalnie wybranych z uwagi na liczbę użytkowników lokalizacjach, a także we wszystkich większych podmiotach świadczących usługi publiczne, powinny być dostępne punkty dostępu do Internetu o bardzo wysokiej przepustowości (>1 Gb/s), pozwalające na pełne wykorzystywanie istniejących zasobów cyfrowych do realizacji ich zadań.

Na terenach o gęstej zabudowie⁴⁸ w nadchodzących latach będą powstawały pierwsze sieci radiowe nowej generacji (5G) o bardzo wysokiej przepustowości, otwierające samorządom wiele nowych pól ich wykorzystywania do realizacji potrzeb społeczności lokalnych. Byłoby bardzo wskazane skoordynowane na poziomie rząd – samorząd wybudowanie pewnej liczby pilotażowych, doświadczalnych sieci 5G, we wspólnie wybranych lokalizacjach, w celu przetestowania możliwości ich wykorzystywania na potrzeby mieszkańców i administracji samorządowej. Można rozważyć wykorzystanie do tego celu uruchomionej we wrześniu b.r. inicjatywy KE „WiFi4EU”⁴⁹ na lata 2017-2019, o ile sieci 5G będą już

⁴⁷ Rozumienie terminu „sieć szerokopasmowa” w ostatnim czasie dynamicznie ewoluuje z uwagi na szybkie zmiany technologiczne. Dla zapewnienia samorządom lokalnym w najbliższych latach pasma, niezbędnego dla realizacji większości e-usług drogą elektroniczną, przyjąłem (za MC, określającego taką właśnie potrzebną przepustowość tylko na potrzeby szkół) docelowe parametry sieci światłowodowej: 100 Mb/s ↑ / 100 Mb/s ↓.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami POPC, w Polsce powinien być powszechnie dostępny Internet o minimalnej przepustowości 30 Mbit/s. Należy też zwrócić uwagę, że KE w projekcie WiFi4UE promuje wprowadzanie (na razie tytułem „pilotażu dla zachęty”) w miejscach publicznych bezprzewodowego dostępu do sieci o „bardzo wysokiej przepustowości”, co w obecnych realiach oznacza poziom zbliżony do 1 Gb/s, a w niedługim czasie w sieciach 5G kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt razy większej (z uwzględnieniem specyfiki tych sieci, determinującej obszary jej efektywnego wykorzystywania).

⁴⁸ Z uwagi na ograniczenia technologiczne efektywne wykorzystanie sieci 5G (wg obecnego stanu wiedzy) może zaistnieć w obszarach o dostatecznie gęstej zabudowie (centra miast).

⁴⁹ WiFi4EU – <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/wifi4eu-free-wi-fi-europeans>

w Polsce dostępne, a także wykorzystać **plan działania KE**⁵⁰ w celu wdrażania sieci 5G w Europie od roku 2018. Jeśli zostaną utrzymane obecne założenia naboru wniosków do inicjatywy WiFi4EU na zasadzie „*first-come, first-serve*” (stanowisko rządu RP w tej sprawie sugerowało celowość rozważenia przez KE innych zasad), wówczas trzeba by już teraz przygotowywać wnioski w tej sprawie.

4.2. Konieczność ujednoczenia zasobów i stron internetowych JST

Dla uzyskania oczekiwanych efektów w obszarze udostępniania informacji publicznej, będącej w zasobach JST, w tym także na potrzeby jej ponownego wykorzystywania (*reusing*), **konieczne jest ujednoczenie stron internetowych i zasobów BIP wszystkich podmiotów publicznych (w tym także samorządowych)** i publikowanie ich w jednym portalu administracji publicznej. Rządowa część administracji publicznej, zgodnie ze Strategią Informatyzacji Państwa – Planem Działań Ministra Cyfryzacji⁵¹, ma zostać objęta takim ujednoczeniem, natomiast samorządy będą mogły sukcesywnie standaryzować swoje zasoby BIP przy pomocy nieodpłatnie udostępnionych przez rząd narzędzi oraz publikować tak ujednoczone strony BIP w portalach regionalnych, powiązanych z Portalem RP⁵². **Należy tu wskazać na istotną rolę Linii Współpracy, w ramach której będą uzgadniane obszary ujednoczania BIP, które będą musiały być wspólne dla całej administracji publicznej.** Niezwykle ważnym elementem porządkowania i przyjaznego dla zainteresowanych mechanizmu udostępniania zasobów informacji publicznej **musi być jej ustrukturyzowanie, bazujące na przyjętym dla całej administracji standardzie metadanych** dla podstawowego zbioru danych, występujących w dokumentach administracji publicznej. Jest to **warunek konieczny** dla uzyskania możliwości skutecznego, szerokiego, powtórnego wykorzystywania tych informacji. Niestety, w dokumentach rządowych ten aspekt porządkowania zasobów informacji publicznej nie był dotychczas uwzględniany. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest wzmiankowana wcześniej obecna rządowa inicjatywa otwarcia danych publicznych z częściowym wprowadzeniem rekomendacji do stosowania metadanych, lecz osiągnięcie efektów, oczekiwanych w wyniku otwarcia zasobów informacyjnych, wymagać będzie przeprowadzenia wskazanych wyżej „całościowych” działań.

4.3. Warunki rzeczywistego rozwoju e-usług

Rzeczywisty rozwój e-usług świadczonych w Polsce na rzecz mieszkańców i przedsiębiorców przez WSZYSTKIE samorządy, a także wzrost zainteresowania nimi ze strony mieszkańców, wymaga spełnienia kilku głównych warunków. **Szczególnie istotne są one dla JST o ograniczonych możliwościach rozwojowych i ograniczonych zasobach – małych i średnich JST.**

- a) Ujednoczenie i maksymalne **uproszczenie administracyjnych procesów biznesowych** i dokumentów związanych z realizowanymi usługami. Jednym z pierwszych działań w tym zakresie mogłoby być opracowanie przez Ministerstwo Finansów wspólnie z JST (np. w ramach projektu z POPC) jednolitych formularzy na potrzeby podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego oraz przygotowanie i udostępnienie zainteresowanym samorządom narzędzia do naliczania i rozliczania tych podatków wraz z funkcją elektronicznych płatności, które zostały opracowane

⁵⁰ <https://mc.gov.pl/aktualnosc/komunikat-komisji-europejskiej-siec-5g-dla-europy-plan-dzialania-zapraszamy-do>

⁵¹ <https://mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/zalacznik-1-strategia-informatyzacji-panstwa-plan-dzialan-ministra-cyfryzacji>

⁵² <https://mc.gov.pl/portal-rzeczypospolitej-polskiej>

przez MR i są w fazie pilotażu. Obecny brak jednolitości w formularzach tych podatków wskazują jako duży problem m.in. przedsiębiorcy, realizujący liniowe inwestycje infrastrukturalne dużych rozmiarów.

- b) **Dostosowanie przepisów prawa** do możliwości **wykorzystywania** w realizowaniu zadań administracji publicznej **wyłącznie dokumentów elektronicznych** w jak największej liczbie zadań JST. Ta potrzeba wiąże się z problemem ujednoczenia i upowszechnienia w JST narzędzi klasy EZD, mogących współpracować z projektowanym rządowym EZD RP, realizowanym obecnie we współpracy NASK i Ministerstwa Cyfryzacji, a także **wprowadzenia standardu metadanych dla całej administracji** dla określonego bazowego zbioru tych danych. Taki standard powinien zostać prawnie usankcjonowany, np. w odpowiednich zapisach KRI.
- c) **Wprowadzenie e-usług, które mogą być obsługiwane za pośrednictwem urządzeń mobilnych.** To rozwiązanie jest konieczne z uwagi na obecne trendy odchodzenia od komputerów osobistych na rzecz rozwiązań mobilnych. Co więcej, za kilka lat wprowadzenie ultraszybkich sieci 5G w praktyce i tak wymusi taki kierunek zmian.
- d) **Realizowanie e-usług w miarę możliwości kanałem komunikacji elektronicznej wybranym przez interesanta.** To rozwiązanie jest częściowo realizowane przez duże miasta. **Uruchomienie takiego mechanizmu w małych i średnich JST wiąże się z potrzebą opracowania na poziomie rządowym lub regionalnym i udostępnienia tymże JST dedykowanej usługi o funkcjonalności prostego CRM**, pozwalającej tym JST (w celu usprawnienia usług) na rejestrowanie w bazie danych wszystkich kontaktów urzędu z mieszkańcami, realizowanych w dowolny sposób.
- e) **Odpowiedni poziom zabezpieczenia oferowanych e-usług** (wszystkie kanały komunikacyjne). Tu konieczna jest rekomendacja i dobry podręcznik. Możliwe do szybkiego wdrożenia i ważne z uwagi na ostatnie regulacje UE w sprawie ochrony danych osobowych⁵³.
- f) **Wprowadzenie** w Polsce powszechnego i **przyjaznego w użytkowaniu elektronicznego mechanizmu identyfikacji**, niezbędnego dla wszystkich rządowych i samorządowych usług realizowanych drogą elektroniczną⁵⁴. Ten cel według zamierzeń rządowych ma zostać osiągnięty „od zaraz” przez wykorzystanie zmodernizowanego profilu zaufanego (o ile zostanie notyfikowany w związku z unijnym rozporządzeniem eIDAS), a także począwszy od 2019 roku – przez rozpoczęcie wymiany dowodów osobistych na dowód z warstwą elektroniczną, służący każdemu obywatelowi jako uniwersalny osobisty eID, także w systemach innych e-usług (e-zdrowie, e-usługi samorządowe itd.).
- g) Odciążenie interesanta od konieczności dostarczania urzędowi danych, które już istnieją w zasobach administracji publicznej (nie tylko tej załatwiającej sprawę). W zasadzie istnieje przepis art. 220 §1 ustawy kodeks postępowania administracyjnego, nakładający na urzędy administracji publicznej taki obowiązek, ale jego skuteczność w realnych warunkach jest niewielka. Konieczne jest przeanalizowanie możliwości wzmocnienia przestrzegania tej regulacji we wszystkich instytucjach administracji publicznej, zwłaszcza w samorządach.

⁵³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=PL>

⁵⁴ 20 września 2016 r. MC, MSWiA i MZ poinformowały o rozpoczęciu konsultacji dotyczących wspólnej koncepcji wdrażania polskiego dowodu z warstwą elektroniczną, która ma doprowadzić do przebudowy i ponownego uruchomienia projektu „pl.ID” z 2008 roku, z uwzględnieniem specyfiki potrzeb Ministerstwa Zdrowia, zgodnym z rozporządzeniem PE i RE „eIDAS”.

h) Dla zapewnienia możliwości skutecznej realizacji e-usług przez mniejsze JST konieczne jest **przygotowanie w tym zakresie wsparcia dla nich**, (w tym **zwłaszcza dla małych i średnich JST o ograniczonych zasobach**), polegające m.in. na:

- udostępnianiu tej kategorii jednostek dedykowanych dla nich, standardowych rozwiązań programistycznych (SaaS), a w razie potrzeby także niezbędnej infrastruktury (IaaS) na potrzeby realizowania ich zadań na drodze elektronicznej (np. przez realizację wcześniej diskutowanego pomysłu „Chmura dla administracji publicznej”). Powiązane z tym mechanizmem wsparcie dotyczące sposobu oceniania wskaźnika TCO⁵⁵ dla różnych wariantów wykorzystywania ICT na potrzeby samorządu;
- upowszechnienie realizacji e-usług w ramach porozumień między JST różnych poziomów (wspólne projekty, wykorzystanie koncepcji centrów usług wspólnych (CUW)) łącznie z przygotowaniem rekomendacji w tym zakresie:
- **udostępnienie samorządom** za pośrednictwem sieci WWW prostej **platformy CRM** na potrzeby usprawnienia kontaktu z mieszkańcami oraz rejestracji wszystkich danych z każdego kontaktu we wspólnej bazie danych, niezależnie od wykorzystanego przez interesanta kanału komunikacji z urzędem (kilka największych polskich miast buduje własne rozwiązania tego typu);
- zabezpieczenie wszystkim samorządom odpowiednio szybkiego dostępu do Internetu (konieczne z uwagi na uruchomiony program centralizacji rejestrów publicznych i poszerzający się obszar e-usług);
- pilne (z uwagi na regulacje UE) wsparcie w zakresie cyberbezpieczeństwa (rekomendacje, podręczniki, ciągły proces aktualizacji wiedzy);
- zbudowanie systemowego mechanizmu, pozwalającego na **ustawiczne kształcenie pracowników administracji publicznej** (rządowej, a **zwłaszcza samorządowej**) w zakresie dotyczącym możliwości i warunków wykorzystywania ICT w administracji publicznej, a także grupy pracowników „technicznych” administracji samorządowej, w obszarach niezbędnych im do pełnienia zadań w szybkozmiennych realiach technicznych ICT.
- wsparcie dla JST i **rekomendacje dotyczące prowadzenia zamówień publicznych** z zakresu zastosowań ICT oraz dostarczania Internetu (z przykładami typowych zamówień).

4.4. Opis działań rządu

Kompleksowy opis działań rządu, zmierzających do osiągnięcia wysokiego poziomu jakości e-usług oraz usprawnienia administracji rządowej z maksymalnym wykorzystaniem zalet e-administracji, zaprezentowany został przez MC w programie: „Od papierowej do cyfrowej Polski”⁵⁶. Jako projekt rządowy obejmuje on działania rządu w 13 wskazanych obszarach („strumieniach”). Wiele z tych działań będzie miało zasadnicze znaczenie dla realizacji zadań przez JST, z uwagi na ich ogólnoadministracyjny zasięg (**w tym np. e-Tożsamość, Cyfrowe Usługi Publiczne, Cyberbezpieczeństwo, e-Faktura,**

⁵⁵ TCO – Total Cost of Ownership. Wskaźnik, pokazujący całkowity koszt, związany z utrzymaniem i eksploatacją zrealizowanej inwestycji. W przypadku systemów ICT uwzględnić powinien, poza kosztami zakupu, m.in.: koszty osobowe (w tym szkolenia i edukację), koszty utrzymania infrastruktury budowlanej, koszty amortyzacji oraz okresowej modernizacji, koszty serwisów utrzymaniowych.

⁵⁶ <https://mc.gov.pl/projekty/od-papierowej-do-cyfrowej-polski>

e-skrzynka/e-Doręczenie). Samorząd będzie mógł wykorzystywać standardy, doświadczenia i wiedzę zdobytą przy realizacji ww. programu dla usprawnienia własnych działań. **Wymiana doświadczeń** i podejmowanie wspólnych ustaleń w relacjach rząd – samorząd w poszczególnych obszarach odbywać się będzie **na płaszczyźnie „Linii Współpracy”**. W obszarach, których praca zostanie zdyskontowana zmianami prawa, konsultacje i opiniowanie będą realizowane **finalnie na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i jej zespołów**.

W tym kontekście (z uwagi na powiązany wzajemnie obszar administracji publicznej rządowej i samorządowej) należy wskazać na niezbędny dla sukcesu realizowanych projektów (i bardzo oczekiwany przez samorządy) aspekt tych tworzonych centralnie projektów administracji rządowej, które w zakresie swoich oddziaływań wiążą się z zadaniami wykonywanymi przez JST (*vide* np. projekty związane z budową Systemu Rejestrów Państwowych, rozpoczęte przez MSW kilka lat temu). **Przygotowywanie, realizacja, a zwłaszcza wdrażanie takich projektów, MUSI być prowadzone przy ścisłej współpracy z samorządami**, których one dotyczą. W przeciwnym wypadku możliwość niezrealizowania takich projektów staje się praktycznie pewna. Jako dobrą praktykę w takich sytuacjach należy wskazać **przykład prac utrzymaniowo-rozwojowych, dotyczących Bazy Usług Stanu Cywilnego (BUSC), prowadzonych od kilku miesięcy przez zespół wykonawcy projektu, ze znaczącym udziałem samorządowych pracowników USC z Polski**. Dzięki tej inicjatywie zostało usuniętych wiele poważnych błędów systemu, a także jest poprawiana jego funkcjonalność w sposób gwarantujący realne usprawnienie obsługi interesantów i ułatwienie pracy USC. Analogiczne podejście przewidywane jest konsekwentnie przez MC do zastosowania przy „rewitalizacji” poważnie zagrożonego projektu budowy nowej wersji centralnego rejestru pojazdów i kierowców (CEPIK2).

Analiza programu „Od papierowej do cyfrowej Polski” wraz z pozostałymi dokumentami strategicznymi, programowymi i zaplanowanymi działaniami (*vide: uwarunkowania – aspekt krajowy*) pozwala na ostrożny optymizm co do przyszłości procesu cyfryzacji zadań JST, a także na nadzieję na stworzenie JEDNEJ rządowej „e-administracji publicznej” w miejsce dotychczasowych silosowych struktur resortowych, o ile oczywiście zaplanowany pakiet zamierzeń zostanie zrealizowany.



Marek Goleń – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego SGH, specjalista w zakresie reformy gospodarowania odpadami komunalnymi, zwanej „rewolucją śmieciową”. Autor nowatorskiego modelu zarządzania odpadami komunalnymi. Jako ekspert SGH, jest autorem licznych publikacji naukowych oraz wystąpień medialnych, dotyczących tematyki samorządowej i komunalnej.



Tomasz Wareżak – doktor nauk technicznych, pracownik Uniwersytetu Zielonogórskiego, ekspert Ministra Rozwoju ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji, konsultant Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie oceny efektywności ekonomicznej inwestycji, konsultant Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego w dziedzinie infrastruktury komunalnej, trener kadr administracyjnych projektu szkoleniowego (NFOŚiGW), autor i współautor 15 zgłoszeń do Urzędu Patentowego RP, autor wdrożenia 145 programów gospodarki komunalnej obszarów wiejskich, autor i współautor artykułów naukowych i kilkudziesięciu programów i analiz dla inwestycji finansowanych z UE.

Marek Goleń

Tomasz Warężak

Usługi komunalne i ochrona środowiska w polityce samorządów terytorialnych

1. Usługi komunalne i ochrona środowiska

Usługi komunalne i ochrona środowiska stanowią znaczące pole działań samorządu terytorialnego szczebla lokalnego. W zakres usług komunalnych wchodzi:

1. zbiorowe zaopatrzenie w wodę
2. odprowadzanie i oczyszczanie ścieków (bytowych i deszczowych)
3. zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych
4. zagospodarowanie odpadów komunalnych
5. sprzątanie terenów publicznych
6. prowadzenie cmentarzy komunalnych

a w większych miastach:

7. produkcja i dystrybucja ciepła
8. organizacja transportu zbiorowego

W obszarze ochrony środowiska zagadnienia te bardzo ściśle łączą się z ochroną wody, gleby i powietrza. Konieczność wykonania zwięzłych analiz wymusza na autorach wybór najważniejszych problemów, które można w narzuconych ramach ilości materiału jedynie zasygnalizować. Dlatego spośród wymienionych punktów, do analiz wybrano dwie najważniejsze, pełniące w gospodarce komunalnej wiodące znaczenie – gospodarkę wodno-ściekową oraz gospodarkę odpadami komunalnymi. W końcowej części nawiązano również do problemów ochrony powietrza. Zasadniczym celem w takim kształcie opracowania nie może być wyczerpujące omówienie problemów i propozycji ich rozwiązywania, ale odesłanie do pogłębionych źródeł, które zostały obszernie przytoczone.

2. Gospodarka wodno-ściekowa

2.1. Diagnoza

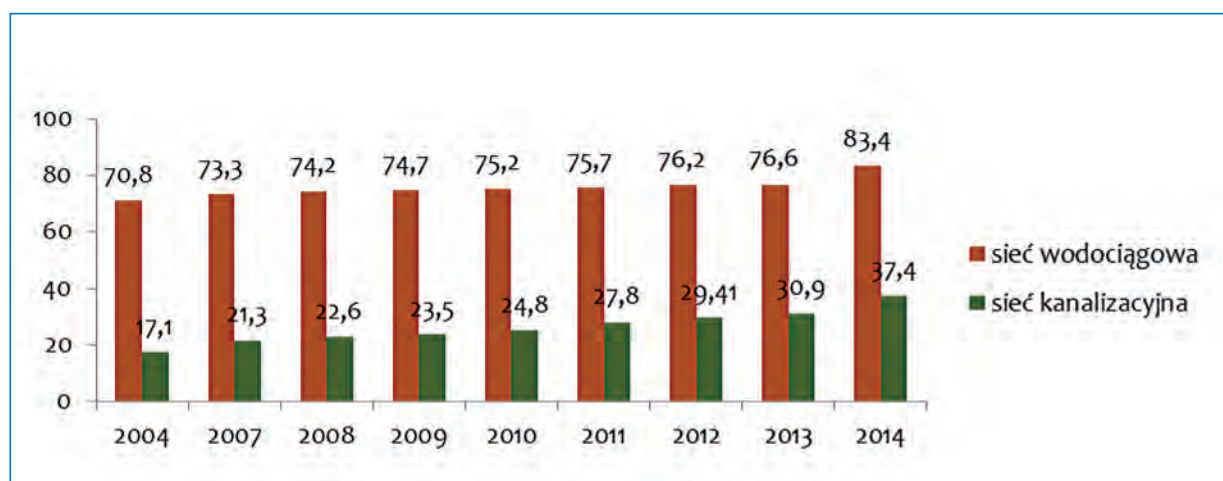
Gospodarka wodno-ściekowa jest ważnym elementem funkcjonowania państwa. Sposób jej prowadzenia determinuje stan środowiska wodnego oraz całego środowiska przyrodniczego. Wpływ na nią mają czynniki społeczne, polityczne, techniczne, ekologiczne oraz ekonomiczne.

W Polsce w 2014 roku długość sieci wodociągowej wynosiła 292,5 tys. km, a sieci kanalizacyjnej 142,9 tys. km, co oznacza, że system kanalizacyjny był o 50% mniej rozbudowany w stosunku do systemu

wodociągowego. W roku tym zbiorowym systemem zaopatrywania w wodę objętych było 91,6% wszystkich mieszkańców Polski, w tym w miastach 96,4%, a na wsi 84,3% ludności. Natomiast do zbiorczego systemu odprowadzania i unieszkodliwiania ścieków podłączonych było 68,7% ludności kraju, z czego 89,3% w miastach oraz 37,7% na terenach wiejskich.

Najbardziej dynamiczny wzrost zwodociągowania i skanalizowania obserwuje się na terenach wiejskich (rys. 1)¹. Jest to związane z jednej strony ze znacznym zapóźnieniem w realizacji tych usług na obszarach wiejskich, a z drugiej – szeroką pulą środków zewnętrznych na prowadzenie inwestycji wodno-kanalizacyjnych, a także potrzebą zwiększenia stopnia nasycenia tych obszarów infrastrukturą techniczną.

Rysunek 1. Zestawienie danych dotyczących procentu ludności korzystających z infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej na wsi w latach 2004-2014



Oddziaływanie środków finansowych na rozwój infrastruktury sieciowej zobrazowany został w tabeli 1. Na prędkość zmian wpływ miały przede wszystkim zobowiązania prawne wynikające z Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (dalej KPOŚK), a także środki przedakcesyjne i fundusze dostępne po wstąpieniu do UE, co potwierdza dynamika zmian lat 1996-2004 i zbliżone tempo rozwoju w latach 2004-2014.

Jeszcze przed wstąpieniem do Unii Europejskiej, w ośmioletnim horyzoncie czasowym nastąpił blisko dwukrotny wzrost udziału ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków, w stosunku do 10-letniego okresu po wstąpieniu do Unii.

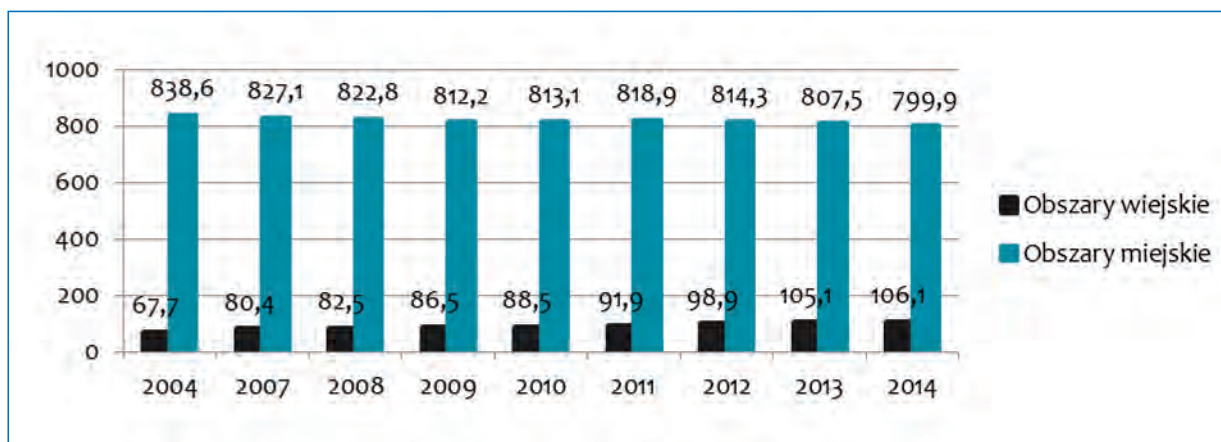
¹ Bank Danych Lokalnych 2016, dostęp z dnia 21.10 2016.

Tabela 1. Zmiany w stanie i upowszechnieniu infrastruktury wodno-ściekowej w Polsce w latach 1996-2014^{1,2}

Wyszczególnienie	Rok			Dynamika zmian 1996 - 2004 [rok 1996 = 100]	Dynamika zmian 2004 - 2014 [rok 2004 = 100]	Dynamika zmian 1998 - 2014 [rok 1998 = 100]
	1996	2004	2014			
Długość czynnej rozdzielczej sieci wodociągowej (w km) ogółem	168 879,0	239 179,6	292 455,7	141,6	122,3	173,2
Udział ludności korzystającej z czynnej sieci wodociągowej (proc.) ogółem, w tym:	56,4	85,5	91,6	151,6	107,1	162,4
miasta	93,1	94,8	96,4	101,8	101,7	103,5
wieś	35,3	70,8	84,3	200,6	119,1	238,8
Długość czynnej sieci kanalizacyjnej (km) ogółem	35 866,0	73 867,3	142 876,1	205,9	194,2	398,4
Udział ludności korzystającej z czynnej sieci kanalizacyjnej (proc.) ogółem, w tym:	50,8	58,3	68,7	114,8	117,8	135,2
miasta	81,9	84,4	89,3	103,0	105,8	109,0
wieś	4,3	17,1	37,3	397,7	218,1	867,4
Liczba oczyszczalni ścieków (szt.) w tym:	1 470	2 875	3 288	195,6	114,4	223,7
oczyszczalnie z podwyższonym usuwaniem biogenów	123	689	820	560,2	119,0	666,7
Udział ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków (proc.) w tym:	42,7	59,0	71,5	138,2	121,2	167,4
miasta	67,0	84,5	93,9	126,1	111,1	140,1
wieś	4,9	18,4	37,4	375,5	203,3	763,3

Na obszarach wiejskich w 2014 r. znajdowało się 57% łącznej długości sieci kanalizacyjnej. Jednak jedynie 12% wszystkich wytworzonych w kraju ścieków odprowadzono z tych terenów. Całkowita ich ilość w skali kraju wynosiła 906,0 hm³, natomiast z terenów wiejskich odprowadzано było siecią jedynie 106,1 hm³ (rys. 2)¹.

² M. Goleń., G. Maśloch, T. Wareżak, M. Ziółkowski, *Ekonomika gospodarki ściekowej na wsi*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.

Rysunek 2. Zestawienie danych ilości ścieków odprowadzanych siecią kanalizacyjną z terenów miejskich i wiejskich w latach 2004-2014¹

Zauważalna jest zależność wzrostu ilości ścieków odprowadzanych z terenów wiejskich oraz spadek tej ilości na terenach miejskich. Związane jest to przede wszystkim z rozwojem infrastruktury kanalizacyjnej na wsi, zmniejszeniem się liczby ludności w miastach na rzecz obszarów wiejskich (głównie położonych na obrzeżach miast) oraz wzrostem świadomości ogółu w zakresie racjonalnego zużycia wody. W 2014 r. w ogólnym bilansie wodno-ściekowym wsi jedynie 26% zużytej wody w gospodarstwach domowych trafiło do zbiorczych oczyszczalni ścieków. Ta rażąca dysproporcja pomiędzy ilością wody zużywaną w gospodarstwie domowym a ilością oczyszczanych ścieków pogłębia negatywne oddziaływanie niewłaściwej gospodarki ściekowej na środowisko przyrodnicze. Spowodowane jest to wzrostem ilości nieczystości płynnych, które w sposób niekontrolowany trafiają do środowiska³.

W skali kraju ponad 2/3 ludności obsługiwanych jest przez zbiorcze oczyszczalnie ścieków. Pozostałe 31,3% mieszkańców korzysta z indywidualnych systemów czasowego gromadzenia lub oczyszczania ścieków. Na przestrzeni lat 2006-2014 liczba przydomowych oczyszczalni ścieków wzrosła aż pięciokrotnie (z 35,2 tys. na 181 tys.), co wraz z systematycznym wzrostem liczby mieszkańców podłączonych do sieci kanalizacyjnej powoduje stały spadek ilości funkcjonujących zbiorników bezodpływowych.

Pomimo wzrastających wskaźników zwodociągowania kraju istotny jest stan techniczny rurociągów⁴. Długi czas eksploatacji, przeszacowane założenia projektowe odnośnie zużycia wody, bazujące na danych sprzed kilkudziesięciu lat, oraz błędy wykonawcze sieci wodociągowych powodują występowanie problemów związanych z jakością wody dostarczanej do odbiorców. Niespełnianie norm jakości powodowane jest przede wszystkim wtórnym zanieczyszczeniem wody, powiązaniem z brakiem jej stabilności chemicznej i biologicznej, zmiennymi warunkami hydrologicznymi, tworzeniem się biofilmu oraz stagnacją w sieci. Skutkuje to zwiększeniem zapotrzebowania na związki dezynfekujące w całym systemie sieci wodociągowej.

³ T. Warężak, *Zarządzanie gospodarką wodno-ściekową w gminie*, XIV Konferencja „Gospodarka wodno-ściekowa na terenach nieurbanizowanych”, Kielce 2016.

⁴ NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy*, Warszawa 2016.

Zdiagnozowany niedostatek nasycenia w uzbrojenie terenu obserwuje się przede wszystkim na obszarze gmin wiejskich, co powodowane jest głównie niską zasobnością kapitału inwestycyjnego. Problem rozwoju infrastruktury wodno-kanalizacyjnej w niewielkim stopniu dotyczy małych i średnich miast, co potwierdzają dane statystyczne (zwodociągowania miast 96,5%, a ich skanalizowania 8,9%). W związku z powyższym, w dalszej części analizy skupiono się na rozwiązaniach dla obszarów wiejskich.

2.2. Cel i oczekiwane efekty

Zdiagnozowane czynniki hamują rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz generują wysokie nakłady inwestycyjne, związane z przywróceniem każdego elementu środowiska przyrodniczego do odpowiedniego stanu. Niezbędna jest ich eliminacja oraz podjęcie właściwych działań naprawczych.

Celem analizy jest wskazanie konieczności zwiększenia wyposażenia obszarów wiejskich w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną oraz poprawa dostępu mieszkańców terenów nieurbanizowanych do podstawowych usług, tj. zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków. Realizacji zakładanych celów sprzyjają: innowacyjne podejście, wiedza oraz nabyte doświadczenie.

Rezultatem podejmowanych działań będzie poprawa warunków życia mieszkańców oraz rozbudowa infrastruktury technicznej, co skutkować będzie polepszeniem stanu jednolitych części wód oraz zachowaniem i rozwojem potencjału środowiska, tj. zasobów przyrodniczych, mogących stanowić zaplecze gospodarcze dla lokalnej społeczności.

2.3. Uwarunkowania ekonomiczne, prawne i społeczne

Czynniki ekonomiczne, prawne oraz społeczne wpływają na zrównoważony rozwój gospodarki wodno-ściekowej i są współzależne.

Uwarunkowania ekonomiczne i ekologiczne powinny być jednym z najważniejszych czynników determinujących rozwój tej dziedziny gospodarki, jednak niejednokrotnie to aspekty polityczne są decydujące⁵.

Budowa zbiorczych systemów, bez uprzedniej analizy efektywności ekonomicznej inwestycji, wiąże się z podwyższonymi kosztami eksploatacji⁶. Charakter zagrodowy i linearny zabudowy miejscowości wiejskich oraz fakt, iż średnia odległość między gospodarstwami wynosi powyżej 50 metrów, podważa zasadność realizacji niektórych inwestycji liniowych. Zaplecza finansowe gmin uniemożliwiały realizację większości przedsięwzięć ze środków własnych, a obwarowania funkcjonujących uprzednio programów unijnych nie wymagały wykonania oceny efektywności inwestycji. Dlatego powszechne było wyposażanie obszarów nieurbanizowanych w zbyt rozbudowaną infrastrukturę, co obecnie skutkuje wzrostem stawek za wodę i ścieki powyżej akceptowalnego poziomu, sięgającym nawet kilkudziesięciu złotych za m³.

Doświadczenia poprzedniej perspektywy finansowej wpłynęły na konstrukcję obecnie funkcjonujących programów dofinansowujących inwestycje wodno-kanalizacyjne.

⁵ M. Goleń, T. Warężak, *Podstawy prawne i finansowe budowy oczyszczalni przydomowych*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2012.

⁶ R. Miłaszewski, *Ekonomika ochrony wód powierzchniowych*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.

W odniesieniu do zakresu przedmiotowego opracowania, podstawowym źródłem finansowania inwestycji wodno-kanalizacyjnych jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW). Głównym celem PROW jest poprawa konkurencyjności rolnictwa oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Planuje się, aby na realizację 15 działań PROW 2014-2020 z budżetu EU (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW) przeznaczyć 8,7 mld euro, natomiast w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi” na obszarach wiejskich wydatkować 684 mln zł. W działaniu tym znajdują się m.in. operacje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, na które przewiduje się finansowanie na poziomie 33% tej kwoty.

Zaletą PROW jest dopasowanie do potrzeb i możliwości gmin zakres wymagań, które muszą spełnić beneficjenci wnoszący o dofinansowanie tego rodzaju inwestycji. Wadą tego programu jest wysokość limitu środków na operacje typu gospodarka wodno-ściekowa (223 286 963 euro) oraz limity maksymalnego wsparcia inwestycji na beneficjenta (2 mln zł).

Drugim źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej na obszarach wiejskich są Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Istotnym wyróżnikiem RPO jest obszar działania tego programu. Programy operacyjne realizowane są na terenach tzw. aglomeracji, czyli obszarów zdefiniowanych w myśl KPOŚK. Przewaga RPO nad PROW jest znaczna, ze względu na fakt, iż pula alokacji środków w ramach RPO jest kilkukrotnie większa niż w PROW. Występuje tu również brak limitu dofinansowania na beneficjenta. Słaba strona tych programów to wymóg osiągnięcia przez planowane inwestycje odpowiednio wysokich wskaźników koncentracji zabudowy (120/90 Mk/km budowanej sieci) wynikających z KPOŚK, a dalej z Dyrektywy Rady Europejskiej z dnia 21 maja 1991 r., dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (dalej: dyrektywa ściekowa).

Zapisy dyrektywy ściekowej, oprócz określenia obszarów wymagających skanalizowania, wyznaczają terminy wywiązania się z obowiązku wyposażenia ich w zbiorcze systemy odprowadzania i unieszkodliwiania ścieków. Niespełnienie powinności wynikających z Traktatu Akcesyjnego niesie za sobą wysokie prawdopodobieństwo nałożenia kar finansowych. Ich wielkość jest na ten moment trudna do oszacowania, jednak może przełożyć się na spowolnienie, czy nawet zatrzymanie inwestycji wodno-kanalizacyjnych w gminach.

Korzyści z realizacji inwestycji wodno-ściekowych dla społeczeństwa są trudno mierzalne. Pod względem wygody najlepszy jest zbiorowy system odprowadzania i unieszkodliwiania ścieków. W związku z tym miejsca, gdzie ekonomicznie opłacalna jest budowa sieci kanalizacyjnej, powinny być w nią wyposażane. Jednak w przypadku, gdy taka budowa nie jest zasadna, tereny powinny być obsługiwane przez indywidualne systemy czasowego gromadzenia lub oczyszczania ścieków. Rozwiązanie to uwzględnia fakt, iż rozwój infrastruktury generuje nie tylko koszty inwestycyjne, ale również eksploatacyjne. W związku z tym w analizie poprzedzającej wykonanie inwestycji konieczne jest porównanie przewidywanych kosztów użytkowania ze społecznie akceptowalną stawką za wodę i ścieki.

Regulacje prawne w zakresie gospodarki wodno-ściekowej poruszane są w szeregu ustaw i rozporządzeń, których zapisy implementowane zostały zgodnie z Traktatem Akcesyjnym do polskiego prawa. W związku z błędnym tłumaczeniem lub niejednoznacznym definiowaniem terminów, podmioty poruszające się w przedmiotowym zakresie wskazują na potrzeby wprowadzenia zmian legislacyjnych. Ramy prawne obejmują wszystkie podmioty oraz czynności: od produkcji i dostarczania wody do końcowego etapu odbierania i unieszkodliwiania ścieków.

Kondycja gospodarki ściekowej może działać stymulująco lub ograniczająco na rozwój JST. Rola ożywiająca polega na wzroście atrakcyjności terenu dla nowych mieszkańców i potencjalnych inwestorów oraz na zwiększeniu konkurencyjności regionu. Zaletami wynikającymi z wyposażenia terenu w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną jest z jednej strony korzystny wpływ na stan lokalnego środowiska przyrodniczego i jego ochronę, a z drugiej wzrost standardu życia mieszkańców⁷.

Brak odpowiedniego uzbrojenia terenu w infrastrukturę wodno-ściekową wpływa na osłabienie potencjału obszaru, co skutkować może powstaniem kolejnych barier rozwojowych. Jest to istotne ze względu na potencjalny rozwój gospodarczy regionu oraz na rozwój społeczny oraz kulturalny⁸.

2.4. Projekt strategiczny – Strategia Priorytetowych Inwestycji Komunalnych (SPIK)

Doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji inwestycji w poprzednich perspektywach finansowych wskazały na konieczność opracowania dokumentu strategicznego, wyznaczającego wielowariantowe kierunki, zakres i możliwe działania w celu zoptymalizowania inwestycji wodno-kanalizacyjnych na terenach poza aglomeracjami. Dokument ten powinien uwzględniać z jednej strony dostępne modele rozwiązania problemu gospodarki ściekowej (rozbudowę centralnego systemu sieciowego, budowę niezależnych lokalnych obiektów z siecią kanalizacyjną, budowę małych oczyszczalni ścieków dla zgrupowań budynków oraz przydomowych oczyszczalni ścieków)⁹, a z drugiej określać rzeczywiste nakłady inwestycyjne poniesione na ich realizację oraz koszty eksploatacyjne ich utrzymania. Analiza kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych powinna zostać przeprowadzona dla co najmniej dwóch wariantów, na przestrzeni długookresowego horyzontu czasowego, z uwzględnieniem zdyskontowanych kosztów i przychodów. Wybór najbardziej odpowiedniego wariantu powinien odnosić się do porównania finansowanych wskaźników jednostkowych w odniesieniu do m³, mieszkańca lub budynku.

Na podstawie przeprowadzonych analiz samorząd gminny powinien wytypować kilka inwestycji o wysokim efekcie ekonomiczno-ekologiczno-społecznym, natomiast samorząd województwa wyznaczyć spośród wytypowanych inwestycji kluczowe, które stanowią będą składową Strategii Priorytetowych Inwestycji Komunalnych.

2.5. Propozycje rekomendacji i działań oraz dobre praktyki

Spełnienie zakładanych celów analizy wiąże się z określeniem rekomendacji, skierowaniem oraz podkreśleniem ważności realizacji dobrych praktyk już wdrożonych. Rekomendacje i proponowane działania dotyczą głównie zmian legislacyjnych i organizacyjnych.

⁷ H. Milcarz, *Inwestycje wodociągów kieleckich na nisko zurbanizowanym terenie gmin Masłów i Zagnańsk*, XIV Konferencja „Gospodarka wodno-ściekowa na terenach niezurbanizowanych”, Kielce 2016.

⁸ J. Salamon, *Wpływ infrastruktury technicznej na rozwój otoczenia społecznego obszarów wiejskich. Infrastruktura i ekologia obszarów wiejskich*, PAN, Kraków 2006.

⁹ T. Warężak, *Ocena efektywności ekonomicznej inwestycji warunkiem dofinansowania z PROW 2014-2020*, XIV Konferencja „Gospodarka wodno-ściekowa na terenach niezurbanizowanych”, Kielce 2016.

Postulowane działania:

1. Opracowanie Strategii Priorytetowych Inwestycji Komunalnych (Ministerstwo Środowiska).
2. Utworzenie mechanizmów finansowego wsparcia inwestycji wodno-kanalizacyjnych, na wzór PROW, dla inwestycji zdefiniowanych w SPIK (Ministerstwo Rozwoju/Ministerstwo Finansów/Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi).
3. Opracowanie wojewódzkich programów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków (urzędy marszałkowskie).
4. Zorganizowanie szkoleń dla pracowników samorządu lokalnego sektora wodno-kanalizacyjnego, dotyczących wdrażania dobrych praktyk, przykładów sukcesu i benchmarkingu (Ministerstwo Środowiska/Ministerstwo Rozwoju/urzędy marszałkowskie).

Wymagane zmiany legislacyjne:

- 1. Wprowadzenie obowiązku uwzględnienia odpisu amortyzacyjnego od inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych.** Należy rozważyć konieczność uwzględnienia odpisu amortyzacyjnego zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych w stawce za wodę i ścieki określoną w taryfie opłat. Brak dotacji z budżetu gminy do opłat za wodę i ścieki.

Niejednokrotnie rzeczywiste koszty związane z utrzymaniem infrastruktury komunalnej nie mają odzwierciedlenia w taryfie opłat za wodę i ścieki. Praktyki te powodują, iż środki, które należałoby przeznaczyć na rozwój tej infrastruktury, konsumowane są na jej utrzymanie.

- 2. Wprowadzenie obowiązku prawnego w zakresie przyłączenia się mieszkańców do istniejących sieci kanalizacyjnej.**

Niezbędne w planowaniu inwestycji liniowych jest określenie liczby ludności korzystającej z planowanego systemu. Na terenach silnie zurbanizowanych problem ten jest marginalny, z kolei na obszarach wiejskich oraz na tych o niskim wskaźniku urbanizacji urasta on do rangi decydującego o opłacalności inwestycji. Zmiany wymaga zapis ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niezbędne jest wprowadzenie nieprzekraczalnego terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, liczonego od daty poinformowania mieszkańców przez samorząd gminy o zaistnieniu technicznej możliwości w tym zakresie¹⁰, wraz z ewentualnymi konsekwencjami finansowymi w przypadku niezastosowania się do decyzji. **Potrzeba jednoznacznego zdefiniowania przyłączy (kanalizacyjnego i wodociągowego) w taki sposób, aby nie powodowało to rozbieżności w interpretacji.**

Art. 2 pkt. 5 i 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków definiuje w sposób niejednoznaczny termin przyłącza wodociągowego oraz kanalizacyjnego. Definicje te są ważnym rozstrzygnięciem, dotyczącym rozgraniczenia obowiązków gminy oraz mieszkańców. Temat ten jest konfliktogenny i najczęściej poruszany w trakcie przeprowadzania inwestycji liniowych, realizowanych ze środków unijnych.

¹⁰ A. Krzywicka, *Informacja o wynikach kontroli „Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej, XIV Konferencja „Gospodarka wodno-ściekowa na terenach niezurbanizowanych”*, Kielce 2016.

Obowiązująca definicja przyłącza kanalizacyjnego oraz wodociągowego nie wskazuje jednoznacznie, czy przyłączem jest przewód biegnący od pierwszej studzienki na terenie nieruchomości odbiorcy usług do sieci głównej, czy też od pierwszej studzienki na terenie nieruchomości odbiorcy do granicy tej nieruchomości¹¹.

3. Zmiana błędnie zaimplementowanego zapisu art. 42 ust. 4 ustawy Prawo wodne

Przytoczony artykuł brzmi: *W miejscach, gdzie budowa systemów kanalizacji zbiorczej nie przyniosłaby korzyści dla środowiska lub powodowałaby nadmierne koszty, należy stosować systemy indywidualne lub inne rozwiązania zapewniające ten sam co systemy kanalizacji zbiorczej poziom ochrony środowiska.* Należy usunąć fragment „ten sam co systemy kanalizacyjne”, gdyż zapis ten jest błędnie zaimplementowany z Dyrektywy Rady Europejskiej z dnia 21 maja 1991 r., dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, art. 3 ust. 1. *W przypadku, gdy ustanowienie systemu zbierania nie jest uzasadnione, (...) należy zastosować pojedyncze systemy lub inne właściwe systemy zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska.* Następstwem tej zmiany jest także usunięcie zapisów z Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego §13 ust. 6 i 8. Zapisy te wprowadzają obowiązek spełnienia przez przydomowe oczyszczalnie ścieków zlokalizowane na obszarze aglomeracji tych samych najwyższych dopuszczalnych wartości stężeń, co zbiorcza oczyszczalnia ścieków komunalnych obsługująca ten obszar, co w przypadku oczyszczalni przydomowych jest niemożliwe do spełnienia.

4. Rozszerzenie art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne

Sugeruje się, aby zmiana w/w artykułu dotyczyła rozszerzenia obiektów, z których odprowadzenie ścieków stanowi zwykłe korzystanie z wód. Zapis ten powinien obejmować wszystkie obiekty, w których nie jest prowadzona działalność gospodarcza, a z których odprowadzane są ścieki typowe dla budynków mieszkalnych (np. świetlica, remiza, szkoła, itp.). Aktualnie oczyszczalnie obsługujące te obiekty muszą działać zgodnie w wydanym pozwoleniu wodno-prawnym, co w przypadku obiektów budowlanych funkcjonujących okresowo powoduje brak możliwości utrzymania reżimu technologicznego oczyszczalni.

5. Utworzenie przejrzystych zasad prowadzenia inwestycji w oparciu o PPP

W związku z faktem, iż dostępność środków UE na realizację inwestycji wodno-kanalizacyjnych ulega systematycznemu zmniejszeniu, konieczne jest utworzenie przejrzystych zasad prowadzenia inwestycji w oparciu o partnerstwo publiczno-prawne. Rozwiązanie to jest zasadne ze względu na ograniczenia deficytów budżetowych oraz wypełnienie postanowień, do których zobowiązani zostaliśmy w Traktacie akcesyjnym, a także w związku z koniecznością ciągłej rozbudowy infrastruktury komunalnej¹².

¹¹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Informacja na temat projektowanych rozwiązań dotyczących problematyki wodociągowo-kanalizacyjnej*, Warszawa 2015.

¹² T. Warężak, *Partnerstwo publiczno-prawne w zakresie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków*, Wrocław 2012.

6. Przeniesienie kompetencji dotyczących prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i częstotliwości ich opróżniania na poziom powiatu lub samorządu województwa

Ze względu na fakt, iż art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczący prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i częstotliwości ich opróżniania, jest rzadko przestrzegany, konieczne jest przeniesienie w/w kompetencji wójta/burmistrza/prezydenta na poziom starosty lub marszałka.

Stan aktualny budzi wątpliwości w zakresie rzetelnego wywiązywania się z tego zapisu przez gminy, ze względu na możliwe konsekwencje polityczne dla władz samorządowych (dotyczy karania mieszkańców za niewywiązywanie się z obowiązku systematycznego opróżniania zbiorników bezodpływowych). Analogicznie, przeniesienie kompetencji powinno dotyczyć obowiązku ewidencji budowy oczyszczalni przydomowych i wywozu osadów ściekowych.

7. Rozszerzenie kompetencji gmin w zakresie uzgadniania budowy oczyszczalni przydomowych

Samorządy gminne, prowadząc inwestycje wodno-kanalizacyjne w ramach zadań własnych, nie mają mechanizmów prawnych w zakresie wyrażenia sprzeciwu do budowy oczyszczalni przydomowych na obszarach, na których planują system sieciowy. Brak spójności w tym zakresie wpływa istotnie na docelową opłacalność inwestycji. Sugeruje się, aby rozszerzyć katalog dokumentów wymaganych w myśl art. 30 ustawy Prawo budowlane o opinię gminy w zakresie zgodności inwestycji z gminną strategią priorytetowych inwestycji komunalnych lub z wojewódzkim programem budowy przydomowych oczyszczalni ścieków.

8. Zmiana art. 29 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane

W katalogu obiektów niewymagających pozwolenia na budowę znajdują się: przydomowe oczyszczalnie ścieków o wydajności do 7,50 m³ na dobę. Zapis ten należałoby dostosować do prawa unijnego i zmienić nazewnictwo i zakres na: indywidualny system oczyszczania ścieków do 5,0 m³ na dobę.

Dobre praktyki

W zakresie istniejących dobrych praktyk na szczególną uwagę zasługują działania podejmowane przez władze samorządowe województwa lubuskiego i Zrzeszenie Gmin Lubuskich. Polegają one na organizowaniu szkoleń dla pracowników JST w zakresie właściwego wydatkowania funduszy europejskich na porządkowanie gospodarki wodno-ściekowej terenów aglomeracji oraz obszarów znajdujących się poza ich granicami. Tereny te, charakteryzujące się niewystarczającym wskaźnikiem koncentracji, narażone są na marginalizację, ze względu m.in. na niewielki w porównaniu do obszarów zurbanizowanych efekt ekologiczny podejmowanych przedsięwzięć. Szkolenia prowadzone przez zaproszonych specjalistów mają na celu przedstawienie pracownikom samorządowym możliwych kierunków oraz scenariuszy działań, związanych z porządkowaniem gospodarki wodno-ściekowej na terenach gmin. Warsztaty umożliwiają również wymianę doświadczeń pomiędzy pracownikami samorządu terytorialnego.

Przykładem skuteczności tych działań w omawianym zakresie jest funkcjonowanie gminy Przytoczna (woj. lubuskie). Ustalenie strategii rozwoju inwestycji infrastrukturalnych, łącznie z prowadzeniem działalności edukacyjnej dla mieszkańców gminy, przyniosło efekty w postaci wzrostu odsetka ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków. Wdrożenie trzech etapów programu budowy indywidualnych systemów oczyszczania ścieków opierało się na sformalizowanym na gruncie prawa cywilnego partnerstwie publiczno-prywatnym między gminą a właścicielami posesji. Gmina zawiera z mieszkańcami umowę w zakresie:

- nieodpłatnego użyczenia gminie terenu pod budowę oczyszczalni przez właściciela posesji;
- warunków realizacji wspólnej inwestycji;
- nieodpłatnego użyczenia właścicielowi posesji wybudowanej przez gminę przydomowej oczyszczalni ścieków oraz w sprawie przeniesienia odpowiedzialności i kosztów eksploatacji oczyszczalni na właściciela posesji;
- obowiązku utrzymania przez właściciela inwestycji (tj. oczyszczalni) przez okres pięciu lat od momentu otrzymania dotacji.

Wartością dodaną tych inwestycji jest wdrożenie technologii, która umożliwia powtórne wykorzystanie oczyszczonych ścieków, z jednoczesnym niskim zapotrzebowaniem energetycznym. Dzięki temu gmina Przytoczna nie tylko rozwiązała problem gospodarki ściekowej, ale wdrożyła technologie oparte o gospodarkę niskoemisyjną i o obiegu zamkniętym (*circular economy*), zgodną z Porozumieniem paryskim.

Ze względu na wysokie koszty związane z porządkiem gospodarki ściekowej oraz niskimi środkami na inwestycje, jakimi dysponują gminy, pierwszym krokiem rozwiązania tego problemu powinno być wyznaczenie kierunków uporządkowania gospodarki ściekowej w odniesieniu do dostępnych modeli (system centralny, lokalny oraz indywidualny), ale przede wszystkim kondycji finansowej gminy oraz możliwych źródeł wsparcia. Przykładem takiego działania jest gmina Wymiarki w województwie lubuskim (pod względem liczby ludności jedna z najmniejszych gmin w Polsce – poniżej 2 500 mieszkańców), która przed podjęciem jakichkolwiek działań projektowych i inwestycyjnych zleciła opracowanie koncepcji gospodarki ściekowej ściśle dopasowanej do budżetu gminy. Dokument rozważa modele zagospodarowania ścieków nie tylko w odniesieniu do całej miejscowości, ale nawet poszczególnych ulic.

Kolejną gminą, która podjęła analogiczne jak Wymiarki działania, jest gmina Czarny Bór (woj. dolnośląskie). Jej władze samorządowe zleciły wykonanie strategii inwestycji komunalnych w odniesieniu nie tylko do zdolności inwestycyjnych gminy czy możliwych źródeł finansowania, ale przede wszystkim wykorzystującej bliskość dużej aglomeracji (Wałbrzych) i możliwość realizacji wspólnych inwestycji w ramach związku międzygminnego. Efektem tej strategii było wyznaczenie trzech inwestycji, których realizacja doprowadzi do rozwiązania problemu ścieków dla ponad 90% mieszkańców gminy.

W zakresie istniejących dobrych praktyk zaleca się także zastępowanie zbiorników bezodpływowych (często nieszczelnych) indywidualnymi systemami oczyszczania ścieków. Modelową gminą, która rozpoczęła w ten sposób proces porządkowania gospodarki ściekowej, jest Grajewo (woj. podlaskie). W ciągu kilku lat, ze wsparciem funduszy europejskich, na terenie gminy powstało blisko 450 przydomowych oczyszczalni ścieków. Inwestycja ta nie tylko rozwiązała większość problemów z zagospodarowaniem ścieków i wpłynęła istotnie na poprawę stanu środowiska naturalnego, ale także zapewniła mieszkańcom możliwość wywiązania się ze zobowiązań prawnych w omawianym zakresie, co było warunkiem prowadzenia działalności rolnej (zakłady mleczarskie warunkują odbiór mleka tylko w przypadku uporządkowanej gospodarki ściekowej producenta mleka).

Wiodącym przykładem we wdrażaniu indywidualnych systemów oczyszczania ścieków w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne jest gmina Ryglice (woj. małopolskie). Gmina, po szczegółowej analizie możliwości technicznych oraz dostępnych środków, wyznaczyła kierunki uporządkowania gospodarki ściekowej na swoim terenie w oparciu o budowę systemów sieciowych na obszarach o gęstej zabudowie oraz systemów indywidualnych na pozostałych terenach. Budowa indywidualnych systemów odbywa się na podstawie przygotowanego gminnego programu budowy oczyszczalni przydomowych. Program ten działa w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne gminy i właścicieli posesji. Władze gminne, chcąc chronić środowisko przyrodnicze oraz zapewnić mieszkańcom właściwe doradztwo, zleciły zewnętrznej firmie wykonanie indywidualnych projektów oczyszczalni przydomowych, z jednej strony dopasowanych do warunków terenowych poszczególnych działek, a z drugiej bazujących na technologii o wysokim efekcie ekologicznym (polskie zielone technologie – program GreenEvo). Technologia ta wpływa korzystnie na stan małej retencji oraz ochronę lokalnych wód podziemnych przed zanieczyszczeniami. Program ten zawiera:

- Wykonanie i przygotowanie folderu informacyjnego o wdrażanym na terenie gminy programie budowy oczyszczalni przydomowych.
- Przeprowadzenie konsultacji społecznych i spotkań roboczych z mieszkańcami zainteresowanymi budową oczyszczalni przydomowych.
- Wykonanie lokalizacji posadowienia oczyszczalni przydomowej u zainteresowanych mieszkańców.
- Przygotowania indywidualnych dokumentacji technicznych przydomowych oczyszczalni ścieków dla wszystkich zainteresowanych.
- Uzgodnienia branżowe wykonanych projektów.
- Przygotowanie zestawienia kosztów poszczególnych materiałów do budowy oczyszczalni.
- Budowa wspólnie z Inwestorem pokazowej oczyszczalni.
- Przeszkolenie osób odpowiedzialnych w gminie za budowę i eksploatację przydomowych oczyszczalni.
- Odbiór techniczny zgodności wykonania oczyszczalni z projektem.

Wdrażając program, gmina Ryglice gwarantuje mieszkańcom przygotowanie i prowadzenie wszelkich kwestii formalnych, prawnych i technicznych przez wyspecjalizowaną kadrę oraz opiekę inżynierską na etapie budowy i odbioru końcowego. Po stronie mieszkańców pozostaje wykonanie prac budowlanych. W ciągu kilku lat funkcjonowania tego programu na terenie gminy powstało ponad 100 obiektów, dodatkowo na lata 2017-2018 zadeklarowanych jest blisko dwustu kolejnych chętnych na skorzystanie z tej formy wsparcia.

Straty wody w sieci wodociągowej są problemem dotyczącym każdego przedsiębiorstwa wodociągowego. Efektywne działania podjęły częstochowskie wodociągi, stosując system monitoringu, wspomagający sprawne zarządzanie układem dystrybucji wody. Stała kontrola parametrów przepływu wody w sieci umożliwia szybkie i skuteczne zarządzanie jednostką wyszukującą wycieki, która dysponuje pojazdem ze specjalistycznym sprzętem diagnostycznym. Dzięki danym z monitoringu, podczas testowania stopniowego sieci, diagności szybciej docierali do miejsc awarii, co w latach 2007-2014 zaowocowało wykryciem 1013 nieszczelności nieujawniających się na powierzchni gruntu – z punktu widzenia wykrywalności awarii najcenniejszych, a w konsekwencji wpłynęło to na zmniejszenie strat wody do sieci. Wszystkie działania naprawcze pozwoliły w okresie ośmiu lat zaoszczędzić około 1,2 mln złotych.

Na gruntowne rozpatrzenie zasługuje zmiana dotycząca aspektu organizacji zarządzania gospodarką wodno-ściekową, gdyż wpływa bezpośrednio na rozwój infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Modele prowadzenia gospodarki komunalnej determinują sposoby rozwiązywania problemu wodno-ściekowego. Uprawnienia gmin w tym zakresie pozwalają na wybór formy organizacyjnej: o charakterze „niesamoistnym”, tj. zakłady i jednostki budżetowe działające w ramach osobowości prawnej gminy, oraz „samoistnym”, np. spółki prawa handlowego oraz spółdzielnie. Umożliwia to stworzenie własnego programu działań, specyficznego dla danego obszaru, mającego na celu poprawę jakości oferowanych usług. O stopniu wykorzystania tej szansy może świadczyć m.in. liczba przedsiębiorstw oferujących usługi np. w zakresie dostarczania wody. W 2014 r. jednostek takich było 2 681. Tak wysoki stopień rozdrobnienia sektora wodno-kanalizacyjnego skutkować może brakiem efektywności w jego działaniu, spowodowanego niewykorzystaniem efektu skali¹³. Wpływa to na koszty utrzymania przedsiębiorstwa i wysokość opłat ponoszonych przez mieszkańców za wodę i ścieki¹⁴.

Konsolidacja tych jednostek powinna wpłynąć na poprawę świadczenia usług. Istotne jest korzystanie z dobrych praktyk i przykładów sukcesu, a także konieczność porównywania jakości oferowanych usług, cen oraz strategii rozwoju z konkurencyjnymi przedsiębiorcami, tzw. benchmarking, oraz wymiana doświadczeń i spostrzeżeń między nimi.

Określenie procedur, strategii i programów mających na celu likwidację barier m.in. w dostępie ludności do podstawowych usług, jest ważnym działaniem, które musi być poprzedzone dogłębnym zdefiniowaniem problemu. W ciągu ostatnich lat wiele kwestii zostało zmienionych na lepsze, jednak specyfika poruszanej materii wymaga ciągłego doskonalenia podejścia.

3. Gospodarka odpadami komunalnymi

3.1. Uwarunkowania (w tym diagnoza problemów)

W niedalekiej przyszłości gospodarka odpadami komunalnymi w UE znajdzie się pod presją celów związanych z dążeniem do transformacji gospodarki z modelu linearnego do gospodarki o obiegu zamkniętym (ang. *circular economy*)¹⁵. W ramach propozycji zmian dyrektyw, do realizacji najpóźniej w 2030 r., znajdują się m.in. następujące cele: znaczne zwiększenie masy ogólnej odpadów komunalnych poddawanych recyklingowi (65% odpadów komunalnych, 75% opakowań) oraz znaczna redukcja składowania (najwyżej 10% masy ogólnej odpadów komunalnych)¹⁶. Wyzwania te są dla Polski bardzo ambitne i przy zastosowaniu dotychczasowych metod polityki gospodarki odpadami są praktycznie niemożliwe do wykonania¹⁷. Decyduje o tym charakter polskich odpadów komunalnych, które w swojej strukturze zawierają aż 80% odpadów zmieszanych¹⁸, nienadających się do recyklingu, gdyż przetwarzanie

¹³ Raport UOKiK, *Kierunki ochrony konkurencji o konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym*, 2011.

¹⁴ J. Budny, A. Kudra, raport: *Model regulatora w sektorze usług wod-kan*, „Wodociągi-Kanalizacja” 2015/5 (135)

¹⁵ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PL/1-2015-614-PL-F1-1.pdf>

¹⁶ <http://www.eeb.org/index.cfm/news-events/news/smoke-and-mirrors-as-commission-issues-circular-economy-package-with-weaker-waste-targets/>

¹⁷ <http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artykul/propozycje-ke-w-sprawie-odpadow-sa-dla-polski,13,0,1714957.html>

¹⁸ *Ochrona Środowiska 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

odpadów zmieszanych daje najwyżej kilka procent masy surowców wtórnych niskiej jakości¹⁹, a resztę stanowią odpady, które zgodnie z przyjętym w Polsce modelem przetwarzania odpadów zmieszanych w instalacjach typu mechaniczno-biologicznego przetwarzania (dalej MBP), należy unieszkodliwić termicznie (frakcja kaloryczna)²⁰ lub po przetworzeniu biologicznym przez składowanie (frakcja ciężka).

Pomimo ogólnej wiedzy w branży na ten temat inwestycje w gospodarce odpadami komunalnymi od wielu lat polegają głównie na tworzeniu infrastruktury przetwarzania odpadów komunalnych dedykowanej odpadom zmieszanim²¹, które w efekcie utrwalają niekorzystny dla Polski model gospodarowania odpadami komunalnymi. Jest to skutkiem zbyt dużej dostępności środków publicznych na dotacyjne finansowanie tego typu inwestycji oraz zbyt małej presji na podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi (głównie gminy), by stymulować wytwarzanie odpadów segregowanych u źródła. W efekcie realne osiągnięcie nawet krajowych celów reformy gospodarowania odpadami komunalnymi, zwanej „rewolucją śmieciową”, do 2020 r. wydaje się być wątpliwe²². Wprawdzie system oficjalnej sprawozdawczości odpadowej sprawia wrażenie, że sytuacja się poprawia, ale poziom osiągnięć jest daleki od celu, a tempo zmian jest niewystarczające²³.

Mechanizm nadmiernej konkurencji podmiotów wygrywających przetargi gminne na odbiór z jednoczesnym zagospodarowaniem odpadów (wpływający na zaniżanie wartości zamówień) generuje w sferze nieoficjalnej (szara strefa) metody nielegalnego ograniczania kosztów, m.in. za pomocą dzikiego składowania przede wszystkim w nieczynnych wyrobiskach surowców budowlanych²⁴. Drugą, powszechną już patologią systemu wynikającą z nadmiernej konkurencji zakładów zagospodarowania odpadów, zakazu składowania odpadów kalorycznych, niedostatku infrastruktury przetwarzania termicznego odpadów oraz zbyt wysokich kosztów tego typu przetwarzania w stosunku do poziomu opłat – są pożary składowisk i magazynów odpadów komunalnych. Wg danych KGSP, liczba pożarów tego typu wynosi od wielu lat po kilkaset rocznie w skali całego kraju. Szczególnie rekordowy pod tym względem był rok 2015 (ponad 300 pożarów)²⁵.

¹⁹ Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, projekt z dnia 19 lipca 2010 r., Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2010, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_01/648f872f71afa7a6f9da3b891f73a582.pdf

²⁰ Wynika to z wprowadzenia od 1 stycznia 2016 r. zakazu składowania tego typu odpadów. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach, Dz.U. 2015 poz. 1277.

Na temat zagrożeń związanych z zakazem wypowiedają się m.in. organizacje ekologiczne: <http://portalkomunalny.pl/nie-mozna-juz-skladowac-odpadow-palnych-327325/>

²¹ Zestawienie za 2015 r.: <http://portalkomunalny.pl/2015-przeglad-inwestycji-w-gospodarce-odpadami-mapa-327977/>

²² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622, art. 3b i 3c.

²³ <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/poziom-recyklingu-w-gminach-jest-dramatycznie-niski,84756.html>

<http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/mazurek-poziom-segregacji-musi-sie-poprawic,85096.html>

²⁴ <http://www.tvn24.pl/czarno-na-bialym,42,m/czarno-na-bialym-ustawa-do-smieci,618234.html>

<http://csr.forbes.pl/odpady-we-wladaniu-szarej-strefy,artykuly,193654,1,1.html>

<http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/kontrola-nik-reforma-smieciowa-problemow-nie-ubyllo,71326.html>

²⁵ <http://www.pb.pl/4299722,44616,ogien-trawi-smieci>

Głównym problemem w dojściu do wysokich wyników w recyklingu jest dla polskich odpadów komunalnych ich mieszanie u źródła. Przyczyny wysokiego udziału odpadów zmieszanych w ogólnym strumieniu są różnorodne. Znaczenie mają tu nie tylko wadliwe przepisy, ale także brak bodźców ekonomicznych, niewielka świadomość ekologiczna ludności, czy nawet ogólniej rzecz ujmując – uwarunkowania społeczno-kulturowe.

Zakaz mieszania odpadów komunalnych w Polsce nie dotyczy ich wytwarzania. Wytwarzający odpady komunalne może je mieszać bez względu na to, czy deklaruje segregację, czy nie. Wprawdzie deklarując segregację, wytwarzający odpady komunalne w zamian za niższą opłatę zobowiązuje się do segregacji wytworzonych odpadów wg zasad ustalonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, jednak w prawie nie ma wymogu jaką część (wagowo lub objętościowo) odpadów komunalnych wytwarzający powinien posegregować, więc w praktyce większość odpadów wytwarzanych w modelu tzw. selektywnej zbiórki jest zmieszana.

Problem pogłębia przyjęty prawdopodobnie we wszystkich gminach standard, zgodnie z którym obok frakcji selektywnie zbieranych, wytwarzający odpady segregowane zawsze dysponuje pojemnikiem na odpady zmieszane, co w połączeniu z nielicznymi przypadkami gmin, które zbierają segregowane odpady kuchenne czy paleniskowe u źródła, skutkuje w całym kraju bardzo niską skutecznością segregacji odpadów komunalnych. Na odpady komunalne składają się w ponad połowie masy odpady kuchenne (ok. 40%) i odpady paleniskowe (ok. 15%)²⁶. Jeśli zostaną one zmieszane ze sobą oraz z innymi odpadami, nie ma później możliwości zagospodarowania takich odpadów zmieszanych w ramach modelu gospodarki o obiegu zamkniętym, a maksymalna możliwa skuteczność selektywnej zbiórki spada do kilkunastu, a najwyżej kilkudziesięciu procent masy. Ponadto, niska skuteczność segregacji w zabudowie wielorodzinnej jest funkcją odpowiedzialności zbiorowej za wynik segregacji – nie da się w krótkim okresie wypracować pełnej dyscypliny segregacji, więc nawet jeśli 5% mieszkańców miesza w pojemnikach niewłaściwe frakcje odpadów, to wysiłek większości niwelowany jest niemal do zera. Ostatnim problemem wartym zasygnalizowania jest opłata ryczałtowa, która demotywuje wytwarzających odpady do ich unikania (a to powinien być przecież główny priorytet hierarchii). Szczególnie istotne jest to w zabudowie jednorodzinnej, gdzie wytwarzane są odpady, których nie warto zagospodarowywać w systemie powszechnej odpłatności, ponieważ można je niemal bezkosztowo zagospodarować we własnym zakresie (odpady kuchenne, odpady zielone). Wprowadzona reforma prowadzi do zanikania tych pozytywnych sposobów postępowania z odpadami komunalnymi.

3.2. Dobre praktyki

Poszukiwano dobrych praktyk zmierzających do przełamania zdiagnozowanych problemów.

W zabudowie wielorodzinnej, w zakresie wzmocnienia dyscypliny segregacji, poprawiania wyników segregacji oraz pozyskania znacznego udziału (ok. 65% masy ogólnej) czystych frakcji handlowych z przeznaczeniem do recyklingu (w tym czystych odpadów kuchennych), na uwagę zasługuje wdrożenie na niewielką skalę sieci osiedlowych punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (oPSZOK) przez EkoMaz sp. z o.o. w Płocku²⁷.

²⁶ M. Strzelczyk, *Struktura i właściwości odpadów komunalnych w gospodarstwach wiejskich w aspekcie możliwości ich przetwarzania i przepisów prawnych*, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie”, nr 36, Wydawnictwo ITP, Falenty 2013.

²⁷ M. Goleń, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi dla Polski w kontekście wyzwań gospodarki o obiegu zamkniętym*, (w:) *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce*, praca zbiorowa pod red. M. Golenia, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016/2017 (praca w trakcie procesu wydawniczego – dostęp do wersji roboczej materiału: https://www.facebook.com/marek.golen/posts/1124040777650809?notif_t=like¬if_id=1474356720640630),

Odpowiedzialność zbiorową za wyniki w segregacji w zabudowie wielorodzinnej wyeliminowano w gminie Nakło nad Notecią, gdzie wdrożono na skalę całej gminy sieć oPSZOKów wraz z obiektem centralnym, gdzie odpady z całej gminy (nie tylko z zabudowy wielorodzinnej) są przygotowywane do sprzedaży. System Nakielski został szczegółowo przebadany pod kątem kosztów i efektów, które są warte dokładniejszego przestudiowania, co nie jest możliwe w warunkach niniejszego opracowania²⁸.

W zakresie monitorowania strumienia odpadów komunalnych, na uwagę zasługuje system zastosowany przez miasto Kielce, który umożliwia m.in. ścisłą kontrolę masy w podziale na poszczególne frakcje odpadów, dzięki czemu nielegalne postępowanie z odpadami jest praktycznie niemożliwe. Dzięki ważeniu każdego odbieranego pojemnika, system umożliwia również zastosowanie reguły „płać za tyle, ile wyrzucisz” (ang: *pay as you throw*), która w obecnym systemie prawa regulującego zagadnienie nie jest przewidziana. Podobne rozwiązania techniczne są stosowane przez wiele innych miast, jednak w Kielcach zastosowano szczególnie skuteczny system integracji i przetwarzania pozyskiwanych danych²⁹. System ten ma wszelkie cechy rozwiązań typu *smart cities*. Do jego absolutnie szczytowej formy brakuje jedynie rozwiązań stosowanych w gminie Podkowa Leśna, gdzie gmina dysponuje narzędziem sms-owego powiadamiania właścicieli nieruchomości m.in. o konieczności wystawienia konkretnego pojemnika z odpadami zgodnie z harmonogramem odbioru odpadów³⁰.

Metody przemysłowego gospodarowania odpadami kuchennymi w Polsce są słabo znane i nieliczne gminy zbierają selektywnie tę frakcję odpadów. Nieliczne gminy stosujące ten standard segregacji dopiero rozwijają zakłady zagospodarowania odpadów kuchennych, borykając się jednocześnie z problemami technicznymi wynikającymi ze znacznego udziału zanieczyszczeń we frakcji odpadów kuchennych. Dlatego na uwagę zasługuje system szwedzki, gdzie rocznie wytwarza się ok. 1 mln ton odpadów żywnościowych, przeznaczonych do produkcji biometanu (co w dużej mierze uniezależnia gospodarkę szwedzką od importu gazu ziemnego), z czego ok. 70% pochodzi z gospodarstw domowych, a system selektywnej zbiórki tych odpadów wprowadzono już w ponad 60% gmin³¹. Polską specyfiką (wciąż dość powszechną) w zakresie gospodarowania odpadami kuchennymi (oraz zielonymi) jest ich zagospodarowanie przez właścicieli nieruchomości w zabudowie niskiej we własnym zakresie, szczególnie często występujące w warunkach rodzinnych gospodarstw rolnych. Dzięki tym metodom można zredukować koszty gospodarowania odpadami komunalnymi na wsi nawet o ponad 50%, co wynika przede wszystkim ze zmniejszenia liczby kursów pojazdów odbierających odpady oraz z redukcji kosztów zagospodarowania odpadów w regionalnych instalacjach przetwarzania odpadów komunalnych (dalej RIPOK)³².

Coraz więcej gmin w Polsce w lokalnym standardzie segregacji odpadów komunalnych stosuje separację odpadów paleniskowych. Podawanie konkretnych przykładów nie jest tu celowe, warto natomiast zwrócić uwagę na problem formalnoprawny. Brak specyficznego kodu odpadu dla odpadów paleniskowych z gospodarstw domowych wpędza gminy zbierające popiół selektywnie w konieczność jego składowania. Dlatego tego typu dobre praktyki się nie upowszechniają.

²⁸ Ibidem.

²⁹ E. Nartowska, *System monitoringu i kontroli odpadów komunalnych w gminach*, <http://portalkomunalny.pl/>

³⁰ <http://podkowalesna.pl/system-powiadamiania-sms/>

³¹ *Energia z odpadów – doświadczenia szwedzkie i realia polskie*, Wydawnictwo Naukowe PIMOT, Warszawa.

³² M. Goleń, *Koncepcja wdrożenia nowego modelu gospodarowania odpadami komunalnymi dla gmin peryferyjnych*, (w:) Z. Grzymała, G. Maśloch, M. Goleń., E. Górnicki, *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

W zakresie opłat warto wskazać na przykład gminy Puchaczów, gdzie wbrew głównemu nurtowi prawnemu zastosowano trzy stawki opłat. Odpady zbierane: nieselektywnie – 8 zł miesięcznie na mieszkańca, selektywnie bez kompostowania frakcji ulegającej biodegradacji, na własne potrzeby – 6 zł, selektywnie z kompostowaniem frakcji ulegającej biodegradacji, na własne potrzeby – 4 zł³³. Uchwała obowiązywała do 30 kwietnia 2015 r., kiedy to w wyniku rozstrzygnięć nadzorczych przy nowelizacji uchwały gmina została praktycznie zmuszona do rezygnacji z tego rozwiązania, mimo iż było korzystne pod względem motywowania ludności do generowania niższych kosztów systemu. Podobne rozwiązanie prawne z 2013 r. stosuje wciąż gmina Lubraniec³⁴, jednak ewentualna zmiana uchwały może przynieść podobne skutki jak w gminie Puchaczów, z powodu znowelizowania 28 listopada 2014 r. przepisu art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W odniesieniu do pozostałych postulatów z diagnozy – nie stwierdzono dobrych praktyk. Warto jednak poruszyć w tym miejscu temat z pogranicza gospodarki odpadami i gospodarki ściekowej. Z punktu widzenia wprowadzania gospodarki o obiegu zamkniętym niezwykle ważnym zagadnieniem staje się gospodarowanie osadami ściekowymi jako cennymi zasobami o wysokim potencjale wykorzystania w rolnictwie. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na kompostowanie osadów ściekowych prowadzone przez pilskie przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne GWDA sp. z o.o., produkujące nawozy organiczne stosowane w rolnictwie nie tylko z osadów wytwarzanych w Pile, ale również z wielu innych gmin regionu, w tym z całego Poznania³⁵.

3.3. Wnioski i rekomendacje

Rekomendowany model organizacji i finansowania gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce, wynikający z diagnozy problemów, uwarunkowań, dobrych praktyk i oceny funkcjonowania systemu, zaprezentowano w materiale znacznie przekraczającym możliwości niniejszego opracowania³⁶. Poniżej przedstawiono zatem jedynie listę rozwiązań wraz z zarysem przyczyn i celów rekomendacji, które jednakowoż zastosowane wybiórczo mogą nie przynieść pożądaných efektów, gdyż ich istotną cechą jest komplementarność i wzajemne oddziaływanie poprzez efekt synergii.

Podstawą rekomendacji jest wprowadzenie w gminach selektywnego zbierania u źródła bioodpadów i popiołu, które powinny być przetwarzane na produkty stosowane w gospodarce (bioodpady w energetyce i rolnictwie, popioły w budownictwie). Rozwiązania te pozwolą wyjść z drogich i nieefektywnych środowiskowo metod zagospodarowania odpadów zmieszanych, na rzecz recyklingu znacznej części masy odpadów komunalnych (ponad 65% masy ogólnej).

Wykonalność segregacji bioodpadów i popiołu zależy ściśle od wprowadzenia do systemu nowego pojęcia odpadów resztkowych, które będą wytwarzane przez właścicieli nieruchomości deklarujących segregację odpadów komunalnych, zamiast odpadów zmieszanych. Należy wprowadzić zakaz wytwarzania odpadów zmieszanych dla deklarujących segregację. W tym kontekście rozważa się często wprowadzenie całkowitego zakazu mieszania odpadów komunalnych dla gospodarstw domowych (czyli obowiązkowej segregacji). Nie jest to zasadne z powodów finansowych. Segregacja jest droga,

³³ Uchwała nr XXXII/190/13 Rady Gminy Puchaczów z dnia 12 kwietnia 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty, Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego 2013, poz. 2500.

³⁴ http://lubraniec.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=595

³⁵ <http://gwda.pl/pl/kompostownia>

³⁶ M. Goleń, *Model...* op. cit.

natomiast ludność nie akceptuje kosztów z nią związanych, a dzięki wyższym opłatom za odpady zmieszane, można skrótnie finansować nieakceptowalne koszty finansowe segregacji, co jest uzasadnione korzyściami środowiskowymi.

Definicja odpadów resztkowych powinna polegać na tzw. kryterium negatywnym, tzn. określeniu, czego nie można w ramach tej frakcji zbierać, bo zostało zastrzeżone dla frakcji selektywnie zbieranych. Uchybienia w segregacji stwierdzone podczas wyrywkowych, ale rygorystycznych kontroli, powinny być sankcjonowane przez podwyższanie opłat dla konkretnych gospodarstw domowych jak za odpady zmieszane (bodźce finansowe są najskuteczniejszym instrumentem polityki), to zaś łączy się z koniecznością odejścia od odpowiedzialności zbiorowej w zabudowie wielorodzinnej, co można osiągnąć jedynie poprzez budowę osiedlowej infrastruktury identyfikującej strumień odpadów od konkretnych gospodarstw domowych. Przykład Nakła nad Notecią pokazuje, że można to osiągnąć w przeciągu roku niewielkimi nakładami kapitałowymi i przy akceptowalnym poziomie kosztów bieżących, ale dostępne są też inne rozwiązania techniczne, jak na przykład inteligentne kontenery lub altany śmietnikowe, których spodziewana skuteczność w warunkach polskich może być jednak niewystarczająca. Przynajmniej w początkowym okresie budowania dyscypliny segregacji potrzebni są pracownicy dokonujący przynajmniej wyrywkowej weryfikacji czystości przekazywanych frakcji.

Ułatwieniem dla gmin w odchodzeniu od odpowiedzialności zbiorowej za efekt segregacji odpadów w budownictwie wielorodzinnym może być wprowadzenie fakultatywnych przepisów o definiowaniu właściciela nieruchomości jako poszczególnych lokali. Obecnie są to obligatoryjnie całe budynki, wspólnoty, czy nawet spółdzielnie mieszkaniowe, gdzie obowiązkowa segregacja odpadów, które będą nadawały się do recyklingu, jest praktycznie niemożliwa – zawsze znajdują się „czarne owce”, które zniszczą wysiłek większości.

W niskiej zabudowie (zwłaszcza w warunkach wiejskich) należy silnie promować kompostowanie przydomowe jako metodę tanią i ekologiczną. Wprowadzenie nowych przepisów ułatwiających gminom stosowanie niższej stawki opłaty za kompostowanie przydomowe (wzorem gminy Puchaczów czy Lubraniec) przyczyni się do spadku kosztów systemu (a tym samym opłat) oraz do wzrostu recyklingu.

Na zasadzie zorganizowanych grup sprzedażowych, gminy powinny wypracowywać z recyklerami standardy wytwarzania poszczególnych frakcji odpadów do produkcji recyklatów (surowców wtórnych). Dzięki grupom sprzedażowym uzyskają w ten sposób nie tylko stabilniejszy i większy strumień swoich produktów, ale także osiągną lepszą pozycję negocjacyjną, co razem wzięte powinno przełożyć się na wyższe przychody ze sprzedaży (przy jednoczesnym obniżeniu kosztów przez recyklerów), a tym samym zredukować opłaty dla właścicieli nieruchomości. Występując pojedynczo małe gminy z wąłymi strumieniami odpadów o wahającej się jakości nie są dla recyklerów parterami biznesowymi i w tym należy upatrywać problemów ze zbytem produktów przetwarzania odpadów komunalnych do recyklingu. Pomocne tu może być rozproszenie strumienia odpadów segregowanych na mniejsze instalacje gminne lub międzygminne (skala obsługi od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców), które mogłyby być rozwiniętą koncepcją PSZOKów, tzn. zajmować się nie tylko zbieraniem problemowych frakcji odpadów komunalnych, ale także przygotowywać do sprzedaży odpady surowcowe selektywnie zebrane w niskiej zabudowie w tzw. systemie workowym, poprzez ich rozdzielanie i pakowanie na frakcje handlowe. Niezbędnym jest zdecydowane wzmocnienie finansowania tego typu infrastruktury za pomocą dotacji lub preferencyjnych (w tym w dużym stopniu umarzalnych) pożyczek z funduszy ekologicznych, z jednoczesnym znacznym odejściem lub wręcz zakazem dofinansowywania ze środków publicznych budowy nowej infrastruktury dedykowanej odpadom zmieszanim.

Wypracowany w Polsce model gospodarowania odpadami zmieszany przez instalacje MBP generuje znaczny strumień odpadów RDF i preRDF (ang: *Refuse Derived Fuel*), które zgodnie z obowiązującym prawem powinny być unieszkodliwione termicznie. Zatem infrastruktura termicznego unieszkodliwiania odpadów powinna być w miarę możliwości technicznych przystosowana do spalania tego paliwa i nie konkurować z RIPOKami o odpady zmieszane, które w strategicznej perspektywie powinny być zastępowane przez wspomniane wyżej odpady resztkowe. Obecne problemy nowo powstałych spalarni z pozyskaniem strumienia do spalania powinny być sygnałem ostrzegawczym w zakresie rozwoju programu spalarniowego. W kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym, spalanie odpadów w ogóle się nie mieści w jej założeniach, dlatego rozwój spalarni w Polsce z użyciem środków publicznych powinien być całkowicie wstrzymany.

Rekomenduje się też wprowadzenie instrumentu finansowego ograniczającego motywację ekonomiczną przedsiębiorców do niekontrolowanego pozbywania się odpadów komunalnych w magazynach (pożary, wywożenie na nielegalne składowiska). Magazynowanie odpadów powinno być objęte depozytem finansowym, składanym w funduszu ekologicznym (np. we właściwym terytorialnie WFO-ŚiGW). W przypadku stwierdzenia przez instytucje nadzoru ubytku masy w magazynie, depozyt powinien przepadać na rzecz funduszu, a w przypadku legalnego unieszkodliwienia powinien wracać do przedsiębiorcy. W przypadku pożarów do rozważenia pozostaje dodatkowy instrument opłaty za korzystanie ze środowiska, uzależnionej od ilości spalanej masy szacowanej przez PSP lub inne instytucje. Tego typu postulaty wymagają kompleksowej bazy danych o masie odpadów, należy więc jak najszybciej wdrożyć postulowaną od wielu lat bazę danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), co wreszcie pozwoli na silną kontrolę strumienia wytwarzanego i zagospodarowywanego i urealni statystyki³⁷.

Budując prawny i instytucjonalny system kontroli należy przestrzegać trzech podstawowych zasad:

1. Kontrolujący nie może mieć wspólnego interesu z kontrolowanym – należy zapewniać niezależność instytucji.
2. Kontrola powinna skupiać się na efektach działania a nie na metodach postępowania.
3. Oddziaływanie przez bodźce ekonomiczne (dotacje, zniżki opłat) jest znacznie skuteczniejsze niż formułowanie prostych zakazów i nakazów.

Analizując problem obszarów zagrożonych marginalizacją i średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, warto w omawianej dziedzinie zwrócić uwagę na mechanizm ekonomiczny systemu, wynikający z koncentracji przetwarzania strumieni odpadów komunalnych w wielkich i dużych ośrodkach miejskich, które są zdolne kapitałowo, organizacyjnie i logistycznie do tworzenia dużych zakładów przetwarzania odpadów zmieszanych. W sferze oficjalnej skutkiem tego mechanizmu jest drenaż środków finansowych z prowincji na rzecz ośrodków przetwarzania odpadów poprzez tzw. opłatę na bramie zakładu za każdą przyjętą do przetwarzania tonę. Pojawiają się w tym kontekście nawet koncepcje dotowania kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi i innych źródeł niż tzw. opłata śmieciowa³⁸. Główną przyczyną jest najprawdopodobniej niska społeczna akceptowalność tych kosztów i chęć uniknięcia kosztów politycznych przez władze lokalne, które muszą podnosić opłaty, by zbilansować system.

³⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. 2013, poz. 21, dział VI.

³⁸ http://odpady.net.pl/wp-content/uploads/2016/11/petycja_z_21_wrzesnia_publ.pdf

Najbardziej absurdalnym pod względem ekonomicznym jest zmuszanie obszarów peryferyjnych do kosztownego przetwarzania selektywnie zbieranych odpadów zielonych w RIPOK-ach oddalonych bardzo często o kilkadziesiąt kilometrów od źródła wytwarzania tych odpadów. Należy znowelizować przepisy w taki sposób, żeby odpady zielone nie były objęte obowiązkiem zagospodarowania w RIPOK-ach (podobnie, jak to jest obecnie z innymi odpadami selektywnie zbieranymi, w tym z odpadami kuchennymi).

Najprostszą do zastosowania rekomendacją w ramach obowiązującego prawa są rozwiązania stosowane w Pile. Kompostowanie osadów ściekowych w celu uzyskiwania nawozów organicznych powinno stać się tanią i prostą regułą gospodarowania tym odpadem.

4. OCHRONA POWIETRZA ATMOSFERYCZNEGO

4.1. Diagnoza

Zanieczyszczenie powietrza w sposób istotny wpływa na zdrowie ludzi, powodując wiele dolegliwości, m.in. układu oddechowego, nerwowego i krwionośnego. Największy wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi i zwierząt obserwuje się w rejonach przemysłowych i zurbanizowanych. Zanieczyszczone powietrze ma także negatywny wpływ na kondycję środowiska przyrodniczego oraz niszczenie materiałów.

Stan powietrza atmosferycznego obrazują dane zebrane w *Informacji o wynikach kontroli „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”* Najwyższej Izby Kontroli z 2014 r.

Pomiary dotyczące stanu jakości powietrza wykonuje się, oznaczając wskaźniki m.in. ditlenku siarki, tlenu węgla, ozonu, ditlenku azotu, benzo(a)pirenu oraz pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5. Według NIK, w Polsce największy problem stanowią zbyt wysokie stężenia benzo(a)piranu, ponieważ ponadnormatywne wysokości B(a)P w powietrzu w latach 2011-2013 zarejestrowano w 91% stref ocen powietrza. Pył zawieszony stanowi również poważne zagrożenie, jednak procent stref, w których przekroczone zostały normy spada – w 2013 r. wynosił 76%. Spadek wartości procentowej dla PM10 nie jest równoważny wraz ze spadkiem PM2,5, a wręcz wartość dla pyłu o średnicy do 2,5 µm wzrasta. Dane dotyczące przekroczeń w strefach pomiaru przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Odsetek stref w kraju, w których przekroczone zostały normy dla SO₂, NO₂, CO, O₃, pyłu zawieszonego PM2,5 i PM10 oraz benzo(a)pirenu¹

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Liczba stref	362	362	170	170	170	46	46	46	46	
Odsetek stref, w których przekroczone zostały normy jakości powietrza	% (SO ₂)	0%	4%	1%	0%	0%	2%	0%	7%	0%
	% (NO ₂)	1%	1%	2%	1%	1%	7%	11%	13%	9%
	% (CO)	0%	0%	0%	0%	1%	2%	2%	0%	0%
	% (O ₃)	7%	24%	39%	36%	21%	11%	7%	13%	13%
	% (PM _{2,5})	-	-	-	-	-	35%	46%	48%	52%
	% (PM ₁₀)	22%	27%	35%	38%	46%	91%	91%	83%	76%
	% (B(a)P)	-	-	42%	45%	43%	83%	91%	91%	91%

Liczba stref, w których dokonuje się pomiarów jakości powietrza, zmieniała się w latach 2005-2013. Od 2010 r. wynosi ona 46, dlatego też, aby zachować skalę porównania, należy zestawiać ze sobą wyniki dla lat, w których liczba stref była taka sama.

Wysokość przekroczeń związana jest z położeniem geograficznym punktów pomiarowych. Strefa nadmorska charakteryzuje się najniższymi wartościami zanieczyszczeń w stosunku do południowych stref kraju. Przykładem tego są stężenia notowane w granicach aglomeracji trójmiejskiej oraz wrocławskiej. Aglomeracja trójmiejska charakteryzuje się niższymi wartościami przekroczeń oraz mniejszą ilością dni z przekroczeniami dobowych stężeń m. in. PM10. W przypadku B(a)P, w latach 2010-2013 wszystkie z badanych aglomeracji oraz stref charakteryzowały się przekroczonymi normami. Jedynie w 2010 r. w aglomeracji warszawskiej poziom tego zanieczyszczenia równał się przyjętej normie.

Fakt ten spowodowany jest głównie emisją niską oraz lokalnie warunkami meteorologicznymi. Od roku 2000 do 2013 znacznie spadła emisja gazów cieplarnianych: metanu o 14%, podtlenku azotu o 9%, natomiast w przypadku CO₂ nastąpił wzrost o 1%. W emisji CO₂ największy udział miało spalanie paliw, tj. 92%.

W 2012 r. Polska należała do krajów UE, które charakteryzowały się największymi nadwyżkami redukcji emisji gazów cieplarnianych w stosunku do celu na lata 2008–2012. Nadwyżka ta wynosiła dla Polski 23%. Fakt ten spowodowany jest m. in. wspieraniem wykorzystywania odnawialnych źródeł energii³⁹.

Polska została zobowiązana do systematycznej redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza przez Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Porozumienie Paryskie oraz przede wszystkim pakiet energetyczno-klimatyczny. Należy podkreślić, że poprawa ogólnego stanu oraz potencjału środowiskowego realizowana może być jedynie przez wdrażanie działań i programów długoterminowych⁴⁰.

4.2. Dobre praktyki i propozycje rekomendacji

Głównym problemem związanym z zanieczyszczeniami powietrza atmosferycznego jest emisja niska. Dalsze kroki, podejmowane w celu redukcji wprowadzania substancji szkodliwych dla człowieka, powinny skupiać się głównie na eliminacji jej źródeł i zmniejszaniu jej oddziaływania. Redukcja emisji z sektorów non-EU ETS wspomagać będzie osiągnięcie zobowiązań wobec krajów członkowskich oraz wspólnoty międzynarodowej.

Problem zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego jest związany z brakiem świadomości społeczeństwa o źródłach i skutkach jego występowania. Zatem nieodzownym elementem w walce z niską emisją jest edukacja ekologiczna społeczeństwa. Zarówno gminy wiejskie, jak i miejskie zwracają szczególną uwagę na konieczność przeprowadzania akcji szkoleniowych, dotyczących szkodliwości niskiej emisji. Gmina Piaseczno (woj. mazowieckie) skupia się na edukacji ekologicznej na każdym szczeblu nauki – przedszkolnej i szkolnej, oraz organizuje cykliczne spotkania z mieszkańcami. W gminie Dobre Miasto (woj. warmińsko-mazurskie) odbył się happening „Stop niskiej emisji”, a w szkołach organizowano konkursy wiedzy oraz konkursy plastyczne, poruszające ten problem. Świadomość ekologiczna społeczeństwa pozostawia wiele do życzenia również w większych miastach. W ramach edukacji mieszkańców, w Bydgoszczy (woj. kujawsko-pomorskie) przeprowadzono kampanię „Policzmy się

³⁹ NIK 2014, *Informacje o wynikach kontroli. Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*.

⁴⁰ *Ochrona Środowiska w 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

z niską emisją”, która miała na celu **uzmysłowić przedstawicielom społeczności lokalnej** realne **skutki niskiej emisji** i wskazać drogę do jej ograniczenia. Mieszkańcy udzielali ankietantom informacji dotyczących rodzaju surowców grzewczych oraz rodzaju i jakości używanych urządzeń grzewczych, co umożliwiło stworzenie bazy danych o wielkości emisji i zdiagnozowanie problemu. W Bielsku-Białej (woj. śląskie) władze miasta wskazują, że najbardziej efektywne w likwidacji niskiej emisji są szerokie działania promocyjno-edukacyjne. Przykładem może być coroczny Beskidzki Festiwal Dobrej Energii, gdzie poruszana jest tematyka związana z używaniem energii i ochroną środowiska.

W trosce o poprawę jakości powietrza, w ramach dobrych praktyk, władze niektórych gmin oferują mieszkańcom podjęcie współpracy i wsparcie finansowe w postaci m.in. programów dofinansowań typu KAWKA. Programy takie umożliwiają pozyskanie dotacji na wymianę źródeł ciepła i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, co w bezpośredni sposób obniża poziom emisji szkodliwych substancji. Modernizacje te wiążą się z przeprowadzeniem szeregu zróżnicowanych działań, tj. wymianą ogrzewania węglowego na bardziej ekologiczne, likwidacją pieców kaflowych, przyłączaniem domów do sieci ciepłowniczej, przeprowadzaniem kompleksowych termomodernizacji, zarówno obiektów użyteczności publicznej, jak i budynków komunalnych, instalowaniem kolektorów słonecznych oraz paneli fotowoltaicznych. Opisywana już gmina Dobre Miasto, chcąc poprawić jakość powietrza, postawiła na termomodernizację. Z kolei w Szczecinie (woj. zachodniopomorskie) w ramach walki z niską emisją zlikwidowano 1 300 pieców kaflowych i poddano kompleksowej termomodernizacji 49 budynków. Nie wszystkie dostępne środki dofinansowań są jednak wykorzystywane, co może wynikać z niedostatecznych zasobów ludzkich – **braku kadr zdolnych opracować wnioski o dofinansowanie projektów**. W związku z tym konieczne wydaje się wsparcie na szczeblu gminnym przy opracowywaniu instrumentów pozwalających na efektywne wykorzystanie możliwości **dotacji z UE** na wymianę systemów grzewczych oraz termomodernizację budynków mieszkalnych.

Nie bez znaczenia jest wpływ azbestu na stan powietrza, który wciąż znajduje się na wielu pokryciach dachowych. Na uwagę zasługuje działanie zastosowane przez gminę Sulechów (woj. lubuskie), obejmujące pomoc finansową dla mieszkańców na likwidację pokryć dachowych zawierających azbest.

Występowanie niskiej emisji w dużej mierze związane jest z intensywnym ruchem kołowym. By temu przeciwdziałać, coraz częściej organizowane są akcje wspierające działania ograniczające emisję z transportu kołowego i jednocześnie promujące i rozwijające ruch rowerowy, a także zachęcające do korzystania z publicznych środków transportu. Warte uwagi są także działania władz wielu miast w celu pozyskiwania dofinansowań na zakup nowych, ekologicznych autobusów, usprawniających cały system komunikacyjny. Prym w ekologicznej komunikacji wieździe Lublin: zakupiono 70 nowych trolejbusów miejskich (najlepsze Zielone Zamówienie Publiczne w Polsce), co bezpośrednio przełożyło się na obniżenie stężenia szkodliwych substancji w powietrzu.

W ochronie powietrza atmosferycznego pomoc niosą również nowoczesne technologie obecne na rynku. W zakresie monitoringu na uwagę zasługuje pomysł bydgoskiej firmy, dotyczący przystosowania drona do badania jakości powietrza w dowolnym miejscu. W tym projekcie dron funkcjonuje jako platforma pozwalająca na wznoszenie w powietrze potrzebnej aparatury, która została zaprojektowana w całości przez zespół naukowców GIG. Prototyp ten został przystosowany do poboru próbek i analizowania otaczającego powietrza do wysokości 150 metrów nad poziomem terenu. Urządzenie to okazuje się niezwykle przydatne w przypadku miejsc trudnodostępnych, eliminując przy tym do minimum ryzyko związane z ekspozycją operatora na czynniki potencjalnie niebezpieczne. Dron nie

tylko ma możliwość badania aktualnego poziomu stężeń zanieczyszczeń powietrza szkodliwych dla zdrowia ludzi, ale również zbiera informacje odnośnie materiałów zabronionych, stosowanych do celów grzewczych w gospodarstwach. Fakt ten umożliwia opracowanie obostrzeń prawnych związanych z wymaganiami jakościowymi paliw stałych oraz standaryzacją urządzeń grzewczych takie paliwa wykorzystujących. Perspektywicznie, dzięki wykorzystaniu dronów, możliwe będzie stworzenie mapy emisji, pozwalającej na szybsze reagowanie na wzrost stężeń substancji szkodliwych i lepsze kontrolowanie stanu powietrza atmosferycznego.

W zakresie stosowania nowoczesnych materiałów budowlanych do budowy chodników, ekranów akustycznych, tuneli, budynków – na uwagę zasługują działania podjęte przez władze miasta Nowa Sól (woj. lubuskie). Do budowy ścieżek rowerowych i chodników zastosowano ekologiczny cement (zawierający dwutlenek tytanu), który ze spalin samochodowych pochłania szkodliwe tlenki azotu oraz ulega samooczyszczaniu się ze związków organicznych.

Na terenach silnie zurbanizowanych, w wyniku niekontrolowanego rozrostu zabudowy, systemy zieleni skurczyły się, a nawet miejscowo zanikły. Tymczasem, dzięki takim systemom zachodzi wymiana gazowa w środowisku atmosferycznym – biorą one udział w regulowaniu zawartości tlenu i dwutlenku węgla. Z tego względu w walce z niską emisją istotnym elementem jest powiększanie w miastach powierzchni biologicznie czynnych. Innowacyjne rozwiązanie zastosowano w Katowicach (woj. śląskie), w obrębie rynku wprowadzając pionowe ogrody. Wertykalne ogrody nie tylko wpływają na poprawę jakości powietrza, ale także są doskonałymi zaporami hałasu, a nadto posiadają istotne walory estetyczne.

Bibliografia

Goleń M., Maśloch G., Wareżak T., Ziółkowski M., *Ekonomika gospodarki ściekowej na wsi*. Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011

Goleń M., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi dla Polski w kontekście wyzwań gospodarki o obiegu zamkniętym*, (w:) *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce*, praca zbiorowa pod red. M. Golenia, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016/2017

Goleń M., *Koncepcja wdrożenia nowego modelu gospodarowania odpadami komunalnymi dla gmin peryferyjnych*, (w:) Z. Grzymała, G. Maśloch, M. Goleń., E. Górnicki, *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013

Goleń M., Wareżak T., *Podstawy prawne i finansowane budowy oczyszczalni przydomowych*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2012

Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska w 2014*, Warszawa 2015

Krzywicka A., *Informacja o wynikach kontroli „Działania ograno gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej*, XIV Konferencja „Gospodarka wodno-ściekowa na terenach nie-zurbanizowanych”, Kielce 2016

Milcarz H., *Inwestycje wodociągów kieleckich na nisko zurbanizowanym terenie gmin Masłów i Zagnańsk*, XIV Konferencja „Gospodarka wodno-ściekowa na terenach niezurbanizowanych”, Kielce 2016

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Informacja na temat projektowanych rozwiązań dotyczących problematyki wodociągowo-kanalizacyjnej*, Warszawa 2015

Ministerstwo Środowiska, Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, projekt z dnia 19 lipca 2010 r., Warszawa 2010, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_01/648f872f71afa7a6f9da3b891f73a582.pdf

Miłaszewski R., *Ekonomika ochrony wód powierzchniowych*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003

Nartowska E., *System monitoringu i kontroli odpadów komunalnych w gminach*, <http://portalkomunalny.pl/>

NIK, *Informacje o wynikach kontroli. Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, 2014

NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy*, Warszawa 2016

Salamon J., *Wpływ infrastruktury technicznej na rozwój otoczenia społecznego obszarów wiejskich. Infrastruktura i ekologia obszarów wiejskich*, PAN, Kraków 2006

Strzelczyk M., *Struktura i właściwości odpadów komunalnych w gospodarstwach wiejskich w aspekcie możliwości ich przetwarzania i przepisów prawnych*, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie”, nr 36, Wydawnictwo ITP, Falenty 2013

Warężak T., *Zarządzanie gospodarką wodno-ściekową w gminie*, XIV Konferencja „Gospodarka wodno-ściekowa na terenach niezurbanizowanych”, Kielce 2016

Warężak T., *Partnerstwo publiczno-prawne w zakresie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków*, Wrocław 2012

Wydawnictwo Naukowe PIMOT, *Energia z odpadów – doświadczenia szwedzkie i realia polskie*, Warszawa



Bartosz Mazur – doktor nauk ekonomicznych, absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, specjalizuje się w zagadnieniach organizacji i integracji publicznego transportu zbiorowego oraz systemów taryfowo-biletowych; praktyk, pracował w administracji rządowej i samorządowej, a także w sektorze transportu publicznego, obecnie jest doradcą Prezydenta Miasta Rybnik ds. transportu zintegrowanego; autor i współautor kilkudziesięciu opracowań naukowych oraz licznych dokumentów wdrożeniowych.

*Bartosz Mazur*¹

Transport publiczny – diagnoza perspektyw rozwoju samorządowych usług publicznych

Wprowadzenie

Transport publiczny jest elementem systemu transportowego obejmującym zbiorowe formy przemieszczania się różnymi środkami transportu. Z punktu widzenia niniejszego opracowania, kładącego nacisk na spojrzenie z poziomu gminy i powiatu, kluczowe znaczenie ma komunikacja miejska i przewozy autobusowe. Te elementy determinują spójność wewnętrzną obszaru podległego danemu organowi administracji. Dla odmiany, zewnętrzna dostępność danego obszaru jest wynikiem występowania powiązań zewnętrznych, zależnych zasadniczo od władz wyższego szczebla: województwa lub ministra właściwego ds. transportu.

Dominującym podejściem diagnostycznym jest akcentowanie powiązań zewnętrznych – a przejawem tego – definiowanie obszarów peryferyjnych właśnie w oparciu o ich transportową dostępność z wnętrza². Przy takim założeniu diagnostycznym większy nacisk kładziony jest następnie na tworzenie powiązań „wyższego szczebla”, a nie na wspieranie władz lokalnych w podejmowanych próbach poprawy systemów funkcjonujących niejako najbliżej obywatela.

W niniejszym opracowaniu zachowano równowagę pomiędzy wewnętrzną spójnością a zewnętrzną dostępnością – obok opisu zjawisk dotyczących bezpośrednio samorządów lokalnych oraz powiatowych i pozostających w ich kompetencjach, wskazano także zagadnienia związane z organizacją przewozów wyższych szczebli i znaczeniu tych przewozów dla gmin i powiatów.

1. Sposoby realizacji zadań

Sposoby realizacji usług transportu publicznego można klasyfikować, biorąc pod uwagę różne kryteria, zgodnie z którymi można wyróżnić:

- Pod względem regularności:
 - przewozy regularne
 - przewozy nieregularne
- Pod względem rodzaju wykorzystywanej infrastruktury:
 - wykorzystujące infrastrukturę własną (tramwaje, metro, niektóre koleje)
 - wykorzystujące infrastrukturę o charakterze publicznym (autobusy, niektóre koleje)

¹ Treść opracowania stanowi wyraz osobistych poglądów autora i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem instytucji, w której jest zatrudniony.

² *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt*, dokument opublikowany w witrynie internetowej Ministerstwa Rozwoju, URL: <http://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/nowa-wizja-rozwoju-polski/>

- wykorzystujące oba rodzaje infrastruktury (trolejbusy, niektóre koleje)
- Pod względem stopnia urynkowienia wykonywania usług:
 - systemy transportowe organizowane w formule *in-house*
 - systemy transportowe organizowane z wykorzystaniem kontraktowania zewnętrznego
 - systemy transportowe o charakterze mieszanym
- Pod względem sposobu alokacji przychodów biletowych:
 - model brutto
 - model netto
- Pod względem współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego:
 - samodzielne
 - realizowane we współpracy
- Pod względem zasięgu sieci transportowej:
 - nieobejmujące linii wybiegających poza obszar danego organizatora
 - obejmujące linie wybiegające poza obszar danego organizatora

Dla celów niniejszego opracowania najważniejsze znaczenie ma kwestia kontraktowania oraz współpracy międzysamorządowej i zasięgu sieci. Następuje stopniowy rozwój stosunków rynkowych w transporcie publicznym – w miejsce prostych umów coraz częściej stosuje się klucze aktualizujące stawki w zależności od cen paliwa i/lub innych czynników, a także umowy zawierają zachęty jakościowe wobec operatorów. Powszechne rozliczanie w komunikacji ponadlokalnej (powiat i region) w formule netto stanowi utrudnienie w integracji z przewozami miejskimi, które w dużych miastach funkcjonują w oparciu o model brutto.

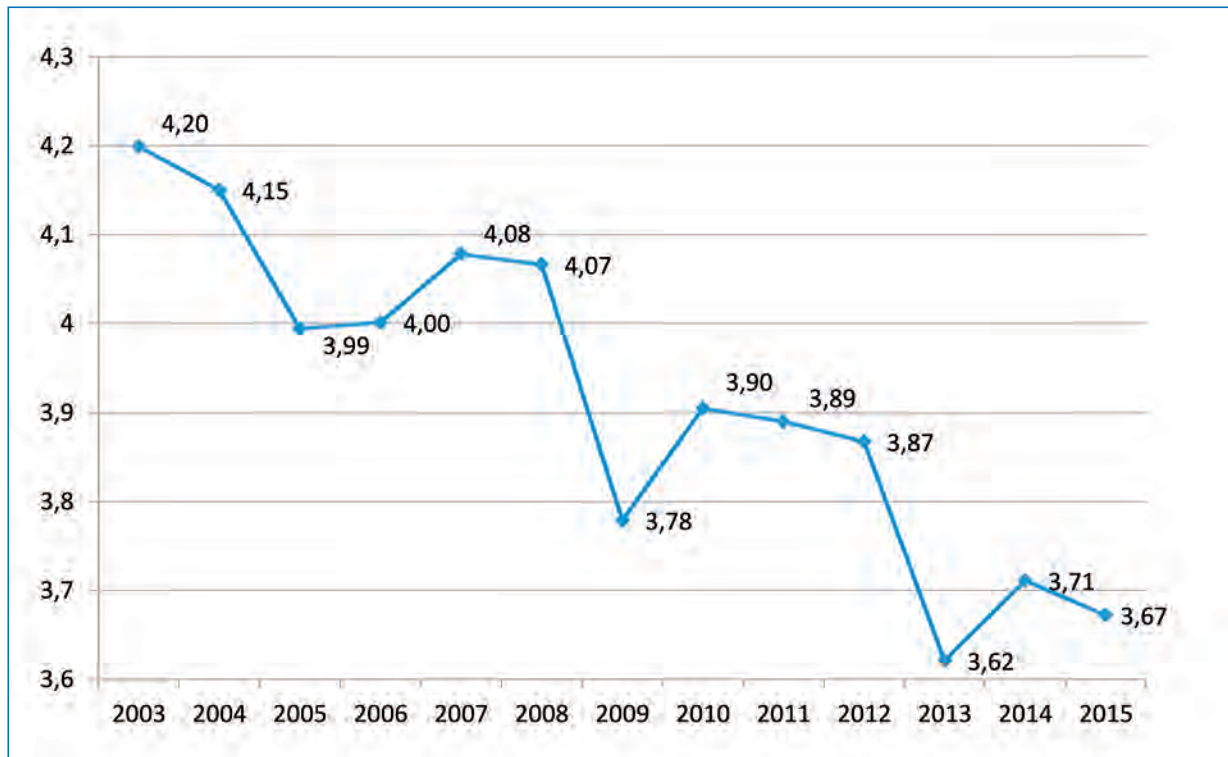
Współpraca między samorządami przyjmuje formę porozumienia lub związku. Porozumienie ma charakter instrumentalny, a związek – instytucjonalny. Porozumienia są typowe dla obszarów monocentrycznych, z ośrodkiem dominującym, a związki – dla obszarów policentrycznych, bez wyraźnego centrum. Od bieżącego roku istnieje możliwość powoływania związków gmin i powiatów, pierwszy taki związek funkcjonuje w Strzelcach Opolskich. Ważnym aspektem funkcjonowania współpracy między JST jest rozliczanie wpływów, wydatków i wyniku finansowego organizowanego wspólnie transportu na poszczególne współdziałające JST³. Zasadne jest, aby system rozliczeń był proporcjonalny do wyników finansowych, możliwości finansowych (np. mierzonych mocą podatkową), znaczenia transportu dla danej JST, a także do udziału danej JST w podejmowaniu decyzji i ponoszeniu ryzyka.

2. Diagnoza efektów

Pomimo coraz intensywniejszego promowania i wspierania transportu publicznego na różnych szczeblach władzy publicznej jego znaczenie notuje tendencję spadkową. Podstawowym przejawem malejącego znaczenia transportu publicznego w skali kraju jest postępujący spadek liczby przewożonych pasażerów (zob. rys. 1).

³ System dopłat do publicznego transportu zbiorowego w komunikacyjnych związkach komunalnych w Polsce, praca zbiorowa pod red. R. Janeckiego i W. Starowicza, SITK o/Kraków, Kraków 2009.

Rycina 1. Wielkość przewozów komunikacją miejską w Polsce (w mld pasażerów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie opracowań GUS: *Transport – wyniki działalności 2004-2015*

Zwierciadłem powyższego trendu jest postępująca dominacja motoryzacji indywidualnej. Jej przejawem jest przede wszystkim sukcesywny wzrost liczby samochodów osobowych przypadających na 1000 mieszkańców, obecny we wszystkich regionach, ale także w dużych miastach, pozornie najbardziej zakorkowanych i inwestujących najwięcej w transport publiczny (por. tabl. 1 i 2).

Tabela 1. Wskaźnik liczby samochodów osobowych na 1000 mieszkańców w rozbiciu regionalnym

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska	382,7	421,6	432,2	447,4	470,3	486,4	503,7	519,9	539,2
Dolnośląskie	381,2	419,7	433,7	448,9	476,3	495,3	515,5	533,9	554,5
Kuj-Pom	355,2	410,4	426,8	441,1	461,4	477,6	495,0	510,3	528,9
Lubelskie	347,2	382,8	398,2	415,7	438,9	456,3	475,3	493,5	514,4
Lubuskie	402,4	436,7	443,4	459,0	487,0	506,6	528,1	547,1	567,5
Łódzkie	373,2	412,1	428,6	448,4	474,0	489,7	507,7	524,7	544,7
Małopolskie	376,2	407,6	418,5	431,3	450,4	466,4	480,8	493,8	511,7
Mazowieckie	440,4	484,0	483,5	497,3	518,0	535,5	552,8	570,3	592,7
Opolskie	414,2	448,5	458,6	485,0	512,4	531,1	549,7	564,5	583,8
Podkarpackie	343,1	372,0	381,0	395,3	417,4	431,0	446,1	461,9	481,6
Podlaskie	340,2	365,9	377,3	390,0	409,5	421,2	433,9	447,3	463,9
Pomorskie	385,8	424,0	433,8	444,4	467,0	483,5	501,3	518,6	536,4
Śląskie	374,0	408,8	420,2	440,5	463,6	478,1	494,4	508,1	524,7
Świętokrzys.	353,6	394,7	405,1	420,8	440,7	454,2	469,0	482,7	500,6
Warm-Maz	332,6	370,2	386,0	397,8	418,4	433,5	449,9	466,1	483,2
Wielkopolskie	437,9	484,3	492,8	506,4	530,8	546,2	564,0	580,8	599,9
Zachodniop.	337,2	383,8	401,0	412,2	437,6	454,0	472,3	490,4	510,6

Zródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 2. Wskaźnik liczby samochodów osobowych na 100 mieszkańców w miastach pow. 300 000 mieszkańców

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Warszawa	535,5	547,9	564,8	580,0	598,0	619,7	648,5
Kraków	463,2	466,6	485,6	503,2	521,2	534,1	557,2
Łódź	389,0	408,0	433,6	447,8	466,2	483,2	502,0
Wrocław	487,4	498,0	524,8	540,5	558,2	575,4	600,6
Poznań	514,8	513,7	538,2	554,3	578,1	600,6	625,0
Gdańsk	470,9	475,4	496,5	508,6	523,5	542,9	552,0
Szczecin	398,1	399,9	420,8	433,9	448,8	465,9	486,7
Bydgoszcz	462,5	462,1	473,1	486,1	499,6	510,7	529,0
Lublin	378,7	387,2	409,7	425,0	446,9	463,4	483,1

Zródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Powyższe dane jednoznacznie obrazują, że mimo wielu wysiłków podejmowanych na różnych szczeblach, transport publiczny staje oddaje pole motoryzacji indywidualnej. Trudno jednak mówić o nieskuteczności takich instrumentów, jak na przykład dostępność wsparcia dla transportu publicznego w ramach regionalnych programów operacyjnych, bowiem dla oceny rzeczywistego wpływu podejmowanych interwencji konieczne byłoby zweryfikowanie, czy wówczas spadek nie byłby jeszcze głębszy.

Obraz niskiego potencjału rozwojowego transportu publicznego jest także widoczny przez pryzmat jego prywatyzacji. Niewielka skala inwestycji zagranicznych, obejmująca w zasadzie kilka podmiotów

i kilkanaście lokalizacji⁴ (w tym dwie w zakresie komunikacji miejskiej oraz jedną w zakresie przewozów kolejowych) dowodzi, że jest to sektor gospodarki o niskim zainteresowaniu kapitału.

Wśród podstawowych przyczyn obecnego stanu transportu publicznego należy wskazać na następujące czynniki:

Emocjonalne podejście do motoryzacji⁵ – ciągle obecne w polskim społeczeństwie traktowanie samochodu jako wyznacznika prestiżu i statusu społecznego, zaś korzystanie z transportu publicznego jest w wielu kręgach wręcz stygmatyzowane.

Rozwój sieci drogowej – należy zauważyć, że w ostatnich latach najbardziej dynamiczny wzrost długości dróg dotyczył dróg gminnych, zatem – miejscowego znaczenia⁶.

Postępującą suburbanizacją⁷ – oznaczająca zwiększenie zależności od samochodu, wydłużenie średniej podróży, rozproszenie generacji ruchu pogarszające efektywność przewozów zbiorowych; trzeba w tym miejscu wskazać, że idea domów poza miastem funkcjonuje już od wielu lat, a współcześnie obszary te generują nowy ruch, który nie występował w fazie zasiedlania obszarów, np. licealiści czy studenci, którzy we wczesnym dzieciństwie przenieśli się z rodzicami z centrum miast na ich obrzeża.

Większą „pracochłonność” zarządzania transportem publicznym – praktyka polityczna szczebla lokalnego każe koncentrować się na drogach jako na łatwiejszym zadaniu, nie wymagającym (jak ma to miejsce w przypadku transportu publicznego) zaangażowania na etapie bieżącej eksploatacji systemu transportowego⁸, lecz ograniczonym w dużej mierze do inwestowania i „przecinania wstęg”.

Mając na uwadze cel i charakter niniejszego opracowania, można wyróżnić kilka typów obszarów, niekoniecznie skorelowanych z delimitacjami przeprowadzonymi na potrzeby , tj.:

Duże aglomeracje miejskie – notuje się wzrost przewozów komunikacją miejską, władze miast podejmują liczne działania na rzecz rozwoju transportu publicznego (niekiedy przeskalowane lub źle ukierunkowane), poprawa sytuacji demograficznej, silneciążenia z najbliższej okolicy, w różnym stopniu kanalizowane, problem nadpopytu w godzinach szczytowych, rodząca się „miejskość” (nowi mieszkańcy) i moda na nieposiadanie samochodu, wooneyfy, działania dobrosąsiedzkie, problematyka integracji z koleją.

Średnie ośrodki – występuje szereg ciężarów wewnętrznych do zakładów przemysłowych, szkół, administracji, szpitali, równocześnie na tyle duże, że transport pieszy nie stanowi alternatywy, pogarszająca się demografia, powolny, acz systematyczny spadek przewozów komunikacją miejską na rzecz samochodów, coraz łatwiejsza dostępność samochodów jako wyraz poprawiającej się infrastruktury drogowej, coraz większa presja na użytkowanie samochodów w związku z postępującą suburbanizacją.

⁴ Z. Taylor, A. Ciechański, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w polskim transporcie*, IGiPZ PAN, Warszawa 2013, s. 73-84.

⁵ B. Molecki (red.), *Rola samorządu w kształtowaniu transportu regionalnego w Polsce i w Europie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2010.

⁶ B. Jakubowski, B. Mazur, J. Rychlewski, *Odkorkować Polskę. Propozycja zrównoważonego systemu poboru opłat drogowych*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Warszawa 2016, <http://cakj.pl/wp-content/uploads/2016/07/Raport-1-2016.pdf>, s. 10-11.

⁷ M. Beim, *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2009.

⁸ M. Wolański, *Transport zbiorowy jako narzędzie wspierania rozwoju – wyzwania dla polskiego sektora publicznego*, (w:) *Dylematy rozwoju infrastruktury*, pod red. J. Gajewskiego i W. Paprockiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk 2014, s. 132.

Małe miasta – szcątkowa komunikacja miejska, zapewniająca głównie dowozy do szkół, brak jakichkolwiek trudności w poruszaniu się samochodem, wyludniają się, komunikacja miejska niekiedy próbuje „walczyć” poprzez rozwój obsługi podmiejskiej, komunikacja zbędna z racji niskiej efektywności czasowej – miasto można przejść pieszo w akceptowalnym czasie.

Tereny rozwoju suburbanizacyjnego – niezależnie od przyległości (duże czy średnie miasta) borykają się z tymi samymi problemami, jak nieskoordynowany rozwój zabudowy, wydłużające się dojazdy, wydłużony czas dojścia do przystanku wskutek grodzenia przestrzeni.

Tereny zmarginalizowane – obszary pozbawione podstawowej obsługi transportowej, zlokalizowane z reguły w dużym oddaleniu od generatorów ruchu wojewódzkich, a nawet powiatowych, często z dala od dróg wyższej kategorii, co wyklucza obsługę transportem tranzytowym.

W każdym (poza największymi ośrodkami) przypadku dodatkowym czynnikiem obsługi transportowej jest dostępność zewnętrzna, przejawiająca się przede wszystkim jakością oferty w przewozach międzywojewódzkich i wojewódzkich, w praktyce – w dużej mierze wyłącznie kolejowych⁹.

3. Specyfika transportu publicznego w miastach średnich

Na potrzeby SOR jako miasta średnie zdefiniowano ośrodki powyżej 20 000 mieszkańców, niebędące miastami wojewódzkimi¹⁰. Jest to zbiorowość bardzo zróżnicowana, w której z jednej strony występują miasta stanowiące duże generatory ruchu zewnętrznego, o przemieszczeniach wewnętrznych na tyle silnie ugruntowanych, że systemy transportowe obejmują także tramwaje (Elbląg, Grudziądz), z drugiej strony do tej grupy zalicza się także np. Prudnik, Rawicz czy Działdowo – ośrodki o szcątkowej komunikacji miejskiej. Z tego względu cezurą wielkości ośrodka z punktu widzenia transportu publicznego jest zbliżona do wyżej wskazanych typów obszarów.

Szczegółowe badania transportu publicznego¹¹, obejmujące osiem miast (Ostrów Wlkp., Piotrków Tryb., Gniezno, Tarnów, Lublin, Szczecin, Łódź, Kraków) pozwalają na porównanie miast różnej wielkości. Można stwierdzić, że w mniejszych miastach występuje znacznie większe znaczenie komunikacji podmiejskiej, wykraczającej poza granice macierzystego ośrodka, odległości międzyprzystankowe są średnio nieco niższe, komunikacja jest w mniejszym stopniu podatna na korki, dominują także krótsze podróże. Wydaje się ponadto, że udział biletów pełnopłatnych w sprzedaży jest w mniejszych miastach niższy.

Bardziej szczegółowa i bardziej kompletna analiza, zogniskowana jednak w większym stopniu na efektach ekonomicznych, pozwala wyodrębnić pewne cechy specyficzne, właściwe mniejszym ośrodkom. W oparciu o dane Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej¹² widać wyraźnie, że cezurą dzielącą dwie sfery o odmiennych perspektywach rozwojowych jest granica powyżej 200 000 mieszkańców. I tak w miastach dużych uwidacznia się relatywnie duży (wyższy niż w całej zbiorowości) wzrost kosztów świadczenia usług komunikacji miejskiej, ale równocześnie następuje sukcesywna poprawa wyników

⁹ W. Tworek, *Organizacja przewozów użyteczności publicznej w transporcie drogowym w świetle wojewódzkich planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego*, „Transport Miejski i Regionalny” 4/2016.

¹⁰ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, op. cit.

¹¹ Z. Bryniarska, W. Starowicz, *Wyniki badań systemów publicznego transportu zbiorowego w wybranych miastach*, SITK o/Kraków, Kraków 2010.

¹² M. Wolański i in., *Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 2009-2015*, IGKM, Warszawa 2016.

przewozowych oraz wzrost wielkości sprzedaży, podczas gdy w pozostałych klasach miast dominują tendencje spadkowe w zakresie wyników (zarówno w zakresie wielkości przewozów, jak i wpływów taryfowych), przy równoczesnym wzroście kosztów. Bardzo ważną różnicą jest w tym miejscu stopień lojalności klientów. W dużych miastach, powyżej 200 000 mieszkańców, ponad połowa wpływów biletowych jest generowana w segmencie biletów okresowych, co oznacza stabilizację wpływów. Inaczej jest w mniejszych miastach, w których zaledwie około 25-30 % wpływów jest generowane przez stałych klientów.

4. Specyfika transportu publicznego na obszarach zmarginalizowanych

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju bazuje na delimitacji obszarów zmarginalizowanych w dziedzinie transportu pod względem dostępności zewnętrznej. Zakreślone połączenia obejmują tereny przygraniczne, w szczególności górskie, a także głęboki interior Pomorza Środkowego i Pojezierza Mazurskiego – te właśnie obszary cechują się zarówno słabą dostępnością do stolicy kraju, jak i słabą dostępnością do stolicy województwa.

Mając jednak na względzie podstawowy cel, jakiemu służy transport publiczny, tj. realizacja w sposób nieprzerwany zadań przewozowych o charakterze ciągłym, powtarzalnym, związanym z codziennym bytowaniem, dominujące znaczenie dla oceny transportowego wykluczenia ma dostępność danego obszaru do usług bardziej podstawowych, jak lekarz rodzinny, szkoła ponadgimnazjalna czy choćby apteka.

Sytuacja w tym zakresie systematycznie się pogarsza. Sieć transportowa na prowincji, tj. poza systemem komunikacji miejskiej, jest w wielu miejscach bardzo uboga. Nierzadkie są sytuacje, w których całe gminy pozostają odcięte od jakiegokolwiek transportu publicznego w dni wolne od pracy, zaś nawet w dni robocze oferta nie pozwala na podjęcie pracy z racji niewystarczającej liczby kursów (np. brak kursu wieczornego, pozwalającego wrócić z pracy w długo czynnym sklepie). Taki stan powoduje daleko idące reperkusje społeczne, takie jak m.in.¹³:

- trudności w dotarciu do miejsca pracy;
- wybór szkoły ponadgimnazjalnej podyktowany dostępnością, a nie poziomem nauczania;
- trudności w dostępie do szeregu usług (lekarz, apteka);
- wykluczenie przestrzenne w dni wolne od pracy;
- obniżona samoocena mieszkańców terenów marginalizowanych.

Podobne skutki społeczne towarzyszą likwidacji połączeń kolejowych, w tym zwłaszcza całkowitemu zawieszeniu ruchu¹⁴. Trzeba jednak mieć na uwadze, że ostatnie lata są raczej domeną bardzo powolnego rozwoju przewozów kolejowych, a okres stagnacji został w tej materii przezwyciężony.

¹³ M. Wolański i in., *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi – diagnoza, analiza różnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.

¹⁴ Z. Taylor, *Rozwój i regres sieci kolejowej w Polsce*, IGiPZ PAN, Warszawa 2007, s. 165-182.

5. Przegląd dobrych praktyk w transporcie publicznym

Naprzeciw wyzwaniom stojącym przed transportem publicznym wychodzą różnego rodzaju dobre praktyki, odpowiadające na zróżnicowane potrzeby i w różnym stopniu możliwe do zaimplementowania w odmiennych warunkach lokalnych. W dobie powszechnej dostępności środków zewnętrznych, przede wszystkim z Unii Europejskiej, większość miast podjęła standardowe kroki w kierunku poprawy jakości usług, przede wszystkim odnawiając tabor, a często także infrastrukturę przystankową. Na tle takich działań wyróżniają się nieszablonowe projekty, takie jak telebusy, kursy Eco-drivingu dla kierowców, aktywna strategia cenowa, sukcesywne zmniejszanie taboru, optymalizacja oferty oraz limitowanie miejsc postojowych dla prywatnych samochodów osobowych.

Optymalizacja oferty – na globalny poziom kosztów w transporcie publicznym wpływa w dużej mierze efektywność wykorzystania zasobów. Wysoka rotacja taboru i kierowców oznacza rozkładanie kosztów stałych na większą liczbę przejechanych kilometrów, dzięki czemu globalny koszt wozokilometra ulega obniżeniu. Przykładem dopracowanej obiegu oferty jest Jaworzno, gdzie współczynnik efektywności rozkładu jazdy przekracza 85%.

Limitowanie miejsc postojowych dla samochodów osobowych – jednym z ważnych czynników wyboru środka transportu jest potencjalna łatwość bądź trudność parkowania. Dominujące w Polsce podejście, w którym określa się w warunkach zabudowy minimalną liczbę miejsc parkingowych, zostało bardzo poważnie nadszarpnięte przed dewelopera, który zdecydował się wybudować biurowiec całkowicie pozbawiony miejsc parkingowych¹⁵.

Umiejętna komunikacja ze społeczeństwem – czynnikiem „odczarowującym” transport publiczny jest jego inteligentne plasowanie w debacie publicznej. Idealną sytuacją byłaby taka, w której w porannym programie radiowym po informacji o korkach spiker nie wskazuje możliwości ich objazdów, lecz zachwala alternatywę w postaci pozostawienia samochodu na parkingu i skorzystania z tramwaju. Przykładem takiego przekazu jest komunikat o dniu otwartym stoczni w Gdyni, kiedy w eter poszła jednoznaczna informacja o tym, że „nie ma sensu przyjeżdżać samochodem, bo i tak nie zaparkujecie, a trolejbusy jeżdżą co 10 minut”. Narzędziem dwukierunkowej komunikacji ze społeczeństwem są konsultacje społeczne – warto je ukierunkowywać na konkretne grupy użytkowników. W Rybniku wykorzystano do tego licealistów, naturalnych użytkowników komunikacji miejskiej w swoich codziennych dojazdach.

Poprawa konkurencyjności biletów okresowych – narzędziem budowania długofalowej lojalności klientów jest kształtowanie cen biletów okresowych na możliwie najbardziej korzystnym poziomie względem biletów jednorazowych. Do spektakularnych przykładów takiej strategii można zaliczyć Płock, w którym cena podstawowego biletu okresowego została jednorazowo obniżona z 134 zł do poziomu 72 zł.

Sieciovanie i strefowanie biletów – w komunikacji pozamiejskiej (kolej i autobusy regionalne) dominuje taryfa kilometrowa i przypisanie biletów okresowych do konkretnej trasy. Takie przywiązanie powoduje konieczność uiszczenia dodatkowej opłaty każdorazowo, gdy dana osoba przemieszcza się poza swoją podstawową trasę, co skłania do korzystania wówczas z samochodu. Aby zapewnić bardziej kompleksową możliwość korzystania z oferty, w niektórych ośrodkach podejmuje się próby

¹⁵ Zob. M. Wojtczuk, *Inwestycje w Warszawie. Zbudują biurowiec w centrum bez miejsc parkingowych*, serwis Wyborcza.pl Warszawa, URL: <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34862,19642309,inwestycja-w-srodmiesciu-biurowiec-bez-miejsc-parkingowych.html>

wprowadzania biletów strefowych, obowiązujących na sieci danego obszaru, a nie na konkretnej trasie, także w komunikacji ponadlokalnej. Przykładem takiego ruchu są koncentryczne strefy PKS Bielsko-Biała czy strefowe bilety kolejowe na Pomorzu lub w Małopolsce.

Stosowanie taboru o zmniejszonej pojemności – kurczące się potoki pasażerów skłaniają do ograniczania podaży transportu publicznego, co jednak może następować w różny sposób. Najmniej uciążliwe dla pasażera jest zastępowanie dużych pojazdów nieco mniejszymi, przy utrzymaniu częstotliwości ruchu, wówczas bowiem ograniczenia nie zwiększają czasu podróży. Szerokie wprowadzanie mniejszych pojazdów jest domeną mniejszych miast, jak np. Gniezno, które obok pojazdów nowych, także na rynku wtórnym kupowało autobusy ok. 10-metrowe.

Telebusy – odpowiedzią na potrzebę objęcia transportem publicznym obszarów słabiej zurbanizowanych jest ich obsługa w formie nieregularnej. Tego rodzaju usługi funkcjonują w Krakowie (Płaszów) i w Szczecinie (Podjuchy). Aby z nich skorzystać, konieczne jest wcześniejsze zgłoszenie u dyspozytora, który w oparciu o zgłoszenia bieżąco koordynuje ruch pojazdów. Dzięki funkcjonowaniu telebusów możliwe jest zmniejszenie zużycia paliwa oraz zachowanie obsługi tam, gdzie standardowe linie by się nie sprawdziły.

Eco-driving – kierowanie kierowców na kursy *Eco-drivingu* przynosi wielorakie korzyści, daleko wykraczające poza efekty *stricte* ekologiczne. Oprócz oszczędności w zakresie zużycia paliwa, trzeba wskazać na spokojniejszy ruch autobusów, oznaczający także wyższy komfort dla pasażerów, mniejsze ryzyko kolizji czy dłuższą żywotność podzespołów. Doświadczenia wybranych miast (np. Poznania) wskazują, że tego rodzaju nakłady są opłacalne finansowo.

6. Formalnoprawne uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju transportu publicznego

System transportu publicznego jest regulowany przede wszystkim ustawą z dn. 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁶, choć zadanie to wynika bezpośrednio z ustaw konstytuujących samorządy¹⁷. Istotne znaczenie dla transportu publicznego ma także system dystrybucji wsparcia unijnego. Wśród obszarów limitujących możliwości rozwojowe transportu publicznego wymienić należy przede wszystkim:

Niska elastyczność współpracy między samorządami – związki międzygminne funkcjonują w oparciu o statuty, tworzone z myślą o korzyściach współpracy, a nie o trudnościach w funkcjonowaniu, co przekłada się na późniejsze spory i zawirowania wokół ich funkcjonowania. Gminy, cedując określony zakres zadań na związek, nie zastrzegają sobie równocześnie niezbędnych narzędzi kontrolno-monitoringowych, co w efekcie prowadzi do sytuacji, w której jedynym narzędziem realnego nacisku na związek przez gminę jest groźba wystąpienia zeń¹⁸.

¹⁶ T.j. Dz.U. 2015 poz. 1440 ze zm.

¹⁷ Art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2015 poz. 1515 ze zm.; art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2015 poz. 1445 ze zm.; art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2015 poz. 1392 ze zm.

¹⁸ Zob. uchwała nr XVII/283/2016 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 31.05.2016 r. w sprawie wystąpienia gminy Olkusz ze Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” z siedzibą w Olkuszu oraz uchylająca ją uchwała nr XXI/334/2016 RM w Olkuszu z dnia 27.09.2016 r.

Wysoki stopień sformalizowania organizacji transportu publicznego – organizator w swoich działaniach jest silnie ograniczony regulacjami, mającymi w zamierzeniu chronić konkurencję i regulować problematykę pomocy publicznej, co prowadzi do różnego rodzaju sporów, dotyczących na przykład terminowości podejmowanych kroków czy sposobu wykorzystania majątku pozyskanego z udziałem funduszy unijnych¹⁹.

Niejasności związane z formalną legitymacją do współpracy – literalne brzmienie przepisów samorządowych wskazuje zamknięty katalog podmiotów, które mogą podjąć poszczególne formy współpracy, niejednokrotnie stając na przeszkodzie rozwiązaniom, które przynoszą szereg korzyści pasażerom. Mimo korzystnego rozstrzygnięcia drugoinstancyjnego²⁰, należy podkreślić, że dotyczy ono wyłącznie konkretnej sytuacji (porozumienie powiatu ze związkiem międzygminnym), podczas gdy złożoność materii wymaga rozwiązań uniwersalnych²¹.

Marginalizacja roli samorządu powierzającego – w kontekście braku możliwości takiej organizacji sfery komunalnej, w której gmina przystępująca do związku międzygminnego traci możliwość jednoczesnego bezpośredniego wpływu na podmiot wykonawczy, realizujący faktycznie zadania komunalne w danej dziedzinie²², potencjał generowania współpracy międzygminnej (szerzej: między jednostkami samorządu terytorialnego) jest istotnie ograniczony.

7. Warunki sprzyjające rozwojowi transportu publicznego

Szeroko rozumiana poprawa w transporcie publicznym przybierze różny charakter w zależności od typu obszaru, na którym podejmowane są działania. To, co w przypadku Warszawy czy Krakowa spowoduje przyciągnięcie nowych pasażerów wskutek zmniejszenia zatłoczenia pojazdów w godzinach szczytu, na obszarze peryferyjnym spowoduje co najwyżej sytuację, w której mieszkańcy nie będą zmuszeni do brania urlopu tylko po to, by zawieźć swoich rodziców do lekarza. Dlatego – wskazując na tworzenie warunków sprzyjających poprawie pozycji rynkowej i społecznej transportu publicznego – trzeba mieć świadomość, że podejmowane działania w wielu przypadkach nie przełożą się na raptowne zmiany obserwowanych trendów. Efekty wdrażanych rozwiązań mogą przynieść realne efekty wręcz dopiero w kolejnych dziesięcioleciach, choć i to stoi pod znakiem zapytania – zważywszy, jak dużo dzieci współcześnie jest dowożonych samochodami do przedszkoli, w ogóle nie mając kontaktu z jakimikolwiek formami transportu publicznego.

Mając na uwadze wtórność potrzeb transportowych, można wskazać na określone czynniki zewnętrzne, sprzyjające rozwojowi zbiorowych form przemieszczania się. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim:

Narastające problemy komunikacyjne na drogach – poziom zatłoczenia motoryzacyjnego zdaje się osiągać punkt krytyczny w zakresie akceptacji społecznej, a korki obecne są już nie tylko w dużych miastach, ale nawet na skrzyżowaniach w miastach liczących 40 000–50 000 mieszkańców. Problemem jest też dostępność parkingów na osiedlach mieszkaniowych czy przy szkołach. Rośnie tym samym społeczna akceptacja (przynajmniej w warstwie deklaratywnej) dla radykalnych zmian na rzecz ograniczenia ruchu samochodowego i wspierania alternatyw transportowych.

¹⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. akt II SA/Bd 992/15.

²⁰ Wyrok NSA, sygn. akt II GSK 2100/13.

²¹ Wyrok WSA w Krakowie, sygn. akt III SA/Kr 13/12, wyrok WSA w Gliwicach, sygn. akt II SA/GI 168/12.

²² Wyrok WSA w Gliwicach, sygn. akt IV SA/GI 450/14.

Obiektywna poprawa jakościowa transportu publicznego – dostępność środków unijnych doprowadziła w ostatnim dziesięcioleciu do skokowej zmiany jakościowej w zakresie transportu publicznego, a przynajmniej jego bazy materialnej. Udział pojazdów wysokopodłogowych się zmniejsza, pojawiają się buspasy, postępuje renowacja infrastruktury obsługi podróżnych. Udostępnienie w ramach większości programów regionalnych w okresie 2007-2013 środków na odnowę taboru także dla mniejszych miast pozwoliło niejednokrotnie wymienić znaczną część taboru, co podniosło komfort podróży.

Zmiany demograficzne – starzenie się społeczeństwa powoduje większą podatność na niemożliwość korzystania z samochodu z przyczyn zdrowotnych, co sprzyja popularności transportu zbiorowego, jednak nie należy zapominać, że podstawowym obszarem rozwoju powinna być obsługa potoków masowych, do szkół i zakładów pracy, zatem dostosowanie oferty do osób posiadających alternatywę w postaci samochodu. Trzeba też mieć na uwadze, że wraz z powiększaniem się grupy seniorów nie rośnie proporcjonalnie siła nabywcza tej grupy.

Zmiany prawne w zakresie zarządzania rozwojem przestrzennym – nadzieją na długofalową zmianę w zakresie transportu publicznego jest stworzenie ram prawnych do rozwoju przestrzennego, jakie niesie za sobą projektowany kodeks urbanistyczno-budowlany²³.

8. Rekomendacje

8.1. Rekomendacje dla JST, dla organizatorów i operatorów publicznego transportu zbiorowego szczebla lokalnego

Dopracowanie produktu – mając na uwadze, że trzonem transportu publicznego pozostaną przewozy regularne, należy dążyć do tego, aby produkt, jakim jest rozkład jazdy, był zoptymalizowany. Pozwala to z jednej strony na utrzymanie poziomu kosztów w rozsądnych granicach, a z drugiej na uzyskanie maksymalnych efektów w ramach dostępnych środków.

Wprowadzanie obiektywnych jakościowych kryteriów oceny systemu transportowego – obecnie zwłaszcza w mniejszych miejscowościach brak jest narzędzi weryfikujących poszczególne posunięcia osób i podmiotów odpowiedzialnych za transport. W efekcie prowadzi to do utrwalania wizerunku transportu publicznego jako pomocy socjalnej, zaś radni pozostają pod wpływem negatywnych statystyk bezwzględnych, nie rozumiejąc obiektywnego charakteru pewnych trendów.

Nowy urbanizm – tworzenie przestrzeni przyjaznych, wielofunkcyjnych, niezależnych od posiadania samochodu. Interesującym kierunkiem jest rozrzedzanie tkanki mieszkaniowej w blokach, pozwalające na oferowanie warunków metrażowych zbliżonych do domku za miastem, przy równoczesnym pozostawianiu w ramach wypracowanych więzów sąsiedzkich oraz w obrębie istniejącej infrastruktury publicznej (istnieją drogi, przedszkola, przychodnie, sklepy).

Aktywna polityka cenowa – nie należy pomniejszać znaczenia strumienia finansowego, generowanego przez pasażerów. To on najlepiej – przez skłonność do ponoszenia opłat – najlepiej świadczy o akceptacji

²³ Komunikat w sprawie konsultacji społecznych projektu ustawy wraz z jego tekstem został zamieszczony 30.09.2016 r. w witrynie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, URL: http://mib.gov.pl/2514324a4ec938-1797355-p_1.htm

przyjmowanej polityki rozwoju transportu publicznego i potwierdza rzeczywistą wartość, jaka jest dostarczana pasażerom przez system transportowy.

8.2. Rekomendacje dla prawodawcy

Weryfikacja modeli współpracy między samorządami – wyczerpywanie się obecnych formuł współpracy pomiędzy JST skłania do refleksji nad potrzebą stworzenia nowych, bardziej elastycznych modeli, w których JST cedująca organizację transportu na inny podmiot (inną JST lub związek) nie traci faktycznego władztwa w zakresie spraw lokalnych, zgodnie z zasadą pomocniczości.

Likwidacja limitu wysokości opłat parkingowych – odgórne narzucenie maksymalnej wysokości opłat parkingowych nie sprzyja samorządom, dążącym do bardziej racjonalnego podziału zadań przewozowych na swoich terenach. Cena pozostaje jednym z istotnych kryteriów wyboru środka transportu, a obecnie obowiązujące obostrzenia w sprawie wysokości i zasad poboru opłat parkingowych skrajnie wypaczają możliwości polityki transportowej.

Racjonalna deglomeracja kraju – społeczno-gospodarcza peryferyzacja średnich i małych miast oraz obszarów szczególnie oddalonych od centrów rozwoju nie wynika ze słabej dostępności transportowej, ta bowiem może co najwyżej spowodować zwiększenie ruchu w kierunku zewnętrznym i dalsze jałowienie prowincji. Działania powinny akcentować konieczność generowania ruchu w przeciwnym kierunku, co jest możliwe przy lokowaniu na tego rodzaju obszarach instytucji generujących ruch i społeczno-gospodarcze ożywienie.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty rządowe oraz ich projekty

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2015, poz. 1515 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2015, poz. 1445 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2015, poz. 1392 ze zm.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. 2015, poz. 1440 ze zm.

Uchwała nr XVII/283/2016 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 31.05.2016 r. w sprawie: wystąpienia gminy Olkusz ze Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” z siedzibą w Olkuszu

Uchwała Nr XXI/334/2016 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 27 września 2016r. w sprawie: uchylecia Uchwały Nr XVII/283/2016 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 31 maja 2016r. w sprawie: wystąpienia Gminy Olkusz ze Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” z siedzibą w Olkuszu

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt, dokument opublikowany w witrynie internetowej Ministerstwa Rozwoju, URL: <http://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/nowa-wizja-rozwoju-polski/>

Komunikat Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w sprawie konsultacji projektu ustawy kodeks urbanistyczno-budowlany, URL: http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797355-p_1.htm

Orzeczenia sądów

Wyrok NSA, sygn. akt II GSK 2100/13

Wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. akt II SA/Bd 992/15

Wyrok WSA w Gliwicach, sygn. akt II SA/GI 168/12

Wyrok WSA w Gliwicach, sygn. akt IV SA/GI 450/14

Wyrok WSA w Krakowie, sygn. akt III SA/Kr 13/12

Publikacje naukowe, informacje statystyczne i prasowe

Beim M., *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2009

Bryniarska Z., Starowicz W., *Wyniki badań systemów publicznego transportu zbiorowego w wybranych miastach*, SITK o/Kraków, 2010

GUS, *Transport – wyniki działalności* (dane z roczników 2004-2015)

GUS, *Bank Danych Lokalnych* (stan na 24.10.2016)

Jakubowski B., Mazur B., Rychlewski J., *Odkorkować Polskę. Propozycja zrównoważonego systemu poboru opłat drogowych*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Warszawa 2016, URL: <http://cakj.pl/wp-content/uploads/2016/07/Raport-1-2016.pdf>

Molecki B. (red.), *Rola samorządu w kształtowaniu transportu regionalnego w Polsce i w Europie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2010

System dopłat do publicznego transportu zbiorowego w komunikacyjnych związkach komunalnych w Polsce, praca zbiorowa pod red. R. Janeckiego i W. Starowicza, SITK o/Kraków, Kraków 2009

Taylor Z., *Rozwój i regres sieci kolejowej w Polsce*, IGiPZ PAN, Warszawa 2007

Taylor Z., Ciechański A., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w polskim transporcie*, IGiPZ PAN, Warszawa 2013

Tworek W., *Organizacja przewozów użyteczności publicznej w transporcie drogowym w świetle wojewódzkich planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego*, „Transport Miejski i Regionalny” 4/2016

Wojtczuk M., *Inwestycje w Warszawie. Zbudują biurowiec w centrum bez miejsc parkingowych*, serwis Wyborcza.pl Warszawa, URL: <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34862,19642309,inwestycja-w-srodmiesciu-biurowiec-bez-miejsc-parkingowych.html>

Wolański M., *Transport zbiorowy jako narzędzie wspierania rozwoju – wyzwania dla polskiego sektora publicznego*, (w:) *Dylematy rozwoju infrastruktury*, pod red. J. Gajewskiego i W. Paprockiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk 2014

Wolański M. i in., *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi – diagnoza, analiza, różnicowanie, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016

Wolański M. i in., *Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 2009-2015*, IGKM, Warszawa 2016



Irena Herbst – doktor ekonomii, autorka kilkadziesiąt publikacji poświęconych budownictwu mieszkaniowemu, partnerstwu publiczno-prywatnemu, finansowaniu podmiotów ekonomii społecznej. W obszarze jej zainteresowań znajdują się m.in. finanse publiczne, PPP, mieszkalnictwo gospodarowanie nieruchomościami, ekonomia społeczna, wykorzystywanie funduszy europejskich. Współautorka rządowych programów finansowania mieszkalnictwa (1992-2002) i wspierania przedsiębiorczości – „Kapitał dla Przedsiębiorczych” (2002) oraz ustaw: O niektórych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego (1995), Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (2003), Funduszu Poręczeń Unijnych (2004) oraz Krajowym Funduszu Kapitałowym i Partnerstwie Publiczno-Prywatnym (2005).

Irena Herbst

Bariery i szanse rozwoju polityki mieszkaniowej gmin

Diagnoza

Mieszkanie jest specyficznym towarem. Służy zaspokojeniu podstawowych dla życia potrzeb, a jednocześnie jest bardzo drogie. Jego kupno, wszędzie i zawsze, kosztuje wielokrotność rocznych dochodów rodziny; jego budowa uruchamia wiele procesów gospodarczych i społecznych i w ten sposób wpływa na tempo wzrostu (lub spadku) całej gospodarki oraz na społeczne i polityczne uwarunkowania rozwoju społeczeństw. Właśnie dlatego poziom dostępu do „dachu nad głową”, wielkość budowanych mieszkań, zasady obrotu nieruchomościami są (od dawien dawna) przedmiotem ingerencji i interwencji państwa – kierowanych zarówno do strony podażowej rynku mieszkaniowego (ilość budowanych i oferowanych do sprzedaży mieszkań), jak i popytu (ilość mieszkań kupowanych). Interwencja państwa przejawia się w wielu aspektach – podstawowe dotyczą: nadzoru publicznego nad wszystkimi transakcjami rynku mieszkaniowego (np. notariusz, księgi wieczyste), instytucji kredytu hipotecznego (zastaw kredytu obowiązkowo wpisany do ksiąg wieczystych pozwala na emisję długookresowego, a mimo to względnie taniego kredytu), wsparcia finansowego z budżetu publicznego – dla budujących (np. ulgi podatkowe) i kupujących (np. dotacje do stopy oprocentowania spłacanego kredytu, ulgi podatkowe), limitowania/regulowania wysokości czynszu w mieszkaniach wynajmowanych, obowiązku opracowywania miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania, czy wręcz budowy i wynajmu mieszkań dla mniej zamożnych obywateli, których nie stać na kupno mieszkania (czytaj – zaciągnięcie i spłatę kredytu mieszkaniowego). Tak jest we wszystkich demokratycznych krajach gospodarki rynkowej, bogatych i biednych. **Wspólny dla nich jest też ustrojowy podział odpowiedzialności za poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – ze względu na to, że niekwestionowanym atrybutem nieruchomości mieszkaniowej jest lokalność jej usadowienia, to na gminach ciąży ustawowy, bezpośredni obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Wymienione wyżej interwencyjne działania mają charakter powszechny – regulują i stymulują postawy i zachowania podmiotów rynku mieszkaniowego, w tym i gmin. Wprowadzane powszechnie obowiązujące regulacje to te, które zazwyczaj wykraczają poza kompetencje ustrojowe JST oraz ich możliwości finansowe, i w dużej mierze mają za zadanie wsparcie gmin w działaniach zwiększających poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.**

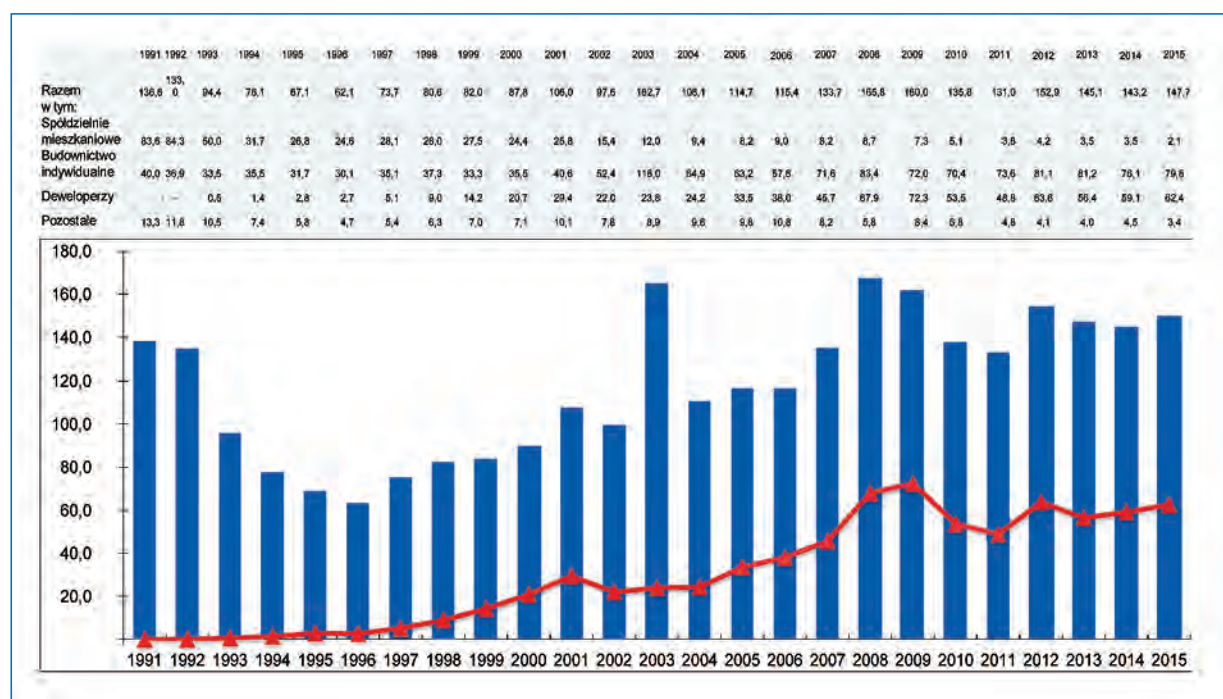
Specyfika potrzeb mieszkaniowych, poziom zamożności, planowana strategia gospodarcza i społeczna decydują o kształcie polityki mieszkaniowej w danym kraju – o wyborze powszechnie funkcjonujących działań regulacyjnych i interwencyjnych. Są one inne we Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii, czy w Polsce. Co więcej, jak pokazuje doświadczenie, prowadzona polityka mieszkaniowa była różnicowana na różnych etapach rozwoju w każdym z tych krajów – wraz ze zmianą uwarunkowań gospodarczych i społecznych (w tym i tych osiągniętych w wyniku stosowanej polityki mieszkaniowej), zmieniają się jej cele oraz narzędzia ich realizacji.

Jak jest w Polsce? Najprostsza odpowiedź brzmi – daleko nie najlepiej. Jeśli dla opisu realizacji polskiej polityki mieszkaniowej zastosujemy klasyczne kryteria oceny sprawności działania, to ocena będzie

negatywna. We wszystkich trzech elementach składających się na sprawność działania, a więc ko-
rzystność, skuteczność i efektywność – od lat nie osiągamy zamierzonych celów. Co więcej, błędnie
postawione (od roku 2008¹) cele obniżają efektywność wydawanych na mieszkalnictwo środków pub-
licznych, a nieadekwatne do potrzeb instrumenty finansowe dodatkowo pogarszają sytuację². I tak:

- Niedobór mieszkań w Polsce jest nadal bardzo wysoki (na 1000 mieszkańców przypada 351,5 mieszkań³, a w UE średnio – 466). Plasuje to nas na przedostatnim miejscu wśród krajów UE – za Maltą i przed ostatnią w tym rankingu Słowenią. Mimo wyraźnego w kilku ostatnich latach wzrostu liczby oddawanych do użytku mieszkań, poziom ich niedoboru nie uległ zmianie – nadal jego wielkość szacuje się na ok. 1,5 mln.

Rys. 1. Budownictwo mieszkaniowe w Polsce w latach 1991-2015



Źródło: *Budownictwo, Wyniki działalności 2015*, GUS, Warszawa 2016

- Wysoki niedobór mieszkań jest jedną z zasadniczych przyczyn bardzo niskiej mobilności siły roboczej w Polsce. W sposób bezpośredni obniża to poziom efektywności procesów restrukturyzacji gospodarki i osłabia tempo wzrostu. Bez znaczącego wzrostu budowy nowych mieszkań efektywność ta będzie nadal niska, a różnice poziomów bezrobocia i wykluczenia społecznego w poszczególnych regionach będą się utrzymywać.

¹ Likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego udzielającego preferencyjnych kredytów na budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych/ regulowanych czynszach (dla TBS-ów i spółdzielni mieszkaniowych).

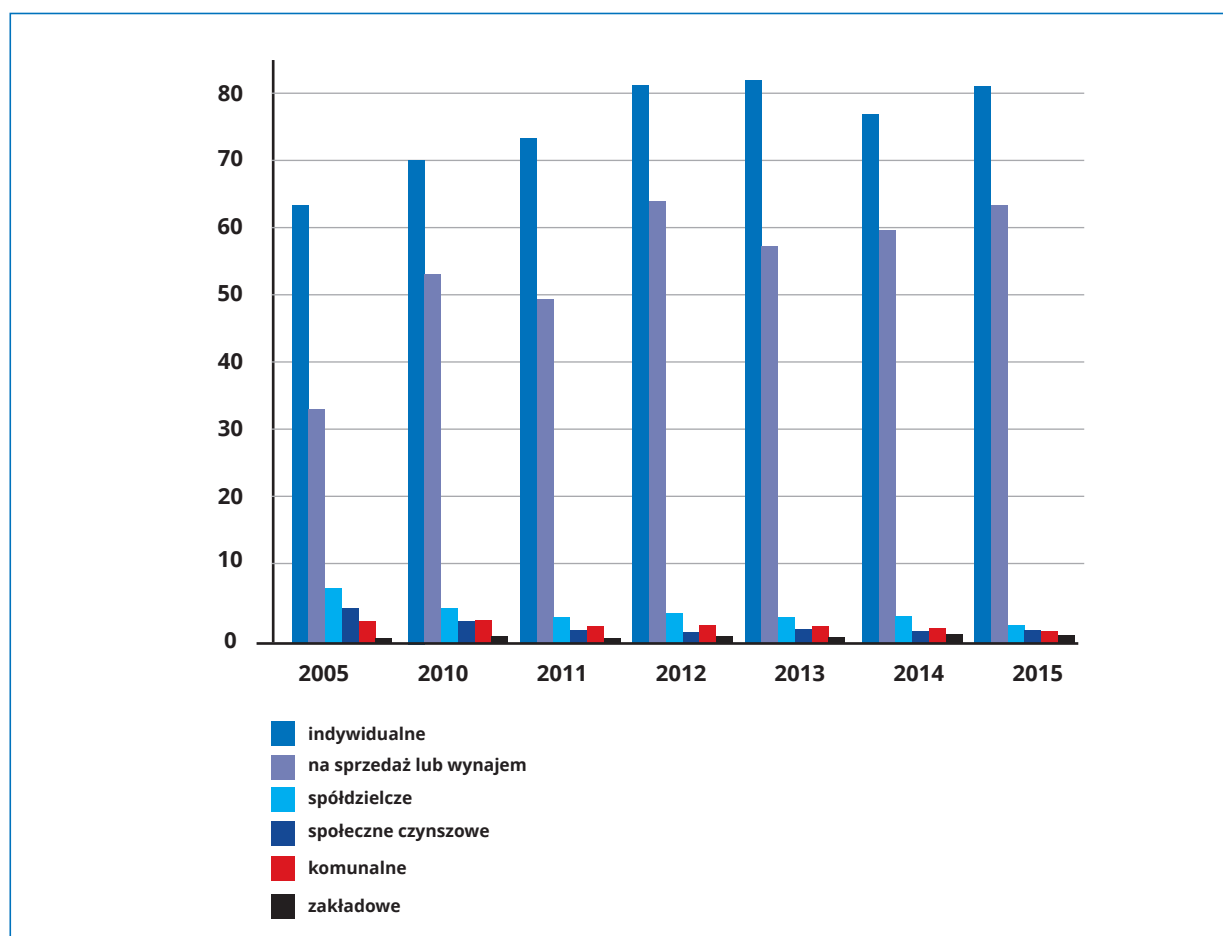
² Wyczerpującą analizę prowadzonych w minionym 25-leciu w Polsce polityk mieszkaniowych zawiera ekspertyza pt. *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*, przygotowana w 2013 r. na zamówienie Kancelarii Prezydenta RP i wykorzystana do sformułowania programu polityki prorodzinnej Prezydenta RP. http://centrumppp.pl/templates/images/Potrzeby_mieszkaniowe_w_Polsce_Dostep_do_mieszkania_w_kontekście_polityki_prorodzinnej_IH.pdf

³ J. Strzeszyński, *Polski rynek mieszkaniowy. Analiza porównawcza największych miast*, Instytut Analiz Monitor Rynku Nieruchomości, Kraków 2011, s. 2.

- Nie jest jednak obojętne, jaką strukturę własnościową będą miały nowo budowane mieszkania, a przede wszystkim – czy będą to mieszkania na wynajem, czy kupowane/budowane na użytek własny.

Struktura własnościowa mieszkań w Polsce ma charakter patologiczny. Polska jest krajem niezamożnym, PKB na jednego mieszkańca jest o ok. 40% niższy od średniego poziomu krajów UE. Ale nie odzwierciedla tego struktura własnościowa mieszkań w Polsce: 20% mieszkań na wynajem i 80% własność prywatna (patrz rys. 2). W większości krajów europejskich i większości zamożniejszych krajów na świecie liczba już istniejących i tych nowo budowanych (w stosunku do populacji) mieszkań na wynajem jest znacząco wyższa niż u nas. Tak właśnie jest w Szwajcarii (ponad 65% to mieszkania na wynajem), Holandii (50%), Francji (50%), Finlandii (50%), Szwecji (50%), Danii (55%), Niemczech (ponad 60%), Wielkiej Brytanii (40 %) czy USA (ponad 40%) i Japonii (65)⁴. W Holandii, Danii, Szwecji, Francji czy Wielkiej Brytanii znaczącą rolę odgrywa publiczny sektor mieszkań na wynajem, ale we wszystkich wymienionych wyżej krajach regulacja czynszów obejmuje także część mieszkań odnajmowanych przez prywatnych właścicieli (w Niemczech większość wynajmowanych mieszkań to własność prywatna).

Rys. 2. Mieszkania oddane do użytkowania według form budownictwa w latach 2005, 2010-2015, w tysiącach



Źródło: Budownictwo, Wyniki działalności 2015, GUS, Warszawa 2016

⁴D. Andrews, A. Caldera Sánchez, Å. Johansson, *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, „OECD Economics Department Working Papers” nr 836, OECD, Paryż 2011.

Brak mieszkań na wynajem w istotny sposób hamuje procesy dostosowawcze na rynku pracy – łatwiej bowiem bezrobotnemu emigrować „za pracą” do Irlandii czy Niemiec, niż przenieść się np. z Suwałk do Poznania – gdzie praca może i jest osiągalna, ale nie ma dostępnego mieszkania (bezrobotny nie dostanie kredytu na zakup mieszkania, wynająć można „od razu”, proces zakupu czy sprzedaży mieszkania trwa dłużej niż proces jego wynajmu).

- Niezależnie od wysokiego poziomu niedoboru mieszkań, w Polsce występuje dodatkowo zjawisko drastycznej dekapitalizacji istniejących zasobów mieszkaniowych. Szacuje się, że ok. 1 mln mieszkań należy wyburzyć – ze względu na ich zły stan techniczny i nieracjonalność ekonomiczną nakładów remontowych. Jest to liczba równa okresowi 7-letniej budowy mieszkań w Polsce.
- Pomimo zauważalnego od 2007 r. trendu wzrostu budowy nowych mieszkań średnia jakość warunków mieszkaniowych plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w OECD i UE – i nie ulega poprawie. I tak:
 - ✓ w krajach OECD liczba pokoi na osobę w gospodarstwie domowym wynosi 1,6. W Polsce wskaźnik ten spada do 1,0. O ile w liczbach bezwzględnych wydawać się może, że różnica ta jest niewielka, o tyle relatywnie w krajach OECD na osobę przypada średnio 60% więcej miejsca w mieszkaniach niż w Polsce⁵,
 - ✓ Polska posiada najwyższy wskaźnik przeludnienia gospodarstw domowych ze wszystkich krajów Unii Europejskiej⁶,
 - ✓ wielkość nowo wprowadzonego wskaźnika EUROSTAT, mierzącego poziom ciężkiej deprivacji mieszkaniowej (przeludnienie mieszkań, brak przynajmniej jednej z podstawowych wygod/mediów lub niedoświetlenie) – wynosi w Polsce 15,2% i jest jednym z najwyższych w UE; co prawda Rumunia, Łotwa i Bułgaria nas przeganiają, ale znakomita większość krajów ma ten wskaźnik na poziomie 1-2%, a średnia wynosi 6%⁷.
- Kryzys mieszkaniowy dotyka w pierwszym rzędzie miasta. Tam też najostrzej występuje problem luki remontowej. Na wsi poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (a także stan techniczny budynków) jest wyższy niż w miastach. Znacznie wyższy jest tam jednak także poziom bezrobocia. **Uruchomienie procesów wyrównania się poziomów bezrobocia i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wsi i miasta jest w obecnej sytuacji niewykonalne – w dużej mierze właśnie ze względu na deficyt mieszkań w miastach, przede wszystkim na wynajem. Mieszkań dostępnych brakuje szczególnie w dużych miastach, gdzie łatwiej o pracę.**
- W odróżnieniu od lat 90., obecnie **o kryzysie mieszkalnictwa w Polsce w znacznym stopniu decyduje** nie tylko i nie tyle **poziom efektywnego popytu na mieszkania** (zakup, najem po cenach rynkowych), co **poziom podaży mieszkań**. Przy względnie niskim obecnie poziomie stóp procentowych i sprawnie działającym systemie kredytów hipotecznych, zwiększenie populacji ludności kupującej mieszkanie (przez zwiększanie pomocy publicznej) napotka względnie szybko na naturalną barierę, jaką jest racjonalność ekonomiczna przeznaczania takiej pomocy dla niezamożnych grup ludności (ponoszenie kosztów utrzymania mieszkania, przywiązanie do miejsca zamieszkania). Niezależnie od tego, bardzo szybko od momentu uruchomienia programu pomocy w zakupie mieszkań, **wystąpi zjawisko wzrostu cen mieszkań, związane z barierą podażową.**

⁵ Op. cit.

⁶ Op. cit.

⁷ http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf, s.19.

W Polsce budowano w latach 90. średnio nie więcej niż ok. 100 tys. mieszkań, a w latach 2000-2015 średnio ok. 140 tys. mieszkań rocznie. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że popyt na mieszkania jest niski, ale w dużej mierze dlatego, iż istniejące rozwiązania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiają istotne zwiększenie frontu robót budowlanych. **Bez zmiany regulacji prawnych oraz bez uproszczenia, odbiurokratyzowania przepisów regulujących cały proces inwestycyjny (od pozyskania terenów pod budowę aż po przepisy odbioru mieszkań), zwiększenie poziomu pomocy publicznej dla mieszkalnictwa uruchomi przede wszystkim silny wzrost cen mieszkań.** Dodatkowa pomoc publiczna trafi do podmiotów gospodarczych, a poziom corocznej realizacji mieszkań nie wzrośnie adekwatnie do wielkości wsparcia finansowego. Problem ten szczególnie silnie wystąpi w dużych miastach.

- Błędy w polityce mieszkaniowej państwa, w tym przede wszystkim **wycofanie się państwa (od 2009 r.) z preferencyjnego kredytowania mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, negatywnie wpłynęły na możliwości prowadzenia skutecznej polityki na szczeblu lokalnym.** Zastopowany został sektor budowy mieszkań dla rodzin nisko i średnio zamożnych, dla młodych „na dorobku”, nie posiadających dostatecznej wiarygodności kredytowej, ale zdolnych do opłat czynszowych na poziomie 4,5% wartości odtworzenia kredytowanej nieruchomości. Zasilenie TBS-ów (w większości spółek komunalnych) kredytem preferencyjnym z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (BGK) pozwalało gminom, przy ograniczonym poziomie współfinansowania, na prowadzenie polityki mieszkaniowej. TBS wykorzystywano też powszechnie do zarządzania zasobem komunalnym gmin.
- Przyczyny utrzymującego się wysokiego poziomu niedoboru mieszkań oraz pogłębienia dekapitalizacji istniejących zasobów mają – w przeciwieństwie do okresu sprzed 2000 r. – przede wszystkim **charakter strukturalny**, a nie makroekonomiczny. Obecnie niski poziom inflacji, wieloletnie utrzymująca się dodatnia stopa wzrostu płac, rosnące saldo oszczędności ludności, stopa wzrostu gospodarczego, a także sprawnie działający system kredytów hipotecznych tworzą warunki umożliwiające przełamanie polskiej mizerności mieszkaniowej. Potrzebne jest nie tyle silniejsze od obecnego, ale **kompetentne wsparcie państwa**, respektujące realne uwarunkowania funkcjonowania rynku mieszkaniowego, w tym przede wszystkim niską elastyczność rynku podaży mieszkań oraz **ograniczoną poziomem zamożności społeczeństwa (dotyczy to zwłaszcza grupy młodych gospodarstw domowych), niską zdolność do zakupu mieszkania.** Konieczne jest także przywrócenie instrumentów – prawnych i finansowych – ułatwiających gminom prowadzenie skutecznej i efektywnej polityki mieszkaniowej, w tym powrót do instrumentów dłużnych.

Ocena dotychczas prowadzonej polityki mieszkaniowej

Analiza prowadzonej w latach 1990-2015 polityki mieszkaniowej pokazuje, iż nie była ona ani jednolita, ani konsekwentna. Można wyodrębnić cztery podstawowe okresy:

- **1990-1995: reforma mieszkalnictwa wprowadzająca działanie praw rynkowych, sformułowanie polityki mieszkaniowej państwa i uruchomienie systemowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych umożliwiających realizację jej celów.**

Podstawowe cele: Przywrócenie mieszkaniu właściwości towaru, przy jednoczesnym uruchomieniu wsparcia publicznego, nakierowanego przede wszystkim na wzrost efektywnego popytu (wzrost dostępu do zakupu mieszkania – ulgi podatkowe) i podaży mieszkań na wynajem (czynsz regulowany, obniżony dzięki emisji preferencyjnych kredytów na ich budowę oraz kapitałowemu udziałowi gmin w spółkach budujących i eksploatujących takie mieszkania). Dotrzymanie zobowiązań państwa zaciągniętych przed rokiem 1989 z tytułu wypłaty premii gwarancyjnej dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych. Utworzenie systemu celowego oszczędzania na zakup lub remont mieszkania (kasy mieszkaniowe, ulgi podatkowe dla oszczędzających).

Narzędzia: dodatki mieszkaniowe, preferencyjne oprocentowanie kredytów na budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, ulgi podatkowe na zakup mieszkań/budowę mieszkań na potrzeby własne oraz na wynajem, ulgi podatkowe na koszty remontów mieszkań i budynków mieszkalnych, dotacje – premie pokrywające część spłaty kredytów termomodernizacyjnych, rewaloryzacja książeczek mieszkaniowych, dopłata do odsetek kredytów zaciągniętych (do roku 1990) przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Powołanie nowych instytucji: Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Kasy Mieszkaniowe, Fundusz Termomodernizacji, Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

- **1996-2000: konsekwentna implementacja programów i narzędzi przyjętej w poprzednim okresie polityki mieszkaniowej.**
- **2001-2007: odchodzenie od realizacji programu mieszkań na wynajem, na rzecz wspierania dochodzenia do własności mieszkania.**

Bez formalnej zmiany uprzednio realizowanych celów sukcesywne **ograniczanie wsparcia podaży mieszkań na wynajem** o umiarkowanych czynszach na rzecz nowego programu pomocy w zakupie mieszkań – **wsparcie popytu**. Likwidacja ulg podatkowych dla oszczędzających na cele mieszkaniowe, remonty budynków i mieszkań, likwidacja dotacji dla gmin pokrywającej 50% wypłacanych dodatków mieszkaniowych. Nadal kontynuowano wypłatę premii gwarancyjnej dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych oraz wykupywano odsetki od kredytów mieszkaniowych. Uruchomiono nowy program – dotacje budżetu państwa (*via* BGK) dla gmin, pokrywające część kosztów budowy mieszkań socjalnych i noclegowni⁸ (pilotaż od 2004 r., program od 2007 r.). Od początku programu (2007 r.) BGK udzielił ponad 300 mln zł wsparcia na realizację blisko 600 przedsięwzięć, których łączna wartość przekroczyła 1 mld zł: Od 2007 r. powstało ok. 10 tys. lokali mieszkalnych i ok. 900 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

Źródło: www.bgk.com.pl

W 2007 roku uruchomiono nowy program mieszkaniowy Rodzina na Swoim (RnS)⁹, którego rozwój, po znacznych zmianach zasad działania, datuje się jednak na okres po 2007 roku.

- **2008-2015 – c.d. wsparcia dostępu do własności mieszkania.**

Cel podstawowy: zwiększenie dostępu do własności mieszkania przez wzmocnienie zdolności kredytowej gospodarstw domowych. Wygaszenie poprzednio uruchomionych programów wy-

⁸ Od początku programu (2007r.) BGK udzielił ponad 300 mln zł wsparcia na realizację blisko 600 przedsięwzięć, których łączna wartość przekroczyła 1 mld zł. Od 2007 r. powstało ok. 10 tys. lokali mieszkalnych i ok. 900 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Źródło: www.bgk.com.pl

⁹ Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

magających wsparcia ze środków publicznych, z wyjątkiem wsparcia dla budowy mieszkań socjalnych i remontów termomodernizacyjnych. Zastąpienie od 2013 r. programu RnS (dotacja do stopy oprocentowania dla zaciągającego kredyt na zakup mieszkania) programem Mieszkanie dla Młodych (dotacja do wkładu własnego zaciągającego kredyt na zakup mieszkania)

Narzędzia: jedynym w zasadzie instrumentem polityki mieszkaniowej państwa staje się dotacja. Utrzymanie, przy stałym rozszerzaniu potencjalnych beneficjentów, rewaloryzacji książeczek mieszkaniowych.

Konkludując, można powiedzieć, iż:

- Założony na początku okresu transformacji program reform został w pełni zrealizowany. W jego wyniku nastąpiła generalna zmiana ustroju funkcjonowania mieszkalnictwa. Istotą realizowanej polityki mieszkaniowej było z jednej strony odrodzenie się mechanizmów rynkowych stymulujących decyzje mieszkaniowe i powstanie rynku mieszkaniowego, z drugiej – wsparcie środkami publicznymi procesu przekształcania się potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt na mieszkania. **Wsparcie ze środków publicznych** kierowane było do gospodarstw domowych o różnym poziomie zamożności: **dla tych mniej zamożnych** nakierowane było ono na zwiększenie realnej możliwości zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej przez skorzystanie z formuły najmu (uruchomienie podaży mieszkań na wynajem: o czynszu umiarkowanym (TBS)¹⁰ i rynkowym (osoby fizyczne); **dla zamożniejszych** wsparcie publiczne nakierowane było na transformację ich potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt na zakup mieszkania (ulgi podatkowe, *know how* dla banków uruchamiających kredyty mieszkaniowe – szkolenia, pożyczka długookresowa z Funduszu Hipotecznego). Zaprojektowano też i uruchomiono wsparcie ze środków publicznych na remonty budynków i mieszkań (środki budżetowe, ulgi podatkowe).
- Narodził się nowy sektor – mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, powstało 373 TBS-ów¹¹, w oparciu o kredyty KFM wybudowano **ogółem 96 897 mieszkań** (również w formule spółdzielczych mieszkań lokatorskich, budowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe), dając tym samym możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzinom, których dostęp do kredytu mieszkaniowego był istotnie ograniczony¹²; zakładano przy tym, iż po ok. 10 latach nowo wybudowany zasób tych mieszkań stworzy realne możliwości na przyspieszenie procesów dostosowawczych na rynku pracy, zwiększy mobilność przestrzenną ludności (ułatwiając osiedlanie się w miejscach, gdzie praca jest bardziej dostępna). Rozpoczęły się także pierwsze inwestycje w prywatne budownictwo czynszowe, stymulowane możliwością uzyskania ulgi podatkowej z tego tytułu (czynsze rynkowe).

¹⁰ W 1995 r. uchwalono ustawę powołującą do życia Krajowy Fundusz Mieszkaniowy i Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

¹¹ Od 1996 r. minister właściwy do spraw budownictwa zatwierdził 393 statuty TBS. Na 31-07-2012 status TBS utrzymały 244 jednostki (jedna spółdzielnia osób prawnych, cztery spółki akcyjne, 239 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. W przypadku 190 towarzystw gminy były większościami udziałowcami, w tym w 171 przypadkach gmina posiadała 100% udziałów (dane MTBiGM).

¹² Zawarto 1 839 umów kredytu, na kwotę 7 244 389 516 zł. Dotacje z budżetu państwa 1995 – 2012 4,3 mld. Dodatkowo, wykorzystano pożyczki zagraniczne na kwotę 2,2 mld zł (spłacane przez BGK ze spłat kredytów przez TBS i spółdzielnie). W najlepszych latach (2000-2003) kredytowano ok. 10 tys. mieszkań rocznie, najwięcej w 2003 r. – 12 644 mieszkań. Źródło www.bgk.com.pl

- Mechanizm ulgi podatkowej uruchomił na znaczną skalę remonty mieszkań i budynków mieszkalnych oraz inwestycje na rzecz dochodzenia do własności mieszkania¹³.
- Skutecznie zadziałał program remontów budynków, wspierany premiami z Funduszu Termomodernizacji – liczba przeprowadzanych remontów budynków z roku na rok znacząco rosła¹⁴.
- Powstanie Kas Mieszkaniowych (początkowo w czterech, później w trzech dużych bankach) zapoczątkowało proces akumulacji oszczędności ludności na cele mieszkaniowe, niezwykle istotny z punktu widzenia potrzeb systemu bankowego, cierpiącego na głęboki niedobór średnio i długoterminowych depozytów.
- Spowolnienie gospodarcze, które miało miejsce z początkiem lat 2 000. oraz konieczność zmniejszenia wydatków publicznych spowodowały, iż sukcesywnie rozpoczęto wycofywanie się ze wspierania środkami budżetowymi poszczególnych segmentów mieszkalnictwa. I tak, kolejno likwidowano: nabywanie prawa do ulgi podatkowej z tytułu systematycznego gromadzenia oszczędności w kasie mieszkaniowej (2001 r.), „dużą ulgę budowlaną” (2002 r.), ulgi z tytułu budowy budynku z przeznaczeniem lokali na wynajem (2004 r.), ulgi remontowo-modernizacyjne (2005 r.), a także dotacje dla gmin na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych (2004 r.).
- Zmniejszenie wsparcia ze środków publicznych objęło także program mieszkań na wynajem. Jednak do roku 2004 skutki tego były mniej dotkliwe¹⁵ – dzięki zaciągnięciu na ten cel (przez BGK, na korzystnych warunkach, kilka lat wcześniej) pożyczek w międzynarodowych instytucjach finansowych. Radykalne zahamowanie programu nastąpiło w 2008 r., kiedy to zapadła decyzja o likwidacji KFM¹⁶ i *de facto* o zakończeniu realizacji programu mieszkań o umiarkowanych czynszach.

Po ok 15 latach funkcjonowania nowego ustroju gospodarczego i wdrożonych w latach 90. XX wieku mieszkaniowych reform prawno-instytucjonalnych, zmieniły się uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa. Do najważniejszych, pozytywnych zmian w tym okresie, należy uderzająco duża poprawa dostępu do kredytu mieszkaniowego – podstawowego źródła finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych, będąca konsekwencją wykształcenia się sprawnie funkcjonującego sektora bankowego i systemu kredytów mieszkaniowych. Znakomicie poprawiły się uwarunkowania makroekonomiczne: radykalnie spadła inflacja i oprocentowanie kredytu, a wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej łatwiejszy stał się dostęp sektora bankowego do kapitału finansowego na rynkach zagranicznych – pozwalało to na znaczący wzrost akcji kredytowania przedsięwzięć mieszkaniowych, mimo braku adekwatnego do potrzeb, istotnie większego niż ma to miejsce na polskim rynku bankowym, udziału długoterminowych depozytów w całości zgromadzonych depozytów. **Sprawnie funkcjonujący w Polsce system**

¹³ W poszczególnych latach funkcjonowania ulg podatkowych korzystało z nich po kilka milionów podatników; najbardziej popularną była ulga z tytułu wydatków na remonty i modernizacje budynków lub lokali mieszkalnych. Ocenia się, że w latach 1993–1995 średnioroczne koszty budżetowe z tytułu mieszkaniowych ulg podatkowych wyniosły 1,3 mld zł, w latach 1996–2000 – 3,7 mld zł, a w latach 2001–2005 ok. 4,4 mld zł (*Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, s. 6).

¹⁴ W latach 1999–2007 kwota wypłaconych premii termomodernizacyjnych wyniosła blisko 600 mln zł; liczba przyznanych premii termomodernizacyjnych (pokrycie części zobowiązań kredytowych zaciągniętych na finansowanie remontu) podwajała się z roku na rok – do roku 2012 wyniosła ponad 10,5 tys.

¹⁵ Brak kapitału kredytowego spowodował w latach 2004–2006 spadek akcji kredytowej (w porównaniu do roku 2003) o 40–45%. W następnych latach liczba udzielonych kredytów nadal sukcesywnie spadała – w roku 2011 wynosiła ok. 10%, a 2012 – 20% poprzednio uruchamianych kwot.

¹⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 65, poz. 545).

kredytów mieszkaniowych oraz znaczący wzrost zamożności ludności w znacznym stopniu zamortyzował negatywne konsekwencje wycofania się państwa ze stymulowania wzrostu wydatków mieszkaniowych ludności przy pomocy instrumentarium fiskalnego – ulg podatkowych.

Do ok. 2000 roku można mówić o sukcesie prowadzonej polityki mieszkaniowej. W latach następnych popełniane błędy w doborze programów i narzędzi ich realizacji czynią prowadzoną politykę przeciwskuteczną – nie tylko nie prowadzą one do realizacji formułowanych celów, ale negatywnie oddziałują na politykę społeczną, demograficzną, makroekonomiczną; osłabiają jednocześnie możliwości gmin do prowadzenia własnej, skutecznej polityki mieszkaniowej. **Do najboleńszych błędów prowadzonej polityki mieszkaniowej należy zaliczyć:**

- Likwidację, już w 2001 r., ulg podatkowych z tytułu gromadzenia oszczędności w Kasach Mieszkaniowych. Konsekwencją tego było istotne ograniczenie atrakcyjności celowego oszczędzania na mieszkania, a więc praktyczne wycofanie się z realizacji celu, jakim było przyspieszenie tempa budowy w sektorze bankowym, niezbędnego dla jego bezpiecznego, stabilnego funkcjonowania segmentu długookresowych depozytów¹⁷. Korzyści z instytucji gromadzenia oszczędności w celu zaspokojenia przyszłych potrzeb mieszkaniowych nie sprowadzają się jedynie do bezpieczeństwa funkcjonowania systemu bankowego. Zgromadzone oszczędności ułatwiają uruchomienie pożądanых trendów demograficznych czy prowadzenie aktywnej polityki prorodzinnej. Duża wielkość zgromadzonych oszczędności umożliwia wspieranie dochodzenia do własności mieszkania **bez konieczności uruchamiania na ten cel miliardowych wydatków z budżetu państwa** (ułatwiających dostęp do kredytu mieszkaniowego), *vide* program Rodzina na Swoim czy program Mieszkanie dla Młodych).

Oszczędzamy z myślą o własnych potrzebach lub z myślą o potrzebach naszych dzieci, wnuków. Systemy celowego, długoterminowego oszczędzania na cele mieszkaniowe istnieją w wielu krajach, z reguły promowane są poprzez ulgi podatkowe lub dotacje celowe.

- Rezygnację od 2004 roku z dofinansowania z budżetu państwa dodatków mieszkaniowych (wypłacanych przez gminy).
- Wygaszenie (2009 r.) programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. Wg oceny ekspertów, jedną z podstawowych przyczyn braku skutecznych procesów dostosowawczych na rynku pracy w Polsce (i przeciwdziałania bezrobociu w wielu regionach) jest wysoki poziom niedoboru mieszkań na wynajem, przede wszystkim w dużych miastach. Podjęta w pierwszej dekadzie XXI wieku decyzja o wygaszaniu wsparcia publicznego dla sektora mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, a następnie uruchomienie programów Rodzina na Swoim i Mieszkanie dla Młodych, zwiększających dostęp do zakupu mieszkania (poprzez zwiększenie wiarygodności kredytowej rodzin mniej zamożnych), jakby abstrahowała od rzeczywistych uwarunkowań ekonomicznych i społecznych, w tym i poziomu zamożności rodzin, ich realnych możliwości pozyskania kredytu na zakup mieszkania. Oferując potencjalnym beneficjentom

¹⁷ Ani system celowego oszczędzania na cele mieszkaniowe, ani Kasy Mieszkaniowe nigdy nie zostały formalnie zlikwidowane. Nadal istnieją i funkcjonują. Jednak bardzo istotnie ograniczono tempo przyrostu w nich oszczędności; zgromadzone oszczędności są wielokrotnie niższe od potencjalnie możliwych do uzyskania przy wykorzystaniu ulgi fiskalnej. Sektor bankowy od wielu lat upomina się o powrót do rozwiązań umożliwiających akumulację oszczędności na cele mieszkaniowe. Jak się wydaje, ulgi podatkowe są szczególnie skutecznym i efektywnym narzędziem stymulacji systematycznego oszczędzania i trudno wskazać na inne narzędzie, którym można by je zastąpić. Taki właśnie instrument stosowany jest w Polsce dla celów budowy funduszy emerytalnych.

zadowolenie z możliwości zakupu mieszkania, „uwiązano” ich jednocześnie wieloletnią spłatą kredytu do miejsca zamieszkania, ograniczono możliwości migracji za pracą. Co więcej, jeśli spełnienie warunku uzyskania wiarygodności kredytowej w okresie aplikacji o kredyt wymaga wsparcia, to w warunkach pogorszenia koniunktury/utrąty pracy, zwiększa się ryzyko wypowiedzenia umowy kredytu. Zapomniano też, że bezrobotny, znajdujący pracę w innym miejscu zamieszkania, nie skorzysta z tego typu pomocy, gdyż nie posiada wiarygodności kredytowej i sfinansowanie części oprocentowania niewiele w tym przedmiocie zmienia. Ocenia się, iż ok. 60% młodych rodzin nie posiada zdolności kredytowej.

Brak mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, wysoka stawka czynszu (w stosunku do możliwości jego opłaty) w mieszkaniach prywatnych właścicieli, zły stan techniczny i ubogość wyposażenia w media istniejących zasobów – to także istotne przesłanki wyboru modelu życia rodzinnego, podejmowania decyzji prokreacyjnych. Wiele mówi się o emigracji zarobkowej i wysokich wskaźnikach dzietności Polek w Wielkiej Brytanii. Obok możliwości znalezienia pracy, istotnym czynnikiem decyzji o pozostawaniu za granicą, jest dostępność społecznych mieszkań czynszowych (czynsz nie przekracza 20-30% średniej płacy) oraz systemy opieki społecznej, w tym mieszkaniowej, dla rodzin z małymi dziećmi¹⁸.

- **Zastąpienie programu „KFM-TBS” stymulującego wzrost podaży mieszkań, programami RnS i MdM wspierającymi popyt na zakup mieszkań.** Problem w tym, że już w chwili podejmowania decyzji o uruchomieniu tych programów to nie rozmiary popytu były podstawową barierą wzrostu ruchu mieszkaniowego. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku podstawową barierą rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce była (i jest nadal) sztywna podaż mieszkań. **Wzmacnianie popytu przy niskiej elastyczności rynku podaży**¹⁹ (w tym wypadku pomoc w zaciągnięciu kredytu i jego spłacie) **prowadzi przede wszystkim do wzrostu cen oferowanych przez rynek producenta. Wsparcie finansowe dla programu nie trafia zatem w całości do nabywców mieszkań, ale jest w rzeczywistości w dużej mierze transferowane do deweloperów, wykonawców budowlanych i banków**²⁰.
- **Nieadekwatny do potrzeb i istotnie bardziej kosztowny wybór instrumentów pomocy – czyli przede wszystkim zastąpienie instrumentów zwrotnych – dotacjami.** Program kredytów preferencyjnych na budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach zastąpiono dotacją do stopy procentowej od kredytów udzielanych na zakup mieszkań (RnS), a następnie dotacją do wkładu własnego (MdM) niezbędnego do otrzymania kredytu mieszkaniowego. **Paradoksem jest, że gdy UE decyduje się na zastępowanie dotacji instrumentami zwrotnymi, w Polsce zmierzamy w odwrotnym kierunku.**

¹⁸ Przykładowo, wystarczy przebywać w Wiedniu (stanowiącym samodzielny region Austrii) dwa lata, by uzyskać prawo ubiegania się o dotowane mieszkanie czynszowe.

¹⁹ Nieelastyczny rynek: okres dostosowania rynku około 2-3 lata – związany z czasem realizacji projektów budowlanych.

²⁰ Szacunki dla pierwszych trzech lat funkcjonowania programu RnS pokazywały, że w wyniku dopłat ceny mieszkań wzrosły o ok. 1,8%, przy wzroście liczby transakcji o ok. 0,08%. Oznacza to, że przyznanie dotacji miało 22-krotnie mocniejszy wpływ na procentową zmianę cen mieszkań objętych RnS w stosunku do procentowego wzrostu liczby transakcji tymi mieszkaniami; średnia marża od kredytów bankowych (w złotych) była na poziomie 1,88 p.p. Natomiast średnia marża dla kredytów w RnS wynosiła w tym okresie 2,96 p.p. Znacznie wyższa w programie RnS marża pobierana przez banki niż przy udzielaniu kredytów komercyjnych prowadzi do przejścia znaczącej części efektu finansowego związanego z dopłatami przez banki (ok. 80% kwoty dopłat).

W programie mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach wsparcie ze środków publicznych oparto o instytucję długookresowego kredytu preferencyjnego udzielanego z KFM, zasilonego sukcesywnie z budżetu państwa oraz pożyczek²¹ zaciągniętych (przez BGK) na rynku międzynarodowym.

Posłużenie się instrumentem zwrotnym oznacza, iż mimo stosowanej preferencji, wyłożony na kredyty kapitał (środki budżetowe) ulegnie zwrotowi. I tak: ze środków publicznych, w całym okresie funkcjonowania programu (1996-2009), przeznaczono na KFM 4 291,1 mln zł. Gdyby odrębność KFM utrzymano (w 2008 nastąpiło włączenie Funduszu do kapitału podstawowego BGK), już w 2018 Fundusz dysponowałby ok. 350 mln zł tzw. wolnych środków, a w 2019 – 500 mln zł, mógłby zatem udzielać kredytów (na podobną do poprzedniej skalę) bez konieczności korzystania z zasilenia budżetowego.

Posłużenie się w programach RnS i MdM instrumentem dotacyjnym oznacza, iż wyłożone środki budżetowe wypadają raz na zawsze z gestii publicznej. Dotychczas wydano na oba programy ok. 4 mld zł i szacuje się, iż w przyszłości generować będą one jeszcze przynajmniej następne 4 mld zł.

Równie nieracjonalnym projektem było powołanie Funduszu Mieszkań na Wynajem (w BGK) – za kwotę 5 mld zł ma powstać 20 tys. mieszkań na wynajem, o czynszu zbliżonym do czynszu TBS-ów. Warto przypomnieć, że **na budowę 100 tys. mieszkań TBS-owskich wydano ok. 6 mld zł, z tego tylko 4 mld pochodziły z budżetu państwa (2 mld – to pożyczka z międzynarodowych instytucji finansowych, znakomicie zwracana ze spłat kredytów dokonywanych przez TBS-y).** Zastanawia nie tylko niska efektywność tego programu, ale też sama idea zamrożenia przez bank – instytucję przecież finansową – tak dużego kapitału, ograniczająca tym samym jego możliwości kredytowania i poręczania, w tym także kredytów mieszkaniowych realizowanych w formule „TBS” czy PPP.

Odrębnego omówienia wymaga problemem kontynuacji finansowania z budżetu państwa refundacji premii gwarancyjnych posiadaczy książeczek mieszkaniowych oraz wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe do ok. połowy lat 90. Są to dwie największe pozycje w całości wydatków budżetowych (17 rodzajów wydatków) w badanym okresie (w latach 1995-2015: 14,9 mld zł na refundację, na wykup odsetek – 8,8 mld zł) – w sumie **aż 60% całości bezpośrednich wydatków budżetu państwa** (39,6 mld zł) na mieszkalnictwo; dla porównania – na programy tworzące nowe zasoby mieszkaniowe czy wspomagające remonty skutkujące oszczędnością energii wydano znacznie mniej: na program mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (zasilenie KFM) – 4,3 mld zł, na Fundusz Termomodernizacji – 1,5 mld zł, na program RnS – ok. 5 mld zł.

Dlaczego zatem przeszłość tak mocno rzutuje na realne możliwości wspierania środkami budżetowymi nowych, adekwatnych do aktualnych potrzeb i uwarunkowań rozwoju mieszkalnictwa programów? Dlaczego wydatki budżetowe na premie gwarancyjne, zamiast maleć (wyczerpywanie się roszczeń), od 2009 r. rosną?

²¹ W sumie 2,2 mld zł pożyczone w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy i zwracane sukcesywnie z kwot spłacanych kredytów.

Instytucję wypłaty premii gwarancyjnej uruchomiono w ramach świadomie formułowanej wtedy, projektowanej na długi okres oddziaływania polityki mieszkaniowej, skorelowanej z polityką społeczną i gospodarczą – chodziło z jednej strony o ochronę realnej wartości zdeprecjonowanych bardzo wysoką inflacją długookresowych oszczędności ludności (inflacja w roku 1990 wynosiła 685%), a z drugiej strony – o pozostawienie w przestrzeni gospodarczej kapitału (sukcesywnie uruchamianego), dedykowanego (wyłącznie) szeroko pojętym inwestycjom mieszkaniowym i lokowanego w różnych segmentach rynku mieszkaniowego (zakup mieszkania: spółdzielczego, deweloperskiego, wkład partycypanyjny do TBS, rozbudowa, przebudowa); wybór celu wykorzystania miał zależeć od aktualnych potrzeb i możliwości właściciela książeczki mieszkaniowej.

Instytucja wykupu odsetek od kredytów, zaciągniętych przed rokiem 1989 oraz w kilku pierwszych latach ostatniej dekady XX wieku, została uruchomiona w celu umożliwienia spłaty kredytów zaciągniętych na warunkach całkowicie odmiennych od tych, które w końcu roku 1989 zostały przyjęte w ramach generalnej reformy ustroju gospodarczego Polski. Wprowadzenie rynkowej stopy oprocentowania oznaczało zamianę dotychczasowego oprocentowania kredytów dla spółdzielni mieszkaniowych w wysokości 1 i 2% na i tak „zaliczone” – dla nich, a także dla kredytobiorców indywidualnych – do poziomu 105%: z tego 28% obciążało spłacających, a 72% miało być wykupywane przez budżet państwa.

Trudno kwestionować racjonalność podjętych w momencie transformacji ustrojowej decyzji. Jednak utrzymywanie się 25 lat później, w warunkach 2-3 % inflacji, a obecnie deflacji – nadal wysokiego poziomu wydatków²² na wykup odsetek od kredytów wydaje się trudne do wytłumaczenia. Jeszcze trudniej zrozumieć, dlaczego po okresie sukcesywnego spadku, poziom wydatków na premie gwarancyjne od 2008 r. wyraźnie rośnie²³. Formalnie system książeczek mieszkaniowych został zamknięty w październiku 1990r., a ich właściciele są sami już dziadkami. Jedynym wytłumaczeniem jest praktyka stałego rozszerzania zbioru uprawnionych do korzystania z premii gwarancyjnej oraz rozszerzanie listy tytułów celów mieszkaniowych, na które może być przeznaczona²⁴.

Jak się wydaje, zasadne byłoby dokonanie analizy dotychczasowych działań w zakresie wysokości poziomu finansowania obu omawianych wyżej wydatków budżetu państwa, identyfikacji celów, które obecnie ułatwiają osiągać oraz oceny skuteczności i efektywności realizacji tych celów.

Rekomendacje. Założenia nowej polityki mieszkaniowej

Poprawa sytuacji mieszkaniowej w Polsce to nie tylko sprawa godnych warunków mieszkania, ale i warunek przyspieszenia wzrostu gospodarczego, stymulacji pożądanych zmian sytuacji demograficznej, uruchomienia procesów dostosowawczych na rynku pracy, zwiększenia spójności społecznej. To także efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych – wspierając ze środków publicznych działania pozwalające na poprawę warunków mieszkaniowych rodzin, finansujemy inwestycje, a nie

²² W 2009 r. – 147,5 mln zł; w 2010 – 130 mln zł; w 2011 – 130 mln zł; w 2012 – 110 mln zł; 2013 – 110 mln zł, 2014 – 80 mln zł, 2015 – 60 mln zł.

²³ W 2007 r. – 291 mln zł, w 2008 – 347 mln zł, w 2009 – 403 mln zł, 2010 – 429 mln zł, 2011 – 445 mln zł, 2012 – 590 mln zł, 2013 – 450 mln zł (ust. budżetowa).

²⁴ Takich nowelizacji ustawy o pomocy w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych było już kilka, np. w 2009 r. weszły w życie przepisy rozszerzające katalog inwestycji uprawniających do otrzymania premii gwarancyjnej w związku z likwidacją starej książeczki mieszkaniowej. Nie trzeba już kupować mieszkania czy budować domu, wystarczy remont polegający na wymianie okien lub instalacji gazowej bądź elektrycznej, czy **wpłata na fundusz remontowy wspólnoty lub spółdzielni mieszkaniowej!**

wydatki na pomoc społeczną (dostęp do mieszkania w miejscach, gdzie zatrudnienie łatwiej uzyskać – zamiast zasiłków dla bezrobotnych). Bez finansowej pomocy ze środków publicznych, zmniejszenie niedoboru mieszkań w Polsce oraz sanacja istniejącego stanu zasobów będzie procesem trwającym dziesięciolecia. **Pomoc finansowa państwa nie może ograniczać się jedynie do budżetów gmin.** Konieczna jest interwencja prowadzona ze szczebla krajowego.

Pomoc państwa w dochodzeniu do „dachu nad głową” powinna być kierowana – równolegle – do różnych grup zamożności. W zależności od poziomu zamożności poszczególnej grupy, powinna ona przyjmować odpowiednio zróżnicowane formy. Inne w przypadku zakupu mieszkania (własność), inne w przypadku rodzin, których sytuacja finansowa nie kwalifikuje do skorzystania z kredytu hipotecznego – dla nich potrzebna są mieszkania na wynajem o umiarkowanym czynszu. Biorąc pod uwagę względnie niski poziom zamożności (65% PKB krajów UE), w sytuacji ograniczonych środków pomocy publicznej **priorytetem powinno być wspieranie (przez najbliższe 8-10 lat) budownictwa czynszowego** (mieszkania na wynajem), tańszego – i poprzez ułatwienie mobilności ludności uruchamiającego na większą skalę procesy dostosowawcze na rynku pracy. Konieczna jest zatem rezygnacja z realizowanego w ostatnich ośmiu latach priorytetu wspierania ze środków publicznych zakupu mieszkania.

W październiku 2015 „rzutem na taśmę” rząd PO wznowił program mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach w oparciu o preferencyjne kredyty udzielane przez BGK. Zakłada on uruchomienie w okresie 10 lat kredytów preferencyjnych na kwotę 450 mln zł rocznie na budowę ok. 30 tys. mieszkań na wynajem. Ogółem przewiduje się na ten program 4.5 mld zł. To niewątpliwie dobra nowina. Tyle tylko, że **adekwatny do potrzeb program wymaga zwiększenia udziału całego sektora mieszkań na wynajem do poziomu 30-35% ogółu zasobów mieszkaniowych²⁵, a więc 30 tys. mieszkań rocznie, a nie w okresie 10 lat.** Aby temu sprostać, konieczna byłaby budowa co roku ok. 25-30% mieszkań na wynajem (w ogólnej wielkości mieszkań oddawanych do użytku), z tego ok. 50% z nich w sektorze mieszkań o czynszu regulowanym i 50% w sektorze prywatnym. W najlepszych dla siebie latach (2000-2003) oddane do użytku mieszkania społecznego budownictwa na wynajem stanowiły niewiele ponad 10%²⁶ ogółu nowo wybudowanych mieszkań.

Istotną barierą zwiększenia liczby corocznie budowanych mieszkań jest niska elastyczność ich podaży, związana z brakiem miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania i nadmiernymi, ahistorycznymi już regulacjami prawa budowlanego. **Skuteczny program sanacji sytuacji mieszkaniowej w Polsce, a także efektywne wykorzystanie go do stymulacji wzrostu gospodarczego, wymaga zatem pilnej reformy dostępu do terenów budowlanych i uproszczenia przepisów regulujących przebieg procesu inwestycyjnego.** Działanie to powinno być realizowane wyprzedzająco w stosunku do uruchomienia programu wspierającego dochodzenie do własności mieszkania – w przeciwnym wypadku powtórzy się wspomniana wyżej sytuacja: rzeczywistym beneficjentem wsparcia ze środków publicznych będą przede wszystkim banki i deweloperzy.

²⁵ W Polsce udział całego sektora mieszkań na wynajem stanowi 20% wszystkich zasobów, z tego: ok. 9 % to mieszkania komunalne, 7% – mieszkania TBS-ów oraz 4% – mieszkania na wynajem w zasobach prywatnych. Źródło: GUS, 2012 r.; D. Andrews, A. Caldera Sanchez, Å. Johansson, *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, „OECD Economics Department Working Papers”, nr 836, OECD Publishing, Paryż 2011.

²⁶ 11, 64% w 2000 r.; 10,88% w 2001 r.; 10,40% w 2002 r. W 2007 r., a więc już po uruchomieniu programu RnS – tylko 3,77%, a w roku 2011 – 0,83%.

Niezwykle istotne jest wyposażenie gmin w skuteczne narzędzia prowadzenia polityki mieszkaniowej, takich jak np. opisane wyżej **kredyty preferencyjne dla TBS-ów i spółek komunalnych, dotacje do budowy mieszkań socjalnych**.

Zmiana priorytetów polityki mieszkaniowej nie musi automatycznie przekładać się na wzrost wydatków publicznych. Formułując rozwiązania instytucjonalno-prawne nowej polityki mieszkaniowej, należy nie tyle podnosić wydatki publiczne, ale przede wszystkim zmienić ich strukturę, a także, w miarę możliwości, wykorzystać te instrumenty i instytucje, które już skutecznie funkcjonują. Co więcej, upowszechnienie nowego instrumentu, jakim jest **partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)**, pozwoli na stymulację wzrostu podaży mieszkań bez konieczności przeznaczania na ten cel dodatkowych środków budżetów publicznych. **Pozytywnym rozwiązaniem zawartym w ogłoszonym w październiku rządowym programie mieszkaniowym jest kontynuacja ponownie uruchomionego (2015 r.) ustawą o popieraniu niektórych form budownictwa mieszkaniowego, 10-letniego programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach finansowanym kredytem preferencyjnym udzielanym przez BGK.** W dwóch tegorocznych edycjach naboru wniosków kredytowych aplikacje złożyło 85 inwestorów (głównie TBS-y, trzy spółki komunalne, jedna spółdzielnia mieszkaniowa) na budowę 4 619 mieszkań. Popyt na budowę takich mieszkań jest bardzo duży i ten segment programu powinien być mocno wspierany. W 2015 r. zakładano przeznaczenie na ten cel 4,5 mld zł. Jest bardzo prawdopodobne, że popyt na ten rodzaj kredytów okaże się większy. Należy bowiem pamiętać, że budową mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach zajmują się TBS-y (ponad 300 aktywnie działających), profesjonalne spółki z dużym doświadczeniem zarządczym i budowlanym, ściśle współpracujące z gminami i dobrze przygotowane do korzystania z oferowanego im przez BGK kredytu.

W dotychczasowej praktyce polskiej istnieje wiele przykładów dobrych praktyk wykorzystujących TBS do prowadzenia efektywnej gospodarczo, korzystnej społecznie i skutecznej polityki gmin w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych różnych grup dochodowych. Należy do nich niewątpliwie przykład Stargardu Szczecińskiego, oferującego dostęp do mieszkania wszystkim grupom społecznym niezdolnym do opłaty czynszu rynkowego. I tak, TBS oferuje tam mieszkania dla ludzi o średnich dochodach, ale nie posiadających wiarygodności kredytowej (np. rodziny wielodzietne), lokatorom socjalnym, niepełnosprawnym, młodzieży opuszczającej domy dziecka. Podobną politykę stosuje także Szczecin. Co więcej, Szczecin jest też znakomitym przykładem dobrej praktyki wykorzystania TBS do prowadzenia kompleksowej i konsekwentnej polityki rewitalizacji, przy wykorzystaniu (zanim powstała ustawa) elementów PPP.

W wielu miastach TBS-y pełnią rolę zarządcy zasobów komunalnych, a dużą liczbą wybudowanych w tych zasobach mieszkań powoduje, że odgrywają one znaczącą rolę w formułowaniu i realizacji polityki mieszkaniowej i społecznej gmin (np. Białystok, Płock, Kamienna Góra – TBS utworzony przez kilkanaście gmin, Poznań, Katowice, Warszawa, Łódź, Toruń, Bielsko-Biała, Gdańsk, Kalisz, Wrocław, Głogów, Walcz, Goleniów, Ustka, Gryfice)

Instytucja TBS i sposób jego kredytowania to podstawowe instrumenty gminy do realizacji własnej polityki mieszkaniowej. Niezależnie od dokonanej już restytucji kredytów preferencyjnych na budownictwo na wynajem o umiarkowanych czynszach, pożądanym byłoby stymulowanie gmin do budowy takich mieszkań w formule PPP. Dotyczyłoby to wszystkich mieszkań o funkcji komunalnej, gdzie stawka czynszu byłaby niższa od stawki TBS: 5% wartości odtworzenia

(komunalne, socjalne, chronione). Na mocy umowy o PPP gmina określałaby standard i ilość budowanych mieszkań oraz warunki wynajmu mieszkania. Partner prywatny finansował i budowałby mieszkania oraz zajmowałby się zarządzaniem i eksploatacją. Stawkę czynszu określa gmina i dostarcza listy lokatorów. Różnicę między stawką wyznaczoną przez gminę a stawką rynkową płaci gmina. W warunkach narastającego deficytu budżetów gmin, formuła PPP pozwala na skuteczne wywiązanie się gminy z obowiązku poprawy warunków mieszkaniowych społeczności lokalnej.

PPP jest formułą względnie nową. Od dnia uchwalenia ustawy o PPP (2008 r.) realizowane jest ok. 100 projektów, w tym tylko kilka w mieszkalnictwie (Pleszew, Toruń, Oława, Murowana Goślina); 10 projektów jest przygotowywanych; cztery zostały zaniechane (m.in. Kraków). Jedną z podstawowych przyczyn wolnego rozwoju rynku PPP w Polsce, w tym i PPP w mieszkalnictwie – patrz przykład Krakowa – był brak woli politycznej do dostosowania regulacji prawnych w zakresie finansów publicznych do specyfiki PPP. Dopiero w październiku 2015 r. przepisem przejściowym ustawy o rewitalizacji znowelizowano ustawę o PPP, umożliwiając zaliczanie części (nakłady inwestycyjne) wynagrodzenia wypłacanego przez podmiot publiczny partnerowi prywatnemu do wydatków majątkowych, a więc takich, które nie zmniejszają nadwyżki budżetu gminy i nie powiększają deficytu. W projektach PPP, których przedmiotem jest budowa i eksploatacja mieszkań na wynajem o czynszu niższym niż rynkowy oznacza to, że wypłacana partnerowi przez gminę różnica (w znacznej części) między czynszem pobieranym a rynkowym nie jest zaliczana do długu publicznego. Jak się wydaje, wprowadzona nowelizacja powinna radykalnie zachęcić do budowy mieszkań społecznych w formule PPP

Ogłoszony w październiku 2015 r. rządowy program mieszkaniowy wykorzystuje funkcjonujący już moduł TBS-ów i spółek komunalnych korzystających z kredytu preferencyjnego. Nie przywołuje jednak formuły PPP, chociaż w Ministerstwie Rozwoju toczą się intensywne prace nad sformułowaniem polityki PPP w Polsce, w tym i w mieszkalnictwie – i jest ona szeroko omawiana w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jako instrument skutecznego i efektywnego sposobu realizacji sformułowanych w dokumencie celów. Negatywnie należy też ocenić rolę, jaką w programie rządowym przypisano powołanemu w 2014 w BGK Funduszowi mieszkań na Wynajem i jego operatorowi – BGK Nieruchomości. Podpisane przez gminy umowy z Funduszem udostępniają tereny na obrzeżach miast i **generują ekstensywny, a więc drogi model urbanizacji**. Ma to także negatywne konsekwencje społeczne – długie dojazdy do pracy, uboga infrastruktura społeczna itd. Mieszkania kupowane są od deweloperów, a cena ich zakupu ma charakter rynkowy. Niższe czynsze będzie można osiągnąć przede wszystkim dzięki otrzymaniu od gmin – na warunkach preferencyjnych – gruntów pod budowę. **Wydaje się, że prawidłowym rozwiązaniem, zgodnym z ustawowymi kompetencjami, byłoby pozostawienie gminom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przy użyciu istniejącego instrumentarium oraz w zgodzie z istniejącym lub przygotowywanym planem miejscowym.** Przeznaczone pod budowę mieszkaniową tereny mogłyby być udostępniane **pod projekty mieszkaniowe o funkcji komunalnej (regulowany czynsz, socjalne), realizowane przez TBS lub deweloperów w formule PPP, oraz ewentualnie przez różne fundusze nieruchomości, w tym BGK Nieruchomości.** Umowy o PPP zawierane przez gminę z partnerem prywatnym (deweloperem) przewidywałyby nie tylko finansowanie i budowę samych domów mieszkalnych, ale i część niezbędnej infrastruktury technicznej (drogi dojazdowe, ulice, wodno-kanalizacyjne, energia elektryczna i grzewcza). Nie tylko zmniejsza to koszty ekstensywnej urbanizacji, ale posiłkując się kapitałem prywatnym, zwiększa się skuteczność działań urbanizacyjnych, dostarcza nie tylko kapitału na rozwój tkanki miejskiej, ale i instrumentarium do prowadzenia przez gminy suwerennej polityki przestrzennego zagospodarowania, w której budowa mieszkań jest elementem urbanizacji, a nie jej jedynym

celem; **w przeciwieństwie do formuły PPP w wariantcie proponowanym w programie rządowym (BGK Nieruchomości), cały koszt infrastruktury towarzyszącej ponosiłaby gmina.**

Pożądane byłoby animowanie przez państwo i wspieranie przez gminy (przez udostępnianie terenów) powstawania małych spółdzielni mieszkaniowych, które mogłyby pozyskiwać kredyty na budowę mieszkań. Chodzi tu o spółdzielnie właścicieli mieszkań (z zarządem spółdzielczym).

Odrębny problemem dotyczy kwestii mieszkaniowej w miastach tracących funkcje gospodarcze oraz w jednostkach położonych peryferyjnie. Z istoty rzeczy nie jest to problem polityki mieszkaniowej – ta, jak to pokazano wyżej, powinna dysponować odpowiednim instrumentarium prawno-ekonomicznym, a dobór konkretnych instrumentów i form działania przez gminy i inne podmioty rynku mieszkaniowego zależeć będzie od ich lokalnych, indywidualnych uwarunkowań. Miasta tracące funkcje gospodarcze potrzebują strategii rozwoju skorelowanej ze strategią rozwoju regionalnego, krajowego. Podobnie ma się rzecz z jednostkami peryferyjnie położonymi. Jak się wydaje, w konsekwencji nie obędzie się bez strategii rewitalizacji.

Nowa polityka mieszkaniowa powinna zakładać realizację kilku podstawowych programów: **zwiększenia dostępu do mieszkania na wynajem, zwiększenia dostępu do zakupu mieszkania, poprawy stanu technicznego budynków mieszkalnych i jakości mieszkania (program remontowy) oraz zwiększenia poziomu inwestycji w zakresie budowy infrastruktury technicznej towarzyszącej mieszkalnictwu.** Sukcesywnie powinno się odchodzić o funkcjonującego obecnie programu tzw. mieszkań socjalnych²⁷; rodziny potrzebujące wsparcia w opłatach czynszowych powinny być objęte programem mieszkań na wynajem i korzystać z dodatków mieszkaniowych; odrębny program zachować można jedynie dla budowy tymczasowych miejsc zamieszkania typu noclegownie.

Skuteczna i efektywna realizacja wyżej zaproponowanych programów wymaga zmian istniejących regulacji instytucjonalno-prawnych. Dotyczy to w szczególności:

- zmiany ustawy o ochronie lokatorów – bez tych zmian nie będzie możliwe uruchomienie segmentu najmu komercyjnego;
- wprowadzenia przyspieszonej amortyzacji wydatków majątkowych z tytułu realizacji wybranych inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących mieszkalnictwu;
- zamknięcia (ew. znaczne ograniczenie) systemów refundacji premii gwarancyjnej oraz wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych udzielonych w latach 90.;
- powrót do wspierania środkami publicznymi systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe;
- powrót do współfinansowania przez budżet państwa (50%) dodatków mieszkaniowych wypłacanych przez gminy;

²⁷ Pod tym pojęciem dosyć powszechnie rozumie się wszystkich, którzy nie są w stanie ze względów ekonomicznych, społecznych, zdrowotnych i podobnych nie tylko samodzielnie wejść w posiadanie mieszkania, ale także ponosić opłaty czynszowe. Jest to grupa bardzo zróżnicowana i tworzenie dla nich jednego programu jest mało racjonalne. Dla rozwiązania tego społecznie i ekonomicznie bolesnego problemu proponuję rozwiązania skierowane do dwóch grup beneficjentów: a. potrzebujących stałego miejsca zamieszkania; b. potrzebujących mieszkania o charakterze okresowym. Dla obu tych grup potrzebny jest inny rodzaj mieszkania i inna forma pomocy w finansowaniu jego budowy.

- intensywnej promocji formuły PPP w mieszkalnictwie – w tym uchwalenia przez rząd strategii rozwoju PPP oraz koniecznych zmian prawnych w ustawie o PPP, a także uwzględnienia mieszkaniówki w *pipe-line* projektów PPP (Ministerstwo Rozwoju kończy właśnie²⁸ prace w tym zakresie).

Obowiązkiem państwa (respektowanym we wszystkich krajach UE) jest wspieranie gmin w wypełnianiu ich ustawowego obowiązku, jakim jest zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Ze względu na polskie uwarunkowania, wsparcie państwa dotyczyć powinno przede wszystkim uruchomienia preferencyjnych kredytów na budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (BGK – co już się dzieje, lub inne banki korzystające z dopłaty do odsetek finansowanej z budżetu państwa) oraz promocję projektów mieszkaniowych realizowanych w formule PPP (poręczenia dla partnera prywatnego, szkolenia, preferencyjne kredyty dla gmin na finansowanie kosztów przygotowania takich projektów).

Korzystając z tego instrumentarium, gmina może formułować własną politykę mieszkaniową, w której promowana struktura własności mieszkań odpowiada rzeczywistym uwarunkowaniom opisanym w planie miejscowym. Postulowanym rozwiązaniem jest model, w którym:

- Gmina nie buduje mieszkań *stricte* komunalnych, ale o funkcji komunalnej, tzn. dostępne dla lokatorów o niskich dochodach, których nie stać na płacenie czynszu rynkowego. **Zasada naczelna – tam, gdzie jest to możliwe, gmina nie prowadzi działalności gospodarczej.**
- Mieszkania o regulowanym (niższym od rynkowego czynszu) budowane są przez TBS lub przez spółki komunalne (finansowane kredytami preferencyjnymi – obecnie z BGK, a w przyszłości także z innych banków) **oraz równoległe lub zamiennie** w formule PPP, przez partnerów prywatnych(np. deweloperzy – w funkcji inwestora – w konsorcjum z TBS – w funkcji operatora).
- Tzw. mieszkania socjalne, budowane do tej pory przez gminy w oparciu o dotacje z Funduszu Dopłat (budżet państwa via BGK), także powinny być budowane przez TBS-y/ spółki komunalne/deweloperów (ta sama dotacja powiększona o kredyt preferencyjny BGK lub dodatkową dotacją gminną) lub w formule PPP (z tą samą dotacją budżetową). Takie rozwiązanie zwalnia gminę z działania gospodarczego, jakim jest budowa i eksploatacja budynków mieszkalnych – i co równie ważne – umożliwia zabudowę mieszkaniową bez tworzenia gett wykluczenia społecznego ludzi mniej zaradnych lub mniej zamożnych.
- Niezależnie od mieszkań dla lokatorów mniej zaradnych życiowo, niepełnosprawnych itp. (patrz: wyżej), dla których gmina udostępnia mieszkania stałego pobytu, gmina powinna tworzyć lokale mieszkalne pobytu czasowego – noclegownie, domy dla matek chroniących się przed przemocą, itp.
- Dla grup o większym niż średni poziom zamożności obowiązkiem gmin winno być przygotowanie terenów(plan miejscowy/warunki zabudowy) pod budownictwo komercyjne (deweloperskie, indywidualne – osoby fizyczne, funduszy nieruchomości, a także doprowadzenie do ich uzbrojenia (zlecenie budowy, PPP).
- Wykorzystując istniejące, omówione wyżej już instrumentarium oraz nowo wprowadzone Ustawą o rewitalizacji (2015), gmina uruchamia programy rewitalizacyjne, pozwalające na rekonstrukcję materialną, ekonomiczną i społeczną wybranych części miast/ terenów poindustrialnych. Pozwala to na remonty i modernizację istniejących budynków mieszkalnych w oparciu o inżynierię finan-

²⁸ Stan na grudzień 2016.

sową, wykorzystującą nie tylko kredyty komercyjne, preferencyjne z BGK, czy też formułę PPP²⁹, ale też środki unijne.

- Odrębnie lub łącznie z projektami rewitalizacji (jeśli są realizowane), gmina prowadzi projekty termomodernizacyjne, korzystając z dotacji – z tzw. premii termomodernizacyjnej (zapłata części kredytu zaciągniętego na cele remontu termomodernizacyjnego).
- Odrębnie lub łącznie z projektami termomodernizacji gmina może uruchamiać projekty remontów budynków mieszkalnych ze środków własnych, a tam, gdzie istnieją wspólnoty mieszkaniowe z udziałem gminy – wspólnie z nakładami właścicieli mieszkań. W przypadku braku zdolności finansowej członków wspólnoty mieszkaniowej, gmina może wyłożyć całą kwotę, obciążając zapisem wierzytelności hipotekę danego mieszkania.

Bibliografia

Andrews D., Caldera Sánchez A., Johansson Å., *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, „OECD Economics Department Working Papers” nr 836, OECD Publishing, Paryż 2011

Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, Dokument rządowy 2014 r.

http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mieszkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/bs_mieszk2020/px_18112010gp.pdf

Herbst I., *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*, ekspertyza 2013 Kancelaria Prezydenta RP
<http://centrumppp.pl/templates/images>

Jadach-Sepioło A., Sobiech-Grabka K., Herbst I., *Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji*, PARP, Warszawa 2016

Strzeszyński J., *Polski rynek mieszkaniowy. Analiza porównawcza największych miast*, Instytut Analiz Monitor Rynku Nieruchomości, Kraków 2011

Ustawa o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 65, poz. 545).

Ustawa o niektórych formach powspierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. 1995 nr 133, poz. 654 z późniejszymi zmianami)

²⁹ Patrz: podręcznik *Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji*, A. Jadach-Sepioło, K. Sobiech-Grabka, I. Herbst, PARP, Warszawa 2016.



Izabela Rybka – dr socjologii, adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie. W pracy naukowej koncentruje się na analizie zgodności instrumentów polityki społecznej z jej celami normatywnymi oraz na tworzeniu i realizowaniu – w dialogu obywatelskim – lokalnych systemów wsparcia społecznego. Ekspert administracji publicznej i organizacji pozarządowych w zakresie polityki społecznej i pomocy społecznej oraz trener na szkoleniach dla służb socjalnych.



Olimpia Piłat-Pawlak – absolwentka socjologii na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu, coach, trener z wieloletnim doświadczeniem w obszarze polityki społecznej. Zajmuje się kształtowaniem jakości i standaryzacją usług w pomocy społecznej, współtworzeniem i koordynacją projektów i programów. Prowadzi analizy dotyczące diagnozy problemów społecznych oraz badania ewaluacyjne. Wykładowca na UAM w ramach kursu „Specjalizacja z zakresu organizacji pomocy społecznej”.

Izabela Rybka

Olimpia Piłat-Pawlak

Diagnoza perspektyw rozwoju samorządowych usług publicznych w obszarze pomoc społeczna

Zakres przedmiotowy ekspertyzy

Niniejsza ekspertyza dotyczy dwóch dziedzin polityki społecznej: pomocy społecznej i rynku pracy. Z powodów wymienionych poniżej nie obejmuje innych podstawowych obszarów polityki społecznej, takich jak:

- edukacja, ochrona zdrowia, mieszkalnictwo, kultura, sport i rekreacja – gdyż realizacja usług publicznych w/w obszarach polityki społecznej jest przedmiotem odrębnych ekspertyz zleconych innym autorom;
- ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne – po pierwsze, realizowanie zadań w tych dziedzinach polityki społecznej należy do władz ustawodawczych i rządu, a nie samorządu terytorialnego; po drugie: wsparcie udzielane w ramach tych systemów zabezpieczenia społecznego ma charakter świadczeń finansowych (zasiłki) i rzeczowych, nie zaś usług (tj. świadczeń niematerialnych, polegających na bezpośrednim zajmowaniu się ludźmi, udzielanych przez osoby kompetentne spoza najbliższego otoczenia, wspomagające odbiorców tychże usług w ich funkcjonowaniu¹);
- polityka zatrudnienia, która wymaga stosowania instrumentów makroekonomicznych, będących w gestii władz krajowych, a nie samorządu terytorialnego.

Jednocześnie należy podkreślić, że polityka społeczna, która ze swej istoty jest działalnością celową i mającą na względzie ogół społeczeństwa, „(...) zmierzającą do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie.”² nie może być zredukowana do pomocy społecznej, która stanowi tylko jedną z wielu jej dziedzin i – w przeciwieństwie do pozostałych obszarów polityki społecznej – jest selektywnym (a nie powszechnym) publicznym programem społecznym, adresowanym do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, „których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”³.

Od początku lat 90. XX wieku, zarówno eksperci, jak i decydenci upowszechniają koncepcję aktywnej polityki społecznej, której celem jest reintegracja społeczno-zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem

¹ Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, (w:) M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Wyd. WSP TWP, Warszawa 2011, s. 66-67.

² A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 11.

³ Ustawa o pomocy społecznej, art. 2 pkt 1, Dz.U. z 2016, poz. 930.

społecznym i rozwój społeczności lokalnych. W Polsce dopiero na początku obecnego stulecia (przede wszystkim w związku z wejściem Polski do UE) dokonał się zwrot od polityki kompensacyjnej, ograniczającej się do realizowania funkcji osłonowych poprzez wypłatę świadczeń finansowych (*nota bene* w niewielkim stopniu chroniących przed ubóstwem) w kierunku rozwijania usług społecznych, zorientowanych na udzielanie wsparcia aktywizującego, przeciwdziałającego wykluczeniu społecznemu i umożliwiające podejmowanie różnych ról społecznych, zwłaszcza zawodowych⁴. W związku z tym, przedmiotem analizy w niniejszej ekspertyzie będą usługi realizowane przez samorząd gminny i powiatowy w obszarze pomocy społecznej i rynku pracy, przede wszystkim:

- I. Usługi zmierzające do aktywizacji i reintegracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w szczególności zorientowane na wzmocnienie kapitału ludzkiego, tj. kompetencji społecznych i kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych i pozostających poza rynkiem pracy⁵.
- II. Usługi zmierzające do aktywizacji i budowania podmiotowości wspólnot lokalnych, tj. do wzmocnienia kapitału społecznego (środowiskowa praca socjalna, zwana organizowaniem społeczności lokalnej)⁶.

Biorąc pod uwagę zobowiązania samorządu terytorialnego wobec osób zależnych, zwłaszcza osób w wieku poprodukcyjnym (seniorów) oraz osób z niepełnosprawnościami, ekspertyza obejmuje również:

- III. Usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne, adresowane do osób niesamodzielnych z racji stanu zdrowia, np. osób starszych, niepełnosprawnych – świadczone w środowisku miejsca zamieszkania⁷.

Adresatem dwóch kolejnych kategorii usług są rodziny – odpowiednio: rodziny zastępcze oraz rodziny biologiczne wieloprotymowe:

- IV. Usługi opiekuńczo-wychowawcze, organizowane przez władze powiatowe na rzecz dzieci przebywających w pieczy zastępczej – świadczone w ramach rodzinnej pieczy zastępczej (ORPZ, koordynatorzy rodzin zastępczych, system usług wspierających dzieci powierzone i rodziców zastępczych) oraz instytucjonalnej⁸.
- V. Usługi wspierające funkcjonowanie rodzin wieloprotymowych, które potrzebują kompleksowego systemu wsparcia organizowanego przez władze gminne (w tym m. in. asystent rodziny, interwencja kryzysowa)⁹.

Wyodrębnione kategorie usług społecznych należą (w większym lub mniejszym stopniu) do zakresu pracy socjalnej, która – jako działalność zawodowa – jest realizowana w Polsce przede wszystkim przez pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Celem pracy socjalnej są „zmiany

⁴ M. Rymsza., *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, IFiS PAN, Warszawa 2013, s. 248 i nast.

⁵ Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2003 Nr 122 poz. 1143 z późn. zm.

⁶ Ustawa o pomocy społecznej, art. 24 ust. 1, pkt. 2, Dz.U. z 2016, poz. 930.

⁷ Ustawa o pomocy społecznej, art. 36 ust. 2l – 2o, Dz.U. z 2016, poz. 930.

⁸ Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. 2011 nr 149, poz. 887 z późn. zm. (dział III Piecza zastępcza).

⁹ Ustawa o wspieraniu rodziny, dział II Wspieranie rodziny.

społeczne i rozwój społeczny, integracja społeczna oraz upodmiotowienie i wyzwolenie ludzi”¹⁰, zarówno w odniesieniu do osób, rodzin, jak i całych społeczności lokalnych zagrożonych wykluczeniem społecznym. „W każdym współczesnym państwie, w którym prowadzona jest praca socjalna, mieści się ona w szerszym zakresie środków bezpośredniej, zindywidualizowanej pomocy społecznej, określonych ogólnie jako usługi społeczne.”¹¹ Przed władzami samorządowymi wciąż stoi wyzwanie, jakim jest zmiana struktury świadczeń pomocy społecznej i rynku pracy – od dominacji świadczeń finansowych i pasywnych instrumentów polityki rynku pracy w kierunku zwiększenia roli usług społecznych, w tym pracy socjalnej oraz aktywnych instrumentów polityki rynku pracy (zarówno zorientowanych na rozwój kapitału ludzkiego, jak i zatrudnienia wspieranego), co z kolei wiąże się z reorganizacją jednostek pomocy społecznej i publicznych służb zatrudnienia, w tym ze zmianą struktury zatrudnienia (np. wzrost liczby pracowników wykonujących zawody pomocowe kosztem zmniejszenia liczby pracowników administracyjnych).

Warunkiem koniecznym efektywnego i skutecznego świadczenia usług społecznych w określonych powyżej obszarach jest długofalowa współpraca służb socjalnych z przedstawicielami innych instytucji polityki społecznej – ze służbami zatrudnienia, pracownikami ochrony zdrowia, oświaty i wychowania, wymiaru sprawiedliwości, etc. Za organizowanie wsparcia aktywizującego polegającego przede wszystkim na świadczeniu usług społecznych, w tym pracy socjalnej, odpowiedzialny jest samorząd terytorialny, który jest zobowiązany do współpracy w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami sektora obywatelskiego, wymienionymi w ustawie¹².

1. Usługi na rzecz aktywizacji i reintegracji społeczno-zawodowej

1.1. Usługi: definicje, rodzaje, adresaci

Definicje legalne pojęć **reintegracja społeczna** i **reintegracja zawodowa** zostały sformułowane w Ustawie o zatrudnieniu socjalnym¹³ i oznaczają działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie – odpowiednio: umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu (reintegracja społeczna) oraz (2) zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy (reintegracja zawodowa). Ustawodawca ogólnie określa usługi, które mają prowadzić do reintegracji społecznej i zawodowej: kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu; nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych; naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą; uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania

¹⁰ Najnowsza definicja pracy socjalnej, przyjęta w 2014 roku przez Międzynarodową Federację Pracowników Socjalnych IFSW i Międzynarodowe Stowarzyszenie Szkół Pracy Socjalnej IASSW, <http://ops.pl/2014/07/nowa-globalna-definicja-pracy-socjalnej/>

¹¹ J. Szmagański, (w:) D. Lałak, T. Pilch (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 1999, s. 202.

¹² Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U.2016.239 z późn. zm.

¹³ Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2003 nr 122, poz. 1143 z późn. zm. (art. 2 pkt 4 i 5).

posiadanymi środkami pieniężnymi¹⁴. Na podstawie doświadczeń praktyków pracujących z osobami pozostającymi poza rynkiem pracy i literatury przedmiotu można sformułować otwarty katalog obejmujący różnorodne usługi reintegracji społeczno-zawodowej:

- a. Katalog usług reintegracji społecznej (wyodrębnione w odniesieniu do potrzeb, jakie mają zaspokajać, a nie formy, w jakiej mogą być świadczone): leczenie/terapia uzależnień, usługi specjalistyczne: psychologiczne, rodzinne, prawne (poradnictwo, konsultacje, warsztaty edukacyjne – świadczone indywidualne i grupowe), usługi zwiększające zdolności komunikacyjne (trening interpersonalny), usługi wspierające rozwój kompetencji rodzicielskich (warsztaty, treningi), usługi wspierające rozwój kompetencji i umiejętności społecznych związanych z funkcjonowaniem w środowisku społecznym, np. w miejscu pracy, wśród sąsiadów, etc.
- b. Katalog usług reintegracji zawodowej – usługi, które kształtują kwalifikacje zawodowe, umiejętności poruszania się na rynku pracy, utrzymania się na stanowisku pracy, prowadzenia działalności gospodarczej; usługa edukacji ogólnej; oferowanie zatrudnienia subsydiowanego, zatrudnienia w ramach pracy interwencyjnych lub w spółdzielniach socjalnych; pomoc w znalezieniu pracy na otwartym rynku pracy lub w samozatrudnieniu.¹⁵ Dopełnieniem zbioru w/w usług podstawowych są aktywne instrumenty polityki rynku pracy, czyli pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, szkolenia i przekwalifikowania zawodowe, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, pożyczki i dotacje na tworzenie nowych miejsc pracy – na otwartym rynku pracy i w ramach przedsiębiorstw społecznych, dopłaty dla pracodawców zatrudniających skierowanych do nich bezrobotnych¹⁶.

Usługi reintegracji społeczno-zawodowej są adresowane do osób wykluczonych społecznie, w szczególności z rynku pracy, które zwykle doświadczają negatywnych skutków długotrwałego bezrobocia (psychologicznych, zdrowotnych, ekonomicznych, w życiu rodzinnym, w relacjach społecznych, etc.) – i w związku z tym wymagają kompleksowego wsparcia, udzielanego głównie przez:

- (a) służby socjalne – odpowiedzialne za aktywizację i reintegrację społeczną, będące pracownikami jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, przede wszystkim Ośrodków Pomocy Społecznej i Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie;
- (b) służby zatrudnienia, odpowiedzialne za aktywizację i reintegrację zawodową, funkcjonujące głównie w ramach Powiatowych Urzędów Pracy;
- (c) pracowników innych instytucji polityki społecznej, w szczególności systemu ochrony zdrowia i edukacji (działających jako podmioty sektora publicznego, komercyjnego lub pozarządowego), bez współpracy z którymi służby socjalne i zatrudnienia nie są w stanie aktywizować i reintegrować osób wykluczonych społecznie, pozostających poza rynkiem pracy.

¹⁴ Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2003 nr 122, poz. 1143 z późn. zm. (art. 3).

¹⁵ A. Karwacki, *Reintegracja zawodowa – od odpowiedzialności publicznej ku wielosektorowości*, (w:) A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymśza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, s. 272.

¹⁶ M. Szyłko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, (w:) G. Firlit-Fensak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2007, s. 229.

1.2. Podmioty świadczące usługi aktywizacji i reintegracji społeczno-zawodowej

Podstawowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej (OPS i PCPR) i rynku pracy (PUP) nie są w stanie zapewnić odpowiedniej oferty usług aktywizacji i reintegracji społeczno-zawodowej; ze względu na skalę i złożoność problemów osób wykluczonych konieczne jest rozwijanie systemu instytucji specjalizujących się w świadczeniu tego rodzaju usług przez wysokokwalifikowane kadry, w skład których wchodzi służby socjalne, służby zatrudnienia i pracownicy innych instytucji polityki społecznej.

Początkowo, tj. w latach 90., prozatrudnieniowa polityka społeczna była realizowana wyłącznie wobec osób niepełnosprawnych. Ustawodawca przyjął rozwiązania finansowe (powołał PFRON) i instytucjonalne, zapewniające osobom niepełnosprawnym dostęp do usług aktywizujących. Pierwszymi podmiotami, które miały świadczyć usługi z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej (zwanej w ustawie rehabilitacją społeczną i zawodową¹⁷) w celu zdobycia umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia, były Warsztaty Terapii Zajęciowej (WTZ). Zadbano również o miejsca pracy dla uczestników WTZ, m. in. przekształcając spółdzielnie inwalidzkie w Zakłady Pracy Chronionej (ZPCh) oraz tworząc (od 2000 roku) Zakłady Aktywności Zawodowej (ZAZ), dedykowane osobom z niepełnosprawnością orzeczoną w systemie pozarentowym. Zakłady te – obok reintegracji społecznej i zawodowej – oferują również rehabilitację zdrowotną.¹⁸

Natomiast podmioty świadczące usługi reintegracji społeczno-zawodowej dla pozostałych kategorii osób wykluczonych społecznie i długotrwale pozostających poza rynkiem pracy (innych niż osoby niepełnosprawne) zaczęto organizować z dużym opóźnieniem (przynajmniej o dekadę, tj. dopiero od 2003 roku) – są to przede wszystkim Centra Integracji Społecznej (CIS) i Kluby Integracji Społecznej (KIS).¹⁹ Liczba podmiotów świadczących usługi reintegracji społeczno-zawodowej zwiększa się stopniowo, ale jest niewystarczająca, w szczególności brakuje CIS. Samorząd terytorialny jest organem założycielskim i prowadzącym jedynie co trzeciego CIS i ZAZ, i niespełna co piątego WTZ; zdecydowaną większość instytucji świadczących usługi reintegracji społeczno-zawodowej prowadzą organizacje pozarządowe, najczęściej stowarzyszenia (*vide*: tabela nr 1).

Nadrzędnym celem systemu rehabilitacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych (realizowanym przez WTZ, ZPCh, ZAZ) oraz systemu reintegracji osób wykluczonych społecznie, w tym z rynku pracy (realizowanym przez KIS, CIS, przedsiębiorstwa społeczne) – zgodnie z koncepcją aktywnej polityki społecznej – jest podjęcie i utrzymanie zatrudnienia, co wymaga nie tylko odpowiednich kwalifikacji zawodowych, ale również kompetencji społecznych (wzmocnienia kapitału ludzkiego) oraz relacji społecznych włączających osoby wykluczone w życie społeczności lokalnej (budowania kapitału społecznego).

¹⁷ Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 1997 nr 123 poz. 776 (art. 10–10f).

¹⁸ Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

¹⁹ Ustawa o zatrudnieniu socjalnym.

Tabela 1. Liczba instytucji świadczących usługi reintegracji społeczno-zawodowej w latach 2012-2014

rok	ogółem (liczba)	podmiot prowadzący:									
		organizacje społeczne						spółdzielnie socjalne (CIS, ZAZ) pozostałe podmioty (WTZ)		jednostki samorządu terytorialnego	
		razem		stowarzy- szenia	fundacje	społeczne podmioty wyznaniowe	Liczba	odsetek	liczba	odsetek	
		liczba	odsetek								
Warsztaty Terapii Zajęciowej WTZ											
2012	672	520	77,4%	367	66	87	27	4,0%	125	18,6%	
2013	682	522	76,5%	368	71	83	30	4,4%	130	19,1%	
2014	691	534	77,3%	374	74	86	31	4,5%	126	18,2%	
Centra Integracji Społecznej CIS											
2012	92	68	73,9%	49	12	7	0		24	26,1%	
2013	127	89	70,1%	59	20	10	1	0,8%	37	29,1%	
2014	125	86	68,8%	57	20	9	2	1,6%	37	29,6%	
Zakłady Aktywności Zawodowej ZAZ											
2012	69	42	60,9%	30	8	4	1	1,4%	26	37,7%	
2013	75	47	62,7%	34	6	7	1	1,3%	27	36,0%	
2014	88	58	65,9%	45	6	7	2	2,3%	28	31,8%	

Źródło: opracowanie własne na pdst: Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2014 r., dane statystyczne: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/centra-integracji-spoecznej-zaklady-aktywnosci-zawodowej-i-warsztaty-terapii-zajeciowej-w-2014-r-,6,3.html> (dostęp: 9.10.2016).

1.2.1. Centra Integracji Społecznej

Działalność CIS służy wzmocnieniu kompetencji osób długotrwale bezrobotnych na tyle, aby mogły podjąć pracę w przedsiębiorstwach społecznych, np. w spółdzielniach socjalnych albo na otwartym rynku pracy. Zapotrzebowanie na usługi świadczone przez CIS jest zaspokajane na niskim poziomie, o czym świadczy wartość wskaźnika odnoszącego liczbę uczestników CIS do ogólnej liczby osób długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy, który w 2014 roku w skali kraju wyniósł 1,2%, przy czym jest istotnie zróżnicowany w poszczególnych województwach – od 0,2% w mazowieckim i 0,3% w opolskim do 4,3% w lubuskim²⁰.

Skuteczność aktywizacji zawodowej w CIS, liczona jako odsetek osób, które podjęły pracę zawodową wśród wszystkich, które w danym roku ukończyły zajęcia w CIS, wynosi 34%, kolejny 1% osób usamodzielniał się ekonomicznie dzięki uzyskaniu świadczenia z ubezpieczenia społecznego (emerytalnego lub rentowego). Oznacza to, że w 2014 roku z 4 366 osób uzyskała zatrudnienie co trzecia

²⁰ Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2014 r., notatka informacyjna z dnia 1.12.2015, wyd. GUS, Warszawa 2015, s. 4.

osoba. Co dziesiąta osoba usamodzielniona (11%) została skierowana do zatrudnienia wspieranego, natomiast zdecydowana większość podjęła zatrudnienie u pracodawcy bez dodatkowego wsparcia (79%), co oznacza, że relatywnie rzadko zatrudnienie u pracodawcy było wspierane finansowo przez powiatowe urzędy pracy. W CIS, które nie tylko świadczą usługi reintegracji społeczno-zawodowej, ale również mogą być pracodawcą, podjęło zatrudnienie 6% osób usamodzielnionych. Natomiast odsetek osób usamodzielnionych, które rozpoczęły działalność gospodarczą – albo w ramach spółdzielni socjalnej (1%), albo jednoosobowo (1%) – był znikomy.²¹

Dobre praktyki: Centrum Integracji Społecznej w Siedlcach, pierwszy CIS na Mazowszu, założony przez Caritas Diecezji Siedleckiej i NSZZ Solidarność w 2005 roku, obecnie prowadzi osiem sekcji (m. in. ślusarsko-spawalnicza, krawiecko-szwalnicza, remontowo-porządkowa, florystyczno-ogrodnicza, opiekun osób starszych, gastronomiczna); jest laureatem Mazowieckiej Marki Ekonomii Społecznej 2016; <http://www.cissiedlce.pl/index.html>.

1.2.2. Warsztaty Terapii Zajęciowej

W odniesieniu do WTZ bezpośrednią miarą skuteczności w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest odsetek uczestników podejmujących zatrudnienie po pobycie w WTZ. W latach 2011–2013 do zatrudnienia odeszło w sumie 1 149 osób spośród 23,5-24,5 tys. wszystkich uczestników korzystających z WTZ. Trwałe tendencje w zakresie odchodzenia uczestników WTZ do zatrudnienia opisuje przeciętny wskaźnik odejść do zatrudnienia w latach 2011–2013, którego wartość wynosi 1,59% wszystkich uczestniczących w zajęciach WTZ w tym okresie. Wartość wskaźnika odejść do zatrudnienia zmniejszyła się z 1,8% w 2005 roku do 1,5% w 2013 (*vide*: tabela 2). Skuteczność usług reintegracji społeczno-zawodowej można też mierzyć wskaźnikiem odejść do zatrudnienia, liczącym jako odsetek osób zatrudnionych spośród tych, które w danym roku odeszły z WTZ (a nie – jak powyżej – uczestniczą w zajęciach w WTZ); wartość tego wskaźnika w 2013 roku wynosi 22,4%, zaś w 2005 – tylko 11,4%.

Należy jednak zwrócić uwagę, że liczba odejść z WTZ zmniejsza się na przestrzeni 2005-2013, chociaż liczba uczestników WTZ w tym czasie znacząco wzrosła (z 19,7 tys. osób do 24,6 tys.). Oznacza to, że WTZ coraz słabiej pełnią przypisaną im funkcję przygotowywania osób niepełnosprawnych do zatrudnienia i ograniczają swoją działalność do aktywizacji (rehabilitacji) społecznej. Jeśli WTZ-y mają realnie aktywizować zawodowo, konieczne jest dofinansowanie 1-2 etatów doradców zawodowych lub trenerów pracy (w zależności od wielkości WTZ (30-60 osób)). Aby WTZ mogły się rozwijać, potrzebne jest udrożnienie systemu – zapewnienie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, w szczególności rozwój współpracy z pracodawcami²².

²¹ *Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2014 r.*, notatka informacyjna z dnia 1.12.2015, wyd. GUS, Warszawa 2015, s. 5.

²² *Badanie sytuacji Warsztatów Terapii Zajęciowej. Raport końcowy z badania*, Laboratorium Badań Społecznych na zlecenie PFRON, Warszawa 2014, s. 187-188.

Tabela 2. Odejścia z WTZ związane z zatrudnieniem

rok	ogółem uczestnicy (liczba)	liczba odejść z WTZ	wskaźnik odejść z WTZ*	osoby zatrudnione							
				ogółem		W ZAZ		w ZPCH		na otwartym rynku pracy	
				Liczba	wskaźnik	Liczba	wskaźnik	liczba	wskaźnik	liczba	wskaźnik
2003	15957	2027	12,7%	137	0,9%	72	53%	27	20%	38	28 %
2005	19757	3158	16,0%	360	1,8%	118	34%	97	28%	135	39 %
2011	23622	1894	8,0%	424	1,8%	99	23%	120	28%	205	48 %
2012	24318	1706	7,0%	347	1,4%	60	17%	84	24%	203	59 %
2013	24566	1686	6,9%	378	1,5%	108	29%	56	15%	214	57 %

* wskaźniki odejść z WTZ liczone jako odsetek osób odchodzących w odniesieniu do osób uczestniczących w WTZ w danym roku kalendarzowym

Źródło: *Badanie sytuacji Warsztatów Terapii Zajęciowej. Raport końcowy z badania*, Laboratorium Badań Społecznych na zlecenie PFRON, Warszawa, wrzesień 2014, str. 158 (dostęp: 9.10.2016)

Analiza wskaźnika odejść do zatrudnienia w odniesieniu do wielkości miejscowości, w jakiej zlokalizowany jest WTZ wskazuje, że najniższą wartość przyjmuje on na wsiach (1,24%) i w najmniejszych miastach (tj. do 20 tys. mieszkańców – 1,22%), zaś nieco wyższy w miastach od 50 do 100 tys. mieszkańców (1,29%) i od 100 do 300 tys. mieszkańców (1,61%). Natomiast wartość powyżej 2% osiąga jedynie w miastach od 20 do 50 tys. mieszkańców (2,1%) i w dużych miastach powyżej 300 tys. mieszkańców, gdzie wskaźnik osiąga najwyższą wartość – 2,81%²³.

Natomiast biorąc pod uwagę organ założycielski WTZ – najwyższy wskaźnik zatrudnienia występuje częściej w WTZ prowadzonych przez organizacje pozarządowe o charakterze świeckim, niż wyznaniowym, zaś znacznie gorzej wypadają WTZ prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, DPS oraz związki wyznaniowe. Na przestrzeni lat zmienia się również miejsce zatrudnienia odchodzących uczestników WTZ. Spada znaczenie zatrudnienia chronionego w ramach ZPCh lub ZAZ – na rzecz wzrostu zatrudnienia na otwartym rynku pracy²⁴.

Przyczyną niewielkiej skuteczności WTZ w zakresie aktywizacji zawodowej jest m.in. sytuacja na rynku pracy oraz psychofizyczne możliwości uczestników warsztatów, co potwierdzają kierownicy WTZ, którzy wskazują na brak ofert pracy oraz bariery psychologiczne, leżące po stronie pracownika lub jego rodziny. Zdaniem kierowników WTZ tylko co trzeci uczestnik WTZ może podjąć pracę zawodową, zaś ok. ¾ z tej grupy – wyłącznie na chronionym rynku pracy.²⁵ Natomiast działalność wielu WTZ bardzo często ogranicza się do rehabilitacji społecznej, usprawniającej podstawowe funkcje życiowe i społeczne. Aby wykorzystać potencjał uczestników WTZ, należy przede wszystkim zwiększyć

²³ *Badanie sytuacji Warsztatów Terapii Zajęciowej. Raport końcowy z badania*, Laboratorium Badań Społecznych na zlecenie PFRON, Warszawa 2014, s. 157.

²⁴ Tamże, s. 158.

²⁵ *Raport z badania warsztatów terapii zajęciowej (analiza porównawcza z badań realizowanych w latach 2003-2005)*, PFRON, Warszawa 2008.

zakres i jakość rehabilitacji zawodowej oraz tworzyć ZAZ²⁶. Tam, gdzie WTZ działa w ramach realnie funkcjonującego systemu wsparcia dorosłych – jako jeden z elementów siatki, w skład której wchodzi: ŚDS, DPS lub świetlica środowiskowa, mieszkania chronione, spółdzielnie socjalne, ZAZ itp. – możliwość prowadzenia rehabilitacji zawodowej znacząco wzrasta²⁷.

1.2.3. Zakłady Aktywności Zawodowej

Liczba ZAZ stale rośnie²⁸, ale jest ich wciąż zbyt mało, zwłaszcza biorąc pod uwagę liczbę osób rehabilitowanych społecznie i zawodowo w WTZ (25 410 osób w 2014 roku). W 88 ZAZ pracowało w 2014 roku jedynie 3 590 osób z orzeczeniem o niepełnosprawności (średnio 41 osób w ZAZ), w tym największy udział miały osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (ponad 2,2 tys., 62%), następnie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (1,3 tys., tj. 37%), zaś osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności praktycznie nie są zatrudniane w ZAZ (1%)²⁹.

W 2012 roku koszty działalności 58 badanych zakładów aktywności zawodowej wyniosły 95,7 mln zł. Koszty działalności jednego ZAZ wyniosły średnio 1 649 797 zł. Środki PFRON pokrywały 53,6% ogółu kosztów działalności ZAZ, kolejne 26,8% pochodziły z wpływów z prowadzonej przez ZAZ działalności gospodarczej, 8% to środki organizatora ZAZ, natomiast 6,3% to środki samorządu wojewódzkiego³⁰. Zmiana mechanizmu finansowania ZAZ, polegająca na stopniowym wycofywaniu się PRFON z dotowania ZAZ i przeniesieniu części kosztów na samorządy wojewódzkie oraz organizatora ZAZ, dla większości organizacji pozarządowych prowadzących ZAZ jest warunkiem zaporowym³¹.

Dobre praktyki: Zakład Introligatorsko-Drukarski (ZAZ) założony w 2004 przez Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki” w Bielsku-Białej, w którym pracuje 40 osób niepełnosprawnych, jest to jeden z dwóch ZAZ prowadzonych przez Stowarzyszenie, które prowadzi również WTZ; osoba do kontaktu: Jan Chmiel, email: chmiel@teatrgrodzki.pl; <http://www.poligrafia.bielsko.pl>

Standardy świadczenia usług reintegracji społecznej i zawodowej, zarówno standardy ogólne, jak i dla poszczególnych rodzajów podmiotów (KIS, CIS, ZAZ – jednakże nie są to standardy prowadzenia placówek), opracowane w oparciu o doświadczenia ekspertów-praktyków.

Źródło: M. Rymsza, A. Karwacki, *Standardy jakości usług jako narzędzia zarządzania procesami świadczenia usług reintegracji (rehabilitacji) społecznej i zawodowej w Centrach Integracji Społecznej, Klubach Integracji Społecznej i Zakładach Aktywizacji Zawodowej*, ISP, Warszawa 2013

²⁸ *Zakłady Aktywności Zawodowej w 2013 r. Informacja z badania*, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2014, str. 5.

²⁹ *Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2014 r.*, notatka informacyjna z dnia 1.12.2015, Wyd. GUS, Warszawa 2015.

³⁰ *Zakłady Aktywności Zawodowej w 2013 r. (...)*

³¹ J. Nieradko-Iwanicka, J. Iwanicki, *Zakłady aktywności zawodowej: rola w systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych i perspektywy dalszego rozwoju*, *Problemy Higieniczno-Epidemiologiczne* 2010, 91(2), s. 330-331.

1.2.4. Spółdzielnie socjalne

Spółdzielnie socjalne zostały powołane do życia jako instrument polityki rynku pracy i reintegracji społecznej, który daje możliwość zatrudnienia osobom znajdującym się w bardzo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, w szczególności osobom, które, dzięki korzystaniu z usług reintegracji społeczno-zawodowej (np. w CIS, KIS), są gotowe do podjęcia pracy zarobkowej³². Dla części pracowników będzie to etap przejściowy w drodze na otwarty rynek pracy, dla innych – jedyny segment rynku pracy, na którym mogą znaleźć zatrudnienie, bo trwale wymagają wsparcia i usług z zakresu aktywizacji zawodowej i reintegracji społeczno-zawodowej, do świadczenia których spółdzielnie socjalne są zobowiązane. Liczba spółdzielni socjalnych zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) stale rośnie, w latach 2009–2012 potroiła się (ze 187 do 615), na koniec 2015 r. wynosiła 1266³³. Szacunkowa liczba miejsc pracy w sektorze spółdzielczości socjalnej wyniosła w 2014 roku blisko 5,5 tysiąca³⁴.

Rozwój spółdzielni socjalnych zależy zarówno od czynników odnoszących się do jej pracowników i kadry zarządzającej (kwalifikacji zawodowych, kompetencji społecznych, wiedzy i doświadczenia w przedsiębiorczości społecznej, znajomości przepisów prawnych, etc.) i planu biznesowego (adekwatność oferowanych dóbr do popytu na rynku), jak i od otoczenia, w którym funkcjonują spółdzielnie – przede wszystkim od działań samorządu terytorialnego i postaw społeczności lokalnej, która również jest potencjalnym nabywcą dóbr sprzedawanych przez spółdzielnię socjalną.

Władze samorządowe mogą odegrać kluczową rolę w procesie zakładania i rozwoju spółdzielni socjalnej, używając w tym celu różnych instrumentów, np. użyczając lokal, udzielając poręczenia zwrotu dotacji przyznawanej członkom spółdzielni socjalnej na jej założenie przez Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej, zlecając świadczenie usług publicznych w oparciu o rozwiązania zawarte w Ustawie Prawo zamówień publicznych³⁵ – przede wszystkim takich, jak klauzule społeczne, zamówienia zastrzeżone, zakupy *in house*, zamówienia poniżej progu, usługi niepriorytetowe. Z kolei przeszkodą w rozwoju spółdzielni socjalnej lub wręcz przyczyną jej upadku często jest brak gotowości (wiedzy, umiejętności, świadomości, motywacji, etc.) członków-założycieli i pracowników, którzy przedwcześnie podjęli zatrudnienie w sektorze spółdzielczości socjalnej (okazuje się, że wciąż jeszcze potrzebują wsparcia w postaci usług aktywizacji i reintegracji społeczno-zawodowej) oraz brak wiedzy ekonomicznej, niezbędnej do zarządzania przedsiębiorstwem społecznym, które musi generować zyski i utrzymać się na rynku.

Dobre praktyki: Spółdzielnie socjalne i inne przedsiębiorstwa społeczne prowadzące działalność gospodarczą w różnych sektorach usług, np. opiekuńczych, budowlano-remontowych, gastronomicznych, reklamowych, turystycznych, etc.

Źródło: Jolanta Zientek-Varga, *Inwestorzy społeczni 2011–2014*, wyd. FISE, Warszawa, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2015.1.pdf>

³² Ustawa o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. poz. 651, z późn. zm.

³³ *Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2014–2015*, MRPiPS, Warszawa 2016, str. 10.

³⁴ A. Izdebski, T. Mering, A. Ołdak, R. Szarfenberg, *Monitoring Spółdzielni Socjalnych 2014. Raport z badań*, Warszawa 2015, s. 40.

³⁵ Ustawa Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 nr 19, poz. 177 z późn. zm.

1.3. Służby socjalne i służby zatrudnienia

Jakość usług reintegracji społeczno-zawodowej w dużej mierze zależy od kadr instytucji, których zadaniem jest organizowanie tego rodzaju wsparcia dla osób pozostających poza rynkiem pracy, a w szczególności od postaw i kompetencji pracowników, organizacji ich pracy oraz współpracy służb socjalnych ze służbami zatrudnienia.

W odpowiedzi na problem niskiej skuteczności działań aktywizujących podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia, w 2014 roku przeprowadzono reformę ich funkcjonowania³⁶, polegającą na wprowadzeniu szeregu nowych rozwiązań: wynagradzanie PUP zależne od osiągniętych rezultatów, zlecenie działań aktywizujących, profilowanie bezrobotnych, Program Aktywizacja i Integracja, indywidualizacja usług poprzez ustanowienie doradcy klienta³⁷. W krótkim czasie po wprowadzeniu nowych rozwiązań zidentyfikowano szereg niepożądanych skutków tych zmian, sprzecznych z celami reformy, np. ograniczanie wsparcia dla osób w najtrudniejszej sytuacji, w tym długotrwale bezrobotnych, w wyniku wprowadzenia nagradzania PUP za efekty i profilowania bezrobotnych³⁸.

Nowa forma pomocy, jaką jest Program Aktywizacji i Integracji (PAI), który ma łączyć dwa obszary działań: aktywizację zawodową i integrację społeczną, i sprzyjać zacieśnieniu współpracy PUP i OPS wobec wspólnych klientów, wykazał się bardzo niską skutecznością. Spośród 5 053 osób bezrobotnych, które ukończyły PAI w 2015 r. (z 5 513 bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, dla których PUP ustalił profil pomocy III i którzy zostali skierowani do PAI), tylko 51 osób (tj. 1,01%) podjęło pracę w ramach zatrudnienia wspieranego u pracodawcy, dwie osoby (tj. 0,04%) podjęły pracę w spółdzielni socjalnej osób prawnych, a 20 osób (tj. 0,40%) zostało skierowanych do agencji zatrudnienia, w celu doprowadzenia tej grupy do zatrudnienia³⁹. Biorąc pod uwagę niewielką liczbę osób, które dzięki ukończeniu PAI osiągnęły cel, jakim jest zatrudnienie, należałoby przyjrzeć się, czy w ramach PAI dokonywało się zintegrowanie wysiłków PUP i OPS, działających we współpracy z innymi partnerami, zwłaszcza pracodawcami.

Zastosowanie podstawowego dla *New Public Management* (NPM) mechanizmu rozliczania administracji PUP za efekty – wbrew intencjom autorów reformy – wpływa na niektórych pracowników i kierownictwo demotywacyjnie, w szczególności uruchamia dysfunkcyjne strategie dostosowawcze nastawione na osiągnięcie wyznaczonych mierników kosztem osiągnięcia zmiany społecznej, czyli osłabia etos służby publicznej. Istnieje zagrożenie, że drugi typowy dla NPM mechanizm efektywnościowy, jakim jest kontraktowanie usług aktywizacyjnych (outsourcing) przez władze samorządowe województwa u podmiotów głównie komercyjnych, przyczyni się do upowszechnienia wśród publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia zachowań zorientowanych na osiągnięcie wskaźników kosztem dobra osób bezrobotnych⁴⁰.

³⁶ Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 598.

³⁷ *Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598)*, Raport MRPiPS, Warszawa 2016.

³⁸ *Ocena skutków regulacji wybranych aspektów wdrażania Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Raport końcowy*, opr. Katarzyna Hermann-Pawłowska, Piotr Stronkowski i inni, Warszawa 2016, s. 126.

³⁹ *Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. ...*, s. 39.

⁴⁰ *Ocena skutków regulacji wybranych aspektów wdrażania ustawy z dnia 14 marca 2014 r. ...*, s. 126.

Wnioski z badania skutków reformy publicznych służb zatrudnienia w zakresie wpływu mechanizmów efektywnościowych NPM na jakość usług reintegracji społeczno-zawodowej są zgodne z wynikami analiz dotyczących organizowania pracy socjalnej i innych usług w pomocy społecznej – na świecie i w Polsce. Menedżerskie podejście do zarządzania służbami publicznymi, nastawione na ilościowe rozliczanie z wyników, prowadzi do tego, że praca socjalna i inne usługi aktywizujące są świadczone w oparciu o zasady technokratyczne, zamiast o etyczne i teoretyczne, właściwe dla profesji pomocowych⁴¹.

Bariery w realizowaniu usług na rzecz aktywizacji i reintegracji społeczno-zawodowej, świadczonych przez podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne (CIS, ZAZ, ZPCh, WTZ, spółdzielnie socjalne):

- wysokie koszty funkcjonowania instytucji, np. koszt utrzymania CIS dla 30 uczestników (bez świadczeń integracyjnych) wynosi 558 tys. zł rocznie (tj. 1 550 zł/1 os./1 m-c; dane za 2010 r.); koszty funkcjonowania ZAZ – średnio 1 649 tys. zł rocznie, przy średnio 41 pracownikach z niepełnosprawnością (dane za 2012 r.);
- zmiana mechanizmu finansowania, polegająca na obniżeniu udziału środków z budżetu administracji rządowej – w odniesieniu do ZAZ: mniejszy udział środków z PRFON i przenoszenie części kosztów na samorządy wojewódzkie oraz organizatora ZAZ; w odniesieniu do ZPCh: obniżenie (kwiecień 2014) dofinansowania do pensji pracowników z niepełnosprawnością w ZPCh, co spowodowało, że podmioty prowadzące coraz częściej rezygnują ze statusu ZPCh i przechodzą na otwarty rynek;
- brak środków finansowych umożliwiających (a) zatrudnianie pracowników na umowę o pracę – powoduje trudności w pozyskaniu wysokiej klasy specjalistów, przyczynia się do dużej rotacji pracowników, co ma negatywny wpływ na jakość pracy socjalnej z osobami wspieranymi, (b) zatrudnienie wykwalifikowanych kadr, np. doradców zawodowych / trenerów pracy w WTZ (1-2 etatów w zależności od wielkości WTZ, na 30-60 osób), co skutkuje zredukowaniem działalności WTZ do rehabilitacji społecznej i bardzo niskim wskaźnikiem odejść z WTZ do zatrudnienia (1,5%);
- brak gotowości (wiedzy, umiejętności, świadomości, motywacji, etc.) członków założycieli spółdzielni socjalnej do świadczenia pracy (przedwczesne podejmowanie zatrudnienia – na etapie, kiedy kompetencje społeczne osób bezrobotnych są jeszcze niewystarczające do tego, aby utrzymać się rynku pracy) oraz brak wiedzy ekonomicznej niezbędnej do zarządzania przedsiębiorstwem społecznym;
- niski udział samorządów terytorialnych w prowadzeniu CIS (30%) i ZAZ (35%);
- niewystarczająca współpraca pomiędzy służbami socjalnymi a służbami zatrudnienia, np. Programy Aktywizacji i Integracji są niewykorzystaną szansą na rozwój współpracy, mają bardzo niską skuteczność (2015 r.);
- niewystarczająca współpraca publicznych służb zatrudnienia z pracodawcami (przedsiębiorcami);
- zastosowanie w reformie publiczne służby zatrudnienia dwóch podstawowych dla *New Public Management* (NPM) mechanizmów efektywnościowych, tj. kontraktowania usług aktywizacyjnych (*outsourcing*) i rozliczania z efektów.

⁴¹ J. Szmagałski, *Perspektywy pracy socjalnej. Czy pora się zacząć bać?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 19, 2012.

Szanse w realizowaniu usług na rzecz aktywizacji i reintegracji społeczno-zawodowej świadczonych przez podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne (CIS, ZAZ, ZPCh, WTZ, spółdzielnie socjalne):

- wykorzystywanie rozwiązań zawartych w Ustawie Prawo zamówień publicznych przy zlecaniu zadań publicznych spółdzielniom socjalnym, ZAZ, etc. – takich, jak: klauzule społeczne, zamówienia zastrzeżone, zakupy „in house”, zamówienia poniżej progu, usługi niepriorytetowe;
- możliwość udzielania przez władze gminy poręczenia zwrotu dotacji przyznawanej członkom spółdzielni socjalnej na jej założenie przez Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej;
- wsparcie ze strony władz samorządowych, np. udzielenie lokalu;
- udrożnienie systemu – szukanie miejsc pracy dla osób aktywizowanych/reintegrowanych, zwłaszcza rozwój współpracy z pracodawcami;
- opracowanie standardów i modeli świadczenia usług, np. świadczenia usług w KIS, CIS, ZAZ; modelu funkcjonowania CIS.

2. Usługi zmierzające do aktywizacji i budowania podmiotowości wspólnot lokalnych (środowiskowa praca socjalna/organizowanie społeczności lokalnej)⁴²

W odpowiedzi na deficyty pracy socjalnej w publicznym systemie pomocy społecznej oraz sformułowane na gruncie aktywnej polityki społecznej wezwanie do zwiększenia roli usług społecznych i pracy socjalnej, w latach 2008-2015 w ramach PO KL były realizowane dwa przedsięwzięcia zorientowane na rozwój środowiskowej pracy socjalnej. Po pierwsze, opracowano model organizowania społeczności lokalnej (OSL)⁴³, który jest propozycją nie tylko dla pracowników socjalnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, ale również dla pracowników innych instytucji, które realizują cele i zadania polityki społecznej (ośrodki kultury, szkoły, organizacje pozarządowe, etc.). Upowszechnianie środowiskowej pracy socjalnej służy budowaniu kapitału społecznego – co z kolei jest równie ważnym czynnikiem warunkującym rozwój ekonomii i przedsiębiorczości społecznej, jak kapitał ludzki, środki finansowe, rozwiązania prawne, etc. Po drugie, OPS i PCPR w ramach projektów systemowych PO KL miały realizować Programy Aktywności Lokalnej (PAL) adresowane do określonych społeczności terytorialnych (np. mieszkańcy osiedla, wsi) lub wybranej kategorii klientów pomocy społecznej (np. osoby niepełnosprawne, osoby opuszczające pieczę zastępczą), celem tych programów była aktywizacja społeczna i rozwiązywanie problemów społeczności lokalnej z udziałem jej członków, we współpracy z różnymi lokalnymi podmiotami.

Programy Aktywności Lokalnej były realizowane tylko w nielicznych gminach i nie spowodowały upowszechnienia środowiskowej pracy socjalnej. Przepisy prawne dotyczące wydatkowania publicznych

⁴² I. Rybka, *Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 25, 2014; I. Rybka, *Rozwój solidarności społecznej czy dyktat wskaźników produktu?*, (w:) K. Wódz, K. Piątek (red.), *Od welfare state do welfare society?*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

⁴³ B. Bąbska i inni, *Model środowiskowej pracy socjalnej/organizowania społeczności lokalnej*, wyd. Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2014.

środków finansowych, koncentracja urzędników szczebla regionalnego na wskaźnikach ilościowych i funkcjach kontrolnych przy niedostatku doradztwa i innych form wsparcia merytorycznego dla pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS i PCPR, brak zrozumienia u władz samorządowych, towarzyszący pracownikom socjalnym niepokój i niepewność, czy ich działania zostaną zaakceptowane przez instytucje kontrolujące wydatkowanie środków unijnych, brak partnerskich relacji z sektorem obywatelskim i skromny zakres współpracy z lokalnymi instytucjami polityki społecznej – wszystkie te czynniki powodowały, że pracownicy socjalni w ramach PAL-i, zamiast wzmacniania społeczności lokalnej (kapitału społecznego) przez prowadzenie środowiskowej pracy socjalnej, wybierali raczej rozwiązania asekuracyjne, umożliwiające co najwyżej pracę socjalną na rzecz klientów pomocy społecznej i ich najbliższego otoczenia, nie zaś organizowanie społeczności lokalnej; najlepiej radzili sobie w roli animatora lokalnego, znacznie trudniej było im realizować zadania organizatora sieci społecznych, natomiast w ogóle nie podejmowali roli lokalnego polityka społecznego. Sektor publiczny nie wykorzystał PAL-i do nawiązania bliższej współpracy z organizacjami pozarządowymi, wzmocnienia ich roli jako swojego partnera i rekonstrukcji lokalnej polityki społecznej w kierunku *welfare mix* lub *welfare society*.

Analiza PAL realizowanych przez OPS ujawniła istnienie podwójnej niespójności, w której upatruje się zasadniczej przyczyny niepowodzeń w wykorzystaniu PAL-i do upowszechniania środowiskowej metody pracy socjalnej jako metody aktywizowania i reintegrowania społeczności lokalnej. Po pierwsze, jest to niespójność sfery normatywnej (wartości) ze sferą instytucjonalną, w której stosowane są instrumenty prawne i finansowe typowe dla koncepcji *New Public Management* (Nowe Zarządzanie Publiczne), a nie dla koncepcji *Public Governance* (Partycypacyjne Zarządzanie Publiczne), która lepiej odpowiada rozwijaniu pracy socjalnej zgodnie z koncepcją *empowerment*⁴⁴. Po drugie, nie ma spójności w samej sferze wartości – cele służb socjalnych są bowiem rozbieżne z celami administracji publicznej (biurokracji), która była nastawiona przede wszystkim na zwiększenie absorpcji środków unijnych, np. zwiększanie liczby uczestników PAL przy jednoczesnym skracaniu czasu ich udziału w projekcie, co uniemożliwia prowadzenie środowiskowej pracy socjalnej, prowadzi natomiast do koncentracji na wskaźnikach produktu, które informują jedynie o liczbie udzielonych świadczeń i liczbie beneficjentów, którzy je uzyskali – z pominięciem wskaźników rezultatu i oddziaływania, które opisują rodzaj, skalę i trwałość zmian.

Barieri w realizowaniu środowiskowej pracy socjalnej/organizowaniu społeczności lokalnej:

- niedostateczne zrozumienie i wsparcie (materialne i niematerialne) ze strony samorządu – dominują kontakty okolicznościowe przy braku merytorycznych debat;
- relatywnie niska pozycja ośrodka pomocy społecznej, niekorzystny wizerunek;
- niedocenywanie zasobów organizacji pozarządowych przez samorząd terytorialny, paternalizm;
- orientacja na realizację bieżących działań projektowych – realizacja projektu staje się celem samym w sobie, podczas gdy projekt jest przecież narzędziem pracy socjalnej;
- ewaluacja działań realizowanych w ramach projektów w oparciu o wskaźniki produktu, z pominięciem wskaźników rezultatu i oddziaływania;

⁴⁴ J. Przywojska, *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Wyd. CRZL, Warszawa 2014.

- zarządzanie projektowe w oparciu o mechanizmy rynkowe (NPM), co nie sprzyja kooperacji z sektorem obywatelskim, ani realizowaniu wartości pracy socjalnej; zamiast aktywizowania społeczności lokalnych – administrowanie i technokratyczne zarządzanie usługami społecznymi;
- niskie kompetencje zawodowe służb socjalnych w zakresie środowiskowej pracy socjalnej;
- kontrola biurokratyczna i niewielki obszar autonomii pracowników socjalnych, którzy w rezultacie raczej przyjmują strategię asekuracyjną, niż podejmują działania innowacyjne.

Szanse na realizowanie środowiskowej pracy socjalnej/organizowanie społeczności lokalnej:

- grupa wyszkolonych w zakresie organizowania społeczności lokalnej pracowników socjalnych, zmotywowanych do pracy w tej roli zawodowej;
- tworzenie w nielicznych ośrodkach pomocy społecznej stanowiska organizatora społeczności lokalnej;
- stosunkowo niskie koszty realizowania tej metody pracy socjalnej;
- wypracowany i przetestowany w ośrodkach pomocy społecznej model organizowania społeczności lokalnej (OSL);
- materiały edukacyjne: podręczniki, poradniki, wnioski z badań.

Dobra praktyka: Aktywizacja i integracja społeczna klientów pomocy społecznej mieszkających w mieszkaniach socjalnych przez pracownika socjalnego zatrudnionego w OSP, który pracował z mikrospołecznością w oparciu o metodę OSL. Konkretnie rezultaty jego współpracy z mieszkańcami baraków socjalnych: zmobilizował ich do tego, aby własną pracą ocieplili i otynkowali baraki (samoorganizacja) oraz zorganizowali tygodniowe zajęcia rekreacyjne dla dzieci – swoich i z zamożniejszego sąsiedztwa; przełamany został marazm i wzajemna niechęć wśród mieszkańców, pojawiła się odpowiedzialność za otoczenie i pomoc wzajemna, poprawiły się relacje z najbliższym sąsiedztwem (wcześniej wrogie). Czynniki sukcesu: postawa i kompetencje organizatorki, wsparcie kierownictwa OPS, które wypracowało bardziej uniwersalne standardy i procedury pracy w OPS, przychylność i zaufanie otoczenia: sponsorów (materiały budowlane), podmiotu administrującego barakami socjalnymi.

Źródło: M. Dudkiewicz, K. Górniak, *Sukces w średnim mieście*, (w:) M. Dudkiewicz (red.), *Oblicza zmiany lokalnej. Studia przypadków*, Wyd. ISP, Warszawa 2013

3. Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania jako element szerszej polityki senioralnej (ale nie tylko) są szczególnie ważne ze względów społeczno-demograficznych. Odsetek ludności w wieku 60+ będzie systematycznie wzrastał. W 2035 r. ma on wynieść 30%, przy czym w miastach będzie się kształtował na nieco wyższym poziomie (31%) niż na wsi (28,6%). Mediana wieku, czyli parametr wyznaczający granicę wieku, którą połowa populacji już przekroczyła, a druga połowa jeszcze nie osiągnęła, także ulegnie podwyższeniu z 38 lat w 2010 r. do 47,9 lat w roku 2035⁴⁵. Szacuje się, że w ciągu 20 lat nastąpi

⁴⁵ Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, Załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. (poz. 118), s. 9.

spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym o ok. 2 mln osób, a część osób z sektora gospodarki zostanie przesunięta do usług opiekuńczych dla wzrastającej populacji seniorów. Odpowiednio zorganizowane i wykonywane usługi opiekuńcze powinny umożliwić tym osobom zaspokojenie podstawowych i niezbędnych potrzeb życiowych, przy zachowaniu optymalnego poziomu ich samodzielności i aktywności, a przez to zwiększyć prawdopodobieństwo pozostania w środowisku zamieszkania i opóźnić moment, w którym konieczne stać się może zapewnienie stałej, całodobowej opieki instytucjonalnej⁴⁶. Według danych MRPiPS, w 2015 r. ośrodki pomocy społecznej przyznały pomoc w formie usług opiekuńczych 93 272 osobom, w tym 5 176 osobom – specjalistyczne usługi opiekuńcze, co w porównaniu do roku poprzedniego stanowi wzrost o 4 392 osób⁴⁷. Należy podkreślić, że realizacja usług opiekuńczych przy uwzględnieniu potrzeb osób potrzebujących opieki jest też rozwiązaniem tańszym dla budżetów gmin.

Zgodnie z art. 50.1. ustawy o pomocy społecznej, osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania to świadczenie niepieniężne z pomocy społecznej, obejmujące pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych – opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza, pielęgnację oraz (w miarę możliwości) zapewnienie kontaktów z otoczeniem osobie starszej, która w tym zakresie wymaga pomocy innych osób. Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym⁴⁸.

W przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych praktyka pokazuje, że są one rzadko wykorzystywane – zarówno ze względu na brak znajomości prawa w tym obszarze przez osoby, które mogłyby z nich skorzystać (osoby te często nie korzystają z innych świadczeń pomocy społecznej), jak i brak dostępności tego rodzaju usługi lub niedobór odpowiednio wykwalifikowanej kadry.

Zasady i warunki realizacji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania opisane są w ustawie o pomocy społecznej jedynie w odniesieniu do adresatów usługi i ich ogólnego zakresu, a szczegółowe rozwiązania w tym obszarze zostały pozostawione w kompetencji rad gminy, w tym ustalenie zasad odpłatności za usługi czy szczegółowe warunki przyznawania usług. Odpłatności za usługi opiekuńcze ustalane są uchwałą rady gminy i zależą od dochodu netto osoby potrzebującej, w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego osoby mogą ponosić częściową lub całkowitą odpłatność za usługi, co jest swego rodzaju barierą w skorzystaniu z usług. Odpłatności za usługi wiążą się z przyjętą w gminie stawką za usługi opiekuńcze. Cena usługi jest czynnikiem wpływającym na jakość usługi poprzez m.in. wysokość wynagrodzenia osoby realizującej opiekę w miejscu zamieszkania, przy czym większe znaczenie nadawane temu czynnikowi przypisywane jest przez mops/mopr, czyli ośrodki

⁴⁶ K. Stec, *Standard usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania*, (w:) *Standardy usług pomocy społecznej: interwencji kryzysowej, usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania, poradnictwa specjalistycznego, w tym poradnictwa specjalistycznego dla osób niepełnosprawnych, członków rodzin osób niepełnosprawnych oraz osób wspierających osoby niepełnosprawne. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, praca zbiorowa, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2014, s. 50.

⁴⁷ Sprawozdanie MPiPS-03 za 2015 r.

⁴⁸ Realizacja specjalistycznych usług opiekuńczych uregulowana jest Rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych oraz Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 lipca 2006 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. Dz.U. 2006 nr 134, poz. 943.

w większych miastach (wymieniana jest na pierwszym miejscu spośród czynników utrudniających realizację, obniżających jakość usługi), niż w ops (na miejscu ósmym spośród wskazanych czynników)⁴⁹.

Te same badania pokazują, że w co trzeciej (37%) jednostce organizacyjnej pomocy społecznej usługi świadczą osoby formalnie do tego nie przygotowane. Z kolei w co trzeciej jednostce organizacyjnej nie prowadzi się żadnych szkoleń w obszarze związanym ze świadczeniem usług opiekuńczych. Przygotowanie kadry do świadczenia usług opiekuńczych jest najslabsze w gminnych ośrodkach pomocy społecznej działających na terenach wiejskich, gdzie także usługi opiekuńcze realizowane są w formie robót publicznych. Można zaobserwować, szczególnie w dużych miastach, nadwyżkę popytu na usługi nad ich podażą. Niskie wynagrodzenie oraz proponowana forma zatrudnienia powodują problemy z rekrutacją osób mogących świadczyć takie usługi. Skala realizacji usług opiekuńczych dostosowana jest do możliwości świadczeniodawców, a nie świadczeniobiorców.

Zdarza się również, że zmiany chorobowe utrudniają seniorom prawidłową ocenę możliwości samodzielnego funkcjonowania w środowisku. Z tego też powodu część osób odmawia skorzystania z usług – w takim przypadku dużą rolę odgrywa praca socjalna prowadzona w środowisku, jednak w praktyce jest ona realizowana rzadko. Praktyka realizacji usług opiekuńczych jest dość słabo nadzorowana, bowiem osoby korzystające z nich pozostają pod regularną (przynajmniej raz na miesiąc) opieką pracownika socjalnego średnio tylko w 44% ops-ów (w tym w co drugim gops – 51%) oraz jedynie w co trzecim (38%) mops/mopr⁵⁰. Pracownicy socjalni deklarowali, że spotkania z osobami korzystającymi z usług opiekuńczych odbywają się najczęściej raz na dwa, trzy miesiące, część spotyka się raz w miesiącu. Kontrola jakości realizacji usług przeprowadzana jest przede wszystkim przez rozmowę z osobami korzystającymi z usług, którymi najczęściej są osoby starsze. Pociąga to za sobą takie konsekwencje, że wiedza na temat jakości realizacji usługi jest niepełna, bowiem osoby starsze często są w bliższej relacji z osobami świadczącymi opiekę niż z pracownikami socjalnymi (ze względu chociażby na częstotliwość spotykania się) – zdarza się więc, że informacje te nie są adekwatne do faktycznego poziomu realizacji usług.

Ośrodki pomocy społecznej realizują usługi samodzielnie lub we współpracy z wyspecjalizowanymi w tym zakresie organizacjami pozarządowymi lub firmami prywatnymi. Ogólnopolskie badanie społeczne *Standardy usług w pomocy społecznej*, zrealizowane w 2010 r. w gminnych ośrodkach pokazuje, że oferta usług opiekuńczych jest dostępna w 77% jednostek. Usługi opiekuńcze w większości wypadków (63%) realizowane są we własnym zakresie przez pracowników instytucji (GOPS i MGOPS). Miejskie ośrodki usługę tę najczęściej zlecają organizacjom pozarządowym (58%) lub prywatnej firmie (38%)⁵¹.

Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 2015 r. w sześciu gminnych i miejskich ośrodkach pomocy społecznej wskazały na bariery, które również można zaobserwować w szerszej perspektywie pomocy społecznej. Osoby korzystające z usług opiekuńczych w praktyce nie mają wpływu na wybór podmiotu je realizującego, ponieważ o tym wyborze decyduje gmina, dla której zazwyczaj jedynym kryterium wyboru jest cena usługi. Zlecenie usług w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych niesie ze sobą ryzyko komercjalizacji usługi i przedkładanie zysku nad jakość realizacji usług, czego mamy w Polsce przykłady.

⁴⁹ J. Krzyszkowski, *Osoby starsze*, (w:) R. Szarfenberg (red.), *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2011, s. 166.

⁵⁰ Tamże, s. 170.

⁵¹ Tamże, s. 173-174.

Wskazano również istotną kwestię: z treści decyzji przyznających usługi opiekuńcze nie wynika ich zakres, choć przepisy prawa wskazują na konieczność ich zamieszczenia – ma to również duże znaczenie z perspektywy potrzeb osoby korzystającej z usług i egzekwowania przyjętego zakresu. Nieokreślenie standardu usług opiekuńczych (w tym specjalistycznych) i katalogu świadczeń wchodzących w ich zakres również jest z tym związane. Ustalenie katalogu świadczeń opiekuńczych i standardów ich wykonania ułatwiłoby wnioskodawcy wybór określonej formy pomocy, zgodnej z indywidualnymi potrzebami, a OPS udzielenie jej i kontrolę wykonania⁵².

W Polsce obowiązek opieki nad osobą starszą należy przede wszystkim do rodziny. W *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej* wskazano na istotny element z tego obszaru, czyli uwzględnienie potrzeb i oczekiwań nieformalnych opiekunów osób starszych, które powinny zostać włączone w katalog systemowych rozwiązań, umożliwiających im opiekę, gdy nie są zatrudnieni i mogą poświęcić się opiece, ale także wtedy, gdy będą musieli łączyć opiekę z pracą. Stosunkowo rzadko są wykorzystywane w praktyce rozwiązania z obszaru teleopieki (choć coraz więcej, zwłaszcza dużych miast, decyduje się na ich wdrożenie), które można wykorzystać we wsparciu i nadzorze nad osobami starszymi, zmniejszając jednocześnie wysiłek i stres opiekuna i poprawiając bezpieczeństwo seniorów.

Istotne jest stworzenie kompleksowego systemu opieki długoterminowej, z wykorzystaniem pakietu usług dostosowanych do potrzeb i możliwości osób potrzebujących opieki, przy współpracy systemu pomocy społecznej, opieki geriatrycznej, instytucji ochrony zdrowia i organizacji pozarządowych.

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, jako element polityki senioralnej, są dynamicznie rozwijającym się sektorem. Samorządy gminne mierzą się z potężnym wyzwaniem demograficznym w tym obszarze – warto więc zwrócić uwagę na istniejące bariery dla rozwoju usług:

- Brak przepisów wykonawczych określających standard realizacji usług opiekuńczych i katalog świadczeń wchodzących w ich zakres powoduje różnice w sposobie realizacji usługi pomiędzy poszczególnymi samorządami.
- Stawki usług opiekuńczych określane są przez gminy i dostosowane do ich możliwości budżetowych, czego konsekwencją jest niska (nieadekwatna) w stosunku do realnych potrzeb podaż usług finansowanych w całości lub częściowo przez gminę.
- Komercjalizacja usług – wprowadzenie mechanizmów rynkowych, minimalizacja kosztów realizacji poprzez m.in. najtańsze formy zatrudnienia osób realizujących usługi opiekuńcze.
- Brak kompleksowego systemu opieki długoterminowej, z wykorzystaniem pakietu usług dostosowanych do potrzeb i możliwości osób potrzebujących opieki, przy współpracy systemu pomocy społecznej, opieki geriatrycznej, instytucji ochrony zdrowia i organizacji pozarządowych.
- Niski poziom partycypacji społecznej – osoby korzystające z usług opiekuńczych w praktyce nie mają wpływu na wybór podmiotu realizującego usługi.
- Sposób zatrudnienia osób świadczących usługi opiekuńcze na umowy cywilnoprawne jako konsekwencja „ciągnięcia kosztów” oraz wiążące się z tym niskie kwalifikacje pracowników – w co trzeciej jednostce organizacyjnej pomocy społecznej usługi świadczą osoby formalnie do tego nie przygotowane. Na terenach wiejskich zdarza się, że usługi opiekuńcze realizowane są w formie robót publicznych.

⁵² Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty*, Warszawa 2016, s. 3.

- Słaby nadzór nad realizacją usługi – osoby korzystające pozostają pod regularną (przynajmniej raz na miesiąc) opieką pracownika socjalnego średnio tylko w 44% gminnych ośrodków pomocy społecznej oraz jedynie w co trzecim ośrodku miejskim.

Szanse dla rozwoju usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania są z kolei następujące:

- Wdrożenie istniejących już projektów aktów wykonawczych regulujących realizację usług opiekuńczych daje szansę na poprawę ich jakości.
- Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania są rozwiązaniem tańszym w porównaniu do opieki instytucjonalnej.
- Rynek usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania będzie się rozwijał w odpowiedzi na wzrost popytu na tego rodzaju usługi, będący konsekwencją tendencji demograficznych, przy malejącym potencjale opiekuńczym rodziny.
- Rozwój systemu usług opiekuńczych poprzez wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań z zakresu np. teleopieki.
- Opracowanie standardów realizacji usług opiekuńczych (projekt 1.18), lokalne, oddolne procesy standaryzacji, wdrażane przez gminy, wykorzystanie dobrych praktyk.
- Umożliwienie osobom korzystającym z opieki zaspokojenie podstawowych i niezbędnych potrzeb życiowych, przy zachowaniu optymalnego poziomu ich samodzielności i aktywności, a przez to zwiększenie prawdopodobieństwa pozostania w środowisku zamieszkania i opóźnienie momentu, w którym będzie konieczne zapewnienie stałej, całodobowej opieki instytucjonalnej.

Dobre praktyki: Trójmiejski Standard Usług Opiekuńczych – inicjatywa na rzecz zapewnienia jak najwyższej jakości życia osób, które doświadczają ograniczeń w zaspokajaniu podstawowych i niezbędnych potrzeb w miejscu zamieszkania i w związku z tym wymagają pomocy innych osób. Prace nad standaryzacją usług opiekuńczych rozpoczęto przy partycypacji organizacji pozarządowych, ośrodków pomocy społecznej, policji, środowiska medycznego i prawniczego, a także opiekunek i osób korzystających z takich usług. Prowadzono szerokie konsultacje społeczne, w tym spotkania indywidualne z osobami o znacznie ograniczonej sprawności. Działania pro jakościowe wsparte są realizacją projektów w tym obszarze, z wykorzystaniem środków unijnych, a także wykorzystaniem rozwiązań teleopieki.

Źródło: B. Mejsner, *Lokalne inicjatywy na rzecz ustalania kryteriów jakości i standaryzacji usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania – przykłady dobrych praktyk*, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20ZE%20OS.pdf>

4. Usługi opiekuńczo-wychowawcze, organizowane przez władze powiatowe na rzecz dzieci przebywających w pieczy zastępczej – świadczone w rodzinnej pieczy zastępczej

W obszarze polityki rodzinnej państwa rozwiązania dotyczące wprowadzenia modelu i instrumentów w zakresie opieki nad dzieckiem i rodziną zostały wprowadzone przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵³ i aktach wykonawczych. Wcześniej podstawowe kwestie związane z organizacją opieki nad dzieckiem i rodziną zawarte były w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵⁴ oraz rozporządzeniach (z tego obszaru) do ustawy o pomocy społecznej. Założenia do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵⁵ wskazywały na potrzebę stworzenia nowego modelu oraz wyodrębnienia systemu wspierania rodziny z pomocy społecznej. Usługi w tym obszarze regulowane są również przez obowiązujące akty wykonawcze do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Zgodnie z zapisami ustawy, piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców – za jej organizację odpowiedzialny jest powiat⁵⁶. Piecza zastępcza sprawowana jest w dwóch formach: rodzinnej i instytucjonalnej. Do rodzinnych form pieczy zastępczej należą: rodziny zastępcze spokrewnione; rodziny zastępcze niespokrewnione: niezawodowe, zawodowe (w tym pogotowia rodzinne, specjalistyczna rodzinna piecza zastępcza: dla małoletnich matek, dla dzieci niepełnosprawnych, dla nieletnich); rodzinne domy dziecka. Rodzinne formy pieczy zastępczej objęte są opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Instytucjonalna piecza zastępcza realizowana jest przez placówki opiekuńczo-wychowawcze.

Analiza danych GUS pokazuje proces powolnego, lecz systematycznego zwiększania udziału rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka w sprawowaniu pieczy zastępczej. W 2005 r. w rodzinach zastępczych przebywało 71% dzieci, natomiast w 2015 r. dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej stanowiły 75% ogółu objętych opieką zastępczą – proporcja ta utrzymuje się od roku 2012⁵⁷. Na koniec 2015 r. funkcjonowało 38,2 tys. rodzin zastępczych oraz 484 rodzinnych domów dziecka.

W tym samym roku działało 1 086 placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej, z tego 1 078 placówek opiekuńczo-wychowawczych (w obu przypadkach o 19 więcej niż w 2014 r.) oraz sześć regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych. Wśród tych pierwszych działało 228 placówek rodzinnych, 667 socjalizacyjnych, 45 interwencyjnych, 17 specjalistyczno-terapeutycznych oraz 121 placówek łączących zadania. Placówki te łączą działania socjalizacyjne (w 121 placówkach), interwencyjne (w 117 placówkach) oraz specjalistyczno-terapeutyczne (w 16 placówkach). Łączna liczba miejsc w instytucjonalnej pieczy zastępczej wyniosła 19,6 tys., w tym 19,4 tys. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych⁵⁸.

⁵³ Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁵⁴ Ustawa o pomocy społecznej.

⁵⁵ Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, przyjęte przez RM w dniu 30 czerwca 2009 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

⁵⁶ Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, art. 32.

⁵⁷ Od roku 2012 – rodzinna piecza zastępcza (rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka, które mogły powstawać w wyniku przekształcenia zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem wielodzietnych rodzin zastępczych lub placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego).

⁵⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 33-34.

Większość rodzin zastępczych stanowiły rodziny spokrewnione – 63,8% ogółu, dalej rodziny niezawodowe 29,7% i rodziny zawodowe – 5,2%, rodzinne domy dziecka – 1,3%. Dane pokazują również niewielkie zmiany dotyczące podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej – nieznaczny, ale systematyczny spadek liczby rodzinnych form pieczy zastępczej od 2012 r.

Statystyki prowadzone w obszarze wsparcia pieczy zastępczej pokazują, że cele ustawowe dotyczące deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej stworzyły warunki prawne w tym zakresie, lecz w praktyce realizowane są one w znikomym stopniu, rezultaty w postaci realnego wzrostu liczby rodzin zastępczych zawodowych nie są w pełni osiągnięte.

Zakładany w ustawie rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej uwzględnia korzyści dwojakiego rodzaju: społeczne i ekonomiczne. W odniesieniu do tego pierwszego – dla rozwoju dziecka zindywidualizowanie charakteru opieki i wychowanie w środowisku domowym w lepszy sposób przygotowuje do samodzielnego pełnienia ról społecznych. Potencjalne korzyści dla finansów publicznych oznaczają obniżenie w dłuższym okresie kosztów opieki zastępczej, ponieważ rodzinne formy pieczy zastępczej są znacznie tańsze od instytucjonalnych. Miesięczne koszty utrzymania dziecka w pieczy zastępczej wynoszą: 660,00 zł – w rodzinie zastępczej spokrewnionej, 1 000,00 zł – w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka, 200,00 zł – dodatek miesięczny na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności. Każda rodzina otrzymuje 500,00 zł dodatek wychowawczy na dziecko. Rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka przysługuje wynagrodzenie nie niższe niż kwota 2 000,00 zł miesięcznie, przy czym rodzinie pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przysługuje wynagrodzenie nie niższe niż 2 600,00 zł miesięcznie. Dla porównania, według danych MRPiPS, w 2014 r. średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynosił ok. 3 824 zł⁵⁹. W praktyce zaobserwować można niski poziom wpływu przyjętych założeń na rozwój rodzinnej pieczy zastępczej. W 2015 r. zdecydowana większość rodzin zastępczych (26,3 tys.) i rodzinnych domów dziecka (258) – funkcjonowała w miastach (łącznie 68,6%), na wsi odnotowano odpowiednio: 11,9 tys. oraz 226.⁶⁰

Ważnym instrumentem wsparcia rodzinnej pieczy zastępczej jest koordynator rodzinnej pieczy zastępczej – wejście w życie nowelizacji ustawy we wrześniu 2014 r. zmniejszyło limit rodzin objętych pomocą koordynatora z 30 do 15 – w praktyce zdarza się, że w niektórych powiatach wskaźnik ten jest przekraczany⁶¹. Zadania koordynatora określa art. 77.3. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – i są to w szczególności: udzielanie pomocy rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej; przygotowanie planu pomocy dziecku (we współpracy z rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, a w przypadku, gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny – z podmiotem organizującym pracę z rodziną); pomoc rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka w nawiązaniu wzajemnego kontaktu; zapewnianie rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej; zgłaszanie do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających; udzielanie wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej; przedstawianie corocznego sprawozdania z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej.

⁵⁹ Tamże, s. 30

⁶⁰ Tamże, s. 38

⁶¹ D. Jakubiec, B. Kulig i in., *Raport z oceny realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wyniki analiz i badań jakościowych i ilościowych*, Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, Warszawa 2015, s. 88.

Badania prowadzone w 2015 roku przez Koalicję na Rzecz Rodzinnej Pieczy Zastępczej pozwoliły na wyodrębnienie czynników utrudniających rozwój rodzinnej pieczy zastępczej, w tym m.in.: nieskuteczne kampanie pozyskiwania rodzin zastępczych, brak rodzin pomocowych, brak kandydatów na rodziny zastępcze, fluktuacja koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Kolejne czynniki wymienione w raporcie to: negatywny obraz rodzicielstwa zastępczego kreowany przez media, brak środków finansowych w budżecie powiatu, brak wsparcia dla rodzin zastępczych, trudności w kontaktach rodzin zastępczych z rodzinami biologicznymi, niechęć do rodzin zastępczych w środowisku lokalnym, niedostateczne zaangażowanie rodzin zastępczych na rzecz rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej, niekorzystne warunki zatrudniania rodzin zastępczych, skomplikowane i niespójne przepisy prawne⁶².

Za realizację zadań w zakresie rozwoju pieczy zastępczej odpowiedzialny jest powiat, który wykonuje je poprzez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie. W przypadku miast na prawach powiatu zadania te bywają łączone w jednej strukturze organizacyjnej z zadaniami gminy – wsparciem rodzin biologicznych w formie asystentury rodzinnej. W praktyce i tutaj miasta przyjęły różne rozwiązania w strukturze zarządzania jednostką. Usługi opisane ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej są zintegrowane i nadzorowane przez tego samego zarządzającego, np. Centrum Wspierania Rodziny w MOPR w Gdańsku, które składa się z kilku działów nadzorujących poszczególne usługi (Dział Pieczy Rodzinnej, Dział Pieczy Instytucjonalnej, Dział Wspierania Rodziny), lub są rozdzielone pomiędzy różnych decydentów – tu często kluczem podziału są zadania gminne i powiatowe. To pierwsze rozwiązanie wydaje się być bardziej efektywne z punktu widzenia chociażby wspierania współpracy pomiędzy koordynatorami a asystentami. Ustawodawca stworzył też zupełnie nową instytucję, nazywaną w ustawie „organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej”. Może to być wyznaczona przez starostę jednostka organizacyjna powiatu, podmiot z sektora pozarządowego, któremu powiat zlecił realizację tego zadania, lub też może stanowić ją zespół do spraw pieczy zastępczej w powiatowym centrum pomocy rodzinie. W praktyce zdarza się rzadko, że funkcja organizatora rodzinnej pieczy zastępczej powierzana jest innym podmiotom: organizacjom pozarządowym, innym jednostkom samorządowym (w 2014 r. było 30 takich przypadków).

Elementem wsparcia rodzinnej pieczy zastępczej jest także możliwość powołania tzw. rodziny pomocowej. Rodziny te pełnią funkcję w przypadku czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem przez rodzinę zastępczą lub prowadzącego rodzinny dom dziecka. Według stanu na koniec grudnia 2014 r., liczba rodzin pomocowych wynosiła 126, natomiast w ciągu całego roku łącznie rodzin pomocowych było 480, co w porównaniu do ogólnej liczby form rodzinnej pieczy zastępczej jest zaledwie ułamkiem realnych potrzeb.

Jednym z kluczowych aspektów jakości usługi realizowanej na rzecz dzieci przebywających w pieczy zastępczej jest współpraca szczebla powiatowego i gminnego, czyli w praktyce współpraca koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i asystenta rodziny, zwłaszcza w zakresie tworzenia planu pomocy dziecku. W rzeczywistości owa współpraca bywa formalna i wiąże się z koniecznością wypełniania określonych wymogów ustawowych i jest funkcją trudności we współpracy obu szczebli na różnych płaszczyznach. W praktyce zdarzają się również przypadki, gdzie ze względu na braki kadrowe asystentów lub ich nieadekwatnie zdefiniowane role, rodziny biologiczne po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej nie są obejmowane pomocą asystenta.

⁶² Tamże, s. 23-24.

Deinstytucjonalizacja, będąca głównym założeniem ustawy, realizowana jest w efekcie w ograniczonym zakresie – placówki w opinii części samorządów są rozwiązaniem bezpiecznym dla dzieci: spełniają funkcję kontrolną, zapewniają całodobową opiekę, a rodzinną pieczę zastępczą nagłaśniana jest w mediach w kontekście negatywnych wydarzeń. Jednocześnie należy podkreślić, że placówki są także lokalnym pracodawcą zapewniającym miejsca pracy, co również nie sprzyja ich rozwiązywaniu.

Wymogiem ustawowym jest stworzenie przez powiat trzyletniego Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej. Z badań wynika, że programy owe są oparte na zapisach ustawy, powielając je, a nie dostosowując do specyfiki, potrzeb i zasobów konkretnego powiatu, a także bez udziału rodzin zastępczych czy organizacji je skupiających⁶³. Planistyczne narzędzie, jakim jest program, winno wyznaczać kierunki rozwoju, cele do których dąży, będąc jednocześnie komplementarną częścią szerszych działań strategicznych w obszarze lokalnej polityki społecznej.

W ramach stosowanych praktyk zarządczych i metodycznych w realizacji usługi, podejmowane są próby tworzenia standardów regulujących ten obszar działania, dotyczących chociażby współpracy multiprofesjonalnej. Jednocześnie też rzadkie są przypadki prowadzenia ewaluacji usług z tego obszaru. Z badań ewaluacyjnych prowadzonych na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego na terenie gmin i powiatów regionu wynika, że przedstawiciele żadnego powiatu nie potwierdzili prowadzenia w ciągu ostatnich pięciu lat badań jakości usług z zakresu wspierania pieczy zastępczej i rodziny, a zaledwie co dziesiąty powiat prowadził lub zlecał w tym okresie badanie losów usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej⁶⁴.

Badania prowadzone przez Koalicję na Rzecz Rodzinnej Pieczy Zastępczej pozwoliły na zidentyfikowanie czynników wspierających rozwój rodzinnej pieczy zastępczej – i są to zdaniem powiatów m.in.: współpraca koordynatorów z rodzinami zastępczymi (zdaniem rodzin zastępczych z kolei koordynatorzy nie wypełniają swojego podstawowego zadania, jakim jest pomoc rodzinom zastępczym, podając przyczyny takie, jak zbyt młody wiek i staż pracy osób podejmujących się tej roli oraz rotacja na stanowiskach koordynatorów); systematyczne wsparcie rodzin ze strony powiatów, uwzględniające świadczenia finansowe i niefinansowe (takie, jak np. urlopy, osoba do pomocy, rodziny do pomocy, wolontariusze); lokalna polityka społeczna oraz inne.⁶⁵

System rodzinnej pieczy zastępczej nieustannie się rozwija, warto jednak zwrócić uwagę na bariery, które ów rozwój utrudniają:

- Ograniczony budżet samorządów na realizację zadań pomocy społecznej przekłada się na niskie wynagrodzenia, a następnie na niewystarczające kwalifikacje kadry oraz na pozostałe rodzaje wsparcia, które jest niewystarczające dla rodzin zastępczych.
- Niedobór kandydatów na rodziny zastępcze, będący konsekwencją m.in. nieskutecznych kampanii, braku wsparcia dla rodzin zastępczych czy też negatywnego obrazu rodzicielstwa zastępczego.
- Formalny i niepartycypacyjny charakter tworzenia Powiatowych Programów Rozwoju Pieczy Zastępczej, będących odwzorowaniem zapisów ustawy, a nie wytyczeniem realnych kierunków polityki lokalnej, dostosowanych do specyfiki powiatu.

⁶³ Tamże, s. 78-79

⁶⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, *Identyfikacja potrzeb i barier w zakresie rozwoju usług społecznych na rzecz osób dotkniętych i zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w kontekście wsparcia w ramach RPO WP 2014-2020. Raport z badania ewaluacyjnego*, s. 13.

⁶⁵ D. Jakubiec, B. Kulig i in., op. cit., s. 21.

- Niski poziom współpracy szczebli samorządowych powiatowych i gminnych, przekładający się na współpracę koordynatorów i asystentów, zwłaszcza w zakresie tworzenia planu pomocy dziecku (umieszczonemu w pieczy zastępczej), a dalej w założeniach będącą jednym z czynników umożliwiających powrót dziecka do rodziny biologicznej.
- Bariery związane z realizacją zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, w tym roli koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (fluktuacja kadry, krótki staż pracy nowo zatrudnianych).

Szanse rozwoju systemu rodzinnej pieczy zastępczej:

- Uwarunkowania prawne dają możliwość rozwoju systemu rodzinnej pieczy zastępczej, przy zastosowaniu odpowiednich rozwiązań organizacyjnych.
- Możliwość wdrożenia zadaniowego systemu pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, pozwalająca na większe zindywidualizowanie, elastyczność i adekwatność wsparcia.
- Rozwój rodzinnej pieczy zastępczej jest rozwiązaniem tańszym niż piecza instytucjonalna.
- Wsparcie samorządów w realizacji zadania poprzez dotacje MRPiPS i możliwość wykorzystania funduszy unijnych.
- Wdrożenie modelu współpracy podmiotów zaangażowanych w pomoc dziecku i rodzinie na poziomie lokalnym.
- Współpraca rodzin zastępczych z koordynatorami, przy założeniu stabilności zatrudnienia koordynatorów i dbałości o ich rozwój zawodowy.
- Systematyczne wsparcie rodzin ze strony powiatów, uwzględniające świadczenia finansowe i niefinansowe (takie, jak np. urlopy, osoba do pomocy, rodziny do pomocy, wolontariusze).
- Zindywidualizowanie charakteru opieki i wychowanie dziecka w środowisku domowym w lepszy sposób przygotowuje dziecko do samodzielnego pełnienia ról społecznych.

Dobre praktyki: Opis rozwiązań stosowanych przez powiaty ziemskie i miasta na prawach powiatu (w sumie 15 powiatów) w zakresie organizowania pieczy zastępczej, szczególnie rodzinnych form; zawiera również wzór Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej.

Źródło: *Dobre praktyki powiatów w realizowaniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, wyd. Koalicja na rzecz rodzinnej pieczy zastępczej, Warszawa 2015, <http://www.koalicja.org/programy-koalicji/dobre-dzialanie-to-w-sedno-wnikanie/dobre-praktyki/>

5. Usługi wspierające funkcjonowanie rodzin wieloproblemowych, wymagających kompleksowego systemu wsparcia

Usługi skierowane do rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem rodziny z dziećmi, są jednym z priorytetów polityki społecznej i na szczeblu krajowym, i na szczeblu lokalnym. Ustawodawca opisał usługi skierowane do rodzin w następujących aktach prawnych: ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶⁶, ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶⁷ oraz w akcie dotyczącym szczególnego problemu rodziny: ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁶⁸.

Ustawodawca definiuje rodzinę jako „osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące” (art. 6. p.14 ustawy o pomocy społecznej), nie wskazując tutaj szczególnej kategorii osób w rodzinie. W art. 7 wymienione są przesłanki, ze względu na które udziela się pomocy społecznej, z czego te, które wprost odnoszą się do rodziny, są następujące: przemoc w rodzinie; bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych. Spośród przesłanek wymienionych w ustawie, rodziny dotyczą również: potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności oraz sieroctwo.

Rozwiązania przyjęte w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (wraz z aktami wykonawczymi) w sposób istotny określają polską politykę rodzinną, w szczególności skupiając się na profilaktyce w zakresie opiekuńczo-wychowawczym, opisanej w art. 2.1.: Wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych to zespół planowych działań mających na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania tych funkcji. Ustawodawca wyraźnie zaakcentował też (w art. 4.) podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawa dziecka – w pierwszej kolejności do wychowania w rodzinie. Według założeń⁶⁹, istotą zastosowanych rozwiązań jest stworzenie spójnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną je wychowującą, jeżeli ma ona trudności w prawidłowym wypełnianiu swoich funkcji. Podejmowane działania powinny zapewnić rodzinie taką pomoc, aby w jej efekcie wyeliminowane zostało zagrożenie zabrania dziecka z rodziny lub zapewniony szybki do niej powrót dla tych dzieci, które z uwagi na ich dobro okresowo musiały zostać umieszczone poza rodziną. Ustawa nakłada obowiązek na gminy w zakresie tworzenia Gminnych Programów Wspierania Rodziny, lecz ich rola jest podobna, jak opisana wyżej w przypadku Powiatowych Programów Rozwoju Pieczy Zastępczej.

Szczególnym problemem rodziny, który został dostrzeżony przez ustawodawcę, jest przemoc w rodzinie. W ustawie o pomocy społecznej przemoc pojawia się w kontekście interwencji kryzysowej i udzielania schronienia i wsparcia dla matek z małoletnimi dziećmi oraz kobiet w ciąży w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Ustawa z dnia 29 lipca z 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wraz z nowelizacją, która weszła w życie dnia 1 sierpnia 2010 r.⁷⁰, wraz z aktami wykonawczymi stworzyła warunki prawne, które mają zapewnić lepszą ochronę ofiar przemocy.

⁶⁶ Ustawa o pomocy społecznej.

⁶⁷ Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁶⁸ Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

⁶⁹ Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, przyjęte przez RM w dniu 30 czerwca 2009 roku.

⁷⁰ Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010 r., nr 125, poz. 842.

Główne założenia ustawy to: powoływanie zespołów interdyscyplinarnych na rzecz rozwiązywania problemu przemocy w rodzinie, ochrony ofiar przemocy w rodzinie, prowadzenia poradnictwa, interwencji kryzysowej, prowadzenia ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy, prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla stosujących przemoc w rodzinie. Ustawa nakłada obowiązek na gminy i powiaty tworzenia programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ze względu na szeroki zakres zagadnień w tym obszarze, problematyka przemocy w rodzinie zostanie poruszona tylko w kontekście specyficznej usługi, jaką jest interwencja kryzysowa oraz współpracy interdyscyplinarnej specjalistów na rzecz rodziny.

Trudności we właściwym wypełnianiu funkcji przez rodzinę, w szczególności: materialno-ekonomicznej, opiekuńczo-zabezpieczającej, legalizacyjno-kontrolnej, socjalizacyjnej i emocjonalno-ekspresyjnej, są podstawą do włączenia usług w odpowiedzi na potrzeby rodziny. W ramach systemu polityki społecznej usankcjonowanego opisanymi wyżej aktami prawnymi, podstawową i jednocześnie najbardziej wielowymiarową usługą jest wsparcie rodzin w formie pracy socjalnej. Roli i miejscu pracy socjalnej w polskim systemie pomocy społecznej poświęconych zostało wiele analiz. Z punktu widzenia usług skierowanych do rodziny, praca socjalna funkcjonuje tu w kilku kontekstach: jako forma realizacji usługi polegającej (w zależności od przyjętej definicji), np. na wzmacnianiu więzi rodzinnych, pomaganiu ludziom w zdobywaniu środków finansowych na zaspokojenie potrzeb; jako odrębna usługa polegająca na koordynowaniu całego systemu usług społecznych w wąskim rozumieniu (socjalnych); lub też jest usługą ułatwiającą dostęp do innych usług, np. wsparcia rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych poprzez asystenta rodziny⁷¹.

Wejście w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadziło nową formę czy metodę pracy z rodziną – asystenturę rodzinną w obszar pracy socjalnej. Do 31 grudnia 2014 r. przydzielenie rodzinie asystenta lub wystąpienie o jego przydzielenie miało charakter fakultatywny, a od 1 stycznia 2015 r. ma charakter obligatoryjny⁷². W praktyce jednak asystenci rodziny już wcześniej pojawili się w systemie pomocy społecznej, przede wszystkim dzięki projektom systemowym, realizowanym przez ośrodki pomocy społecznej w ramach PO KL – choć pierwsze doświadczenia w tym zakresie nastąpiły w Sopocie i Elblągu⁷³ jeszcze przed uruchomieniem tych środków. Po wprowadzeniu rozwiązań ustawowych unormowane zostały zasady przydzielania asystenta rodzinie przeżywającej problemy opiekuńczo-wychowawcze – na wniosek pracownika socjalnego lub na mocy decyzji sądu rodzinnego.

Pojawienie się nowej usługi w OPS uruchomiło potrzebę dookreślenia ról pracownika socjalnego i asystenta rodziny. Szczególnie w większych ośrodkach można zaobserwować rozwój tej usługi. W praktyce działania podejmowane w ramach asystentury rodzinnej są specyficzną formą realizacji pracy socjalnej skierowanej do rodziny z dziećmi, w związku z czym pojawiło się kilka modeli realizacji asystentury rodzinnej, które opisuje B. Kowalczyk⁷⁴, gdzie asystent: 1) to pracownik socjalny prowadzący specjalistyczną pracę socjalną, który jest jednocześnie koordynatorem działań na rzecz rodziny,

⁷¹ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna...*, op.cit., str. 62-65.

⁷² Art. 232a ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁷³ M. Rudnik, *Asystentura rodziny realizowana w ośrodkach pomocy społecznej w Polsce*, (w:) M. Szpunar (red.), *Asystentura rodzin*, Wyd. MOPS Gdynia i Uniwersytet Gdański, Gdynia 2010, s. 33.

⁷⁴ B. Kowalczyk, *Obszary współpracy asystenta rodziny i pracownika socjalnego*, (w:) A. Żukiewicz (red.), *Asystent rodziny. Nowy zawód i nowa usługa w systemie wspierania rodzin. Od opieki i pomocy do wsparcia*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2011, s. 83-90.

2) wspomaga pracownika socjalnego – głównie w nabywaniu przez rodzinę umiejętności koniecznych do prawidłowego wywiązywania się z obowiązków opiekuńczo-wychowawczych, 3) przejmując prowadzenie pracy socjalnej. W mniejszych ośrodkach rola asystenta bywa niedookreślona, bywa on traktowany jako asystent pracownika socjalnego, szczególnie, że przepisy wskazują, że to pracownik socjalny wnioskuję o przydzielenie rodzinie asystenta. Dostrzegane zagrożenia dla nowej roli to również przypisywanie asystentom funkcji kontrolnej wobec rodzin, gdzie asystenci niejako wchodzą w rolę kuratorów sądowych, co w praktyce nie służy obydwu profesjom.

Według danych GUS, w 2015 r. 3,8 tys. asystentów rodziny obejmowało pomocą 41,7 tys. rodzin. Według danych MRPiPS, w 2014 roku (brak bardziej aktualnych danych) zatrudnionych było ogółem 3 393 asystentów rodziny, tj. o 12,6% więcej niż w 2013 r. (3 012 asystentów), z tego 1 955 (tj. 58%) asystentów było zatrudnionych na umowę o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy oraz 1 438 (tj. 47%) asystentów zatrudnionych było na podstawie umów o świadczenie usług⁷⁵. Szczególne znaczenie dla realizacji usługi ma forma zatrudnienia asystentów – doświadczenia pokazują, że zatrudnienie na umowę o pracę daje większą stabilność zatrudnienia a tym samym łatwiejsze jest kreowanie jakości realizacji usługi w związku z mniejszą fluktuacją kadry. Zadaniowy system pracy pozwala także na bardziej dogodny kontakt z rodziną (choćby w godzinach popołudniowych), co dalej sprzyja osiąganiu rezultatów. Na uwagę zasługuje jednak wysoki odsetek (47%) asystentów zatrudnionych na podstawie umów o świadczenie usług, co ma wpływ na rangę i rolę usługi.

Zgodnie z zapisami ustawy, asystent prowadzi pracę z rodziną za jej zgodą. Może ona jednak zostać zobowiązana do współpracy z asystentem na podstawie zarządzenia sądu. MRPiPS podaje, że ogółem z usług asystentów rodziny skorzystało w 2014 r. 37 876 rodzin (w 2013 r. 31 506 rodzin), co oznacza wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 20,2%, w tym 2 368 rodzin (tj. 6,2%) zobowiązane zostało do współpracy z asystentem przez sąd – wzrosła liczba osób, do których sąd skierował asystenta rodziny o 56% w stosunku do roku poprzedniego (w 2013 r. było to 1 521 rodzin). Osiągnięciem celów zakończyła się praca w ponad 43% rodzin, z którymi zakończono pracę w 2014 roku. W roku 2014 przeciętnie jeden asystent rodziny miał pod opieką ponad dziewięć rodzin – jest to podobna liczba jak w roku poprzednim⁷⁶. We wrześniu 2014 r. weszła w życie nowelizacja ustawy, która zmniejszyła limit rodzin objętych pomocą asystenta z 20 do 15. Z praktyki wynika, że pomocą asystentów obejmowane są rodziny z głębokimi trudnościami, wymagające intensywnego kontaktu, w związku z czym ta liczba jest niższa.

Badania prowadzone przez I. Krasiejko pokazują szereg zagrożeń związanych z realizacją usługi: oczekiwanie od asystentów przez przełożonych niewspółmiernych do możliwości rodziny rezultatów, osiąganych w możliwie krótkim czasie; zdefiniowanie roli asystenta jako kontrolnej; wprowadzania asystenta do rodziny w sytuacji, gdy inni specjaliści stwierdzili brak szans na poprawę sytuacji, a asystent ma tylko formalnie potwierdzić potrzebę umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej⁷⁷. Powoduje to nieadekwatne do założeń postrzeganie roli asystenta w środowisku, który powinien być postrzegany jako specjalista pracujący głównie w ramach stosowania metod wspierania, towarzyszenia, pomocy psychologicznej, z minimalnym zakresem działania interwencyjnego i monitorującego. Zdarza się, że asystenci nie są kierowani do rodzin biologicznych, których dzieci zostały umieszczone w pieczy

⁷⁵ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2014 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 332), s. 5.

⁷⁶ Tamże, s. 7.

⁷⁷ I. Krasiejko, *Rola i zadania asystentów rodziny oraz postulaty zmian w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej, Częstochowa 2015, s. 7.

zastępczej, pomimo chęci współpracy ze strony takich rodzin, lub – przeciwnie – kierowani są do pracy w rodzinach, które nie chcą lub nie mają możliwości przyjęcia dzieci z powrotem. W związku z tym ważne jest podkreślenie wspierającej roli asystenta rodziny w rozwiązaniach ustawowych oraz zaakcentowanie roli asystenta w profilaktyce wobec rodziny

Zadaniem własnym gminy (art. 176. pkt 5.) jest współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym – 10% kosztów pobytu dziecka w pierwszym roku, 30% w następnym oraz 50% w trzecim i w latach następnych. W związku z powyższym, nie tylko ze względu na potrzeby dziecka, ale także ekonomicznie uzasadnione wydaje się podjęcie wzmoczonych wysiłków, mających na celu pozostanie dziecka w rodzinie biologicznej. Z drugiej jednak strony usługa asystentury rodzinnej może być postrzegana przez niektóre gminy jako kosztowna, skoro zatrudnieni są już pracownicy socjalni, mający szersze kompetencje i zakres działań.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nakłada na asystenta zadanie współpracy z innymi podmiotami działającymi na rzecz dziecka i rodziny. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 18 ustawy, do zadań asystenta rodziny należy również „współpraca z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, właściwymi organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami i osobami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny”, jak również „współpraca z zespołem interdyscyplinarnym lub grupą roboczą, o których mowa w art. 9a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. nr 180, poz. 1493, z 2009 r. nr 206, poz. 1589 oraz z 2010 r. nr 28, poz. 146 i nr 125, poz. 842) lub innymi podmiotami, których pomoc przy wykonywaniu zadań uznaje za niezbędną”. Współpraca asystenta z różnymi podmiotami, istotnymi z punktu widzenia rodziny, jest niezbędna dla przywracania systemowi rodzinnemu jego funkcji. W praktyce zdarza się jednak, że w rodzinie pracuje kilku specjalistów: asystent rodziny, pracownik socjalny, kurator sądowy – i każda z tych osób prowadzi swoją niezależną pracę. Dla zwiększenia skuteczności pomocy istotna jest ich interdyscyplinarna współpraca.

W celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego (art.18, ust.1. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Placówka wsparcia dziennego może być prowadzona w formie: 1) opiekuńczej, w tym kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych; 2) specjalistycznej; 3) pracy podwórkowej, realizowanej przez wychowawcę (art. 24, ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W 2015 r. funkcjonowało 2 905 placówek, w tym 2 243 opiekuńcze, 421 specjalistycznych, 35 placówek prowadzonych w formie pracy podwórkowej oraz 206 w połączonych formach, czyli łącznie o 64 mniej niż w 2014 r. (2 969 w 2014 r.; spadek nastąpił wyłącznie w liczbie placówek opiekuńczych – o 121, a w pozostałych typach wystąpił wzrost ich liczby). Dla 57% placówek dziennych organem prowadzącym był samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki. Pozostałe prowadzone były m.in. przez stowarzyszenia, kościoły, fundacje i organizacje społeczne⁷⁸. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Poznaniu w 2014 roku wynika, że placówki wsparcia dziennego (w sumie 68) funkcjonowały tylko w 15 gminach województwa wielkopolskiego. Oznacza to, że aż 210 gmin nie dysponuje tym typem wsparcia⁷⁹. Dane te są wycinkowe dla jednego województwa, brak jest danych w skali kraju, ale wydaje się, że podobna skala potrzeb może dotyczyć wielu gmin w Polsce, zwłaszcza tych najmniejszych.

⁷⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Pomoc społeczna...*, op. cit., s. 52.

⁷⁹ *Diagnoza sektora usług społecznych w województwie wielkopolskim wraz z rekomendacjami*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu (ROPS) i in., Poznań 2015, s. 41.

Rodzina przeżywająca trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych może zostać objęta pomocą rodziny wspierającej, która przy współpracy asystenta pomaga w: opiece i wychowaniu dziecka; prowadzeniu gospodarstwa domowego; kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych (art. 29 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Jest to rodzina z bezpośredniego otoczenia dziecka, czyli np. sąsiedzi. W 2015 r. funkcjonowały 82 rodziny wspierające⁸⁰, co w porównaniu do roku ubiegłego (w 2014 r. funkcjonowały 44)⁸¹ oznacza wzrost o 86%. Analogicznie do rodzin pomocowych, są one rzadko wykorzystywanym instrumentem, przede wszystkim ze względu na brak chętnych do podjęcia się takiej roli.

Jednym ze świadczeń niepieniężnych w pomocy społecznej, istotnych z punktu widzenia rodzin, jest interwencja kryzysowa, która została przypisana do zadań powiatu. Ustawodawca zdefiniował interwencję kryzysową w art. 47.1. ustawy o pomocy społecznej jako zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. Interwencja z zasady jest podejmowana w reakcji na jakieś wydarzenie, gdy pojawia się potrzeba niezwłocznego działania, może wiązać się z udzieleniem schronienia. W 2014 r. z oferty ośrodków interwencji kryzysowej wspierających i udzielających pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie skorzystały 22 793 osoby, w tym 2 984 osoby z całodobowej oferty placówek.⁸² Praktyka działania pokazuje bardzo zróżnicowany obraz interwencji kryzysowej w Polsce: od ośrodków, które samodzielnie rozpoczęły proces profesjonalizacji (najczęściej w dużych miastach), po doświadczenia, gdzie brak jest procedur, regulacji dotyczących sposobów działania, kwalifikacji kadry, organizacji pracy – w ramach podnoszenia jakości niezbędna jest standaryzacja realizacji usługi⁸³.

Bariery utrudniające rozwój usług wspierających funkcjonowanie rodzin wieloprotblemowych:

- Wprowadzanie rozwiązań rozszerzających zakres zadań asystenta rodziny poza przyjęte pierwotnie założenia jest zagrożeniem dla nowej konstytuującej się roli i tożsamości zawodowej – i przekłada się na skuteczność usługi.
- Usługa asystentury rodzinnej bywa postrzegana przez samorządy gminne jako kosztowna w porównaniu do pracowników socjalnych, mających możliwość realizacji większej liczby zadań.
- Niedostateczna współpraca interdyscyplinarna pomiędzy różnymi podmiotami wspierającymi rodzinę w gminie i w powiecie.
- Opracowanie Gminnych Programów Wspierania Rodziny ma wymiar formalny, jest odzwierciedleniem realizacji zadań ustawowych, zamiast wyznaczania kierunków rozwoju lokalnej polityki społecznej w obszarze wsparcia rodziny, dostosowanej do specyfiki lokalnej.

⁸⁰ Główny Urząd Statystyczny, op. cit., s. 53.

⁸¹ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2014 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, s. 9.

⁸² *Roczne sprawozdanie statystyczne z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.*, s. 9-10.

⁸³ Niesporek A, Szarfenberg R., *Rodziny z dziećmi, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin, w których występuje przemoc*, (w:) R. Szarfenberg (red.), *Krajowy Raport Badawczy Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2011, s. 251-254.

- Niewystarczająca liczba placówek wsparcia dziennego, odgrywających dużą rolę w procesie socjalizacji dzieci i młodzieży z rodzin wieloproblemowych.
- Niedostateczne kompetencje i niedookreślenie ról pracowników socjalnych i asystentów rodziny w pracy z rodziną, skutkujące nieadekwatnym wykorzystaniem zasobów kadrowych i przekładające się na skuteczność i efektywność usług
- Zatrudnianie asystentów rodziny na podstawie umów o świadczenie usług, co ma negatywny wpływ na rangę i rolę usługi.

Szanse rozwoju usług wspierających funkcjonowanie rodzin wieloproblemowych:

- Wykorzystanie rozwiązań opisanych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w obszarze wsparcia rodziny (w tym wykorzystanie możliwości zatrudnienia asystentów rodziny w ramach zadaniowego systemu pracy).
- Wdrożenie istniejących już projektów aktów wykonawczych, regulujących realizację usługę interwencji kryzysowej, co daje szansę na standaryzację ich jakości.
- Wsparcie samorządów w realizacji zadania poprzez dotacje MRPiPS i możliwość wykorzystania funduszy unijnych.
- Wdrożenie modelu współpracy podmiotów, zaangażowanych w pomoc dziecku i rodzinie.
- Rozwój usługi asystentury rodzinnej jako skutecznej formy wsparcia, opartej o bezpośrednią relację specjalisty z rodziną, z dbałością o wartości i zasady umożliwiającą wychowanie dzieci w rodzinach biologicznych.

Dobre praktyki: Kompleksowe wsparcie rodzin zagrożonych umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej poprzez asystenturę rodzinną oraz inne zindywidualizowane (dostosowane do potrzeb i możliwości rodzin) usługi, jak: szkoła dla rodziców, szkoła dla ojców, obozy socjoterapeutyczne, wsparcie psychologiczne, treningi kompetencji osobistych i społecznych, uczestnictwo w życiu kulturalnym.

Źródło: K. Łangowska, *Dobre praktyki w pracy z rodziną w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Gdyni na przykładzie asystentury rodzin*,
(w:) A. Żukiewicz (red.), *Asystent rodzinny. Nowy zawód i nowa usługa w systemie wspierania rodzin. Od opieki i pomocy do wsparcia*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2011

6. Rekomendacje

Rekomendacje mają charakter syntetyczny i dotyczą wszystkich kategorii usług społecznych wyróżnionych w niniejszej ekspertyzie; zostały sformułowane w odniesieniu do podstawowych kwestii problemowych związanych z organizowaniem usług publicznych przez samorząd terytorialny.

Organizowanie usług publicznych jest procesem ciągłym, obejmującym diagnozowanie potrzeb, problemów i zasobów lokalnych, planowanie i wdrażania odpowiednich usług, monitorowanie prowadzonych działań i ocenianie ich rezultatów. Poszczególne ustawy wymagają od władz samorządowych uchwalenia odpowiednich strategii i programów, które tworzą ramy dla organizowania usług publicznych. Dla podniesienia jakości i skuteczności usług, samorząd terytorialny powinien uspołecznić proces stanowienia prawa lokalnego, włączając ekspertów, przedstawicieli instytucji świadczących usługi oraz adresatów usług. Zespołowa praca nad przygotowaniem projektów strategii i programów przyczyni się do wypracowania rozwiązań bardziej odpowiadających danej społeczności lokalnej i pozwoli interesariuszom biorącym udział w tym procesie na lepsze zrozumienie specyfiki uwarunkowań, w jakich każdy z tych podmiotów funkcjonuje, wzajemnych oczekiwań, potrzeb, ograniczeń. Ten rodzaj współpracy jest bezcennym doświadczeniem, które sprzyja budowaniu partnerskich relacji pomiędzy władzami samorządowymi i podmiotami świadczącymi usługi publiczne oraz grupami społecznymi, które korzystają z usług.

O ile Rada Ministrów jest ustawowo zobowiązana do przedkładania parlamentowi sprawozdania z realizacji ustaw, o tyle w przypadku strategii i programów przyjmowanych w formie uchwały podejmowanej przez odpowiedni organ władzy samorządowej, brakuje wiedzy (badań, analiz, refleksji, etc.) na temat sposobów i efektów wdrażania długofalowych planów; bywa, że są one uchwalane *pro forma* i nie stają się instrumentem zarządzania usługami społecznymi. Strategie i programy muszą być monitorowane i ewaluowane przez samorząd terytorialny, zaś wnioski powinny być przedmiotem debat publicznych oraz podstawą do partycypacyjnego planowania i wdrażania pożądanych zmian społecznych.

Aktywizowanie i wspieranie osób, rodzin, społeczności lokalnych o niskim kapitale ludzkim i społecznym wymaga zastosowania wielu usług, w tym specjalistycznych, które są dostarczane przez podmioty funkcjonujące w różnych sektorach (publicznym, komercyjnym, pozarządowym) i podlegające innym resortom lub departamentom (pomoc społeczna, rynek pracy, edukacja, ochrona zdrowia, mieszkalnictwo, wymiar sprawiedliwości, etc.). W związku z tym władze samorządowe stoją przed wyzwaniem organizowania lokalnego systemu wsparcia, w ramach którego działania różnych podmiotów świadczących usługi społeczne na rzecz tych samych osób, rodzin, społeczności, są skoordynowane i zintegrowane. Dotyczy to zwłaszcza współpracy służb socjalnych i służb zatrudnienia oraz instytucji odpowiedzialnych za wspieranie dziecka i rodziny. Wprowadzone przez ustawodawcę zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze powinny stać się bardziej uniwersalną formułą współpracy, wychodzącą poza kwestie przemocy w rodzinie. Do planowania i realizowania usług społecznych potrzebne jest podejście kompleksowe i długofalowe, ponadsektorowe i międzyresortowe. Konieczne jest wypracowanie i stosowanie rozwiązań sprzyjających nawiązywaniu i utrzymywaniu stałych kontaktów, prowadzeniu systematycznej współpracy pomiędzy pracownikami różnych instytucji, np. wspólne szkolenia/warsztaty, zespoły robocze, etc. Koordynowanie usług publicznych świadczonych przez różne podmioty w ramach lokalnych systemów wsparcia, tak aby tworzyły spójną, kompleksową ofertę pomocową adekwatną do potrzeb mieszkańców, jest warunkiem *sine qua non* poprawy skuteczności działań pomocowych.

Wymienione powyżej rozwiązania dotyczące współpracy sektora publicznego z pozarządowym (np. zespoły robocze, konsultacje społeczne) są zapisane w otwartym katalogu form współpracy, w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednak rzeczywisty rozwój współpracy międzysektorowej w oparciu o ustawowe zasady subsydiarności, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności zależy od postaw obydwu stron; o woli współpracy świadczą np. rozsądne terminy na zgłoszenie uwag do projektu aktu prawnego w ramach konsultacji społecznych, merytoryczne uzasadnienia decydentów do propozycji odrzucanych zmian zgłaszanych przez mieszkańców, zapraszanie do zespołów roboczych reprezentantów różnych środowisk. Z kolei ustawa Prawo zamówień publicznych wprowadza rozwiązania (np. klauzule społeczne, zakupy *in house*), które sprzyjają zleceniu usług publicznych podmiotom ekonomii społecznej, co przynosi zarówno korzyści ekonomiczne, jak i społeczne. Przywołane rozwiązania, jeśli mają charakter obligatoryjny, nie są obwarowane sankcją za ich nieprzestrzeżenie lub są fakultatywne – zatem władze samorządowe sięgają po nie lub nie w zależności od tego, czy są nastawione prospołecznie czy prorynkowo. Rekomendujemy samorządom terytorialnym nowy model zarządzania usługami publicznymi *Public Governance* (PG), którego celem jest wzrost zaangażowania lokalnych interesariuszy w dialog obywatelski, zamiast stosowanego obecnie *New Public Management* (NPM), który do zarządzania usługami publicznymi wykorzystuje mechanizmy i narzędzia typowe dla sektora biznesowego (konkurencyjność, przetargi). Kolejnym wyzwaniem dla władz samorządowych odpowiedzialnych za organizowanie usług publicznych jest sieciowanie (*networking*) – zwłaszcza, jeśli lokalne jednostki organizacyjne funkcjonują w strukturach hierarchicznych i zbiurokratyzowanych, gdzie dominuje praca administracyjna związana z udzielaniem świadczeń finansowych. Często jednostki organizacyjne pomocy społecznej i rynku pracy, mimo deklarowanej gotowości współpracy, w praktyce nie są zorientowane na stałą wymianę informacji, wspólne planowanie usług w oparciu o diagnozę potrzeb i zasobów, realizowanie partnerskich przedsięwzięć, etc. Nawiązaniu i prowadzeniu współpracy sprzyja raczej kultura osobista i etos pracy konkretnego pracownika, a nie kultura organizacyjna instytucji, w której jest zatrudniony – zmiana tego stanu rzeczy jest potężnym wyzwaniem dla kadr zarządzających placówkami.

W aktywnej polityce społecznej zakłada się nie tylko mobilizowanie klientów, ale również zmianę sposobu funkcjonowania służb socjalnych i służb zatrudnienia. Aktywizacja „profesjonalistów od pomagania” wiąże się z rozwojem kompetencji zawodowych oraz poszerzeniem granic autonomii, które obecnie są tak ciasne, że uniemożliwiają funkcjonowanie w roli zawodowej zgodnie z wartościami i metodyką danej profesji pomocowej, np. pracy socjalnej. Samorząd terytorialny, w trosce o stabilny rozwój kadr i wysoki poziom ich kompetencji zawodowych i motywacji do pracy, musi sięgać po inne niż tradycyjne szkolenia formy edukacji, zwłaszcza takie, jak superwizja, *coaching*, *action research* (czyli badania w praktyce, polegające nie tylko na zdobywaniu wiedzy, ale i na jednoczesnym wprowadzaniu zmian w badanej społeczności z udziałem samych badanych). Warunki pracy i zatrudnienia (rodzaj i czas trwania umowy), możliwości podnoszenia kompetencji i perspektywy awansu, poczucie spełnienia w pracy zawodowej – to są czynniki, które mają istotny wpływ na jakość i skuteczność świadczonych usług. Konieczne są też zmiany organizacyjne, polegające na wyodrębnieniu jednostek organizacyjnych, zespołów, stanowisk, etc. dedykowanych świadczeniu pracy socjalnej: z jednostką, z rodziną, ze społecznością lokalną. Organizacyjne oddzielenie świadczeń finansowych od świadczenia usług jest niezbędne dla uwolnienia przestrzeni dla prowadzenia pracy socjalnej.

W ostatnich latach, w dużej mierze dzięki projektom finansowanym z EFS, przeprowadzono szereg badań i analiz, na podstawie których opracowano wiele materiałów edukacyjnych o charakterze prak-

tycznym, w tym modele świadczenia usług (np. model Centrum Integracji Społecznej, model Organizowania Społeczności Lokalnej), standardy świadczenia usług (np. standardy świadczenia usług reintegracji/rehabilitacji społecznej i zawodowej w CIS, KIS i ZAZ, standardy funkcjonowania placówek wsparcia dziennego). Standaryzacja usług była przedmiotem projektu systemowego 1.18 w PO KL „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, realizowanego w latach 2009-2014, w ramach którego powstały również projekty aktów prawnych dotyczące standaryzacji usług oraz mechanizmów ewaluacji i kontroli przestrzegania standardów. Pożądanym wsparciem dla samorządów terytorialnych ze strony władz państwa byłoby ustanowienie aktów prawnych regulujących sposób realizowania usług (brak takich ram niejednokrotnie skutkuje daleko idącym zróżnicowaniem w jakości realizacji tych samych usług pomiędzy instytucjami tego samego szczebla) oraz zorganizowanie ogólnodostępnego repozytorium materiałów wypracowanych w ostatnich latach (obecnie są one trudno dostępne, co powoduje marnotrawienie tych zasobów). Zachęcamy władze samorządowe oraz kadry zarządzające i pracowników instytucji realizujących usługi publiczne do korzystania ze zgromadzonego kapitału wiedzy i doświadczenia oraz dobrych praktyk – po to, aby podnieść kompetencje w zakresie zarządzania usługami pomocy społecznej i rynku pracy, zainspirować się do podejmowania wyzwań i wprowadzania nowych, innowacyjnych i skutecznych rozwiązań.

Bibliografia

Literatura przedmiotu – książki i artykuły naukowe

Bąbska B. i inni, *Model środowiskowej pracy socjalnej/organizowania społeczności lokalnej*, wyd. Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2014

Firlit-Fensak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2007

Izdebski A., Mering T., Ołdak A., Szarfenberg R., *Monitoring Spółdzielni Socjalnych 2014. Raport z badań*, Warszawa 2015, ips.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/06/Monitoring-wnętrze.pdf

Jakubiec D, Kulig B. i in., *Raport z oceny realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wyniki analiz i badań jakościowych i ilościowych*, Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, Warszawa 2015

Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymsza M., *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014

Kaźmierczak T., *Praca socjalna. Między upośledzeniem społecznym a obywatelskością*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 2006

Kowalczyk B., *Obszary współpracy asystenta rodziny i pracownika socjalnego*, (w): Żukiewicz A. (red.), *Asystent rodzinny. Nowy zawód i nowa usługa w systemie wspierania rodzin. Od opieki i pomocy do wsparcia*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2011

- Krasiejko I., *Rola i zadania asystentów rodziny oraz postulaty zmian w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej, Częstochowa 2015
- Krzyszowski J., *Osoby starsze*, (w:) Szarfenberg R. (red.), *Krajowy Raport Badawczy Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2011
- Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002
- Lalak D., Pilch T. (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 1999
- Model Centrum Integracji Społecznej*, opracowanie zbiorowe, Wspólnota Robocza Związku Organizacji Socjalnych, ekspertyza w ramach projektu Standardy w pomocy
- Łangowska K., *Dobre praktyki w pracy z rodziną w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Gdyni na przykładzie asystentury rodzin*, (w:) Żukiewicz A. (red.), *Asystent rodzinny. Nowy zawód i nowa usługa w systemie wspierania rodzin. Od opieki i pomocy do wsparcia*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2011
- Mejsner B. *Lokalne inicjatywy na rzecz ustalania kryteriów jakości i standaryzacji usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania – przykłady dobrych praktyk*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20ZE%20OS.pdf>
- Nieradko-Iwanicka B., Iwanicki J., *Warsztat terapii zajęciowej: geneza, rozwój, zadania, perspektywy*, „Problemy Higieniczno-Epidemiologiczne” 2010, 91(2)
- Nieradko-Iwanicka B., Iwanicki J., *Zakłady aktywności zawodowej: rola w systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych i perspektywy dalszego rozwoju*, „Problemy Higieniczno-Epidemiologiczne” 2010, 91(2)
- Niesporek A., Szarfenberg R., *Rodziny z dziećmi, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin, w których występuje przemoc*, (w:) Szarfenberg R. (red.), *Krajowy Raport Badawczy Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2011
- Przywojska J., *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Wydawnictwo CRZL, Warszawa 2014
- Rudnik M., *Asystentura rodziny realizowana w ośrodkach pomocy społecznej w Polsce*, (w:) M. Szpunar (red.), *Asystentura rodzin*, Wyd. MOPS Gdynia i Uniwersytet Gdański, Gdynia 2010
- Rybka I., *Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 25, 2014
- Rybka I., *Rozwój solidarności społecznej czy dyktat wskaźników produktu?*, (w:) Wódz K., Piątek K. (red.), *Od welfare state do welfare society?*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń
- Rymsza M., Karwacki A., *Standardy jakości usług jako narzędzia zarządzania procesami świadczenia usług reintegracji (rehabilitacji) społecznej i zawodowej w Centrach Integracji Społecznej, Klubach Integracji Społecznej i Zakładach Aktywizacji Zawodowej*, ISP, Warszawa 2013
- Rymsza M., *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, IFiS PAN, Warszawa 2013

Stec K., *Standard usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania*, (w:) *Standardy usług pomocy społecznej: interwencji kryzysowej, usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania, poradnictwa specjalistycznego, w tym poradnictwa specjalistycznego dla osób niepełnosprawnych, członków rodzin osób niepełnosprawnych oraz osób wspierających osoby niepełnosprawne. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, praca zbiorowa, Warszawa 2014

Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, (w:) Grewiński M., Więckowska B. (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Wyd. WSP TWP, Warszawa 2011

Szmagalski J., *Perspektywy pracy socjalnej. Czy pora się zacząć bać?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 19, 2012

Szylko-Skoczny M., *Nowe priorytety w polityce rynku pracy*, (w:) Szambelańczyk, J., Żukowski M. (red.), *Człowiek w pracy i w polityce społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2010

Dokumenty urzędowe, raporty i analizy

Analiza rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (DZ. U. POZ. 598); Raport MRPiPS, Warszawa, czerwiec 2016; <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/analiza-rozwiazan-wprowadzonych-ustawa-z-dnia-14-marca-2014-r-o-zmianie-ustawy-o-promocji-zatrudnienia-i-instytucjach-rynku-pracy-oraz-niektorych-innych-ustaw-dz-u-poz-598/>

Badanie sytuacji Warsztatów Terapii Zajęciowej. Raport końcowy z badania, Laboratorium Badań Społecznych na zlecenie PFRON, Warszawa, wrzesień 2014, <http://www.pfron.org.pl/pl/publikacje/badania-i-analizy-pfro/77,dok.html>

Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2014 r., Notatka informacyjna z dnia 1.12.2015; wyd. GUS, Warszawa 2015, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/centra-integracji-spolecznej-zaklady-aktywnosci-zawodowej-i-warsztaty-terapii-zajeciowej-w-2014-r-,6,3.html>

Diagnoza sektora usług społecznych w województwie wielkopolskim wraz z rekomendacjami, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu [ROPS] i in., Poznań 2015 http://rops.poznan.pl/wp-content/uploads/2016/03/RAPORT_Diagnoza-sektora-us%C5%82ug-spolecznych.pdf,

Działalność i finansowanie Warsztatów Terapii Zajęciowej w województwie wielkopolskim, Informacja o wynikach kontroli, NIK, Warszawa 2012, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4422,vp,6186.pdf>

Działalność organizacji non-profit w 2013 r.: zarządzanie, współpraca i świadczenie usług społecznych, Studia i Analizy Statystyczne, GUS, Warszawa 2016 <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-organizacji-non-profit-w-2013-r-zarzadzanie-wspolpraca-i-swiadczenie-uslug-spolecznych,12,1.html>

Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego na terenie Miasta Stołecznego Warszawy. Raport z ewaluacji programowej, program szkoleń, superwizji oraz standardy programowe; Zespół Badawczy SPOIWO, Warszawa 2013, <http://warszawarodzinnna.um.warszawa.pl/pomoc-rodzinom-zagronym-wykluczeniem/plac-wki-wsparcia-zewn>

Identyfikacja potrzeb i barier w zakresie rozwoju usług społecznych na rzecz osób dotkniętych i zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w kontekście wsparcia w ramach RPO WP 2014-2020. Raport z badania ewaluacyjnego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, <http://defs.pomorskie.eu/documents/372678/432685/Raport+B15.pdf/f000e89d-238b-4dce-ad12-d8ed262173bf>,

Informacja o funkcjonowaniu Centrów i Klubów Integracji Społecznej w okresie 2012 – 2013, opr. A. Kuczyńska i A. Trzecicki, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2014, bip.kprm.gov.pl/download/75/13662/RM-24-223-14.pdf

Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2014–2015, MRPiPS, Warszawa, czerwiec 2016 r., http://ozrss.pl/informacja-o-spoldzielniach-socjalnych-2014-2015/informacja_o_funkcjonowaniu_spoldzielni_socjalnych/

Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2014 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 332)

<http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/sprawozdania-z-realizacji-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zasteczej/informacji-rady-ministrow-o-realizacji-w-roku-2014-ustawy-z-dnia-9-czerwca-2011-r-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zastepczej-dz-u-z-2015-r-poz-332-z-pozn-zm/>

Ocena skutków regulacji wybranych aspektów wdrażania Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw. Raport końcowy, opr. Katarzyna Hermann-Pawłowska, Piotr Stronkowski i inni, Warszawa 2016; <http://www.kozminski.edu.pl/pl/jednostki/more/wyniki-badan/>

Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/pomoc-spoeczna-i-opieka-nad-dzieckiem-i-rodzina-w-2015-r-,10,7.html>

Raport z badania warsztatów terapii zajęciowej (analiza porównawcza z badań realizowanych w latach 2003-2005), PFRON, Warszawa 2008, <http://www.pfron.org.pl/pl/publikacje/badania-i-analazy-pfro/77,dok.html>

Roczne sprawozdanie statystyczne z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. <http://www.mpips.gov.pl/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie-nowa/ogolne/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020-za-rok-2014-/>

Sprawozdanie MPiPS-03 za 2015 r. <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2015/>

Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty, Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/044/>

Zakłady Aktywności Zawodowej w 2013 r. Informacja z badania, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2014; <http://Www.Pfron.Org.Pl/Pl/Publikacje/Badania-I-Analazy-Pfro/77,Dok.Html>

Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, przyjęte przez RM w dniu 30 czerwca 2009 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Swiadczen%20Rodzinnych/A%20Opieka%20zastepcza/zalozenia%20po%20RM%2030.06.pdf>

Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, Załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. Monitor Polski, Warszawa, 4 lutego 2014r. (poz. 118) <https://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/>

Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, Informacja o wynikach kontroli z dnia 20 listopada 2013, NIK, Warszawa, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5728,vp,7421.pdf>

Akty prawne

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2016, poz. 753, z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2011, poz. 225, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2016, poz. 645, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. poz. 651, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2011, poz. 721, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2016, poz. 239, z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. 2016, poz. 195, z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. 2015, poz. 1390, z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 lipca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, Dz.U. 2006, nr 134, poz. 943



Jan Herczyński – doktor matematyki, adiunkt w Instytucie Badań Edukacyjnych. Współautor formuł podziału subwencji oświatowej w Polsce (2000) i Macedonii (2005). Wraz z Mikołajem Herbstem i Anthony'm Levitasem współautor monografii „Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości” (2009). Ekspert zarządzania i finansowania oświaty. Redaktor siedmiotomowej „Biblioteczki Oświaty Samorządowej”, wydanej przez Wydawnictwa ICM UW. Autor analiz zarządzania i finansowania oświaty albańskiej, białoruskiej, bułgarskiej, czeskiej, gruzińskiej, kazachskiej, kirgiskiej, kosowskiej, litewskiej, macedońskiej, mołdawskiej, rumuńskiej, serbskiej, tadżyckiej i ukraińskiej.

Jan Herczyński

Sektorowa analiza barier i szans rozwojowych: oświata gminna

1. Syntetyczna diagnoza sposobów i efektów realizacji usług oświatowych

Oświata jest zadaniem własnym samorządu, finansowanym przede wszystkim z części oświatowej subwencji ogólnej (tzw. subwencji oświatowej), a także z pozostałych dochodów gmin. Specyfika oświaty podstawowej i gimnazjalnej¹ w Polsce polega na tym, że ta obowiązkowa, powszechna i jednolita część systemu oświaty jest w ogromnym stopniu zdecentralizowana (Levitas, Herczyński 2012, Herbst, Levitas 2012). Innymi słowy, silne i niezależne samorządy gminne jako organy prowadzące szkół podstawowych i gimnazjów zarządzają i finansują ich sieć, mają decydujący wpływ na wybór ich dyrektorów, podejmują decyzje o inwestycjach, remontach i doposażeniu szkół. Jednak oświata jest bardzo szczegółowo uregulowana ustawowo, przy czym regulacje te dotyczą również wynagrodzeń nauczycieli.

Decentralizacja oświaty trwa w Polsce już od 25 lat (Herbst, Herczyński 2015), i mimo pewnych wahań (widocznych na przykład w regulacjach dotyczących wyboru dyrektorów szkół, Barański 2012) ma charakter jednokierunkowy. Składa się z dwóch równoległych procesów: (1) stopniowego przekazywania samorządom kolejnych typów placówek oświatowych (przedszkola, szkoły podstawowe, szkoły ponadpodstawowe, proces ten został zakończony w roku 1999) oraz (2) stopniowego wzmacniania roli organu prowadzącego. Przykładem takiego wzmacniania roli samorządu jest regulacja zamykania szkół: pierwotnie likwidacja szkoły mogła nastąpić tylko za pisemną zgodą kuratora, w roku 1998 uprawnienia kuratora ograniczono do wydawania opinii (nawet w przypadku wydania opinii negatywnej gmina miała prawo, w ramach określonej w ustawie procedury, szkołę zlikwidować), a od roku 2003 nie była wymagana nawet opinia kuratora. Ten proces został zastopowany i częściowo odwrócony pod koniec roku 2015, kiedy nowelizacja ustawy o systemie oświaty przywróciła obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora w kwestii likwidacji lub przekształcenia przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej prowadzonej przez samorząd, a także ustalenia przez gminę sieci przedszkoli.

Odpowiedzialność za jakość oświaty jest rozmyta (Herczyński 2012). Pierwotny model polskiej decentralizacji oświaty zakładał, że gminy będą odpowiadały za materialne warunki pracy szkół, natomiast kuratorzy oświaty jako przedstawiciele MEN, będą kontrolować realizację programów nauczania (w tym tworzenie arkuszy organizacyjnych szkoły, dokumentację szkolną), oceniać pracę nauczycieli i dyrektora szkoły. Z czasem dużą część tych kompetencji ustawa o systemie oświaty przyznała organowi prowadzącemu. Tym niemniej nadal utrzymuje się zasadnicze rozwiązanie ustawowe, zgodnie z którym dyrektor szkoły ma wyłączne kompetencje do doboru i oceny pracowników szkoły, wizytowania lekcji i decydowania, wraz z radą pedagogiczną, o metodach pracy szkoły.

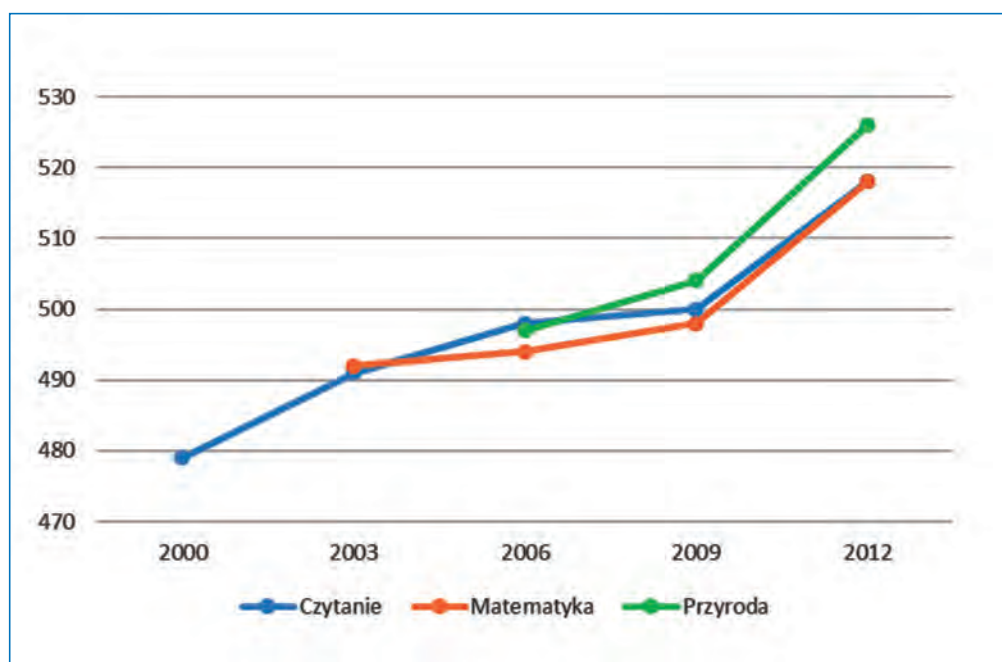
¹ Niniejszy raport nie obejmuje analizy oświaty przedszkolnej.

Paradoksalnie, poprawa jakości kształcenia na poziomie podstawowym i gimnazjalnym może prowadzić do migracji najlepszych absolwentów do dobrych ośrodków licealnych i uniwersyteckich w Polsce. Pozwala na to system egzaminów zewnętrznych i rosnąca łatwość wyboru miejsca kształcenia na kolejnych etapach edukacyjnych (Herbst, Sobotka 2014). Młodzi ludzie po ukończeniu studiów w dużych ośrodkach miejskich rzadko wracają do rodzinnego miasteczka lub wsi. Jednak w przypadku miasta nie musi to oznaczać *per saldo* straty, gdyż wysoki poziom oświaty może być też czynnikiem rozwojowym, budującym prestiż miasta, skłaniającym rodziców zainteresowanych edukacją swoich dzieci do wyboru miejsca zamieszkania, i zapewniającym stabilne miejsca pracy.

Do oceny efektów realizacji zadań oświatowych przez gminy mogą być wykorzystane porównywalne międzynarodowe pomiary umiejętności uczniów (Dolata, Jakubowski, Pokropek 2011, 2013). W kontekście międzynarodowym istotny jest udział Polski w trzech cyklicznie prowadzonych badaniach: (a) *Programme for International Student Assessment* (PISA, Dolata i in. 2013), (b) *Progress in International Reading Literacy Studies* (PIRLS, Konarzewski 2012), (c) *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS, Konarzewski 2012). Badania TIMSS i PIRLS obejmują trzecioklasistów, są prowadzone co pięć (PIRLS) i co cztery lata (TIMSS), zaś badania PISA – piętnastolatków, co trzy lata.

W badaniach PISA polscy uczniowie odnotowali wyjątkowy w skali międzynarodowej wzrost wyników, podsumowany w poniższym rys. 1.

Rysunek 1. Wyniki polskich uczniów w badaniu PISA



Źródło: Jakubowski (2015). Wyniki uczniów polskich zostały przeskalowane zgodnie z modelem 3PL IRT

Analiza źródeł i charakteru wzrostu wyników dokonana została między innymi przez Dolatę, Jakubowskiego, Pokropka (2011, 2013) i Jakubowskiego (2015). Wzrost ten wynika przede wszystkim z przedłużenia nauczania ogólnego o jeden rok (reforma gimnazjalna) i z wprowadzenia nowej podstawy programowej w roku 2008. Co szczególnie istotne, reforma gimnazjalna miała pozytywny wpływ nie

tylko na wyniki uczniów w wieku lat 15 (Jakubowski i in. 2016), ale również na ich późniejsze losy na rynku pracy (Drucker, Horn 2016).

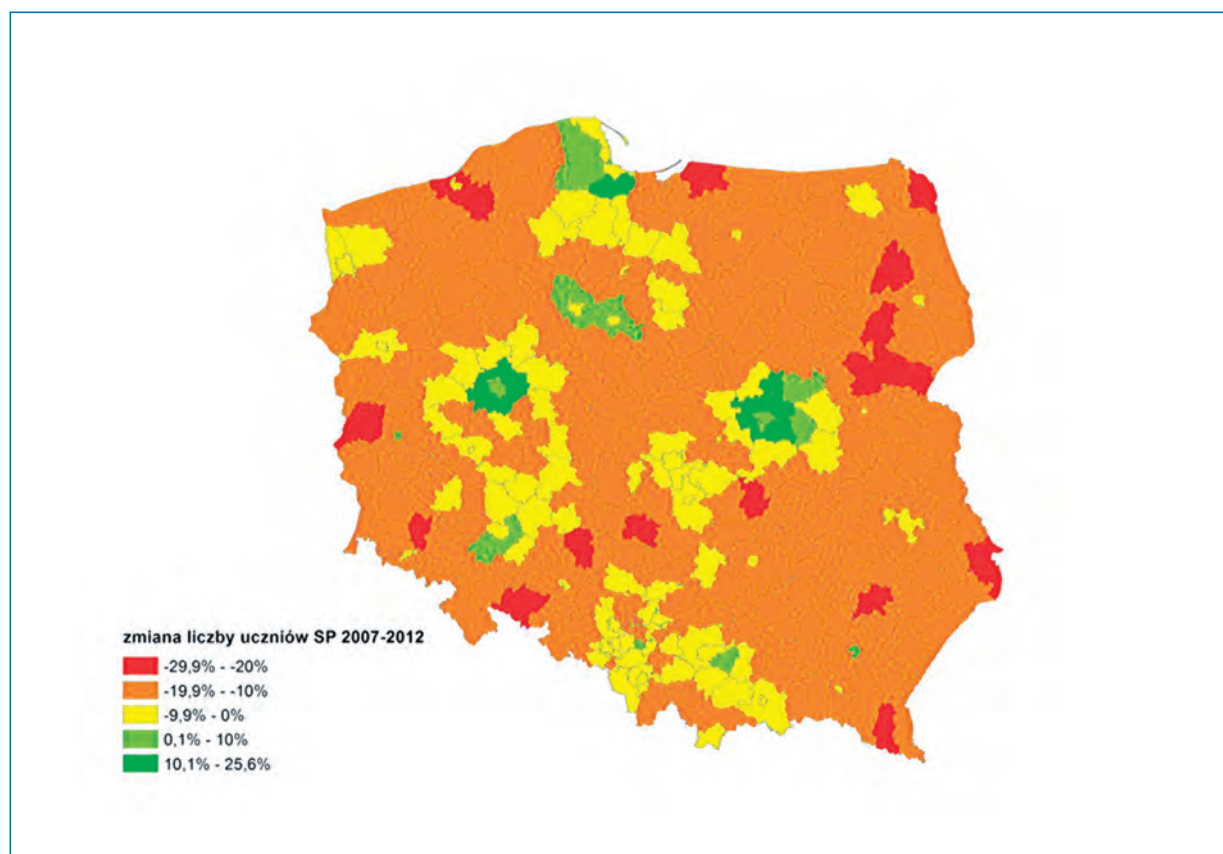
Również w badaniach PIRLS między rokiem 2006 i 2011 polscy uczniowie odnotowali znaczący wzrost swoich wyników (Konarzewski 2012).

2. Analiza uwarunkowań realizacji usług oświatowych

Cztery podstawowe uwarunkowania realizacji usług oświatowych w Polsce to procesy demograficzne i wynikające z nich zmiany liczby uczniów, szczegółowe regulacje prawne, możliwości budżetów gminnych oraz przyjęte strategie samorządów.

Najważniejszymi wyzwaniami demograficznymi są niż i migracje (Herczyński 2012). W latach 2007-2012 liczba uczniów szkół podstawowych spadła w Polsce o 9%, Jednak rozkład geograficzny tych zmian był bardzo nierównomierny, jak pokazuje poniższa mapa (Herczyński, Sobotka 2014).

Rysunek 2. Zmiana liczby uczniów szkół podstawowych w latach 2007-2012



Źródło: Herczyński, Sobotka (2014)

Wzrost liczby uczniów był skoncentrowany w paru metropoliach (Warszawa, Trójmiasto), a także w obszarach wokółmetropolitalnych (w tym zwłaszcza powiat poznański). Wzrost ten był w znaczącej mierze efektem migracji. Najwyższy spadek liczby uczniów odnotowały obszary peryferyjne i przygraniczne. Większość gmin w Polsce odnotowała spadek liczby uczniów pomiędzy 10% a 20%.

Oświata jako obszar zarządzania o szczególnym znaczeniu jest bardzo szczegółowo uregulowana ustawowo. Ustawa o systemie oświaty określa między innymi treści nauczania, w tym podstawę programową, dostępne podręczniki, funkcjonowanie systemu egzaminów zewnętrznych. Ustawa Karta nauczyciela określa warunki realizacji usług oświatowych, w tym przede wszystkim wynagrodzenia nauczycieli, pensum nauczycielskie, warunki prowadzenia nauki w szkołach. Najważniejszą rolę pełnią minimalne i średnie wynagrodzenia na poszczególnych szczeblach awansu zawodowego nauczycieli. Ustawa wymaga, aby w każdym roku budżetowym średnie wynagrodzenia brutto nauczycieli zatrudnionych na danym szczeblu awansu w placówkach oświatowych danego samorządu były nie mniejsze niż zapisane ustawowo w stosunku do kwoty bazowej (określanej corocznie w ustawie budżetowej). Średnie te są kontrolowane, a w wypadku, gdy okażą się zbyt niskie, samorząd ma obowiązek wypłacania nauczycielom (na danym szczeblu awansu) odpowiedniego dodatku wyrównawczego. Poniższa tabela przedstawia te średnie dla roku 2015.

Stopień awansu	Kwota brutto (zł)	Procent kwoty bazowej
Nauczyciel stażysta	2 717,59	100%
Nauczyciel kontraktowy	3 016,52	111%
Nauczyciel mianowany	3 913,33	144%
Nauczyciel dyplomowany	5 000,37	184%

Źródło: Smak, Walczak (2015)

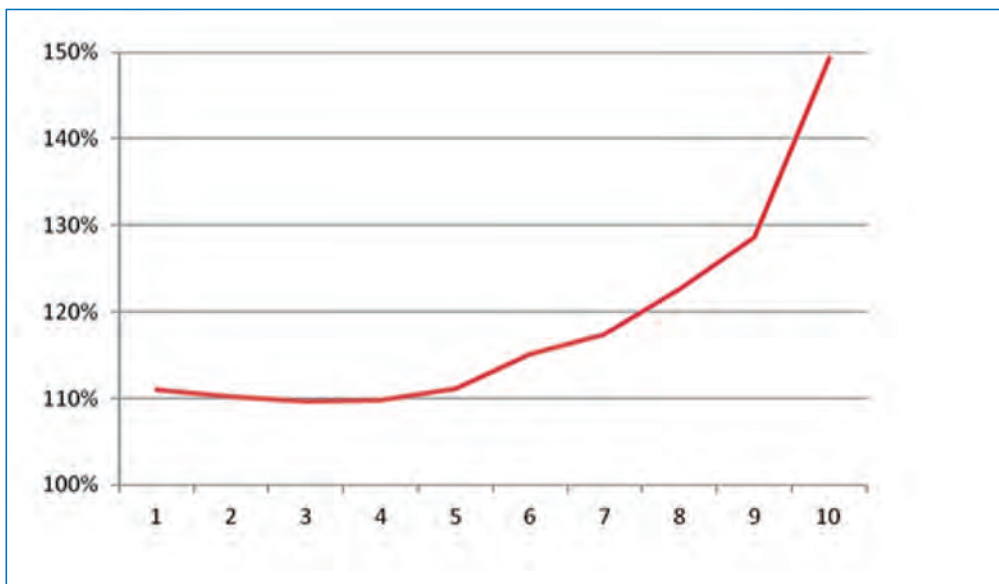
Wymagane i kontrolowane średnie są identyczne dla całego kraju, nie uwzględniają więc faktycznego ogromnego zróżnicowania zarówno średnich wynagrodzeń ogółem, jak i kosztów życia. W efekcie uregulowane ustawowo wynagrodzenia nauczycieli są stosunkowo niskie w metropoliach, ale bardzo wysokie w małych miastach i na wsi. Prowadzi to do nieefektywnego wykorzystania środków budżetowych w szkołach wiejskich. Trzeba też dodać, że kontrola osiągania przez gminy wymaganych średnich jest złożonym procesem biurokratycznym, zaś wypłacane w wypadku ich nieosiągnięcia dodatki działają antymotywujuco (są równe dla wszystkich nauczycieli z danego szczebla awansu).

Wynagrodzenia nauczycieli nie zależą istotnie od zamożności gmin, mierzonej dochodami własnymi gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (Herbst, Wojciuk 2014). Wynagrodzenia nie zależą też od tego, czego i jak nauczyciel uczy (Herbst 2016). Powyższa tabela pokazuje też, że wynagrodzenia nauczycieli są w Polsce bardzo zróżnicowane, przy czym zróżnicowanie to stopniowo rośnie. W ostatnich latach nastąpił też znaczący wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli, i jest ono obecnie wyższe o około 13% niż średnia krajowa (Herbst 2016).

Możliwości budżetów gminnych mają szczególne znaczenie wobec faktu, że otrzymywana przez gminy subwencja oświatowa nie pokrywa w pełni wydatków gmin na oświatę. Wydatki gmin na oświatę, bez przedszkoli ogólnodostępnych oraz dowozu uczniów do szkół, wynoszą w Polsce około 130%

otrzymywanej subwencji, w przypadku miast na prawach powiatu – nawet 150%. Za to w uboższych gminach wiejskich odsetek ten spada do około 113%. Wskaźnik ten dla decyli gmin określonych według poziomu dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca przedstawia rys. 3.

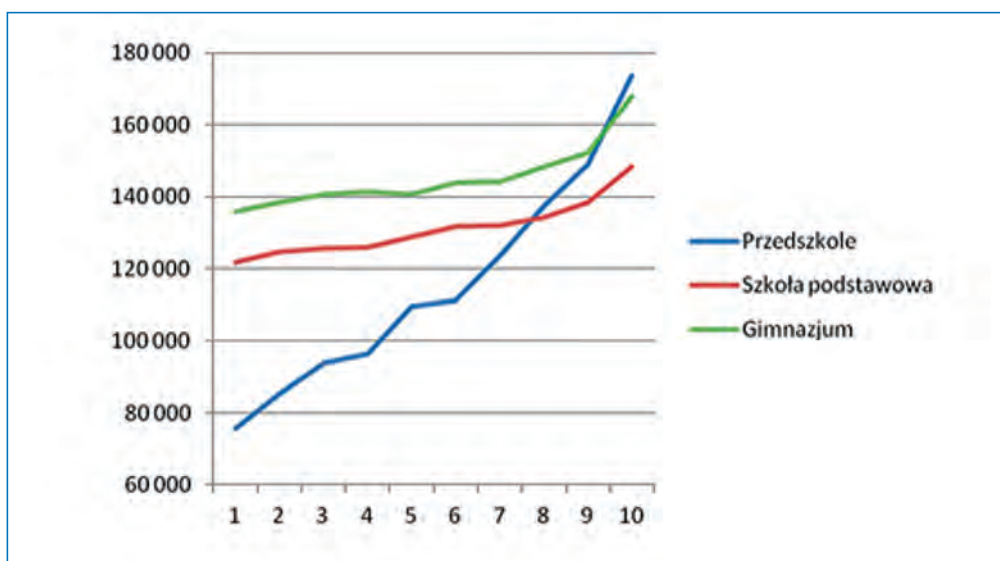
Rysunek 3. Stosunek wydatków i otrzymanej subwencji oświatowej dla decyli gmin według dochodów własnych



Źródło: Herczyński (2012)

Rys. 3 wskazuje, że zamożność gmin ma istotny wpływ na poziom wydatków ponad otrzymywaną subwencję oświatową. Nie dziwi więc, że ma również wpływ na poziom wydatków oświatowych w przeliczeniu na jeden oddział, pokazano to na rys. 3.

Rysunek 4. Wydatki oświatowe w przeliczeniu na jeden oddział dla decyli gmin wg dochodów własnych (w zł rocznie)



Źródło: Herczyński (2012)

Wydatki oświatowe w przeliczeniu na jeden oddział w lepszym stopniu odzwierciedlają faktyczne zróżnicowanie oświaty, niż wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia, gdyż ten drugi wskaźnik w ogromnym stopniu zależy od średniej wielkości oddziału szkolnego. Również oferta edukacyjna w szkołach podstawowych i gimnazjach jest zróżnicowana w zależności od zamożności gminy i jest istotnie szersza w gminach zamożniejszych, zwłaszcza w dużych miastach (Herbst, Wojciuk 2014).

Ostatnim istotnym uwarunkowaniem realizacji usług oświatowych przez gminy jest przyjęta przez nie strategia, przy czym mamy na względzie zarówno faktyczne podejście do kwestii zarządzania oświatą, jak i fakt posiadania przyjętej oficjalnie strategii oświatowej gminy oraz jej sformułowania (Levitas 2012). Wstępne badania empiryczne potwierdzają, że istnieje w Polsce wiele modeli zarządzania oświatą (Sysko 2012 wyróżnia sześć takich modeli), ale związek tych modeli z realizacją zadań oświatowych jest na ogół mało znaczący statystycznie. Najistotniejsze zaobserwowane zróżnicowanie dotyczy tego, czy gmina zachęca szkoły do konkurencji ze sobą, czy do współpracy (Sysko 2012). Jest też interesujące, że faktyczne podejście do problemów zarządzania uwidacznia się zwłaszcza w sytuacji konfliktów, na przykład konfliktów wokół zamykania szkół (Kloc 2012).

Szacuje się, że ponad połowa polskich gmin posiada strategię oświatową (Sobotka 2012). Niestety, niewiele jest w Polsce analiz gminnych strategii oświatowych i ich słabych lub mocnych punktów. Najczęściej formułowanym celem tych strategii jest jakość oświaty, chociaż bywa ona bardzo różnie rozumiana (a często jest w strategiach niedefiniowana). Do słabości gminnych strategii oświatowych należą ogólnikowość formułowania celów i prowadzących do nich zadań (ułatwianie, tworzenie warunków, wspomaganie), powierzchowność diagnozy (wiele danych, mało wskaźników i wniosków) oraz brak wyartykułowania zasadniczych problemów (Sobotka 2012). Słabość gminnych strategii oświatowych wynika między innymi z faktu, że wiele z nich przyjmowanych jest przede wszystkim na potrzeby składania wniosków o fundusze europejskie, muszą więc być dostatecznie „uniwersalne”, aby mogły służyć jako podstawa wielu wniosków.

3. Przykłady dobrych praktyk zarządzania oświatą przez gminy

Przedstawimy pokrótce trzy dobre praktyki zarządzania oświatą przez gminy (poniżej podano odnośniki do dostępnych baz dobrych praktyk). Wszystkie trzy przedstawione praktyki wymagają poniesienia przez gminę dodatkowego wysiłku finansowego. Taki wybór pozwala na pominięcie dobrych praktyk polegających tylko na racjonalizacji i szukaniu oszczędności.

3.1. Polityka „otwartych szkół” w gminie Lesznówola

Gmina Lesznówola to bogata gmina podwarszawska, w której liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów rośnie głównie ze względu na napływ mieszkańców ze stolicy (Bulak, Żurawski 2012). Rodzice pracują przede wszystkim w Warszawie – i codziennie tam dojeżdżają. Stwarza to sytuację konkurencji: rodzice mają wybór wysłać dzieci do szkół na terenie gminy albo dowozić je do szkół w Warszawie. Z tego powodu polityka oświatowa gminy nastawiona jest na podnoszenie jakości nauczania oraz na tworzenie coraz bogatszej oferty zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych. Ponadto, gmina inwestuje w rozbudowę i wyposażenie swoich szkół.

Szkoły w Lesznowoli (niemal wyłącznie zespoły szkoły podstawowej i gimnazjum) oferują zajęcia pozalekcyjne trzech typów: (1.) zajęcia dla uczniów danej szkoły, prowadzone przez nauczycieli danej szkoły (przedmiotowe, wyrównawcze, sportowe – około 2 000 uczestników w gminie); (2.) płatne zajęcia organizowane na terenie szkoły przez podmioty zewnętrzne (nauka gry na instrumentach, tańce, języki obce – około 200 uczestników); (3.) zajęcia organizowane przez uczniowskie kluby sportowe, zarejestrowane na mocy ustawy Prawo o stowarzyszeniach (około 500 uczestników).

Lesznowolskie szkoły otwarte są od godziny szóstej rano i prowadzą zajęcia wraz z opieką nad uczniami do późnych godzin popołudniowych. Z jednej strony przeciwdziałają patologiom, a z drugiej – zapewniają opiekę nad dziećmi dla rodziców późno wracających do domu.

3.2. Polityka projakościowa miasta Kwidzyn

Miasto Kwidzyn, leżące nad Wisłą na południowym skraju województwa pomorskiego, począwszy od roku 1996 prowadzi własny system zewnętrznego monitorowania jakości oświaty (Piotrowski 2012, Lidzka-Borkowska 2012). Polega on na zamawianym i opłacanym przez miasto zewnętrznym pomiarze edukacyjnym, realizowanym przez zespół Uniwersytetu Warszawskiego, prowadzonym przez szereg lat przez prof. Elżbietę Putkiewicz. Warto zauważyć, że badania te nie zostały przerwane w roku 2002, po wprowadzeniu egzaminów zewnętrznych organizowanych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną.

Wartość specjalnie zamawianego, zewnętrznego monitorowania wyników pracy szkół polega między innymi na:

- Możliwości dostosowania pomiaru dydaktycznego do aktualnych problemów i priorytetów miasta, przez wybór badanych przedmiotów lub wiedzy międzyprzedmiotowej. Zakres i tematyka pomiaru jest co roku ustalana przez miasto.
- Informacji zwrotnej dla dyrektorów szkół i dla nauczycieli. Szkoły otrzymują opracowane analizy osiągnięć uczniów, a także całych klas. Analizy te są prezentowane i dyskutowane podczas warsztatów prowadzonych w szkołach przez pracowników UW.
- Diagnostyczny, a nie oceniający charakter pomiaru. Badania wiedzy uczniów organizowane są na przełomie maja i czerwca, zaś ich wyniki przekazywane są szkołom we wrześniu. Z tego samego powodu pomiarem są objęci uczniowie pod koniec pierwszej klasy każdego etapu edukacji.
- Zagwarantowanie autonomii dyrektorów szkół w wykorzystaniu informacji zwrotnej. Choć miasto finansuje pomiar dydaktyczny, jego wyniki są wykorzystywane do poprawy pracy szkoły, a nie do jej oceny przez organ prowadzący. Dlatego też miasto otrzymuje tylko ogólne informacje o wynikach pomiaru.

Stosowany pomiar dydaktyczny wsparł współpracę i komunikację między szkołami prowadzonymi przez miasto. Jest to o tyle istotne i nieoczekiwane, że jednocześnie miasto wprowadziło tak zwane bony oświatowe, które zazwyczaj promują konkurencję między szkołami. Dobitym przykładem współpracy było przyjęcie przez wszystkie szkoły, w drodze autonomicznych decyzji, tego samego zestawu podręczników szkolnych.

3.3. „Kapitał na przyszłość” – projekt w gminie Sianów

Miejsko-wiejska gmina Sianów, położona w województwie zachodniopomorskim, zagrożona jest nie tylko spadkiem liczby mieszkańców (między innymi w wyniku migracji do pobliskiego Koszalina), ale także miała jedno z najniższych w województwie wyników egzaminów zewnętrznych (Sianów 2014).

W tej sytuacji, z inicjatywy i we współpracy z organizacją pozarządową, gmina podjęła się paroletniego projektu ukierunkowanego na wyrównanie szans edukacyjnych i podniesieniu poziomu kompetencji kluczowych. Podstawowymi działaniami projektu były rozszerzona oferta zajęć pozalekcyjnych dla uczniów szkół wiejskich, praktycznie pozbawionych tego rodzaju oferty do tej pory. Ponadto zorganizowano zielone szkoły i doposażono placówki w atrakcyjny dla uczniów sprzęt edukacyjny. Finansowanie projektu pochodziło ze środków POKL, współfinansowanie zostało pokryte z budżetu gminy.

Szczególnym rysem projektu w Sianowie było powierzenie wykonania zadań organizacji pozarządowej funkcjonującej na terenie gminy. Jest to dość rzadka sytuacja (jeżeli w szkołach wiejskich są prowadzone projekty ze środków unijnych, zazwyczaj robią to organizacje „miejskie”). Włączenie lokalnego kapitału ludzkiego w znaczące działania społeczne pozwoliło na jego wzmocnienie, wykształcenie lokalnych liderów, a także szersze włączenie społeczności rodziców w sprawy szkół. W tym celu gmina nie tylko musiała wyasygnować odpowiednie środki budżetowe (współfinansowanie), ale także włączyć niezależne od siebie organizacje w procesy decyzyjne na poziomie szkół, jak i na poziomie gminnej oświaty.

Uwaga: W Polsce dostępnych jest szereg baz dobrych praktyk samorządowych, najobszerniejsza z nich to prowadzona przez ZGWRP, ZMP i ZPP baza www.dobrepraktyki.pl (około 400 przykładów dobrych praktyk, w tym około 30 dotyczących oświaty gminnej). Są publikacje z przykładami dobrych praktyk zarządzania usługami oświatowymi, w tym Levitas (2012), Dziemianowicz-Bąk, Bochnio (2012), Nosal (2014). Wybrane powyżej przykłady pochodzą z tych trzech publikacji.

4. Bariery utrudniające poprawę świadczenia usług oświatowych

W warunkach decentralizacji oświaty w Polsce poprawa świadczenia usług oświatowych zależy od uwarunkowań prawnych, organizacyjnych oraz budżetowych gmin. Dlatego konieczna jest identyfikacja oraz analiza barier, które utrudniają gminom sprawne i skuteczne zarządzanie oświatą podstawową i gimnazjalną. Te ustalenia mogą być podstawą do tworzenia i analizy rekomendacji.

Pierwszą zasadniczą barierą poprawy warunków świadczenia usług edukacyjnych jest sztywny system wynagradzania nauczycieli (Federowicz i inni, 2014). Przy niskich wynagrodzeniach minimalnych, ustawy przewidują wysokie i jednocześnie bardzo zróżnicowane średnie wynagrodzenia brutto dla nauczycieli na różnych szczeblach awansu zawodowego (patrz pkt 2), przy czym zasady zdobywania kolejnych szczebli awansu straciły funkcje motywujące do rozwoju i promujące selekcję lepszych nauczycieli. Minimalny wynikający z rozwiązań ustawowych czas osiągnięcia najwyższego poziomu awansu zawodowego szczebla nauczyciela dyplomowanego, około 10 lat, jest zbliżony do czasu, w jakim nauczyciele faktycznie go osiągają (Federowicz i inni, 2014). Tak więc obecny system awansu zawodowego nie osiągnął swojego celu premiowania finansowo nauczycieli najlepszych. System jest szeroko krytykowany, między innymi przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty

(OSKKO 2006). Stosowany system kontroli osiągnięcia przez gminy wymaganych średnich wynagrodzeń brutto (coroczne szczegółowe sprawozdania gmin) jest bardzo biurokratyczny, zaś wprowadzone dodatki wyrównawcze nie mają charakteru motywacyjnego, gdyż nie różnicują nauczycieli zatrudnionych na danym stopniu awansu w danej gminie.

Kolejna bariera związana jest z obowiązującym algorytmem podziału subwencji oświatowej. Obecny algorytm, wprowadzony w roku 2000, wyczerpał swoje możliwości rozwojowe i stał się niemyślnie złożony: ponad 40 wag, pomieszczenie wag addytywnych z wagą multiplikatywną, wykorzystanie czynników związanych z nauczycielami, a nie tylko z uczniami (Herbst i inni 2009, Herczyński, Siwińska 2016). Wpływ stosowanych wag na ostateczną kwotę subwencji naliczaną dla gmin jest mało zrozumiałą, więc algorytm stracił swoją funkcję sterującą i motywacyjną. Tzw. standard podziału oświaty (kwota naliczana na jednego ucznia przeliczeniowego) jest wielkością wynikową, efektem zastosowanych wag, i nie odpowiada faktycznym kosztom prowadzenia szkół w zróżnicowanych warunkach społecznych i geograficznych. Nie dziwi więc, że wiele gmin wydaje na oświatę o wiele więcej niż otrzymuje w ramach subwencji (patrz pkt 2). Część zadań finansowanych obecnie za pomocą subwencji oświatowej powinno być finansowana poprzez dotacje celowe, w tym przede wszystkim uczniowie o specjalnych potrzebach edukacyjnych (obecnie algorytm nalicza na tych uczniów znaczące środki budżetowe, ale tylko pewna ich część trafia do zamierzonych beneficjentów bez naruszania obowiązującego prawa).

Trzecią barierą, którą należy wymienić, jest następujący w ostatnim okresie wzrost kompetencji zarządczych kuratoriów oświaty. W roku 2015 przywrócono obowiązek uzyskiwania pozytywnej opinii kuratora oświaty przy likwidacji przedszkola, szkoły lub innej placówki oświatowej. Oznacza to znaczący wzrost roli organu rządowego (kurator i jego zastępcy są mianowani przez ministra) w kwestiach lokalnego zarządzania oświatą. Wzmocnienie roli kuratora w tym obszarze zarządzania istotnie osłabi kompetencje gminy, a także stworzy nowe pola potencjalnych konfliktów, kiedy np. dyrektorzy odwołują się, formalnie lub nieformalnie, do kuratora w celu obrony prowadzonej przez siebie szkoły (takie praktyki miały miejsce do roku 1998). Nie można zapominać, że podejmowane w warunkach niżu demograficznego decyzje o likwidacji lub przekształceniu szkół mają istotne konsekwencje budżetowe. Brak pozytywnej opinii kuratora może skutkować dodatkowymi kosztami, które spadną na barki samorządu, a nie organu wydającego opinię. Innymi słowy, wzrost kompetencji zarządczych kuratoriów prowadzi do osłabienia strategicznej roli samorządów oraz do utrudnienia efektywnego zarządzania lokalną siecią szkół i placówek oświatowych. Dodatkowo przypomnijmy, że w ramach procesu decentralizacji powstał w Polsce silny mechanizm monitorowania procesu budżetowego na poziomie samorządu, realizowany przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Brak tego mechanizmu w latach dziewięćdziesiątych w pewnym stopniu usprawiedliwiał przypisane wówczas kuratorom funkcje zarządcze. W ostatnim czasie zwiększono także uprawnienia kuratora w zakresie wyboru i oceny pracy dyrektora szkoły, dając przedstawicielom ministra bezpośredni wpływ na decyzje personalne podejmowane przez organ prowadzący. Utrudnia to gminom prowadzenie racjonalnej polityki oświatowej.

Rozwój oświaty polskiej w ciągu ostatniego ćwierćwiecza nie doprowadził do profesjonalizacji pozycji zawodowej dyrektora szkoły i do utworzenia zawodu dyrektora szkoły (Herczyński, Sobotka 2012). Jest to kolejna bariera utrudniająca zapewnianie dobrej jakości usług edukacyjnych realizowanych przez gminy. Dyrektor szkoły jest kluczową osobą, od której zależy zaangażowanie nauczycieli, stosowane metody pracy, rozwiązywanie konfliktów, współpraca z rodzicami, a w konsekwencji i poziom nauczania. Dlatego dla samorządów relacje z dyrektorem szkoły są bardzo ważne z punktu widzenia

zarządzania lokalną siecią szkół (Szelewa 2012). Jednak nadal dyrektorzy czują się przede wszystkim nauczycielami tymczasowo „oddelegowanymi” do pełnienia funkcji dyrektora, mają więc obawy przed krytycznym ocenianiem nauczycieli. Bardzo wielu dyrektorów szkół nie ma doświadczenia pracy w placówce innej niż szkoła, której są dyrektorami, cechuje ich niska mobilność zawodowa (Więśław 2011). Nie jest zbyt dobrze, jeżeli najważniejszą perspektywą zawodową dyrektora jest powrót do grona nauczycielskiego w charakterze szeregowego nauczyciela. Wprowadzona możliwość zatrudnienia na stanowisku dyrektora osoby niebędącej nauczycielem (tzw. dyrektorzy-menedżerowie) nie została w praktyce wykorzystana (Herczyński, Sobotka 2012). W efekcie w wielu szkołach brak jest prawdziwego lidera, zdecydowanie kierującego szkołą na własną odpowiedzialność. Niskie wynagrodzenia dyrektorów, nadmiar administracyjnej odpowiedzialności i jednocześnie słaba pozycja jako lidera powoduje, że w wielu przypadkach przy organizowaniu konkursów brak jest kandydatów na dyrektorów. Dlatego średni staż pracy na stanowisku dyrektora wynosi osiem lat (Więśław 2011).

Istotną barierą poprawy poziomu świadczenia usług oświatowych jest występujący czasem brak przemyślanego podejścia do zarządzania oświatą, a zwłaszcza niedostatki przyjętych strategii oświatowych (Levitas 2012). Jak wspomniano wyżej, przyjęte przez gminy strategie są czasem celowo ogólnikowe, aby mogły służyć jako „podkładka” do różnych projektów, o finansowanie których gmina chce zabiegać. W oficjalnych dokumentach gminy niechętnie artykułują swoje problemy i dylematy, gdyż może to być wykorzystane przez politycznych przeciwników. Zdarza się także, że gminy mają opracowany plan, jak kształtować sieć prowadzonych przez siebie szkół, ale wolą o tym publicznie nie dyskutować, przy czym częstszym tego powodem jest obawa przed reakcją nauczycieli i rodziców na plany likwidacji szkoły (Kloc 2012). Jest to oczywiście zrozumiałe, ale jednocześnie utrudnia im mobilizację wsparcia społecznego dla innych, pozytywnie sformułowanych celów strategicznych gminy (Sobotka 2012). Warto też zauważyć, że obecnie gminy dysponują wieloma narzędziami kształtowania sieci szkolnej, w tym możliwością przekazania prowadzenia szkoły (liczącej do 70 uczniów) organizacjom pozarządowym i fundacjom. Jak wykazują badania, ta alternatywa wobec likwidacji szkoły jest coraz częściej wykorzystywana (Herczyński, Sobotka 2014). Zaangażowanie społeczne jest szczególnie istotne dla planowania wieloletniego, które musi wprost uwzględniać procesy demograficzne, w tym migracje, i wynikające z nich zmiany zapotrzebowania na usługi oświatowe. Umieszczenie koniecznych zmian sieci szkół w kontekście planu wieloletniego może ułatwić racjonalne prowadzenie publicznych dyskusji, w tym zwłaszcza „kiedy i w jaki sposób dostosowywać sieć?”, i unikanie konfliktów wokół likwidacji szkół.

Opisane powyżej bariery utrudniające poprawę świadczenia usług oświatowych mają charakter systemowy i do nich odnoszą się rekomendacje zaproponowane w pkt. 5. Jednak na warunki prowadzenia szkół mają też wpływ jednorazowe decyzje podejmowane na szczeblu centralnym. W tym kontekście trzeba wspomnieć o planowanej reformie strukturalnej oświaty (likwidacja gimnazjów), która drastycznie zmieni warunki prowadzenia szkół i tym samym warunki realizacji usług oświatowych przez gminy. Zdaniem wielu ekspertów i organizacji samorządowych, reforma jest niedostatecznie przygotowana, wprowadzana bez wystarczających konsultacji, i w ciągu najbliższych lat spowoduje dodatkowe znaczące wydatki gmin (dostosowanie budynków, zmiana sieci szkół i obwodów szkolnych, zmiany kadrowe). Można więc oczekiwać, że w perspektywie krótkookresowej (3-5 lat) reforma faktycznie utrudni poprawę świadczenia usług oświatowych.

5. Propozycje rekomendacji

Na podstawie analiz przytoczonych powyżej można sformułować kilka zasadniczych rekomendacji dla poprawy warunków realizowania usług oświatowych przez gminy, które odpowiadają bezpośrednio na zidentyfikowane bariery.

1. Uelastycznienie systemu wynagrodzeń nauczycieli

Obecny system wynagradzania nauczycieli jest niebywale sztywny i nieefektywny. Należy odejść od wymagania wynagrodzeń średnich i ustawowo monitorować tylko wynagrodzenia minimalne. Należy też dopuścić do powstania naturalnego zróżnicowania wysokości wynagrodzeń nauczycieli w różnych obszarach kraju, a także w zależności od nauczanego przedmiotu. W procesie ustalania wynagrodzenia nauczycieli większą rolę powinna odgrywać osoba, która najlepiej zna i potrafi ocenić pracę nauczyciela, a mianowicie dyrektor szkoły.

2. Wprowadzenie jasnych standardów finansowania oświaty

Stosowany obecnie algorytm podziału subwencji oświatowej jest nadmiernie skomplikowany i nie spełnia dobrze swoich funkcji. Nowe zasady finansowania oświaty powinny być oparte na jasno określonych i sprawdzalnych standardach oświatowych (wielkość oddziału klasowego, program nauczania) i finansowych (minimalne wynagrodzenia nauczycieli). Wprowadzenie uproszczonych, zrozumiałych zasad podziału subwencji oświatowej wzmocni motywacyjną funkcję algorytmu. Część zadań oświatowych, takich jak nauczanie uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, powinna być finansowana nie z subwencji ogólnej, ale z dotacji celowych.

3. Ograniczenie wzrostu kompetencji zarządczych kuratorów

W ostatnich latach nastąpił nadmierny wzrost kompetencji zarządczych kuratoriów. Utrudnia to skuteczne zarządzanie lokalną siecią szkolną i może prowadzić do utraty efektywności polskiej oświaty (mierzonej na przykład średnią wielkością oddziału klasowego). Kurator może również wpływać na kadrową politykę gminy. Należy wycofać się z przywróconych ostatnio kompetencji zarządczych kuratora. Na ich miejsce powinny wejść „miękkie” kompetencje kuratoriów, związane z monitorowaniem jakości nauczania, wspieraniem programów poprawy słabych szkół, ewaluacja szkół itp.

4. Wzmocnienie pozycji zawodowej dyrektora szkoły

Zmiany uregulowań dotyczących pozycji dyrektora szkoły powinny stopniowo prowadzić do profesjonalizacji tej funkcji i stworzenia nowego zawodu – dyrektora szkoły. Należy wzmocnić wymagania wobec dyrektorów szkół (Barański 2012), między innymi przez wymóg uprzedniej pracy na stanowisku wicedyrektora w innej szkole (Herczyński, Sobotka 2012). Jednocześnie należy przygotować parostopniową drogę zawodową dla dyrektorów. Należy odrzucić pojawiające się propozycje ustawowego ograniczenia liczby kadencji dyrektora szkoły.

5. Przyjmowanie przemyślanych strategii oświatowych

Realizacja zadań oświatowych gminy jest pracą długoterminową, więc powinna być również długoterminowo planowana. Oznacza to, że powinna być oparta o przemyślaną, konkretną i uzasadnioną strategię oświatową. Strategia oświatowa, aby być pożytecznym narzędziem planowania i zarządzania, powinna obejmować jasne sformułowanie problemów i trudności oświaty gminnej, działania dostosowane do tych konkretnych problemów, oczekiwane efekty oraz sposoby pomiaru uzyskiwanych wyników (Chmura 2012).

Bibliografia

Barański A., *Wybór dyrektora szkoły. Analiza uregulowań prawnych 1991–2011*, (w:) Herbst M. (red.), *Decentralizacja oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 7., Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Bulak J., Żurowski P., *Zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne w gminie Lesznowola*, (w:) Levitas A. (red.), *Innowacyjne przykłady zarządzania i finansowania oświaty przez samorzady. Baza dobrych praktyk*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012

Chmura K. (2012). *Proces przygotowania strategii oświatowych*, (w:) Levitas A. (red.), *Strategie oświatowe. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 1, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Dolata R., Jakubowski M., Pokropek A., *Nowe spojrzenie na pozycję Polski w międzynarodowych badaniach umiejętności uczniów*, (w:) Niemierko B., Szmigel M. (red.), *Ewaluacja w edukacji: koncepcje, metody, perspektywy*, Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków 2011

Dolata R., Jakubowski M., Pokropek A., *Polska oświata w międzynarodowych badaniach umiejętności uczniów PISA OECD. Wyniki, trendy, kontekst i porównywalność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013

Drucker L., Horn D., *Decreased tracking, increased earning: Evidence from the comprehensive Polish educational reform of 1999*, Hungarian Academy of Sciences, BWP – 2016/2, Budapeszt 2016

Dziemianowicz-Bąk A., Bochnio I. (red.), *Gminy wobec wyzwań oświatowych. Przykłady strategicznych działań samorządów w zakresie edukacji*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2012

Federowicz M., Choińska-Mika J., Walczak D., *Raport o stanie edukacji 2013. Liczą się nauczyciele*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014

Herbst M. (red.), *Decentralizacja oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 7. Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Herbst M. (red.), *Zarządzanie oświatą. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 2, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009

Herbst M., Herczyński J., *Decentralizacja oświaty w Polsce: doświadczenia 25 lat*, (w:) Herbst M. i inni, *Bilans zmian instytucjonalnych. Polska oświata w okresie transformacji*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015

Herbst M., Levitas A., *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 2000-2010: Czas stabilizacji i nowe wyzwania*, (w:) Herbst M. (red.), *Decentralizacja oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Herbst M., Sobotka A., *Mobilność społeczna i przestrzenna w kontekście wyborów edukacyjnych*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014

Herbst M., Wojciuk A., *Przestrzenne nierówności oferty edukacyjnej w zdecentralizowanym systemie oświaty. Przypadek Polski*, „Edukacja” 2014 (126)

Herbst M. i inni, *Bilans zmian instytucjonalnych. Polska oświata w okresie transformacji*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015

Herbst M., *Porozmawiajmy serio o wynagrodzeniach nauczycieli. Polityka oparta na wiedzy*, 2016, <https://wiedzadlapolityki.wordpress.com/2016/06/20/porozmawiajmy-serio-o-wynagrodzeniach-nauczycieli/>

Herczyński J., *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*, (w:) Levitas A. (red.), *Strategie oświatowe. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 1, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Herczyński J., *Wskaźniki oświatowe. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 6, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Herczyński J., Siwińska-Gorzela J., *Ocena efektywności podziału subwencji oświatowej dla gmin*. „Edukacja” 2016 (137)

Herczyński J., Sobotka A., *Dyskusje o pozycji zawodowej dyrektora szkoły*, (w:) Herbst M. (red.), *Decentralizacja oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Herczyński J., Sobotka A., *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007-2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014

Jakubowski M., *Opening up opportunities: education reforms in Poland*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2015, <http://ibs.org.pl/en/publications/opening-up-opportunities-education-reforms-in-poland-maciej-jakubowski/>

Jakubowski M., Patrinos A., Porta E., Wiśniewski J., *The effects of delayed tracking in secondary schools: evidence from the 1999 Education Reform in Poland*, „Education Economics” 2016 (24)

Konarzewski K., *TIMSS i PIRLS 2011. Osiągnięcia szkolne polskich trzecioklasistów w perspektywie międzynarodowej*, Centralna Komisja Egzaminacyjna, Warszawa 2012

Kloc K., *Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół*, (w:) Levitas A. (red.), *Strategie oświatowe. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 1., Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Levitas A. (red), *Strategie oświatowe. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 1, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Levitas A. (red.), *Innowacyjne przykłady zarządzania i finansowania oświaty przez samorządy. Baza dobrych praktyk*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012

Levitas A., Herczyński J., *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 1990-2000: Tworzenie systemu*, (w:) Herbst M. (red.), *Decentralizacja oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Lidzka-Borkowska A., *Kwidzyn, woj. pomorskie*, (w:) Dziemianowicz-Bąk A., Bochnio I. (red.), *Gminy wobec wyzwań oświatowych. Przykłady strategicznych działań samorządów w zakresie edukacji*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2012

Niemierko B., Szmigel M. (red.), *Ewaluacja w edukacji: koncepcje, metody, perspektywy*, Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków 2011

Nosal P. (red.), *Na wyzwania – rozwiązania. Dobre praktyki samorządowe w zakresie zarządzania oświatą*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2014

OSKKO, *Stanowisko OSKKO w sprawie awansu zawodowego nauczycieli*, Warszawa 2006, portal OSKKO oskko.edu.pl

Piotrowski M., *Pomiar dydaktyczny i polityka jakościowa gminy w obszarze oświaty*, (w:) Herbst M. (red.), *Decentralizacja oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Sianów, Urząd Miasta i Gminy, *Kapitał na przyszłość*, (w:) Nosal P. (red.), *Na wyzwania – rozwiązania. Dobre praktyki samorządowe w zakresie zarządzania oświatą*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2014

Smak M., Walczak D., *Instytucjonalne uwarunkowania pracy nauczyciela*, (w:) Herbst M. i inni, *Bilans zmian instytucjonalnych. Polska oświata w okresie transformacji*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015

Sobotka A., *Strategie oświatowe polskich samorządów*, (w:) Levitas A. (red), *Strategie oświatowe. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 1, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Szelewa S., *Relacje między samorządem terytorialnym a dyrektorami szkół*, (w:) Herbst M. (red.), *Zarządzanie oświatą. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 2, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Sysko-Romańczuk S., *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*, (w:) Herbst M. (red.), *Zarządzanie oświatą. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, t. 2, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

Więśław S., *Sytuacja i status zawodowy dyrektorów szkół i placówek oświatowych*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2011



Urszula Sztanderska – dr hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, zatrudniona w Katedrze Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego Wydziału Nauk Ekonomicznych, autorka i współautorka ponad 140 publikacji naukowych i wielu publikacji popularyzujących wiedzę ekonomiczną, głównie w zakresie funkcjonowania rynku pracy i systemu edukacji oraz ich związków z procesami makroekonomicznymi. W ostatnich latach zajmowała się przede wszystkim kosztami kształcenia i efektywnością rozwiązań instytucjonalnych w edukacji.

Urszula Sztanderska

Edukacja ponadgimnazjalna, policealna i LLL w polityce samorządów terytorialnych

1. Diagnoza

Samorząd lokalny może odgrywać istotną rolę w kształtowaniu sytuacji mieszkańców w zakresie dostarczania im usług wpływających na potencjał zawodowy. Do nich zaliczyć należy przede wszystkim kształcenie ponadgimnazjalne i policealne. Poza tym istnieją jeszcze pewne możliwości wpływania na szkolenia zawodowe oraz oddziaływania na kształcenie wyższe mieszkańców. O ile jednak kształcenie ponadgimnazjalne wprost mieści się w gestii zadań samorządu powiatowego i miast na prawach powiatów, a szkolenia zawodowe należą – w określonym ustawowo zakresie – do zadań realizowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy, o tyle kształcenie wyższe nie wchodzi w skład zadań samorządu terytorialnego¹.

Kształcenie powyżej gimnazjum, poza zapewnieniem wyższego niż na wcześniejszym etapie edukacji poziomu kompetencji ogólnych, przygotowuje młodzież nie tylko do wejścia na rynek pracy, ale także do podjęcia kształcenia wyższego, które w końcu też wiedzie na rynek pracy. Zwłaszcza w jednostkach terytorialnych zagrożonych opóźnieniem rozwojowym oraz – sprzężonym z tym faktem – wyludnianiem się, konieczne wydaje się budowanie cennego kapitału zawodowego ludności. Powodzenie w życiu zawodowym jest istotne zarówno we wczesnej fazie – przygotowywania się dopiero do pierwszego podjęcia pracy, jak i w późniejszym okresie wieku produkcyjnego², kiedy trzeba zmienić pracę np. wskutek restrukturyzacji czy pogorszenia perspektyw rozwojowych dotychczasowego pracodawcy – i to bez względu na to, czy jest się aktualnie pracującym, czy już bezrobotnym. Ma znaczenie także dla poziomu aktywności zawodowej ludności. Uzyskane wykształcenie jest decydujące dla podjęcia pracy, zwłaszcza, że „jedynie co trzeci polski pracodawca stosował podejście inwestowania w kadry i zakładał doszkalanie kandydatów posiadających tylko podstawowe kompetencje do pracy na danym stanowisku”³, co – jak się wydaje – jest skutkiem dużego udziału w zatrudnieniu przedsiębiorstw małych i średnich, których po prostu nie stać na kształcenie swoich pracowników. Zatem rola usług publicznych w zakresie kształcenia zawodowego jest szczególna. To nie tylko zaspakajanie potrzeb ludności, ale również decydowanie o funkcjonowaniu rynku pracy i dynamice rozwojowej, tak w skali makro, jak i – przede wszystkim – w skali lokalnej.

Ponadgimnazjalne szkoły zawodowe najczęściej kształcą pracowników usług osobistych, a nieco rzadziej robotników obróbki metali, mechaników maszyn i urządzeń pokrewnych. Równocześnie rela-

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym z późn. zmianami, art. 4.1.

² „Prawie trzy czwarte z nich (pracodawców) stosuje tzw. strategię sita – oczekując od kandydatów pełnego przygotowania lub tylko niewielkiego doszkolenia (Szczucka, Turek, Worek, 2014). Jedynie co trzeci polski pracodawca stosował podejście inwestowania w kadry i zakładał doszkalanie kandydatów posiadających tylko podstawowe kompetencje do pracy na danym stanowisku.

³ *Polski rynek pracy - wyzwania i kierunki działań*, J. Górniak (red.), PARP, Warszawa – Kraków 2015, s. 17.

tywnie najmniej uczniów kształci się w zawodach prostych, takich jak np. sprzątaczkę, ale też rzemieślnicy i robotnicy poligraficzni, operatorzy maszyn i urządzeń wydobywczych i przetwórczych⁴.

Znaczenie wykształcenia zawodowego polega głównie na jego wyraźnym związku z poziomem zatrudnienia: stopy zatrudnienia (odsetek pracujących w populacji) osób w wieku 25-64 lata bez ukończonej przynajmniej szkoły zasadniczej zawodowej są bardzo niskie, w skali kraju średnio wynoszą zaledwie 52% dla mężczyzn i 31% dla kobiet, co wskazuje na ogólny brak zajęć zawodowych dla tej grupy. Silnie promowane w ostatnich latach wykształcenie zasadnicze zawodowe zapewniało w 2015 r. pracę 72% mężczyzn i 52% kobiet, a więc z jednej strony zdecydowanie większej grupie osób niż ma to miejsce wśród nieposiadających przynajmniej tego poziomu wykształcenia, a z drugiej strony jednak mniejszej niż grupie z wykształceniem średnim ogólnokształcącym (odpowiednio 80% i 62%), i tym bardziej mniejszej niż zapewnia to wykształcenie średnie zawodowe (analogicznie dla 82% mężczyzn oraz dla 62% kobiet). Ukończenie szkół policealnych skutkuje zatrudnieniem 82% mężczyzn i 67% kobiet. Jeszcze większy sukces zapewnia wykształcenie wyższe – w przypadku posiadania stopnia licencjata albo inżyniera pracę ma 88% mężczyzn i 76% kobiet, a jeśli jest to stopień magistra – odpowiednio 93% mężczyzn i 86% kobiet⁵. Wyraźnie wzrosło zapotrzebowanie na pracę osób z pełnym wykształceniem średnim, nawet jeśli ma ono charakter ogólny⁶, aczkolwiek występują duże różnice pomiędzy stopami zatrudnienia osób z wykształceniem średnim ogólnym a średnim zawodowym (na korzyść tych drugich). Wynagrodzenia osób z wykształceniem ogólnym, zwłaszcza w młodym wieku, były wyraźnie wyższe niż wynagrodzenia osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym, co dodatkowo może uzasadniać dążenia, by kształcić się na tym poziomie i to pomimo tego, że bez dalszej edukacji zapewniającej przygotowanie zawodowe występuje znaczne zagrożenie bezrobociem⁷.

Poziom wykształcenia ma zatem podstawowe znaczenie dla sytuacji na rynku pracy. Różnice zatrudnienia między województwami znajdującymi się w stosunkowo dobrej, a tymi o stosunkowo złej sytuacji uwidaczniają się głównie w różnicach między poziomem zatrudnienia osób słabo wykształconych, bowiem międzywojewódzkie różnice zatrudnienia osób dobrze wykształconych pozostają stosunkowo niewielkie.

Sytuacja nisko wykształconych (bez choćby wykształcenia zasadniczego zawodowego) jest przy tym stosunkowo najlepsza na wsi, gdzie 35% mężczyzn tak wykształconych, w wieku 25-64 lata, ma pracę, co wiąże się głównie z zaangażowaniem w indywidualnym rolnictwie. Jednak takich kobiet na wsi pracuje zaledwie 19%. Dodatkowo, zatrudnienie w rolnictwie kurczy się i nadal będzie się kurczyć. Zatem nawet w województwach z rozwiniętym rolniczym zapleczem nie można uzyskać poprawy na rynku pracy bez szczególnej dbałości o kończenie przez młodych szkół ponadgimnazjalnych.

⁴ W szkołach zasadniczych zawodowych uczą się głównie potencjalnie przyszli pracownicy usług osobistych, robotnicy obróbki metali, mechanicy maszyn i urządzeń, sprzedawcy, robotnicy budowlani – z wyłączeniem elektryków, robotnicy w przetwórstwie spożywczym, obróbce drewna, produkcji wyrobów tekstylnych. W technikach przeważa potencjalny średni personel nauk fizycznych, chemicznych i technicznych, średni personel do spraw biznesu, średni personel do spraw zdrowia oraz technicy informatycy. W szkołach policealnych najczęściej kształcił się: średni personel do spraw zdrowia, średni personel do spraw biznesu i administracji oraz pracownicy usług osobistych (por. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*, GUS, Warszawa 2016; oraz *Polski rynek pracy - wyzwania i kierunki działań*, op. cit.).

⁵ Obliczenia własne (U. Sztanderska, J. Liwiński) na podstawie jednostkowych, ważonych danych BAEL GUS za cztery kwartały 2015 r.

⁶ Jeszcze w 2010 r. osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym cechowały się wyższą zatrudnialnością niż osoby z wykształceniem średnim ogólnym, por. *Raport o stanie edukacji 2010*, rozdz. 4.

⁷ Por. M. Lis, A. Miazga, *Czas na jakość w szkolnictwie zawodowym*, IBS Policy Paper 03/2014.

Warto podkreślić, że największe korzyści z poziomu wykształcenia w postaci wzrostu szans na wykonywanie pracy zawodowej (proporcja między stopami zatrudnienia osób z wykształceniem zawodowym zasadniczym, średnim i policealnym – w stosunku do stóp zatrudnienia osób z wykształceniem poniżej zasadniczego) występują w miastach średniej wielkości – od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców, a w przypadku kobiet również w miastach mniejszych⁸.

Z kolei znaczny udział osób bezrobotnych wśród młodzieży po ukończeniu szkół zawodowych może sugerować niedopasowanie pomiędzy popytem na pracę a strukturą zawodową młodych kończących szkoły ponadgimnazjalne. Niedopasowanie skutkuje zarówno trudnościami w pozyskaniu pracy, jak i uzyskiwaniem niższej niż możliwa produktywności i w ślad za tym niższego poziomu wynagrodzeń, wpływa więc negatywnie na rozwój lokalny. W badaniach problem niedopasowania oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy był wielokrotnie poruszany⁹. Między innymi w badaniu reprezentatywnym dla Polski z 2007 r. wykazano, że prawdopodobieństwo posiadania pracy bardzo silnie się różniło w zależności od wyuczonych zawodów – i to na każdym poziomie wykształcenia¹⁰. Jednocześnie z badania tego wynikało, że około 53% absolwentów techników podejmowało pierwszą pracę zupełnie niezgodnie z kierunkiem wykształcenia zawodowego, podobnie jak to miało miejsce w przypadku 35% absolwentów zasadniczych szkół zawodowych. Co więcej, dokonywane przez nich zmiany miejsca pracy prowadziły do powstania jeszcze większych rozbieżności między jej charakterystyką a kierunkiem przygotowania zawodowego wyniesionego ze szkoły. W późniejszych badaniach dotyczących edukacji zawodowej na Mazowszu¹¹ wykazano, iż około połowy pracowników nie wykonuje wyuczonego zawodu, a wśród najmłodszych kategorii wiekowych (18-24 lata) ten odsetek sięgał nawet 68%¹².

Niedopasowania odnoszą się również do konkretnych kompetencji zawodowych (wiedzy, umiejętności i postaw wobec pracy)¹³ w ramach określonego zestawu charakterystycznego dla określonego zawodu. Dość powszechnie stwierdza się w badaniach pracodawców niedostatki w tym zakresie, zwłaszcza w umiejętnościach młodych osób i ich postawach wobec pracy. Uważa się zwłaszcza, że praktyczne umiejętności wykonywania pracy przez absolwentów są niskie¹⁴.

⁸ Obliczenia własne na podstawie ważonych danych indywidualnych BAEL GUS za cztery kwartały 2015.

⁹ Na gruncie europejskim, szczególnie w: T. Boeri, S. Scarpetta, *Regional mismatch and the transition to a market economy*, „Labour Economics”, Vol. 3, Issue 3, October 1996, pp. 233-254; M.H.J. Wolbers, *Job Mismatches and their Labour-Market Effects among School-Leavers in Europe*, „European Sociological Review”, Vol. 19, Issue 3, pp. 249-266.

¹⁰ *Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji programu „Pierwsza praca”*, MPIPS, Warszawa 2008.

¹¹ Badania w ramach Modułu *Badanie losów absolwentów na potrzeby Projektu Szkolnictwo zawodowe. Kondycja – Potencjał – Potrzeby II. Raport końcowy*, Warszawa 2013, http://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/losy%20absolwentow_raport_final.pdf

¹² *Podstawy do strategii rozwoju województwa mazowieckiego w obszarze szkolnictwa zawodowego i kształcenia ustawicznego*, red. T. Mering, WUP w Warszawie, Warszawa 2012, <http://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/podstawy%20do%20strategii%20rozwoju%20IV.pdf>

¹³ Opinie pracodawców wskazują nie tylko na to, że brakuje osób o określonym profilu zawodowym. Częściej braki dotyczą konkretnych kompetencji, a także brak motywacji do pracy (Kocór, Strzebońska, Dawid-Sawicka 2015).

¹⁴ M. Sochańska-Kawiecka (kier.), *Badania w ramach Modułu Badanie losu absolwentów na potrzeby Projektu Szkolnictwo zawodowe. Kondycja – Potencjał – Potrzeby. Raport końcowy*, MORP – PARP, Warszawa 2013; A. Szczucka, M. Jelonek, *Kogo kształcą polskie szkoły*, PARP, Warszawa 2011; U. Sztanderska (red.), *Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców. Raport końcowy*, PKPP Lewiatan – PARP, Warszawa 2010.

5. Uwarunkowania

Dopasowanie struktury zawodowej kształcenia do popytu na pracę wymaga z jednej strony wiedzy o tymże popycie i jego przewidywanych zmianach (prognozach), jak również zainteresowania samorządów i kierownictwa szkół w tym, by takie dopasowanie uzyskiwać. Władze oświatowe musiałyby mieć również środki do przeprowadzenia odpowiednich zmian.

Organami zatwierdzającym projekty kierunków kształcenia zawodowego są kuratoria oświaty. Z inicjatywą powołania nowego kierunku kształcenia może wyjść dyrektor placówki, który przed przedstawieniem propozycji kuratorowi jest zobligowany do konsultacji z organami prowadzącymi szkołę (starostwami powiatowymi lub urzędami miast na prawach powiatu), a także z powiatowym urzędem pracy. Należy również uzyskać opinię powiatowej rady zatrudnienia. Sam proces zatwierdzania projektów kierunków kształcenia regulowany jest wspomnianą ustawą o systemie oświaty, natomiast rodzaj zawodu, w jakim będzie kształcić szkoła, jest ograniczony klasyfikacją zawodów szkolnictwa zawodowego¹⁵. Sama decyzja o otwarciu kierunku kształcenia w danej placówce leży w gestii dyrektora szkoły, który może (choć nie musi) przy jej podejmowaniu uwzględnić opinie publicznych służb zatrudnienia i wyniki analiz rynku pracy – o ile takie w ogóle istnieją, co jest rzadkością.

Konsultacje ze służbami zatrudnienia – PUP i powiatową radą zatrudnienia – powinny zapewnić dopasowanie między kształceniem a popytem na pracę. Jednak wiedza służb zatrudnienia opiera się przede wszystkim na analizach informacji dostępnych w rejestrach, które są dalece niekompletne, obejmują bowiem jedynie zestawienia osób bezrobotnych i poszukujących pracy, zgłaszających się do PUP oraz spis miejsc pracy (wakatów), zgłaszanych przez pracodawców. Diagnozy rynku pracy oparte na tych danych są ułomne¹⁶. W efekcie wskazanie najbardziej pożądaných kierunków kształcenia zawodowego może być całkowicie lub częściowo chybione. Z kolei kształcenie zawodowe zgodne z wcześniejszymi decyzjami (także tymi sprzed wielu lat) nie wymaga opiniowania ze strony rad zatrudnienia, jeśli więc nawet już przestało odpowiadać rzeczywistemu popytowi na pracę, może być kontynuowane. Dopiero masowe pojawianie się bezrobotnych absolwentów określonych kierunków kształcenia powoduje ograniczenie lub całkowite zaprzestanie naboru uczniów na dany kierunek kształcenia, a i to tylko wówczas, jeśli kandydaci do szkół ponadgimnazjalnych będą świadomi tego, co dzieje się na lokalnym rynku pracy. Jest to jednak z natury rzeczy bardzo opóźnione w stosunku do rzeczywistych zmian tam zachodzących. Nie istnieją systemy, które „automatycznie” motywowałyby kierownictwo szkół do uzależnienia kierunków kształcenia od powodzenia ich absolwentów w znajdowaniu pracy, zwłaszcza wykorzystującej kompetencje nabyte w szkole.

Samorządy wprawdzie biorą pod uwagę poziom bezrobocia na terenie powiatu/miasta na prawach powiatu, ale też są zainteresowane przyciąganiem do szkół jak największej liczby uczniów – ponieważ powoduje to zwiększenie finansowania w postaci wzrostu oświatowej części subwencji. Większa liczba uczniów jest też pożądana przez kierownictwo szkół, ponieważ obniża średni koszt kształcenia w porównaniu do – na ogół stabilnej¹⁷ – sumy środków przekazywanej na jednego ucznia z samorządów.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26.06.2007 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego.

¹⁶ Żaden organ biorący udział w decydowaniu o powołaniu w szkole kształcenia w określonym zawodzie nie jest zobowiązany do pełniejszej analizy sytuacji absolwentów na rynku pracy. Zwykle też nie ma ku temu odpowiednich kompetencji. Powiatowa Rada Zatrudnienia i PUP – jako najbardziej kompetentni – mogliby służyć właściwym rozeznaniem rynku pracy, ale pod warunkiem posługiwania się danymi wykraczającymi poza rejestry PUP i bazujący na nich monitoring zawodów nadwyżkowych i deficytowych.

¹⁷ W praktyce samorządy przekazują szkołom z góry zaplanowaną kwotę uwzględniającą przewidywaną liczbę uczniów (na podstawie wywiadów zrealizowanych w projekcie BECKER IBE).

To powoduje, że w szkołach ponadgimnazjalnych powstaje więcej miejsc niż wynosi populacja absolwentów gimnazjów i zasadnicze znaczenie dla ukształtowania się struktury kształcenia wewnątrz istniejących szkół uzyskuje wybór kierunku dokonywany przez uczniów.

Natomiast uczniowie dysponują zaledwie wycinkowym obrazem rynku pracy i przyjmują niekoniecznie racjonalne postawy wobec kształcenia i późniejszej drogi zawodowej¹⁸. W konsekwencji, kształcą się w zawodach niezgodnych z potrzebami lokalnego rynku pracy. Młodzi ludzie, stojący przed wyborem dalszej drogi kształcenia, najczęściej nie wiedzą, jak funkcjonuje rynek pracy, także ten lokalny, nie rozpatrują też związku między wybraną szkołą, zawodem, do którego ona przygotowuje a swoimi przyszłymi losami zawodowymi. Często kierują się opiniami środowiska rówieśniczego i rodziców, spośród których również nie wszyscy mają dostateczne zrozumienie procesów zachodzących w ich otoczeniu ekonomicznym. Zdumiewające okazują się odsetki uczniów niezamierzających podejmować pracy w zawodzie, którego się uczą – w przypadku uczniów zasadniczych szkół zawodowych sięgają one 26%, a techników – 39%. Dopiero uczniów szkół policealnych cechuje większa spójność kierunku kształcenia zawodowego i zamiarów wykonywania pracy – tylko ok. 5% nie jest przekonanych do podjęcia w przyszłości pracy zgodnej z kierunkiem kształcenia. Warto przy tym zauważyć, że szkoły policealne często są placówkami niepublicznymi. Brak zgodności kształcenia i planów zawodowych może wskazywać na bariery w możliwościach podejmowania nauki zgodnej z preferencjami (np. brak w okolicy szkół prowadzących kształcenie w zawodach, do którego aspiruje młodzież, i niemożność podjęcia kształcenia poza miejscem zamieszkania) i/lub zgodnej z rzeczywistymi możliwościami uzyskania pracy na terenie, gdzie uczniowie mieszkają. Do pewnego stopnia potwierdzeniem tego przypuszczenia może być to, że uczniowie zarobkujący podczas nauki w szkole bardzo rzadko mają okazję robić to, do czego przygotowuje ich szkoła.

Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera funkcjonowanie doradztwa zawodowego. Tam jednak także brakuje wiedzy o lokalnym popycie na pracę. Doradztwo zawodowe ma przede wszystkim charakter rekomendacji dotyczących dalszej drogi kształcenia, sformułowanych w oparciu o analizę wyników w nauce, predyspozycji i znajomości lokalnej sieci szkolnej, a nie możliwości przyszłego zatrudnienia¹⁹. Jeśli powiatowe lub miejskie służby zatrudnienia nie mają dostatecznego rozeznania co do wielkości i struktury zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, nie znają dynamiki jego zmian – tym bardziej taką wiedzę nie dysponują doradcy zawodowi.

Kolejnym źródłem niedopasowań jest fakt, że z punktu widzenia szkół najkorzystniejsza sytuacja powstaje wówczas, kiedy osoby kształcące się w tym samym kierunku zawodowym stanowiąby jedną, oddzielną klasę, gdyż pozwala to na dobrą organizację zajęć, zarówno ogólnych, jak i zawodowych. Jednak popyt na pracę w wielu zawodach w skali jednego powiatu, nie licząc dużych aglomeracji miejskich, zwykle jest mniejszy, szczególnie wtedy, gdy weźmie się pod uwagę napływ kolejnych roczników uczniów kończących daną specjalizację w przyszłych latach. Z innej strony patrząc, chociaż zawodowe przygotowanie młodych corocznie w bardzo wielu zawodach i przy tym w niewielkiej liczbie absolwentów każdej specjalizacji byłoby pożądane – szkoły zlokalizowane w większości powiatów nie są w stanie

¹⁸ Dobrą ilustracją jest masowe ukierunkowanie wyborów młodzieży na kształcenie w zawodach informatycznych na poziomie szkół ponadgimnazjalnych, podczas kiedy pracodawcy są zainteresowani zatrudnianiem informatyków, ale z wykształceniem wyższym (U. Sztanderska (red.), *Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców*, op. cit.). Inny przykład: wśród młodych kobiet panuje znaczna gotowość kształcenia się na kierunku fryzjerskim, kosmetycznym i wizażu, gdzie rynek pracy jest nasycony, przy jednoczesnym braku zainteresowania zdobywaniem kompetencji w opiece nad osobami niepełnosprawnymi, chorymi, starszymi, gdzie występuje permanentny deficyt (A. Szczucka, M. Jelonek, op. cit.).

¹⁹ Por. I. Rostkowska, P. W. Zawadzki, *Pogłębiony raport z Forum KUSZ – szkolnictwo zawodowe*, MORP, Warszawa 2011.

kształcić w tak zróżnicowanej strukturze. Po prostu rynek pracy w pojedynczym powiecie na ogół jest zbyt mały, aby szkoły na jego terenie mogły dokładnie dopasować kształcenie do popytu na pracę.

Pewna dywersyfikacja kierunków kształcenia jest możliwa w tzw. klasach wielozawodowych, zatem znaczna część szkół tworzy takie klasy, co ma też znaczenie kosztowe. Wówczas jednak dopasowanie programu, które miałyby prowadzić do zdobycia wyspecjalizowanych kompetencji jest ograniczone, wspólna część kształcenia musi być bowiem uniwersalna²⁰. W tym miejscu należy przywołać opinie, że absolwenci klas wielozawodowych są gorzej przygotowani do podjęcia pracy. Zatem, choć szkoły wielozawodowe są ekonomiczną koniecznością w szkolnictwie zawodowym zorganizowanym na poziomie powiatów i ich niezbyt rozległych rynków pracy (nie jest to bowiem w takim samym stopniu problemem dużych miast), nie sprzyja to jednak wysokiej jakości ukierunkowanej edukacji zawodowej.

Wreszcie trzeba dostrzec, że choć samorządy uzyskują dotację na kształcenie zawodowe uczniów wyższą niż na kształcenie ogólne, ale nadal niedostateczną i nie zróżnicowaną. Dotacje do szkół zawodowych są ustalane jednolicie i zwiększają²¹ podstawowy wymiar kwot przypadających na przeciętnego ucznia tychże. Raporty badawcze wprost wskazują na to, iż uzależnienie dopływu środków do szkół zawodowych od liczby uczniów może skłaniać samorządy (i do pewnego stopnia również kierownictwa szkół) do rozwijania tańszych, ale mniej pożądaných przez pracodawców kierunków kształcenia. Nie oznacza to, że są to grupy na rynku pracy najbardziej potrzebne. Badania pokazują także, że podstawą do zmian kierunków kształcenia dokonywanych przez szkoły zawodowe są głównie zasoby tych szkół, w tym kadra i wyposażenie, a nie dążenie do zaspokojenia zmieniających się potrzeb rynku pracy.

Wielką bolączką kształcenia zawodowego (zasadniczego i średniego) jest niski poziom kompetencji zawodowych, w tym praktycznych. Zgodnie z obowiązującymi ustawami i rozporządzeniami Ministra Edukacji Narodowej, placówki kształcenia zawodowego prowadzą edukację w obszarach: przedmiotów ogólnych, zawodowych oraz praktycznej nauki zawodu. Z punktu widzenia ogólnospołecznego ważne są kompetencje ogólne i zawodowe, dla pracodawcy mają znaczenie przede wszystkim te praktyczne. Ich uzyskanie, obok podbudowy teoretycznej, wymaga jednakże praktycznych zajęć nauki zawodu. Praktyki zawodowe mogą być prowadzone u pracodawców, w warsztatach lub pracowniach szkolnych, centrach kształcenia praktycznego (CKP), centrach kształcenia ustawicznego (CKU), co pozwala prowadzić zajęcia bez współpracy z pracodawcą. Jednak tylko praktyka zawodowa u przyszłego pracodawcy pozwala w pełni poznać funkcjonowanie firm, używane w nich technologie, obowiązującą organizację pracy, zakres obowiązków pracowniczych, koordynację działań itd. Np. wyniki badań na Mazowszu pokazują, że z możliwości prowadzenia zajęć praktycznych u pracodawcy korzysta niespełna 30% badanych szkół zawodowych, tym samym większość decyduje się na organizowanie kształcenia w CKP. Nie ma podstaw, by przypuszczać, że w innych regionach jest inaczej. Najczęściej o odbywanie zajęć praktycznych u pracodawców zabiegają same szkoły, zdecydowanie rzadziej dzieje się tak z inicjatywy pracodawców.

²⁰ Na gorsze przygotowanie z zakresu teoretycznych przedmiotów zawodowych w klasach wielozawodowych wskazywały badania BECKER prowadzone przez IBE. Por. E. Drogosz-Zabłocka, J. Stasiowski, *Praktyczna nauka zawodu pracowników młodocianych z perspektywy pracodawców. Koszty, korzyści i ryzyka*, (w:) „Edukacja” 2016, nr 2, s. 5-31.

²¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016, Dz.U. 2015, poz. 2294.

Wprowadzenie do programu szkół większej liczby zajęć praktycznej nauki zawodu nie spowodowało – jak potwierdzają wcześniej cytowane badania – że praktyczne umiejętności uczniów szkół zawodowych są wystarczające. Istnieje kilka uwarunkowań tego stanu rzeczy. Po pierwsze, szkoły nie są w stanie zapewnić dobrych miejsc praktyk wszystkim uczniom. Chociaż istnieją możliwości odbywania zajęć praktycznych w szkołach i w centrach kształcenia praktycznego, to jednak bywają wśród nich miejsca ze sprzętem zbyt przestarzałym²². Wiele samorządów poniosło wysokie koszty inwestycji w wyposażenie miejsc nauki zawodu, w dużym stopniu z wykorzystaniem funduszy europejskich, lecz nie mają najczęściej szans, by ten sprzęt odnawiać w takim tempie rozwoju technologii, jaki występuje w biznesie.

Po drugie, obowiązujące zasady podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla JST²³ w zbyt niskim stopniu zwiększają dotację przypadającą na ucznia szkoły zawodowej (w tym w związku z prowadzoną praktyczną nauką zawodu), co wpływa na niedostateczne wyposażenie szkół w środki praktycznej nauki zawodu. Brakuje środków zwłaszcza na wyposażenie w zawodach bardziej kosztownych, ponieważ naliczanie subwencji jednakowo traktuje wszystkie rodzaje kształcenia zawodowego – parametr zwiększenia przypadającej na ucznia części dotacji wynosi w 2016 r. 0,23 w porównaniu do 0,12 dla uczniów liceów ogólnokształcących, co *de facto* oznacza, że kształcenie zawodowe jest opłacane niewysokim zwiększeniem kwot bazowych przypadających na ucznia zawodowej szkoły ponadgimnazjalnej (w porównaniu z ogólnokształcącą). W dodatku kwota ta jest niezależna od zawodu, gdy koszty kształcenia w zależności od kształconej umiejętności i od kierunku zawodowego różnią się istotnie²⁴. Subwencja zatem nie pokrywa kosztów dobrze zorganizowanej, odpowiednio oprzyrządowanej praktycznej nauki zawodu w tym większym stopniu, im jest to zawód bardziej zaawansowany technologicznie i wymagający zużycia większej ilości drogich materiałów. Ma to wpływ nie tylko na poziom nabywanych umiejętności praktycznych, ale i wybory w zakresie struktury kształcenia („ucieczka” od zbyt nisko finansowanych rodzajów kształcenia zawodowego)²⁵.

Po trzecie, szkoły nie są w stanie skontrolować jakości praktyk odbywanych w firmach²⁶. Na terenie wielu powiatów nie ma dużych pracodawców, którzy stwarzaliby możliwości kształcenia większej liczby uczniów, co prowadzi do silnego rozproszenia kształcenia praktycznego i w konsekwencji ograniczonego nad nim nadzoru²⁷, zwłaszcza jeśli szkoła prowadzi klasy wielozawodowe.

²² Szczególną barierą w kształtowaniu pożądanej struktury kształcenia są niezbędne inwestycje początkowe związane z infrastrukturą do kształcenia w zawodzie. Wyposażenie szkół w odpowiednie pracownie pozostawia wiele do życzenia. Budowa ośrodków pozaszkolnych służących do kształcenia praktycznego pozwala udostępnić bazę kształcenia praktycznego dla kilku szkół i udostępnić ją także dla celów kształcenia pozaszkolnego (kursy zawodowe). Wiele powiatów podjęło działania na rzecz budowy takich centrów kształcenia praktycznego, w tym dzięki wykorzystaniu funduszy europejskich. Te same fundusze przyczyniły się w ostatnich latach do lepszego wyposażenia miejsc praktycznej nauki zawodu w samych szkołach. Finansowanie unijne jednak nie jest odnawialne, po pewnym czasie zachodzi dekapitalizacja zasobów, a w przypadku drogiego sprzętu, powiatowych JST nie stać na ich odnowę.

²³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r., tamże.

²⁴ E. Drogosz-Zabłocka, J. Stasiowski, op. cit.

²⁵ Badania nad finansowaniem kształcenia w zawodach, przeprowadzone w 2010 r., wskazywały, że środki przekazywane na kształcenie w ramach części oświatowej subwencji ogólnej nie wystarczały samorządom na pokrycie kosztów kształcenia ponadgimnazjalnego. Por. E. Goźlińska, A. Kruszewski, *Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce. Raport*, KOWEiZiU, Warszawa 2013.

²⁶ Np. zastrzeżenia co do jakości nauki u pracodawców były podnoszone w raporcie dotyczącym Mazowsza, (w:) M. Sochańska-Kawiecka, op. cit.

²⁷ Dominacja małych i średnich pracodawców jako problem w kształceniu praktycznym na terenie firm może być uznana wręcz za barierę efektywnej organizacji powszechnego kształcenia dualnego. Por. M. Lis, A. Miazga, op. cit.

Po czwarte, nauczyciele nadzorujący praktyki często sami nie dysponują wystarczającymi kompetencjami praktycznymi. Pracodawcy przyjmujący praktyki zauważają wynikające z tego faktu trudności we współpracy ze szkołami, więc domagają się czynnego uprawiania zawodu przez nauczycieli, co obecnie nie jest warunkiem funkcjonowania w szkole w tym charakterze²⁸. Patrząc z innej strony, nie sposób nie zauważyć, że nauczyciele zawodu średnio są gorzej opłacani niż praktykujący zawód technicy²⁹, co powoduje odpływ wartościowych kadr poza szkolnictwo.

Po piąte wreszcie, niski jest poziom współpracy szkół z pracodawcami, u których młode osoby mogłyby zdobywać praktyczne umiejętności. Pracodawcom na ogół nie opłaca się prowadzenie praktyk dla uczniów – wymagają one bowiem użycia wyposażenia firm, materiałów, a także zaangażowania pracowników w opiekę nad uczniami, wszystko to przy braku dodatkowego finansowego motywowania opiekuna praktyk. Koszt tego rodzaju nakładów nie jest w wielu wypadkach kompensowany pracą uczniów³⁰. Badania międzynarodowe pokazują, że pracodawcy zyskują na kształceniu praktykantów wtedy, kiedy są zainteresowani ich zatrudnieniem po zakończeniu nauki w szkole, lub gdy uzyskują wyraźne korzyści z pracy praktykantów w trakcie szkolenia (np. praktykanci zastępują pracę robotników niewykwalifikowanych). Pracodawcy zauważają natomiast jeszcze inne utrudnienia we współpracy ze szkołami: uciążliwe wymogi formalne przy prowadzeniu praktyk, niski poziom motywacji, kompetencji społecznych i zawodowych uczniów (w tym „wygórowane ambicje i oczekiwania przy niskim zaangażowaniu, postawy świadczące o niskiej odpowiedzialności i sumienności w trakcie wykonywania powierzanych zadań”, obawy przed zachowaniami nieelojalnymi).

Uczniowie nie są stanie ocenić, czy to, czego się uczą, zapewni im w przyszłości zawodowy sukces. Warto jednak zauważyć, że ci sami uczniowie wskazują na potrzebę uzupełnienia swoich kompetencji (np. poprzez szkolenia) pod wpływem zetknięcia się ze środowiskiem pracy, głównie w celu otrzymania konkretnych uprawnień zawodowych, ponieważ tego nie zapewniają szkoły, a uzyskanie pracy (ewentualnie odpowiednich zarobków) zależy od posiadania takich umiejętności. Taką potrzebę szkolenia dostrzegali częściej uczniowie, którzy zetknęli się z pracą zawodową powiązaną z kierunkiem swojego kształcenia. Jeśli zarabkowali inaczej, bez związku z kierunkiem kształcenia, opisaną potrzebę doszkalania zauważali rzadziej³¹. Niemniej jednak aż około 1/3 uczniów odczuwa potrzebę uzupełnienia swoich kompetencji przed podjęciem pracy.

W Badaniach Kapitału Ludzkiego zwrócono uwagę na to, że uczniowie (zwłaszcza mężczyźni) dostrzegali konieczność wielu szkoleń zawodowych. Działo się tak przede wszystkim w grupach związanych z wykonywaniem pracy w budownictwie i w przemyśle – widzieli oni potrzebę odbycia kursów dla spawaczy, operatorów ładowarek, koparek, dźwigów i innych pojazdów, operatorów maszyn produkcyjnych, obsługi urządzeń produkcyjnych oraz w zakresie elektromontażu, energetyki, instalacji elektrycznych, w celu uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami (różne kategorie prawa jazdy, w tym często łączone z kategorią E oraz kursy dla kierowców wózków widłowych).

²⁸ W badaniu kształcenia na potrzeby czterech branż wykazano, że poziom zawodowych kompetencji nauczycieli zawodu, w tym koordynujących praktyki zawodowe u pracodawców, jest zbyt niski. Dodatkowo, szkoły wciąż opierają się na tych samych nauczycielach, nawet jeśli zmieniają oni profil kształcenia zawodowego, co jeszcze bardziej zwiększa niedostosowanie kompetencyjne kadry. Por. U. Sztanderska (red.), *Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców*, op. cit.

²⁹ Por. M. Lis, A. Miazga, op. cit.

³⁰ W większości krajów z dobrze zorganizowanym szkolnictwem zawodowym państwo silnie wspiera firmy uczestniczące w kształceniu zawodowym. Por. E. Drogosz-Zabłocka, J. Stasiowski, op. cit.

³¹ A. Szczucka, M. Jelonek, op. cit.

Odnosząc się do ogółu uczniów szkół ponadgimnazjalnych, nie tylko szkół zawodowych, widać, że generalnie wysoko oceniają oni swoje kompetencje, także te, co do których sądzą, że muszą je uzupełniać poza szkołą, np. językowe. Ale pomimo ogólnie panującego zadowolenia z własnych kompetencji nisko wypada samoocena kompetencji w zakresie obsługi, monitorowania i naprawy urządzeń i wykonywania obliczeń, co z kolei przekłada się na niechęć do ewentualnego podejmowania pracy tego wymagającej. Paradoksalnie, ocena kompetencji w zakresie obsługi, monitorowania i naprawy urządzeń jest niewysoka nie tylko wśród licealistów, ale i uczniów zasadniczych szkół zawodowych i techników. A niska ocena kompetencji w zakresie wyszukiwania i analizy informacji idzie w parze z przekonaniem o wysokich kompetencjach informatycznych.

W największym stopniu uczniowie widzą potrzebę uzupełnienia swoich umiejętności w zakresie nauki języków obcych. Tę ocenę – że szkoła nie wystarcza, by opanować umiejętność posługiwania się językiem obcym – dzielą w większości rodzice i – paradoksalnie – często też nauczyciele. To koresponduje z tym, że uczniowie masowo biorą udział w kursach językowych. Tym częściej, im zamieszkują w większym ośrodku, co prawdopodobnie wiąże się z trzema przyczynami: średnio większą zamożnością ich gospodarstw domowych (zajęcia te są na ogół płatne), wyższym poziomem wykształcenia rodziców (co wiąże się z wyższymi aspiracjami edukacyjnymi) i z większą dostępnością rozmaitych komercyjnych usług edukacyjnych, w tym językowych. Uczniowie liceów ogólnokształcących zdecydowanie górowali nad pozostałymi w częstotliwości pozaszkolnego kształcenia językowego – odnosi się to do prawie co drugiego ucznia, podczas gdy dodatkowo kształcił się w tym zakresie tylko co szósty uczeń zasadniczej szkoły zawodowej.

Z dodatkowych zajęć korzystali uczniowie również w zakresie pozostałych tzw. przedmiotów szkolnych, szczególnie w ostatnich klasach liceów ogólnokształcących i techników, co prawdopodobnie ma związek z przygotowaniem do matury. Część tych dodatkowych zajęć odbywa się jednak w szkołach, ale część poza nimi (w tym korepetycje).

Dostęp do kształcenia ponadgimnazjalnego to nie tylko liczba miejsc kształcenia odpowiadająca populacji w odpowiednim wieku, ale również warunki pozwalające podjąć kształcenie. Wśród czynników w praktyce ograniczających dostęp do wybranych szkół na pierwszy plan wysuwa się odległość szkoły i miejsc praktycznej nauki zawodu od miejsca zamieszkania. O ile szkoły ogólnokształcące znajdują dość blisko miejsc zamieszkania, o tyle szkoły kształcące w konkretnych, wybranych przez młodzież zawodach mogą mieścić się dużo dalej, co powoduje, że liczni uczniowie uczą się nie tych zawodów, które ich najbardziej pociągają, wydają się przydatne, ale tych, w których nauka jest możliwa w niedużej odległości³². Wynika to w dużej mierze z bardzo niewielkiej bazy burs i internatów zapewniających opiekę podczas kształcenia poza stałym miejscem zamieszkania oraz z wysokich kosztów dojazdów i jeszcze wyższych kosztów utrzymania poza gospodarstwem domowym. Czasem po prostu nie ma dogodnych dojazdów środkami komunikacji publicznej³³. Występuje zatem swoisty efekt „przypisania” ucznia do szkół ponadgimnazjalnych mieszczących się w nieodległych miejscach,

³² Dla części gospodarstw domowych utrzymanie dziecka poza miejscem stałego zamieszkania rodziny, ze względu na zbyt wysokie koszty, nie wchodzi w rachubę. Mediana wydatków na bursę/internat w 2015 r. to 2800 zł. Por. Kopańska, U. Sztanderska (red.), *Badanie ekonomicznych uwarunkowań celów i kierunków alokacji nakładów na edukację, realizowanych przez podmioty publiczne i prywatne w Polsce. Raport końcowy*, IBE, Warszawa 2015.

³³ Dojazdy zapewniane przez JST (w gminach) obejmują tylko uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. Trudno też sobie wyobrazić opłacalność organizacji zbiorowych dojazdów do szkół ponadgimnazjalnych, może poza sytuacją, kiedy większość tych szkół z terenu powiatu mieści się w jednym mieście.

co upośledza najbardziej młodzież wiejską i tę z małych miast, w których, jeśli nawet szkoły zawodowe funkcjonują, to w ograniczonej liczbie i oferują ograniczony wybór kształcenia zawodowego³⁴.

Warto też zauważyć, że nakłady prywatne na kształcenie młodzieży są dodatnio skorelowane z kapitałem ludzkim (wykształceniem) i dochodami rodziców. Zarazem relatywnie bogate gminy i powiaty zamieszkiwane przez bogatszą ludność łożą więcej na szkolnictwo, co powoduje, że rozpiętość nakładów pochodzących ze środków prywatnych i publicznych na kształcenie ponadgimnazjalne w przeliczeniu na jednego ucznia jest większa, niż by na to wskazywały same różnice wydatków samorządów³⁵.

Osobnym problemem jest to, że nie wszyscy absolwenci liceów ogólnokształcących udają się na studia – wtedy właściwym dla nich wyjściem jest zdobycie kompetencji zawodowych w szkole policealnej albo na odpowiednich kursach lub szkoleniach, ewentualnie w trakcie pracy, ale ta ostatnia ścieżka stawia ich w relatywnie słabej pozycji na rynku pracy, ponieważ chęć kształcenia osób nieprzygotowanych zawodowo przejawia bardzo niewielu pracodawców. Podjęcie kształcenia zawodowego przez absolwentów liceów jest utrudnione ze względu na koszty – większość szkół policealnych nie należy do sektora publicznego³⁶ i nauka w nich jest płatna. Wprawdzie sektor tych szkół jest wysoce elastyczny, szybko dostosowujący się do popytu na usługi edukacyjne, lecz nie mieści się w obszarze usług publicznych, które, zwłaszcza na terenie słabszych ekonomicznie JST, są w zaniku, co wiąże się też z tym, że nie są one objęte dofinansowaniem (oświatową częścią subwencji ogólnej), wymagałyby zatem łożenia na nie ze środków własnych samorządów powiatowych, te zaś – ogólnie biorąc – nie należą do zamożnych.

Propozycje rekomendacji

Przedstawiona powyżej diagnoza jest uzasadnieniem dla rekomendacji, które można adresować do powiatów i miast na prawach powiatów, czyli jednostek samorządu prowadzących edukację ponadgimnazjalną i policealną.

Zależność zatrudnienia od wykształcenia powinna powodować zainteresowanie samorządów powiatowych i miast na prawach powiatów wpływaniem na edukację ponadgimnazjalną i policealną na własnym terenie, ze wskazaniem na osiąganie jak najwyższego poziomu wykształcenia młodzieży opuszczającej szkoły i zakończenia tej nauki (w przypadku osób niepodejmujących studiów) zdobyciem kompetencji zawodowych.

Przede wszystkim szkoła ponadgimnazjalna powinna być dostępna dla wszystkich, a obowiązek nauki do 18. roku życia egzekwowany. Zasadnicze znaczenie ma kontrola nad realizacją obowiązku nauki i zapewnienie podjęcia jej przez wszystkich opuszczających gimnazja oraz nad niewypadaniem z kształcenia uczniów szkół ponadgimnazjalnych przed ich formalnym zakończeniem (wskaźnik młodych osób w wieku 18-24 lata z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym, nie kontynuujących nauki wynosił w Polsce 3,2%, a udział osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym w grupie wieku 20-24 wyniósł 9,1%)³⁷.

³⁴ Z tego wynika, że nie jest to problem dużych aglomeracji i powiatów z nimi sąsiadujących, zwykle dobrze ze sobą skomunikowanych.

³⁵ Kopańska, U. Sztanderska, op. cit.

³⁶ JST prowadzą 447 szkół policealnych, należących do rządu jest 25, do stowarzyszeń 185, wyznaniowych 1, a prowadzonych przez inne podmioty prawne 1687 (*Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*, GUS, Warszawa 2016).

³⁷ Por. *Sytuacja osób młodych w wybranych obszarach życia społeczno-gospodarczego w krajach Unii Europejskiej*, GUS, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5664/35/1/1/sytuacja_osob_mlodych_w_wybranych_obszarach_zycia_spol.-gosp._w_krajach_unii_europejskiej_1.pdf

Osób zaliczanych do NEET³⁸, czyli jednocześnie niepracujących i nieuczących się, w wieku 15-24 lata, było w 2014 r. średnio więcej niż w UE, bo 15,5% (UE 14,8%). Przy czym udział tej grupy jest zdecydowanie wyższy na terenie województw podkarpackiego, lubuskiego, warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego³⁹. Zasadniczym celem polityki edukacyjnej powinno więc być takie kwalifikacyjne przygotowanie młodych osób, aby podjęcie pracy w ich przypadku mogło być realne i nieodległe w czasie. Osobom w takiej sytuacji (niekształcącym się i nieposiadającym pracy) można udzielać zintegrowanej pomocy: począwszy od doradztwa, poprzez kształcenie, aż do pomocy w uzyskaniu pracy. W tym celu wskazana jest pogłębiona współpraca doradców zawodowych (zlokalizowanych w szkołach, PUP, Centrach Informacji i Planowania Kariery Zawodowej działających przy WUP, zorganizowanych przez JST w inny sposób) z instytucjami edukacyjnymi (szkołami zawodowymi, CKP, innymi podmiotami kształcenia zawodowego z terenu działania JST) i z pracującymi w PUP pośrednikami pracy oraz organizatorami aktywnych polityk rynku pracy, podnoszących takie kompetencje, jak np. staże, prace interwencyjne. Współpraca ta by mogła odnosić się do każdej zgłaszającej się osoby.

W tym zakresie dużą rolę powinna również odgrywać współpraca pomiędzy systemem edukacji a systemem pomocy społecznej – bowiem znaczną rolę w zjawisku NEET odgrywają warunki socjalne rodziny (w tym niskie dochody, brak pracy rodziców, ich niskie kompetencje społeczne) i własne (w tym niepełnosprawność i imigranckie pochodzenie)⁴⁰. Celowe mogłoby być na terenie powiatów współdziałanie – co wynika z umocowania systemu pomocy społecznej – samorządu powiatowego i samorządów gmin.

Zasadniczym problemem w zakresie kształcenia ponadgimnazjalnego, który powinno się rozwiązać, jest jego dopasowanie do potrzeb wynikających z lokalnego rynku pracy, zarówno co do struktury, jak i konkretnych cech programowych (zwłaszcza w zakresie kształcenia praktycznego), pozwalających po zakończeniu nauki podjąć pracę wykorzystującą kompetencje wyniesione ze szkoły⁴¹.

Dostosowanie strukturalne wymaga wiedzy o zawodowej strukturze pracujących na terenie powiatu lub miasta na prawach powiatu. Nie da się jej uzyskać z dostępnych źródeł informacji. Nie wydaje się też, żeby to było zadanie dla powiatowych JST, w tym dla PUP. Obecnie obowiązek analiz rynku pracy ciąży na WUP, ale nie wszystkie równie dobrze dają sobie radę z jego wypełnianiem. Badania polegające na zbieraniu podstawowych informacji o popycie na pracę były podejmowane przez wiele WUP, ale ich zasadniczą wadą pozostaje incydentalność, stosunkowo słabe powiązanie przestrzenne, a ponadto oderwanie od faktycznego stanu zatrudnienia. Wydaje się, że znacznie lepsze rezultaty może przynieść systematyczny (np. prowadzony co dwa lata) monitoring zatrudnienia w przekroju zawodów wzbogacony informacjami dostępnymi w PUP i przewidywaniami dotyczącymi podaży absolwentów. Istotną dodaną wartością takiego monitoringu (przydatnego w ukierunkowywaniu

³⁸ NEET (ang. *Not in Education, Employment, or Training*), tj. nieuczący się, niepracujący i nierozwijający kompetencji, stosowany w odniesieniu do młodych ludzi w wieku od 18 do 24 lat (głównie w analizach rynku pracy i zjawiskach społecznych).

³⁹ Długa przerwa edukacyjna i zawodowa skutkuje nasileniem trudności w podjęciu aktywności w dłuższej perspektywie (osoby rozpoczynające start zawodowy od bezrobocia cechują się większym niż przeciętne prawdopodobieństwem trafiać na bezrobocie również w przyszłych okresach życia).

⁴⁰ *Przewodnik po badaniach Mazowieckiego Obserwatorium Rynku Pracy*, WUP, Warszawa 2015.

⁴¹ Analiza dokumentów – strategii JST, powiatów i miast na prawach powiatów, odnoszących się do kształcenia ponadgimnazjalnego wskazywała, że najpowszechniej (w 27 przypadkach na 32) jest stawiane zadanie dostosowania szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy. Rzadko jednak był ten cel poprzedzony analizą (tylko trzy przypadki) koniecznych zmian, a i te analizy opierały się tylko na danych o rejestrowanym bezrobociu. Por. D. Toft, *Analiza Powiatowych Strategii Oświatowych*, ORE, Warszawa 2011.

wyborów edukacyjnych i ich dostosowywaniu się do lokalnych rynków pracy) mógłby być komponent dotyczący wynagrodzeń (nie tylko jak się kształtuje zatrudnienie według zawodów, ale również jak się kształtują wynagrodzenia). Analizy tego rodzaju powinny być udostępniane powiatowym samorządom i samorządom miast na prawach powiatów. Równie systematycznie w JST powinno się dokonywać konfrontacji między istniejącą zawodową strukturą kształcenia a strukturą zatrudnienia cechująca lokalny rynek pracy i na tej podstawie podejmować decyzje o kierunkach kształcenia w szkołach prowadzonych przez JST. Natomiast doradcy zawodowi (bez względu na to, gdzie i komu świadczą swoje usługi doradcze: w szkołach, w placówkach pozaszkolnych, w PUP) powinni być instruowani, jak z tych danych korzystać i jak je uwzględniać w praktyce doradczej (skierowanej nie tylko do młodzieży).

Obecnie doradztwo zawodowe pełni w decyzjach uczniowskich niedostateczną rolę. Wydaje się, że powinno być bardziej powszechne wśród gimnazjalistów, ale wymaga to podjęcia współpracy między samorządami gminnymi i powiatowymi. O perspektywach pracy zawodowej w konsekwencji wyboru określonej ścieżki edukacyjnej powinni być informowani zarówno uczniowie gimnazjów, jak i ich rodzice.

Krokiem w kierunku poprawy dopasowań zawodowych może być prowadzenie kształcenia zawodowego ze względu na lokalne rynki pracy, ale w skali większej niż powiat. Rekomendować można zawieranie porozumień między JST kilku powiatów w celu wspólnego dopasowania kierunków kształcenia do popytu na określoną pracę. Mogłoby to także korzystnie wpłynąć na zmniejszenie negatywnych efektów prowadzenia klas wielozawodowych. Warunkiem jednak jest rozwinięcie sieci internatów – to wymaga poniesienia stosownych nakładów. Stosunkowo najkorzystniej byłoby koordynować prowadzenie szkół zawodowych w skali województwa (może nie tak rozległego jak mazowieckie), co pozwoliłoby skutecznie dopasować kształcenie zawodowe do większego rynku pracy⁴².

Osobnym problemem jest zapewnienie wysokiej jakości zajęć praktycznych. Rozwiązaniem tego problemu byłaby przede wszystkim szersza współpraca z pracodawcami, co pozwoliłoby przenieść większą liczbę zajęć do przedsiębiorstw lub instytucji prowadzących określoną działalność. W obecnych warunkach duże znaczenie mają kompetencje koordynatora praktyk ze strony szkoły – musi się on cechować rozległymi kompetencjami zawodowymi i społecznymi, ponieważ od nich zależy pozyskiwanie pracodawców jako organizatorów zajęć praktycznych dla uczniów. Rekomendować można również pozyskiwanie do tej roli osób w nieodległym czasie pracujących w „realnej” gospodarce, a więc dysponujących wiedzą i doświadczeniem w nauczanym zawodzie i dysponujących kontaktami wśród pracodawców. Uzyskanie takiego efektu wymaga nakładów w postaci dodatków pozwalających kształtować wynagrodzenie nauczycieli zawodu koordynujących praktyki zawodowe uczniów na poziomie co najmniej porównywalnym z osobami uprawiającymi czynnie nauczaną zawód. Inne rekomendacje z tego zakresu to: ustalanie programu praktyk w porozumieniu z pracodawcami (przy ich czynnym udziale), monitorowanie programu w zależności od specyfiki realizowanych zadań produkcyjnych lub usługowych oraz stosowanej technologii, wymaganie od koordynatora praktyk dostosowania ich czasu i terminarza do potrzeb pracodawców. Warto także stworzyć system zachęt dla pracodawców do prowadzenia praktycznej nauki zawodu – także w postaci niematerialnej⁴³.

⁴² W strategiach powiatowych odwołania do strategii wojewódzkich pozostawały w mniejszości (13 przypadków na 32). Tamże.

⁴³ Wśród postulatów pracodawców dotyczących praktyk pojawiało się także to, by mogli oni uczestniczyć w wyborze uczniów-praktykantów. Por. T. Mering (red.), *Podstawy do strategii rozwoju województwa mazowieckiego w obszarze szkolnictwa zawodowego i kształcenia ustawicznego*, WUP, Warszawa 2012.

Jednak postulując prowadzenie praktycznej nauki zawodu u pracodawców nie można pominąć problemu niestnienia na terenie części JST większych przedsiębiorstw, mogących jednocześnie przyjąć na praktyki zawodowe większą liczbę uczniów, jak również tego, że w niektórych przypadkach działające firmy mogą wyposażeniem i technologią znacznie odstawać od technologii dominujących w branży. Rekomendacją na taką sytuację byłyby starania o uzupełnienie praktyk odbywających się na terenie JST praktykami wyjazdowymi, w tym również zagranicznymi (jest to obecnie możliwe, choć odbywa się w małym zakresie w porównaniu do skali kształcenia zawodowego). W takich przypadkach zapoznanie się z praktyką zawodu mogłoby w większej części odbywać się w CKP. Jednak żadne CKP nie zapewni miejsc praktycznej nauki zawodu dla opanowania wszystkich kompetencji w wielu zawodach. Dlatego inwestowanie w rozwój CKP powinno wynikać z braku możliwości prowadzenia praktyk u pracodawców.

Podnoszenie jakości kształcenia zawodowego generalnie wymaga bardziej elastycznie reagujących szkół zawodowych (pewnego rodzaju przykładem może być funkcjonowanie niepublicznych szkół policealnych), które np. pod wpływem współpracy z pracodawcami mogłyby zmieniać przynajmniej częściowo program kształcenia zawodowego. I to nie tylko praktyk, ale i teoretycznych podstaw, gdyż te powinny służyć praktykowaniu zawodu.

Wziąwszy pod uwagę, że większość młodych osób uczących się w szkołach ponadgimnazjalnych wyrażała chęć dalszej nauki po ukończeniu swoich szkół, można na terenie działania JST stwarzać warunki do realizacji tego zamiaru, a więc zapewniać odpowiednią podaż kształcenia uzupełniającego dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych oraz liceów ogólnokształcących (miejsc w szkołach policealnych). Zarazem JST powinny zadbać, by w CKP i w innych podmiotach kształcenia zawodowego działających na terenie powiatu/miasta na prawach powiatu była odpowiednio bogata oferta kursów/szkoleń, w tym szczególnie tych, których ukończenie umożliwia uzyskanie certyfikatów warunkujących dopuszczenie do wykonywania konkretnych czynności zawodowych. Za szczególnie warte rozważenia można uznać wprowadzenie do szkół zawodowych (np. w ramach zajęć dodatkowych) kształcenia, które prowadziłyby do uzyskania certyfikatów pozwalających absolwentom na „pełne” wykonywanie zawodu. W takim przypadku niekonieczne byłoby uzupełnianie kształcenia dopiero po zakończeniu szkół zawodowych w celu uzyskania wymaganych przez pracodawców certyfikatów.

Wysoka jakość kształcenia wymaga, by zajęcia odbywane w szkołach doprowadzały do powstania uczniowskich kompetencji, wystarczających do uzyskania świadectw kwalifikacyjnych, jak i takich, które mogłyby pozwolić podjąć (i skutecznie wykonywać) pracę zawodową. Rozpoznane doksztalcenie się uczniów szkół ponadgimnazjalnych w toku kursów przedmiotowych realizowanych poza szkołą i korepetycji może być zastąpione zajęciami wyrównawczymi i zajęciami dodatkowymi (wykraczającymi poza program, rozszerzającymi go) prowadzonymi w szkołach. Tę potrzebę widać zwłaszcza w końcowym etapie kształcenia (ostatni rok nauki). Decyzje o ilości takich zajęć znajdują się w ręku JST, gdyż wiążą się one z finansowaniem dodatkowych godzin (a czasem i zatrudnienia) w szkołach. Rodzaj zajęć, dopasowanie ich do potrzeb uczącej się młodzieży – to decyzja kierownictwa szkół, która powinna zapadać przy wydatnym udziale uczniów i rodziców, co pozwoliłoby lepiej dostosować ją do potrzeb młodzieży. W zakresie zajęć dodatkowych z przedmiotów zawodowych wiodącą rolę w doborze zajęć, ich treści i sposobu realizacji powinni odgrywać pracodawcy zatrudniający pracowników o profilu zawodowym zgodnym z profilem kształcenia w szkole. Jest to łatwiejsze na terenie takich powiatów/miast na prawach powiatu, gdzie działają większe firmy – ale także tam, gdzie ich brakuje, istnieje szansa pozyskania pracodawców wskazujących, co powinno być przedmiotem zajęć.

Osobnym problemem jest zbyt niski poziom znajomości języków obcych, wynoszony ze szkół. Dla jego rozwiązania można podjąć szereg działań motywujących nauczycieli do osiągania wysokich wyników kształcenia (dodatki do wynagrodzeń warunkowane np. zdawaniem przez młodzież egzaminów potwierdzających kompetencje językowe), jak też – co również jest warunkowane ponoszeniem kosztów – rozszerzenie nauczania języków przez zwiększenie liczby godzin zajęć, lub – jeśli jest taka potrzeba – zmniejszenie grup uczących się języka (np. przez podział klas na mniejsze grupy).

Warunki sprzyjające poprawie świadczenia usług

Poprawa świadczenia usług w zakresie szkolnictwa ponadgimnazjalnego nie wydaje się możliwa bez zmian, które nie są zależne od samorządów powiatowych i miast na prawach powiatu, odpowiadających za tę część edukacji. Zmiany te mają dwójaki charakter: część jest związana z finansowaniem tego szkolnictwa, część zaś wymaga zmian kształtujących system kształcenia.

Doceniając wagę liceów ogólnokształcących w kształtowaniu kompetencji do zdobywania dalszej wiedzy i umiejętności w szkołach wyższych, nie sposób zapomnieć jednak o potrzebnych zmianach w ich funkcjonowaniu z perspektywy samorządów, ponieważ większość działań, które w tej sprawie można podjąć, nie leży w ich kompetencjach (co nie wyklucza monitorowania efektów pracy tych szkół czy starań samorządów o kompetentne kierownictwo szkół, o ich infrastrukturę i wyposażenie, o zabezpieczenie dodatkowych zajęć rozwijających szczególnie pożądane kompetencje itp.). W przypadku szkolnictwa zawodowego większe znaczenie ma zwiększenie zakresu działań samorządów, więcej też zależy od czynników zewnętrznych.

Wszystkie zabiegi samorządów dotyczące działalności edukacyjnej napotykają barierę finansową – środki pochodzące z subwencji oświatowej i dochody własne, wspomagane okresowo środkami europejskimi, wyznaczają granice inwestowania w rozwój tych usług. Zwłaszcza, jeśli są to samorzady powiatowe, gdzie baza dochodów własnych jest bardzo szczupła w porównaniu z gminami. Głównym (a zwykle jedynym) źródłem finansowania zadań edukacyjnych jest w tym przypadku subwencja oświatowa. Organy prowadzące szkoły podstawowe i gimnazja, czyli przede wszystkim samorzady gminne, dysponują większymi środkami (na podstawie dochodów własnych) i w konsekwencji – w Polsce, w przeciwieństwie do innych krajów OECD – nakłady publiczne na edukację maleją wraz z przechodzeniem na wyższy jej poziom. Zatem wzrost nakładów skierowanych do szkolnictwa ponadgimnazjalnego stanowi warunek poprawy warunków jego działania. Szczególnie jednak jest to warunek poprawy funkcjonowania szkolnictwa zawodowego, do którego adresuje się stosunkowo niewiele więcej środków niż do szkolnictwa ogólnokształcącego, a koszty jego prowadzenia są zdecydowanie wyższe.

Celowe zwiększenie finansowania szkolnictwa zawodowego musi wiązać się ze zróżnicowaniem subwencji ze względu na grupy zawodów, co pozwoli przybliżyć zasady subwencjonowania JST do realnych kosztów kształcenia w zależności od specyfiki grup zawodów, wymagających innych zajęć, wyposażenia pracowni, kosztownych materiałów⁴⁴ itp. Nie likwiduje tego problemu postulowane przesuwanie kształcenia praktycznego do pracodawców, wiele z wyżej zapisanych rekomendacji kierowanych

⁴⁴ Z badania BECKER wynikało m.in. to, że nawet dobrze wyposażone szkoły (często dzięki programom unijnym) mają problem z prowadzeniem zajęć praktycznych ze względu na wysoki koszt materiałów eksploatacyjnych, zatem uczniowie w wielu przypadkach są obserwatorami wykonywania zadań przez innych uczniów, gdyż dla wszystkich nie starcza materiałów.

w tym zakresie do samorządów może być pełniej realizowanych wówczas, kiedy będą na to środki (np. pozyskiwanie wartościowych nauczycieli zawodu, koordynatorów praktyk zawodowych, wynagradzanie opiekunów ze strony pracodawców itp.).

Istnieje też pogląd, że zasadnicza zmiana w szkolnictwie zawodowym byłaby możliwa tylko wówczas, kiedy rola pracodawców nie byłaby ograniczona do „dawcy praktyk”. Lokalni pracodawcy (zwłaszcza wiodący technologicznie) powinni występować też w roli podmiotu mającego podstawowy wpływ na nauczanie zawodowe, zatem program kształcenia zawodowego powinien być ustalany w sposób zdecentralizowany i elastyczny. To wymaga systemowej zmiany w podejściu do wyznaczania programu kształcenia zawodowego.

Idąc dalej, postuluje się stosowanie metod zarządzania szkołą i metod zarządzania rozwojem uczniów, wzorowanych na najlepszych praktykach przedsiębiorstw (np.: wykorzystanie stosowanych w zarządzaniu zasobami ludzkimi narzędzi do oceny kompetencji uczniów, tworzenie planów rozwoju kariery). Jest to podejście, które jako podstawowe nie ma szans zaistnieć w obecnym systemie. Tak radykalna zmiana musiałaby być wspomagana systemem motywacyjnym zależnym od osiągnięć uczniów na rynku pracy, co z kolei wymaga monitoringu losów zawodowych absolwentów w dłuższej perspektywie.

Warunkiem poprawnego motywowania szkół zawodowych do ukierunkowania na sukces na rynku pracy mogłoby być stworzenie systemu monitorowania losów zawodowych absolwentów, co w fazie początkowej robi się już w szkolnictwie wyższym⁴⁵. Istnieje odpowiednia metoda badawcza, możliwa jest też do uzyskania baza danych. Objęcie badaniami absolwentów szkół ponadgimnazjalnych wymaga wprawdzie czasu i nakładów, ale jest możliwe. W konsekwencji możliwe mogłoby być proefektywnościowe finansowanie placówek kształcenia zawodowego i organów je prowadzących (w tym JST).

Istotnym walorem takiego monitoringu byłoby wzbogacanie wiedzy o możliwościach zatrudnienia w przekroju zawodów, co stwarzałoby szanse lepszego dopasowania kształcenia do potrzeb rynku pracy. Wiedza o zmianach na rynku pracy – też w skali co najmniej regionalnej, a nawet lokalnej – pozwalałaby podejmować trafniejsze decyzje strukturalne, pod warunkiem sprzężenia między monitoringiem a finansowaniem edukacji zawodowej.

Istotnym uwarunkowaniem pozytywnych zmian w szkolnictwie zawodowym jest też prowadzenie kształcenia na skalę większą niż wynika to z powiatowego/miejskiego rynku pracy. To z kolei jest uwarunkowane rozwinięciem systemu opieki nad uczniami zamiescowymi i zapewnienia im tymczasowego miejsca zamieszkania (na czas nauki), jak i systemu wspierania rodzin z powodu wzrostu kosztów utrzymania.

Ważnym warunkiem skutecznej edukacji zawodowej i objęcia nią wszystkich trafiających na lokalny rynek pracy jest też zdecydowanie, czy absolwenci liceów ogólnokształcących, którzy nie trafili na studia (czyli osoby bez zawodu), mają prawo do bezpłatnej edukacji zawodowej. Pozytywna odpowiedź na to pytanie wymaga skierowania środków samorządów na kształcenie policealne (lub inne alternatywne kształcenie), co obecnie nie jest wymagane, a także uwzględnienia tego kształcenia w subwencji oświatowej.

⁴⁵ System monitoringu losów zawodowych absolwentów szkół wyższych, który pierwsze wyniki opublikował w ostatnim roku akademickim. Por. <http://absolwenci.nauka.gov.pl/>

Bibliografia

Badanie losów absolwentów na potrzeby Projektu Szkolnictwo zawodowe. Kondycja – Potencjał – Potrzeby II. Raport końcowy, Warszawa 2013, http://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/losy%20absolwentow_raport_final.pdf

Boeri T., Scarpetta S., *Regional mismatch and the transition to a market economy*, „Labour Economics”, Vol. 3, Issue 3, 1996

Drogosz-Zabłocka E., Stasiowski J., *Praktyczna nauka zawodu pracowników młodocianych z perspektywy pracodawców. Koszty, korzyści i ryzyka*, „Edukacja” 2016

Górnjak J. (red.), *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań*, PARP, Warszawa – Kraków 2015

GUS, *Sytuacja osób młodych w wybranych obszarach życia społeczno-gospodarczego w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2016

Kopańska, U. Sztanderska (red.), *Badanie ekonomicznych uwarunkowań celów i kierunków alokacji nakładów na edukację, realizowanych przez podmioty publiczne i prywatne w Polsce. Raport końcowy*, IBE, Warszawa 2015.

Lis M., Miazga A., *Czas na jakość w szkolnictwie zawodowym*, „IBS Policy Paper” 03/2014.

Mering T. (red.), *Podstawy do strategii rozwoju województwa mazowieckiego w obszarze szkolnictwa zawodowego i kształcenia ustawicznego*, WUP w Warszawie, Warszawa 2012

MPiPS, *Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji programu „Pierwsza praca”*, Warszawa 2008.

Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016, GUS, Warszawa 2016

Przewodnik po badaniach Mazowieckiego Obserwatorium Rynku Pracy, WUP, Warszawa 2015

Rostkowska I., Zawadzki P. W. , *Pogłębiony raport z Forum KUSZ – szkolnictwo zawodowe*, MORP, Warszawa 2011

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016, Dz.U. 2015, poz. 2294

Sochańska-Kawiecka M., *Badania w ramach Modułu Badanie losu absolwentów na potrzeby Projektu Szkolnictwo zawodowe. Kondycja – Potencjał – Potrzeby. Raport końcowy*, MORP – PARP, Warszawa 2013

Sytuacja osób młodych w wybranych obszarach życia społeczno-gospodarczego w krajach Unii Europejskiej, GUS, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5664/35/1/1/sytuacja_osob_mlodych_w_wybranych_obszarach_zycia_spol.-gosp._w_krajach_unii_europejskiej_1.pdf

Szczucka A., Jelonek M., *Kogo kształcą polskie szkoły?*, PARP, Warszawa 2011

Szczucka A., Turek K., Worek B., *Rozwijanie kompetencji przez dorosłych Polaków*, (w:) *Edukacja a rynek pracy*, tom V, PARP, Warszawa 2014

Sztanderska U. (red.), *Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców. Raport końcowy*, PKPP Lewiatan – PARP, Warszawa 2010

Toft D., *Analiza Powiatowych Strategii Oświatowych*, ORE, Warszawa 2011

Wolbers M.H.J., *Job Mismatches and their Labour Market Effects among School Leavers in Europe*, „European Sociological Review”, Vol. 19, Issue 3, 2002

WUP Warszawa, *Przewodnik po badaniach Mazowieckiego Obserwatorium Rynku Pracy*, Warszawa 2015



Marcin Poprawski – doktor, pracuje w Instytucie Kulturoznawstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, jest prodziekanem Wydziału Nauk Społecznych UAM, wykładowcą Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, koordynatorem projektów w Regionalnym Obserwatorium Kultury UAM. Zajmuje się badaniami w obszarach polityki kulturalnej, zarządzania w organizacjach kulturalnych, przedsiębiorczości kulturalnej, miejskiej kulturalnej sfery publicznej. Od 2013 roku jest wiceprezesem europejskiej sieci ENCATC.

Marcin Poprawski

Kultura i aktywności spędzania czasu wolnego w politykach samorządów terytorialnych

1. Analiza warunków dla rozwoju jakości usług publicznych w obszarze kultury – REKONESANS¹

Przedstawiane opracowanie przyjmuje za cel wskazanie barier, szans rozwojowych i dobrych praktyk w zakresie usług publicznych realizowanych w polskim samorządzie terytorialnym, w obszarze szeroko pojętej kultury oraz ofert rekreacyjnego spędzania czasu wolnego.

Wprowadzeniem do ekspertyzy będzie rozeznanie warunków – szerszego tła, w jakim świadczą dziś swoje usługi samorządowe instytucje kulturalne bezpośrednio podległe i utrzymywane przez jednostki samorządu terytorialnego. **Uświadomienie i rozeznanie warunków rynku ofert kulturalnych, w ramach których funkcjonować muszą samorządy, jest jednym z warunków rozmowy o wzroście lokalnego potencjału rozwojowego.**

Dla właściwego zrozumienia złożoności realiów kultury i jej znaczenia dla wspólnoty lokalnej, warto zrozumieć całkowicie nową sytuację, w jakiej odnajdujemy uczestnika kultury w dobie cyfrowej. **Stanowi to ogromne wyzwanie i zadanie dla lokalnych samorządów i ich instytucji. Są one zasadniczymi składnikami ekosystemu kultury, który podlega obecnie bardzo dynamicznej zmianie. Jednocześnie przedstawiciele polskich samorządów nie są świadomi powagi wyzwań, przed którymi stają w ostatnich latach ich instytucje – oferenci usług kulturalnych.** Fenomen ten w nowy sposób nazywa John Holden², który twierdzi, że kultura jest organizmem, a nie mechanizmem, jest bardziej ekosystemem niż sektorem, znacznie bardziej pogmatwana i dynamiczna niż linearne, logiczne procesy znane z nauk o ekonomii. Według tego autora, **najistotniejsze są właśnie lokalne ekologie kultury – miejsca trwałego ukorzenia aktywności kulturalnej w warunkach dla jej wzrostu lub uwiądnienia.** Ekologia kultury jest obszarem, na który bezustannie, pozytywnie i negatywnie, oddziałują liczne czynniki, charakterystyczne dla danego terytorium, zwłaszcza obszaru społeczności lokalnej³. **Ostatecznie, kultura nie jest sektorem, lecz ekosystemem, w skład którego wchodzi a) instytucje kultury, b) komercyjne organizacje kulturalne, c) osoby prywatne, nieafiliowane przy żadnej subsydiowanej publicznej instytucji lub firmie (zatem jednostki tworzące artefakty kulturalne w domowym zaciszu lub w organizacji społecznej poza domem, w ramach wolontariatu). Relacje zachodzące pomiędzy tymi podmiotami nie mają charakteru zaledwie ekonomicznego – jak chciałoby wielu polityków i ekonomistów, dlatego mogą być lepiej wyjaśnione za pomocą**

¹ Ekspertyza wykorzystuje wnioski z wcześniejszych publikacji oraz raportów badawczych realizowanych przez autora w obszarze polityk kulturalnych i badań organizacji sektora kultury w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem wiedzy pozyskanej podczas pracy eksperckiej ze społecznościami średnich i małych gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich, miejsc wizerunkowo, symbolicznie i gospodarczo zmarginalizowanych.

² J. Holden, *Ecology of culture*, AHRC, London 2015, źródło: <http://www.ahrc.ac.uk/documents/project-reports-and-reviews/the-ecology-of-culture/> (dostęp 25.10.16).

³ A. Świętochowska, D. Milder, M. Poprawski, *Sektor kreatywny w polskich miastach z perspektywy teorii wartości kultury Johna Holdena*, Kreatywne Podlasie, Warszawa 2014.

podejścia „ekologicznego”. W ujęciu Holdena ekologia kultury nazywa złożone współzależności, które kształtują potrzeby i procesy tworzenia sztuki oraz oferty w obszarze aktywności kulturalnej, zatem również usług oferowanych przez sektor publiczny.

Istnieje zatem istotny, wielokierunkowy związek między **kulturalną twórczością, która powstała w skromnych, amatorskich warunkach domowych**, następnie **tym, co na średnią i dużą skalę wytwarzane jest w subsydiowanych przez samorządy instytucjach** oraz w końcu **na skalę masową w podmiotach komercyjnych**, i *vice-versa*. Samorząd i instytucja, która będzie potrafiła prawidłowo odczytać tę współzależność oraz odpowiednio ją wykorzystać w swoim strategicznym działaniu, odnajdzie równowagę pomiędzy realizacją misji a dążeniem do zapewnienia sukcesu ekonomicznego, rozumianego także w kategoriach budowy marki i renomy organizacji, które popchną ją ku rozwojowi.

Wolny rynek usług w obszarze szeroko pojętej kultury podlega od kilkunastu lat zintensyfikowanym procesom kulturalnej globalizacji – szybkiej mobilności i konkurencji treści, tekstów i obiektów kultury udostępnianych do powszechnej i zindywidualizowanej interpretacji z dużym udziałem mediów cyfrowych. Jednocześnie, na naszych oczach **mija era pasywnych i ekskluzywnych instytucji kulturalnych. Fenomen elastycznej indywidualizacji oferty kulturalnej, albo personalizacji produktów kulturalnych, wystawia na próbę tradycyjnie pojęte aktywności samorządowych instytucji publicznych. Pole aktywności instytucji kultury, jak i niezależnych artystów, zajmowane jest przez coraz bardziej zróżnicowane i innowacyjne podmioty, stosujące coraz bardziej zaskakujące i skuteczne metody budowania relacji i lojalności klientów**⁴. Oferta usług spędzania czasu wolnego, z perspektywy odbiorców tej oferty, przestaje być domeną publicznych centrów kultury, teatrów, filharmonii, bibliotek i muzeów, ośrodków sportu i rekreacji.

Parki tematyczne i kursy dizajnu, pracownie edukacji artystycznej i klubksięgarnie, lokalne festiwale kulinarne, inicjatywy społeczne z zakresu dziedzictwa i pasji kolekcjonerskich wzmacniane przez cyfrowe media społecznościowe oraz inne bardzo różnorodne inicjatywy przedsiębiorcze w obszarze aktywności kulturalnych i rekreacyjnych dopasowywane są do zindywidualizowanych potrzeb wielotysięcznych grup niszowych, jak również komercyjnie zogniskowanych konsumentów. Inicjatorzy i menedżerowie tych aktywności z pogranicza biznesu i kultury artystycznej są strategicznie zogniskowani na włączenia czasu, uwagi, zaangażowania klientów w ich nowe usługi i kulturalne produkty, opakowane atrakcyjną narracją, pożytkują wiedzę o kulturze i estetycznych, tożsamościowych potrzebach swoich potencjalnych klientów. Publiczne instytucje kultury w Polsce bardzo wolno adaptują swoje działania w reakcji do zmian rynku konsumpcji dóbr kultury i nowych sposobów spędzania czasu wolnego. Kadry tych instytucji nadal nie rozpoznają rynku w takim kształcie jako ich naturalnego otoczenia zawodowego. Z dużym dystansem i wątpliwościami inicjują działania służące przygotowaniu instytucji i organizacji kulturalnych do przetrwania w zglobalizowanym sektorze kultury⁵.

Dzisiejszy krajowy rynek kulturalny charakteryzuje się m.in. dużą zmiennością otoczenia, warunków prosperowania podmiotów oraz ogromną konkurencyjnością. W dużej mierze to właśnie te czynniki sprawiają, że utrzymanie przez oferentów usług kulturalnych i rekreacyjnych długotrwałego powodzenia jest coraz trudniejszym zadaniem. Dotychczasowa działalność konkurencyjna, oparta na czyn-

⁴ Bogactwo ofert w zakresie szeroko pojętej kreatywnej konsumpcji w skali ogólnoswiatowej ujmowane jest w refleksji i badaniach, w teorii i praktyce zarządzania w kulturze w ramy obszaru tzw. przemysłów kultury i sektorów kreatywnych (KEA, 2006; Bilton, 2007; Poetschacher, 2010).

⁵ M. Poprawski, *Cultural Education Organizations and Flexible Individualization of Taste*, „Journal of Organizational Change Management”, 2015, Vol. 28, Issue 2, s. 165-176, Emerald.

nikach takich, jak oferta artystyczna czy kreatywność, traci dziś na znaczeniu chociażby z uwagi na rynkową podatność na naśladownictwo. Naturalną konsekwencją postępującego procesu globalizacji oraz towarzyszącego mu rozwoju technologii komunikacyjnych jest wzrost poziomu konkurencji. Na znaczeniu zyskują potrzeby odbiorcy oraz dobre ich zbadanie i zrozumienie.

Na obraz rynku usług spędzania czasu wolnego w Polsce, jego problematykę oraz zachowania publiczności wpływają następujące zjawiska:

- globalizacja rynku oraz wzrost konkurencyjności;
- spadek poziomu uczestnictwa społeczeństwa w kulturze oferowanej przez publiczne „stare” instytucje;
- tzw. „festiwalizacja” oferty kulturalnej, kumulującej w sposób kompaktowy oferty i doznania odbiorcy, komercjalizowanie się życia kulturalnego (zarazem nie kwestionując szeregu bardzo pozytywnych efektów festiwali na miasto)⁶;
- mnogość kanałów komunikacji oraz braki kompetencyjne kadr publicznego sektora kultury w zakresie promocji wydarzeń kulturalnych;
- przeniesienie się konsumpcji kultury do Internetu, a komunikacji o wydarzeniach do mediów społecznościowych (ludzie wybierają wirtualne „za” czymś, wirtualne utożsamianie, zamiast realnego bycia razem, uczestnictwa w realnych wydarzeniach);
- zmiana modelu komunikowania się z publicznością, wzrost znaczenia dialogu, aktywnej partycypacji uczestnika wydarzeń kulturalnych;
- wzrost znaczenia pojęcia marki kulturalnej, „ogrzewanie” się zwłaszcza młodszych odbiorców w ciepłe najsilniejszych globalnych, komercyjnych kulturalnych marek ikonicznych (istotną rzeczą w uczestnictwie w znanym festiwalu jest zrobienie selfie i pochwalenie się znajomym w sieci – to buduje wizerunek osoby).

Najcenniejszą walutą współczesnego społeczeństwa jest czas, poświęcany przez klientów oferentom różnorodnych usług, a oferta instytucji publicznych – inaczej niż 20 czy też 30 lat temu – jest tylko jedną z bardzo wielu propozycji. Następujące na naszych oczach zmiany odzwierciedlane są zarówno w formach funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za życie kulturalne, jak i w zachowaniu jego uczestników. W obliczu wolnorynkowych uwarunkowań animatorzy kulturalni zmuszeni są konkurować dziś o uwagę odbiorcy nie tylko między sobą, ale także z biznesem, doskonale przygotowanym do promowania swoich produktów i nierzadko działającym w oparciu o społeczne modele konsumpcjonizmu. Powodem jest rosnące tempo życia i zmieniająca się hierarchia wartości współczesnego człowieka, zmuszające organizatorów wydarzeń kulturalnych do nieustannej walki o czas, którym dysponuje potencjalna publiczność.

Obserwowane zmiany i odpływ widowni wymuszają poniekąd na osobach zarządzających instytucjami publicznymi w domenie kultury stawianie publiczności w centrum swojej działalności. Od lat zagadnieniami rozwoju widowni (ang. *audience development*) zajmują się zarówno badacze, jak i organizatorzy życia kulturalnego w wielu miejscach na świecie⁷. Termin ten opisuje działalność, której

⁶ Więcej na ten pozytywnych i negatywnych aspektów oddziaływania festiwali na polskie miasta – w *Raporcie z badań realizowanych przez Związek Miast Polskich i Regionalne Obserwatorium Kultury UAM w latach 2014-2015*: <http://rok.amu.edu.pl/index.php/projekty-badawcze/raporty/> – raport pod redakcją autora opracowania.

⁷ <http://engageaudiences.eu/materials/audience-development-glossary/>; <http://engageaudiences.eu/materials/audience-development-bibliography/> (dostęp 25.10.2016)

celem jest odpowiadanie na potrzeby istniejącej i potencjalnej widowni oraz wspieranie organizacji zajmujących się sztuką i kulturą w rozwijaniu istniejących już relacji z publicznością. Praca z publicznością powinna odbywać się jednak na wielu poziomach i znacznie wykraczać poza działania związane z szeroko pojmowanym obszarem komunikacji i promocji. Koncepcja ta zakłada kompleksowe działania nastawione na budowanie i utrzymywanie relacji z publicznością, a także rozszerzanie jej o nowe grupy, w tym te społecznie wykluczone, co stanowi istotę misji lokalnych instytucji kulturalnych. Jednym z pionierów tej aktywności, ze znakomitymi zresztą wynikami, jest Bartosz Szydłowski i miejska instytucja kultury Teatr Łażnia Nowa w Krakowie – Nowej Hucie, działająca w miejscu dotkniętym stygmatyzacją po transformacji ustrojowej, a w ostatnich latach, w dużym stopniu dzięki tej instytucji kultury, odzyskującym swoje symboliczne, afirmatywne dla talentów i zaangażowania lokalnych mieszkańców, znaczenie.

Dziedziną, która pomaga zrozumieć i odpowiadać na wyzwania wynikające ze zmieniających się potrzeb w zakresie spędzania czasu wolnego, jest **polityka kulturalna**. **W jej ramach pozyskujemy wiedzę i wprowadzamy innowacje w sferze organizowania dostępu do kultury i wzmacniania jakości działań kulturalnych. W zakresie tej dziedziny mieści się również strategiczne planowanie warunków dla spędzania czasu wolnego na poziomie instytucji sektora publicznego.** Jest to szczególnie istotne w kontekście działalności samorządów i prowadzonych przez nie instytucji kultury. Od kilkunastu lat jesteśmy świadkami wzmożonej liczby projektów badawczych i publikacji dotyczących tego tematu. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w refleksji nad samorządową polityką kulturalną, kultura postrzegana jest jednak nie tylko jako system zasobów, regulacji, instytucji, mechanizmów dystrybucji środków finansowych, ale także – przede wszystkim – **jako rynek i poligon idei, stylów i zainteresowań, jako uprzywilejowana przestrzeń wyrażania lokalnej tożsamości, jako laboratorium zbiorowej wyobraźni**⁸.

2. Zdefiniowanie obszarów usług publicznych w dziedzinie kultury, obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego

Podstawowy zakres zobowiązań i kompetencji polskich samorządów w dziedzinie zapewniania dostępu do kultury reguluje Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 25 października 1991⁹, ostatnio nowelizowana w 2015 roku. Ponadto, bezpośrednio w analizowanym obszarze samorządy obowiązują również inne przepisy¹⁰. Pierwsza z wymienionych ustaw, w sposób dość ogólny i niespecjalnie pilnie nadążający za współczesnymi wzorami uczestnictwa w kulturze, wskazuje w logicznej sekwencji, że:

[...] Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury (art 2.), [...] Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których pro-

⁸ D. Klaic, *Mobility of Imagination*, Central European University Press, Budapeszt 2007.

⁹ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406, z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 162, poz. 1568, z późn. zm.), ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. nr 85, poz. 539, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 1997 r. nr 5, poz. 24, z późn. zm.).

wadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art 9.), [...] Podmioty tworzące instytucje kultury, o których mowa w art. 8 i 9, zwane są dalej organizatorami (art. 10.), [...] Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12).

Z badań prowadzonych w polskich samorządach¹¹, w których przyglądano się praktycznym wymiarom działalności kulturalnej (oraz inicjatywom instytucji samorządowych, które wykraczają poza laconiczność ustawy) wynika, że obecnie usługi publiczne jednostek samorządu terytorialnego w obszarze kultury, w tym aktywności spędzania czasu wolnego, należy postrzegać jednak szerzej – jako dostęp każdej mieszkanki i każdego mieszkańca gminy lub powiatu do oferty w zakresie, przede wszystkim:

- kultury artystycznej;
- edukacji kulturalnej, edukacji artystycznej i edukacji kreatywnej;
- niematerialnego i materialnego dziedzictwa kulturowego;
- książki;
- turystyki kulturowej;
- aktywności spędzania czasu wolnego;

jak również zapewnienie mieszkańcom gminy lub powiatu warunków dla

- rozwoju przedsiębiorczości kreatywnej;
- aktywności organizacji pozarządowych działających na rzecz i za sprawą mieszkańców;
- wyrażania tożsamości kulturowej, lokalnych narracji;
- międzypokoleniowej transmisji wartości wśród mieszkańców.

Ostatecznie, obszar kultury w kontekście dobra publicznego gminy i powiatu jest jednym z najważniejszych obszarów aktywności społecznej. Kultura w tym miejscu strategicznie oddziałuje na szczególną sferę myśli, emocji i działania mieszkańców, którą w skrócie wyrazić można przy pomocy takich pojęć, jak: tożsamość lokalna, ekspresja, twórczość, kreatywność, współodczuwanie, zaufanie, kompetencja estetyczna, pamięć i przekaz wartości, wolność osoby i jej aspiracji. Spędzanie czasu

¹¹ DNA Miasta. Miejskie polityki kulturalne, Raport z badań, Res Publica Nova, Warszawa 2013; Kompetencje lokalnych liderów edukacji kulturalnej, raport z ogólnopolskich badań pod redakcją autora opracowania, Poznań 2015, <http://rok.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2015/12/Raport-terytorialny-Kompetencje-lokalnych-lider%C3%B3w-w-edukacji-kulturalnej.pdf> (dostęp 25.10.16); B. Fatyga, W. Burszta (red.), *Kultura miejska w Polsce z perspektywy interdyscyplinarnych badań jakościowych*, Warszawa 2010; M. Poprawski, *Inter-generational transmission of values and cultural sustainability. Cultural activism of local, small town communities in Poland*, „Law, Social Justice and Global Development Journal” – University of Warwick, 2(1) (2015), http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2016-1/lgd_poprawski_2016.pdf (dostęp 25.10.16); M. Poprawski, *Kultura w Wielkopolsce w perspektywie badań jakościowych – potencjały i deficyty miast powiatowych*, „Człowiek i Społeczeństwo”, 2011, t. XXXII, s. 161-186; *Strategia sektorowa: kultura. Partnerstwo samorządów Południowej Wielkopolski na rzecz zwiększenia dostępności i jakości usług publicznych*, LGD Gościnnia Wielkopolska, Fundacja Partnerzy dla Samorządu, Poznań – Pępowo, 2014; M. Śliwa (red.), *Strategie dla kultury. Kultura dla rozwoju*, Małopolski Instytut Kultury, Kraków 2011; A. Świętochowska, D. Mider D., M. Poprawski, op. cit.; Ł. Krzyżowski, Z. Noworól, W. Kowalik, P. Knaś, *Sceny kulturowe a polityki kultury w Małopolsce. Raport z badań eksploracyjnych*, Kraków 2010; M. Poprawski, *Kapitał społeczny jako język obcy w polskim publicznym sektorze kultury*, (w:) *Kompetencje kadr kultury a zmiana społeczna. Badania eksploracyjne małych miast i obszarów wiejskich*, Małopolski Instytut Kultury, Kraków 2013, <http://badania-w-kulturze.mik.krakow.pl/2014/02/01/raport-badawczy-kompetencje-kadr-kultury-a-rozwoj-kapitalu-spoecznego/> (dostęp 25.10.2016).

wolnego, względnie rekreacja, nie jest tym samym sprawą błahą i bezmyślną. Szczególnie w kontekście samorządowej współodpowiedzialności za jakość życia mieszkańców gminy warto odwoływać się do arystotelesowskiego rozumienia greckiego słowa *schole* – które oznacza spędzanie czasu wolnego w poszukiwaniu piękna, dobra i prawdy, wartości wzmacniających jakość i sens życia. Zgodnie z praktyką rekomendowaną przez tę zasadę, wszyscy pracujemy po to, by dysponować czasem wolnym, bo tylko w czasie wolnym możemy prowadzić aktywność oderwaną od naszych egoistycznych skłonności – życie kontemplacyjne, które jest naszym spełnieniem¹².

Warto spróbować przyjrzeć się wielowymiarowemu charakterowi usługi kulturalnej jako niedającej się porównać z żadną inną usługą. Można zidentyfikować co najmniej 11 takich parametrów aktywności kulturalnej:

1. **Artystyczny i estetyczny (SZTUKA)** – jakość i różnorodność działań artystycznych, sztuka, ekspresja oraz jej skutek, oddziaływanie na wrażliwość, duchowość, emocje, postrzeganie świata przez odbiorcę, poczucie lepszej jakości życia, zadowolenie z mieszkania w miejscu tętniącym aktywnością kulturalną.
2. **Partycypacyjny (ZAANGAŻOWANIE)** – uczestnictwo, zwiększony dostęp do kultury, włączanie środowisk i osób, współdecydowanie o przyszłości kulturalnej sfery publicznej.
3. **Edukacyjny i kompetencyjny (PRZYGOTOWANIE)** – edukacja kulturalna, pozyskiwanie wiedzy i umiejętności obcowania z artefaktami kultury, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży oraz nabywanie, rozwój kompetencji kulturalnych w wyniku uczestniczenia w kulturze przez całe życie.
4. **Tożsamościowy (KORZENIE)** – *genius loci*, pamięć i tożsamość, duma z bycia mieszkańcem, patriotyzm lokalny, przywiązanie do miejsca zamieszkania, związanie swojej przyszłości z miejscem, odnajdywanie swoich korzeni w danym miejscu dzięki bliskości materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego.
5. **Społeczny (WSPÓŁODPOWIEDZIALNOŚĆ)** – etos, współodpowiedzialność, empatia, obywatelstwo, szacunek dla innych, współtworzenie kulturalnej sfery publicznej, dialog.
6. **Kadrowy, w tym przywódczy (PROFESJONALIZM)** – kompetencje kadr w sektorze kultury, profesjonalizm, skuteczność działania, efektywne finansowanie działań, harmonijne zarządzanie zespołem i twórcza praca w zespole, przedsiębiorczość i kreatywność oraz komunikowanie jako zasadnicza cecha zarządzania osobami.
7. **Infrastrukturalny (PRZESTRZEŃ DO DZIAŁANIA)** – jakość obiektów i przestrzeni kulturalnych, ich wyposażenie, działania rewitalizacyjne, estetyka budynków, wnętrz, otoczenia, wygląd gmin i miast, nowe, nieoczywiste przestrzenie dla działań kulturalnych.
8. **Komunikacyjny (INFORMACJA)** – skuteczność informowania i komunikowania o ofercie kulturalnej, jej dostępności – jak też możliwości włączenia się podmiotów i współpracy, rozpoznanie właściwych kanałów komunikacji między oferującym w kulturze a korzystającym z tej oferty).
9. **Kooperacyjny (WŁĄCZANIE DO WSPÓŁPRACY)** – współpraca instytucji, synergia podmiotów publicznych, prywatnych i obywatelskich, współpraca władz samorządowych różnych szczebli oraz wszystkich podmiotów i typów organizacji oraz osób zaangażowanych w działalność kulturalną.

¹² G. Steiner, *Nauki mistrzów*, Zysk i S-ka, Poznań 2007; R. Scruton, *Kultura jest ważna*, Antropos, Zysk i s-ka, Poznań 2010.

10. **Promocyjny** (KULTURALNA MARKA) – wizerunek, marka, prestiż, atrakcyjność miejsc, gminy, powiatu dla turystów i inwestorów.
11. **Strategiczny** (POLITYKA KULTURALNA) – pozyskiwanie wiedzy, prowadzenie badań, konsekwentne realizowanie obranych założeń polityki kulturalnej, podejmowanie decyzji strategicznych, stymulowanie innych podmiotów do rozwoju i współpracy.

Wskazanie powyższych wymiarów zawartych w usłudze kulturalnej definiuje złożoność jej morfologii. Tworzenie lokalnej polityki kulturalnej opierać się musi na pełnej świadomości oraz uwzględnieniu specyfiki tych komponentów usługi kulturalnej, co stanowi trudność, zwłaszcza dla mniejszych samorządów. Najczęściej nie posiadają one odpowiednich zasobów personalnych i kompetencyjnych, by skutecznie monitorować skutki decyzji w obszarze polityk kulturalnych – wskazują na to m.in. badania DNA Miasta¹³.

3. Analiza oddziaływania JAKOŚCI usług publicznych w dziedzinie kultury na jakość życia mieszkańców: przegląd sposobów i efektów realizacji usług publicznych w dziedzinie kultury oraz spędzania czasu wolnego (wybór)

Dziedzina kultury zbudowana jest z bardzo delikatnej tkanki. Instytucje kultury, takie jak biblioteki, muzea, domy kultury, kina i teatry, jak również kulturalne organizacje pozarządowe oraz firmy, zespoły artystyczne, grupy, szkoły muzyczne, koła, parafie są zaledwie **strukturą, która traci sens, gdy nie jest stale wypełniana przez ludzi motywowanych pasją, wrażliwością na piękno i moc sztuki, ich pragnieniami i działaniami**. To obszar dość trudny do administrowania, wymykający się schematom teorii zarządzania, dotyczący nietypowych pracobiorców i niezwykłych pracodawców. Jakość usług kulturalnych przekłada się najskuteczniej na jakość życia mieszkańców, gdy do ich realizacji włącza się osoby aktywnie zaangażowane w organizację i promocję działań kulturalnych, edukacji kulturalnej i artystycznej, którym na dodatek nie brak świadomości siły dziedzictwa poprzednich pokoleń.

Istnieją bardzo różne obszary sektora kultury i pola kulturotwórczej aktywności rekreacyjnej. Do opisu tego obszaru aktywności stosuje się często metaforę trójkąta, który składa się z trzech wierzchołków. Pierwszy odpowiada tzw. **przemysłem kultury**, obszarowi, w ramach którego powstają usługi i produkty kulturalne dystrybuowane na skalę masową, zabezpieczone prawami autorskimi, oferujące nowe urządzenia, platformy i formaty. Podmioty z tej sfery cieszą się obecnie największym zainteresowaniem, relatywnie wysokim zyskiem i oddziaływaniem na globalną publiczność. Drugi wierzchołek trójkąta kultury to **współczesna twórczość**, krucha, mobilna, najczęściej potrzebująca wsparcia ze środków publicznych, na którą składa się cały obszar tradycyjnie i awangardowo pojętych działań twórczych i artefaktów oddziałujących w mniejszym stopniu na odbiorcę masowego, a z większym skutkiem na grono kompetentnych, doświadczonych słuchaczy, widzów, czytelników. W końcu ostatni wierzchołek trójkąta to **dziedzictwo kulturowe, materialne i niematerialne**, w stanie ciągłego zagrożenia, wymagające troski o jego przetrwanie dla kolejnych generacji. Wszystkie te trzy komponenty trójkąta konstytuują współczesny sektor kultury, oddziałują na odbiorców, zarówno mieszkańców miast, jak i wsi. Usługi, działania, obiekty z tych trzech części integralnej całości kulturalnego systemu wytwarzają różne treści, style, konwencje. Specyficznym, czwartym elementem, który powinniśmy dodać w kontekście postkomunistycznej, potransformacyjnej Polski, jest **edukacja kulturalna**, integralny obszar kultury leżący zapewne w sercu trójkąta, potrzebny do komunikowania się w każdym z trzech wymienionych sfer kultury. Jesteśmy społeczeństwem, które po kilkudziesięciu

¹³ DNA Miasta, op. cit.

latach dyktatury politycznej potrzebuje ciągle reedukacji i resocjalizacji z użyciem mediów kultury. Obszar kultury to dziedzina najbardziej czasochłonna, wymagająca długoletnich inwestycji i cierpliwości. Zgodnie z metaforą trzech zegarów Dahrendorfa¹⁴, potrzeba 6 miesięcy na zmianę systemu politycznego, 6 lat na zmianę systemu ekonomicznego i... 60 lat na zmianę serc i umysłów ludzi. Obszar kultury, aktywności pozazawodowej, spędzania czasu wolnego to sam środek tego ostatniego procesu – być może jesteśmy tu dopiero w połowie drogi.

W kontekście polskich samorządów istotne jest przypomnienie, że **polityka kulturalna, której zasadniczą istotą jest strategiczne myślenie o kulturze**, w tym zwłaszcza o zarządzaniu jej materialnymi zasobami, organizacjami w demokratycznych społeczeństwach – przypomina trójnożny stół, którego trójnożność gwarantuje stabilność systemu. Pierwszą nogą tego metaforycznego stolika jest sektor publiczny, z jego instytucjami, zasobami budżetowymi. Druga noga to szeroko pojęty sektor prywatny, zarówno podmioty zaliczane do tzw. przemysłów kulturalnych (i przemysłów kreatywnych), jak również drobni przedsiębiorcy kulturalni, również artyści prowadzący swoją działalność gospodarczą. W końcu ostatnia noga, podtrzymująca konstrukcję „stolika” polityk kulturalnych – to sektor obywatelski, organizacje pozarządowe, społeczności i grupy realizujące oddolne inicjatywy w obszarze kultury. **W każdej strategii dotyczącej sektora kultury realizowanej w polskich samorządach niezbędnym jest wyzwolenie się ze wschodnio-europejskiego stereotypu kultury państwowej, instytucjonalnej, wyjścia w stronę myślenia o synergii międzysektorowej i współtworzeniu polityki kulturalnej, ale także strategii dla danej instytucji samorządowej**, w duchu pożytku publicznego, z uwzględnieniem roli podmiotów publicznych, prywatnych i obywatelskich, otoczenia społecznego, który formuje kulturalną sferę publiczną w szerokim – rozwojowo efektywnym – sensie¹⁵.

Istnieją w polskich gminach i powiatach rozwiązania w zakresie metod oferowania usług spędzania czasu wolnego, które stanowią przedmiot inspiracji dla innych samorządów i instytucji publicznych różnych szczebli. **Wiele z tych najbardziej efektywnych, skutecznych propozycji ewidentnie podnoszących poczucie jakości życia mieszkańców i dostęp do edukacji kulturalnej, powstaje w małych wspólnotach lokalnych**, samorządowych mikroekosystemach kultury.

Interesującym i emblematycznym, choć nie odosobnionym **przykładem w tym zakresie, są działania samorządu gminy Jarocin**, który od wielu lat testuje i wdraża rozwiązania, nietypowe jak na warunki polskie.

Podjęcie przez ten samorząd wielu nowych wyzwań formalnych, prawnych, organizacyjnych, finansowych służy zwiększeniu uczestnictwa mieszkańców w wysokiej jakości ofercie kulturalnej, dostępności usług kulturalnych. Stwarza twórczy ferment, który wzmacnia inicjatywy obywatelskie w kulturze i stopniowo tworzy warunki dla rozwoju lokalnych talentów artystycznych, kreatywnych, organizacyjnych w dziedzinie twórczej rekreacji. Warto podkreślić osiem wybranych, poniższych przykładów ciekawych rozwiązań dla szeroko pojętego obszaru kultury i ofert spędzania czasu wolnego.

- Kontrowersyjna, aczkolwiek motywowana dobrem mieszkańców i dostępnością księgozbiorów, inicjatywa łączenia bibliotek szkolnych i publicznych, która znalazła szeroki ogólnopolski odzew.
- Warte zauważenia są też próby znalezienia odpowiedniej kulturotwórczej i edukacyjnej funkcji Jarocin Festiwalu, poprzez powrót do konkursów kapel rockowych, działań edukacyjnych, integrujących publiczność i młodych twórców.

¹⁴ R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe: In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*, Random House, New York 1990.

¹⁵ J. McGuigan, *Cultural Analysis*, SAGE, London 2010.

- Nowatorską propozycją jest również koncepcja i codzienne funkcjonowanie Spichlerza Polskiego Rocka w Jarocinie jako nowego obiektu w strukturze Muzeum Regionalnego w Jarocinie, jednego z najciekawszych lokalnych muzeów w Polsce, otwartego na inicjatywy oddolne organizacji pozarządowych i mieszkańców, koncerty, działania edukacyjne, integrację muzyków i amatorów muzyki, promocję polskich twórców rockowych wszystkich generacji.
- Interesującym wyzwaniem jest również przekazanie lokalnego domu kultury JOK pod opiekę zarządczą miejskiej biblioteki publicznej, co stanowi ostatni rozdział w długiej historii przekształceń i zmian funkcji, misji i zasięgu działania domu kultury w Jarocinie
- Władze Jarocina, w ścisłej współpracy z parafią rzymsko-katolicką, stworzyły w ostatnich miesiącach niezwykle, nowe miejsce koncertowe i teatralne – dzięki rewitalizacji kameralnych ruin Kościoła Św. Ducha (w tym zamontowaniu szklanego zadaszenia, zamontowaniu wysokiej jakości oświetlenia wnętrza).
- Jarocin jest też jednym z pionierów działania w obszarze bezpłatnego, publicznego konsultingu dla organizacji pozarządowych w obszarze edukacji, kultury, sportu i rekreacji. Jednym z zasadniczych celów tych działań było skuteczne pozyskiwanie przez lokalne organizacje pozarządowe i ich koalicje środków ministerialnych, europejskich, norweskich oraz pochodzących z innych funduszy krajowych i międzynarodowych.
- Jarocin zainicjował działania o charakterze partycypacyjnym, realizowane w dużej mierze siłą organizacji pozarządowych – w tym celu uelastyczniono wiele procedur dla podmiotów społecznych realizujących działania misyjne spójne z celami samorządowych instytucji kultury i lokalnych instytucji sektora oświaty, sportu i rekreacji.
- Jarocin był jednym z nielicznych małych miast w Polsce (liczy 25 000 mieszkańców), w którym lokalne środowisko pozarządowe zainicjowało i z dużym rozmachem zrealizowało wydarzenie mobilizujące do aktywności lokalnych liderów kultury i oświaty na terenie całego powiatu. Wspierany z funduszy norweskich, Jarociński Kongres Kultury, w formie wieloetapowego, trwającego kilkanaście miesięcy obywatelskiego projektu integrującego wszystkie lokalne środowiska, był możliwy wyłącznie na bazie działania liderów, których nastawienie, ambicje wyrosły na wcześniej przygotowanym gruncie, „użyźnionym” przez strategicznie ukierunkowany samorząd, świadomy znaczenia polityki kulturalnej i programowego działania na rzecz partycypacji obywatelskiej¹⁶.

Istnieją również inne przykłady rozwiązań w zakresie stymulowania i oferowania działań w obszarze spędzania czasu wolnego, ukierunkowanego na jakość życia mieszkańców gminy i powiatu, które wskazane zostały w dalszej części opracowania jako tzw. dobre praktyki¹⁷.

Działania na rzecz wzmocnienia pozycji kultury i edukacji kulturalnej w hierarchii priorytetowych obszarów działań samorządu miast, gmin i powiatów należy traktować jako jeden z najważniejszych czynników rozwoju społeczności lokalnych, jako istotną długookresową inwestycję i wielogeneracyjną prorozwojową misję samorządu terytorialnego. Skutecznie wzmocniana edukacja kulturalna jest kluczem do wszelkiego strategicznego myślenia o jakości usług kulturalnych, podniesienia jakości spędzania czasu wolnego przez mieszkańców, o zwiększaniu dostępu do kultury,

¹⁶ M. Poprawski, P. Firyh (red.), *Polityka kulturalna dla społeczności lokalnych powiatu jarocińskiego*, Jarocin 2014, http://jarocin21.jarocin.info/kongres/raport_pk.pdf

¹⁷ M. Poprawski, P. Firyh (red.), *Polityka kulturalna dla społeczności lokalnych powiatu jarocińskiego*, Jarocin 2014, http://jarocin21.jarocin.info/kongres/raport_pk.pdf (dostęp 25.10.2016).

poszerzania kręgów uczestników kultury. Istotą edukacji jest w tym sensie wyposażenie lub wzmocnienie kompetencji kulturalnych, wiedzy, gustu oraz utrwalenie międzypokoleniowej transmisji wartości.

Rozwój kultury to zmiana, która przejawia się w sposób przede wszystkim jakościowy, a tylko sporadycznie ilościowy. **Pozytywną zmianę w kulturze i sposobie spędzania czasu wolnego przez mieszkańców rozpoznajemy przede wszystkim po wzroście aktywności osób, instytucji, organizacji oraz jakości i większej dostępności ich działań dla mieszkańców.** Można wskazać kilka podstawowych zakresów osiągnięcia tej prorozwojowej jakości w zakresie usług kulturalnych i rekreacyjnych:

- a) **jakość, różnorodność i ilość działań oraz marek kulturalnych;**
- b) **uaktualnianie metod zarządzania, komunikacji, promocji w działalności kulturalnej;**
- c) moc oddziaływania kultury w inicjatywach pomagających w rozwiązywaniu problemów społecznych, np. kondycji i recepcji społecznej osób ze środowisk defaworyzowanych;
- d) **efektywne współistnienie tradycyjnych i nowoczesnych treści i metod** działalności kulturalnej, edukacyjnej, rekreacyjnej;
- e) **ściśła współpraca i uzupełnianie się aktywnych podmiotów** publicznych, obywatelskich i prywatnych, funkcjonujących w sektorze kultury i rekreacji;
- f) **realizacja działań kulturalnych przekraczających granice jednostki samorządowej, opartych na szerszej współpracy samorządów i mieszkańców innych gmin** (np. kulturotwórcze, integrujące społecznie festiwale).

4. Bariery i szanse rozwojowe w obszarze usług publicznych w dziedzinie kultury i spędzania czasu wolnego

W tej części opracowania wcześniej zarysowane aspekty kształtowania lokalnych polityk kulturalnych oraz systemowych działań z zakresu spędzania czasu wolnego uzupełnione zostaną o dwa poziomy trendów: ogólne, systemowe i społeczne albo charakterystyczne dla kultury współczesnej oraz lokalne, dotyczące społeczności i instytucji, a charakterystyczne dla małych środowisk samorządowych. Sformułowane one zostaną w formie listy szans i barier dla rozwoju społeczności lokalnych w Polsce. Owe zewnętrzne tendencje wydają się być istotnymi czynnikami mogącymi mieć znaczący wpływ nie tylko na ogólnopolską kondycję sfery kultury, ale mogą również oddziaływać na rozwój także tych najmniejszych środowisk samorządowych.

Idei opracowania kulturalnych trendów przyświecała myśl, iż większość nawet najbardziej lokalnych działań powiązanych jest – w różnym stopniu, bardziej bezpośrednio lub pośrednio – z otoczeniem zewnętrznym o zdecydowanie szerszym, systemowym charakterze i szerszej sferze oddziaływania. Kultura danego kraju, regionu czy subregionu jest obszarem, który nie jest zależny wyłącznie od własnych środków i zasobów (potencjałów i deficytów). W związku z tym warto przyjrzeć się czynnikom, które mogą pomóc lub zaszkodzić, wzmocnić lub zablokować rozwój jakości usług publicznych w obszarze kultury na poziomie lokalnym.

Proponowana w opracowaniu lista szans i barier odnosi się do procesów i zjawisk zaobserwowanych w lokalnych środowiskach lokalnej aktywności kulturalnej i rekreacyjnej. Pomocne w opracowaniu

tych trendów były nie tylko własne doświadczenia autora zyskane dzięki uczestnictwu w projektach realizowanych przez zespoły badawcze zajmujące się usługami kulturalnymi na obszarze jednostek samorządowych lub partnerstwa małych samorządów, ale również powstałe dokumenty strategiczne i badawcze stanowiące bazę, inspirację dla wniosków oraz pomocny zasób odniesień i danych. Są to m.in.: „Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013” oraz „Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020”, które zostały zastąpione przez „Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”, „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, „Po co seniorom kultura? Badania kulturalnych aktywności osób starszych”, „Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi”. Istotną publikacją, będącą próbą wyznaczenia kierunków rozwoju obszaru kultury, to „Strategicznie o kulturze w regionie” (*Człowiek i społeczeństwo*, tom XXXII), przygotowana pod redakcją autora tego opracowania. Bezpośrednim pretekstem do zestawienia tych trendów były badania realizowane w 2014 i 2015 roku w 13 gminach i dwóch powiatach Wielkopolski¹⁸ – skromnych miejscach, których doświadczenia nie pojawiały się do tej pory często na forach i w debatach w obszarze polityki kulturalnej, relacji kultury i rozwoju.

Trendy zostały podzielone na dwie czytelne grupy. Pierwsza z nich związana jest z szansami, jakie wymienione w niej czynniki i zjawiska przynieść mogą szeroko pojmowanemu obszarowi kultury w kontekście rozwoju jakości usług na terenie gmin miejskich i wiejskich oraz powiatów. Drugą grupę stanowią te czynniki, które, w ocenie autora opracowania, stanowią zagrożenia, przeszkody utrudniające lub wręcz uniemożliwiające prawidłowy rozwój w tej sferze. Podział wskazanych poniżej czynników wynika z przekonania autora, iż dostrzeżenie szans pozwala wykorzystać je do zoptymalizowania zysków, jakie mogą przynieść kulturze na gruncie lokalnym i trans-lokalnym, partnerskim, zaś dostrzeżenie barier i kroki podjęte w celu ich usunięcia lub zniwelowania poziomu ich oddziaływania, zminimalizowania są pierwszym i niezbędnym elementem umożliwiającym bezpieczny i stały jej rozwój.

4.1. SZANSE DLA ROZWOJU – USŁUGI PUBLICZNE – KULTURA i spędzanie czasu wolnego

Szanse rozwojowe ogólne – systemowe:

- **Systemowo wdrażana zmiana modelu funkcjonowania bibliotek** w Polsce na lokalne ośrodki kultury, w których wypożyczenie książki jest tylko jedną z wielu oferowanych możliwości (np. dostęp do Internetu, e-booków, organizacja warsztatów, kursów edukacyjnych, spotkań autorskich oraz koncertów, wystaw, przedstawień). Biblioteki mogą starać się o uzyskanie osobowości prawnej, która daje im możliwość wnioskowania o dofinansowanie bezpośrednio do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, mogą też starać się o dofinansowanie z Biblioteki Narodowej.
- **Nowa perspektywa finansowa UE**, która ma szansę wzmocnić sektor kultury o nowe środki na rozwój kompetencji w kulturze, przeznacza w latach 2014-2020 znaczne środki finansowe na inicjatywny i projekty (również w obszarze kultury) w Polsce.
- **Konwencja o niematerialnym dziedzictwie kulturowym**. Ratyfikowanie przez Polskę konwencji UNESCO o niematerialnym dziedzictwie kulturowym jest realną szansą na zachowanie dla kolejnych pokoleń wciąż istniejących na polskich wsiach tradycji i przekazów ustnych (w tym języka/gwar/dialektów, które UNESCO określa jako nośnik niematerialnego dziedzictwa kulturowego),

¹⁸ *Strategia sektorowa: kultura. Partnerstwo samorządów Południowej Wielkopolski na rzecz zwiększenia dostępności i jakości usług publicznych*, LGD Gościnną Wielkopolska, op.cit.

sztuk widowiskowych, zwyczajów, rytuałów i obrzędów świątecznych, wiedzy i praktyk dotyczących przyrody i wszechświata oraz umiejętności związanych z rzemiosłem tradycyjnym; implementacja postanowień konwencji to także możliwość nadania wysokiej rangi nosicielom rzeczonych tradycji dziedzictwa niematerialnego, stanowiącej zachętę do podtrzymywania tradycji.

- **Warunki dla synergii międzysektorowej.** Współpraca oraz wykorzystanie potencjałów i zasobów trzech sektorów działających w sektorze kultury (publicznego, prywatnego i obywatelskiego). Przepisy prawne i środki grantowe umożliwiające współpracę międzysektorową. Tworzące się i funkcjonujące stowarzyszenia i fundacje stają się motywem do współpracy, jak i pozyskiwania nowych funduszy na aktywność kulturalną.
- **Wzrost dostępności Internetu.** Internet jako relatywnie tani sposób na promocję i informację o ofercie docierającą do bardzo dużej (coraz liczniejszej) grupy osób. Rozwój cyfrowych form komunikacji umożliwiających transfer rozmaitych przekazów kulturowych w krótkim czasie, do coraz większej liczby osób, po co raz niższych kosztach. Internet jest też miejscem dla nowych inicjatyw kulturotwórczych nie wymagających dużych inwestycji, np. radia internetowe, nowe media internetowe, bez limitu miejsca, umożliwiające zamieszczanie informacji i publicystyki kulturalnej, stanowiące przestrzeń do debaty o sprawach istotnych dla jakości życia i tożsamości lokalnej mieszkańców. Internet jest też znakomitym narzędziem upowszechniania baz danych, np. fotograficznych, związanych z historią i dziedzictwem kulturowym miejsc na terenie gminy czy powiatu.

Szanse rozwojowe ogólne – społeczne:

- **Moda na „glokalność”.** Procesy związane z globalizacją, czyli stojące niejako w opozycji do globalizacji, jak np. nastawienie na lokalność, a także rosnąca świadomość ekologiczna konsumentów – wpływają na wzrost zainteresowania lokalnymi produktami (miód od bartnika – a nie z Chin, chleb bez konserwantów, ser z czarnuszką itp.), co jest spójne z założeniami tzw. zrównoważonego rozwoju. To przekłada się również na zainteresowanie kontekstem kulturowym lokalności i jest znakomitą platformą do przekazu międzypokoleniowego wartości kulturowych. Odradzanie się mody na lokalność to również szansa na podtrzymanie i dalsze kultywowanie rodzimych tradycji, a dla zagubionego w mnogości informacji młodego pokolenia – możliwość odnalezienia swojej tożsamości w rozmytym świecie ponowoczesnym. Włączyć do tej szansy można zainteresowanie lokalną gwarą, ubiorem, muzyką, architekturą, rzemiosłem, obyczajem, tradycjami obchodzenia świąt. W tym wymiarze mieści się też trend zainteresowania agroturystyką, bogatszą niż tylko udostępnianie noclegu – zwrócenie uwagi osób spędzających rekreacyjnie czas poza dużym miastem na atrakcyjność **tradycji i tożsamości rolniczej, szacunek dla gospodarności i pracy. W tym sensie za szansę** na zwiększenie atrakcyjności kulturalnej obszarów małych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich uznać można uwypuklenie atutów terenów z tradycjami rolniczymi, rodzinnymi, biesiadnymi, szacunkiem dla własności prywatnej i umiejętności gospodarskich, gromadzeniu dóbr materialnych i niematerialnych, respektu dla pracy, szacunku dla starszych mieszkańców.
- **Większa liczba seniorów.** Tworzenie oferty dla osób starszych i zagospodarowanie dużej ilości ich wolnego czasu oraz chęci pozostania aktywnym w okresie jesieni życia. Mobilizacja lojalnej i zmotywowanej do podtrzymywania więzi i budowania relacji, emocjonalnie zaangażowanej,

lokalnej publiczności kulturalnej, zainteresowanej jakością oferty kulturalnej w ich najbliższym otoczeniu.

- **Projekty międzypokoleniowe.** Popularne obecnie projekty o charakterze międzypokoleniowym są szansą zarówno dla starszych, jak i dla młodszych; tym pierwszym pozwalają podzielić się doświadczeniem, wiedzą i umiejętnościami, dziś mało znanymi, a w zamian otrzymać możliwość poznania nowinek techniki, którymi sprawnie posługuje się najmłodsze pokolenie (umiejętność obsługi komputera, poznania świata Internetu, obsługa smartfonu, itp.).
- **Partycypacja w sztuce.** Tendencja do tworzenia kulturotwórczych projektów partycypacyjnych, opartych na partnerskiej współpracy artystów z lokalnymi społecznościami, mieszkańcami¹⁹.
- **Rozwój nowatorskich i atrakcyjnych pomysłów** na zainteresowanie kulturą i dziedzictwem regionu, mikroregionu, miasta, miejsca lokalnego, w tym cyfrowych aplikacji mobilnych lub questów, czyli gier polegających na rozwiązywaniu zagadek i poruszaniu się po nieoznakowanych szlakach dzięki odpowiednio zaprojektowanym wskazówkom, w celu odkrycia zabytków i ciekawych miejsc na obszarze gminy, mikroregionu.
- **Nowe formaty i przestrzenie dla aktywności kulturalnej.** Tendencja do łączenia wydarzeń (także tych o rozrywkowym, komercyjnym charakterze, przyciągających większą liczbę odbiorców) z ambitnymi projektami kulturalnymi, np. przedstawienie „Dziadów” Mickiewicza w wykonaniu Teatru Nowego z Poznania podczas festiwalu *Open'er*.

Szanse rozwojowe lokalne (charakterystyczne dla mniejszych jednostek) – instytucjonalno-systemowe

- **Partnerstwa samorządów.** Formalne zrzeszanie się lokalnych społeczności (w tym gmin) w celu wspólnego działania na rzecz całego mikroregionu lub regionu – przykładem mogą być Lokalne Grupy Działania, które dają szansę na realizację większych, lepiej oddziałujących projektów kulturotwórczych, integrujących społeczności lokalne wokół wspólnych celów, zapewniających ciągłość kulturową i podnoszących poczucie jakości życia mieszkańców.
- **Współpraca międzynarodowa na poziomie bezpośrednim – lokalnym.** Realizacja porozumień zawartych w ramach miast i gmin partnerskich, organizacji partnerskich, stowarzyszeń o ambicjach międzynarodowych sprzyja inicjowaniu projektów międzykulturowych i wzajemnej wymianie doświadczeń. Lepsza znajomość języków obcych, mobilność mieszkańców (turystyczna, zarobkowa, zawodowa, edukacyjna), kompetencje potrzebne do współpracy międzynarodowej, szybka, łatwo dostępna komunikacja cyfrowa, jak również europejskie źródła finansowania współpracy – dają szansę na nowe atrakcyjne projekty współdziałania w obszarze ponadgminnym i ponadregionalnym, międzynarodowym.

¹⁹ Ewidentny wzrost zainteresowania tego typu praktykami w ostatnich latach omawia literatura z obszaru „Audience development” <http://engageaudiences.eu/materials/audience-development-bibliography/> (dostęp 25.10.16), jak również środowiska badające fenomen tzw. „Kultury 3.0”, twórczości partycypacyjnej odwracającej rolę twórcy i odbiorcy: <https://thereverserevolution.wordpress.com/whats-culture-3-0/culture-3-0-evolution/> (dostęp 25.10.2016).

- **Budżety partycypacyjne.** Istnienie m.in. funduszu sołectkiego czy budżetów partycypacyjnych przyczynia się do zaangażowania mieszkańców w podejmowanie decyzji dotyczących przeznaczenia środków na cele m.in. kulturalne²⁰. Takie działania wzmacniają w mieszkańcach poczucie przynależności do danej społeczności i poczucie odpowiedzialności za nią.
- **Rozwój atrakcyjnej oferty turystycznej,** nastawionej na poznawanie mikroregionów i szlaków kulturowych, czego znakomitym przykładem jest choćby aktywność Lokalnej Grupy Działania „Gościnna Wielkopolska”, inwestującej z pomocą środków europejskich zarówno w infrastrukturę szlaków turystycznych, jak i projekty kulturalne ukierunkowane na ofertę turystyki kulturowej.
- **Nowe źródła finansowania.** Różne podmioty (w tym także prywatne firmy) zakładają fundacje i ogłaszają konkursy, w których można zdobyć środki na różne projekty kulturalne (m.in. Fundacja Orange, która prowadzi program „Orange dla bibliotek”, w ramach którego refunduje dostęp do Internetu, czy program „Akademia Orange”; PZU ogłasza konkursy dotacyjne pod nazwą „Z PZU po lekcjach”).
- **Rewitalizacja centrów miast i miasteczek.** Odświeżenie zabytkowej infrastruktury miast, rewitalizacja tkanki urbanistycznej pozostawia też sporo miejsca na planowanie funkcji kulturalnych dla części miast oraz odnawianych obiektów. Odzyskanie pewnych miejsc dla mieszkańców może również wzmocnić ich poczucie dumy i tożsamości lokalnej, zachęcić do zaangażowania na rzecz wspólnoty. Środki na poprawę wyglądu centrów miast mają również fundamentalne znaczenie dla edukacji estetycznej młodych mieszkańców. W oczywisty sposób jakość wyglądu architektury i infrastruktury miejskiej oddziałuje pozytywnie na wizerunek miasta, gminy, powiatu, zachęca do współpracy podmioty spoza lokalnego obszaru.
- **Otwieranie się parafii na nowe formy aktywności.** Istniejące prawie w każdej miejscowości parafie, kościoły stanowią znakomity potencjał infrastrukturalny i osobowy dla nowej aktywności kulturalnej. Kościół Katolicki, ale również kościoły innych wyznań, poszukujące nowych form zaktywizowania środowisk lokalnych, będą coraz bardziej otwierały się na aktywności pozaliturgiczne, niezwiązane z kultem, np. istniejące już w niektórych parafiach festiwale, zajęcia artystyczne dla dzieci, kursy tańca, punkty turystyki kulturowej (nie tylko pielgrzymkowej). Procesy te zauważone zostały w badaniach wspólnot lokalnych na terenie Wielkopolski, ale zjawisko to jest dostrzegalne również w innych regionach kraju²¹.

Szanse rozwojowe lokalne (charakterystyczne dla mniejszych jednostek) – społeczne

- **Kobiety – liderki samorządowe** – w tym np. sołtyski. Rosnąca liczba kobiet na stanowiskach kierowniczych w sołectwach przekłada się na liczbę i jakość działań o charakterze społecznym i kulturalnym.
- **Kompetentni, ambitni młodzi liderzy,** którzy odpowiednio zachęceni i zmotywowani mogą wzmocnić swoje środowisko lokalne. Chociaż wielu młodych ludzi opuszcza swoje rodzinne miasta w celu podjęcia studiów – istnieje szansa, że przynajmniej część z nich, wzbogacona o przydatne doświadczenia i kompetencje, wróci do swojej miejscowości i będzie działać na jej

²⁰ Taka praktyka rozpoznana została podczas badania 13 gmin *Partnerstwo samorządów Południowej Wielkopolski*, op. cit.

²¹ *Partnerstwo samorządów Południowej Wielkopolski*, op. cit.

rzecz, pod warunkiem podjęcia przez samorząd lokalny działań na rzecz pozyskania doświadczeń takich osób, zaangażowania ich w nurt aktywności w obszarze rozwoju społeczności lokalnej.

- **Bliskość ludzi i integracja społeczna.** W społecznościach mniejszych miast i wsi występuje mniejsza anonimowość mieszkańców; mają oni ze sobą bardziej bezpośredni kontakt, co może znacznie ułatwiać współdziałanie w obszarze kultury.
- **Ostoja tradycji i historii.** Małe miejscowości i wsie są ostojami lokalnych tradycji, obyczajów, szeroko pojętej kultury ludowej, co jest potencjałem godnym wykorzystania w celu uratowania zanikającego dziedzictwa kulturowego oraz ożywiania życia kulturalnego. Skarbnicami wiedzy o lokalnej historii i tradycji są zwłaszcza starsi mieszkańcy.
- **Lokalne legendy i bohaterowie.** Lokalne wspólnoty potrzebują historii, narracji i postaci, które stanowią punkt odniesienia dla poczucia tożsamości z miejscem zamieszkania. Również dla celów turystyki kulturowej wzmacnia się, przypomina symbole, legendy, postacie ikoniczne istotne dla lokalnych mieszkańców. Wskrzesza się tradycje, zwyczaje, przepisy na produkty lokalne, rękodzieło, wymierające zawody rzemieślnicze. Jest to szansą na zbudowanie wokół postaci czy wydarzeń historycznych, artefaktów z zakresu dziedzictwa niematerialnego i materialnego bogatej oferty kulturalnej i turystyczno-kulturowej.
- **Aktywność rekreacyjna mieszkańców i turystów.** Zwiększone zainteresowanie mieszkańców gmin i turystów aktywnością na świeżym powietrzu, sportem, turystyką, uczestnictwem w rajdach, zawodach, konkursach związanych z rekreacją. Jest to również efektem poprawy jakości infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, w wielu miejscach dokonanej wyłącznie dzięki dofinansowaniom z funduszy UE, w innych po prostu odnowionej siłami społeczności lokalnej. Stwarza to bardzo dobre warunki dla aktywności kulturalnej włączonej w aktywność rekreacyjną, turystyczną, sportową.
- **Kulturalna ostoja kół gospodyń.** Koła gospodyń wiejskich, których aktywność jest coraz bardziej pozytywnie postrzegana w środowiskach wiejskich, stanowią szansę na pozyskanie silnych sojuszników dla realizacji aktywności kulturalnych w najmniejszych wspólnotach lokalnych.
- **Potencjał rekonstrukcji historycznych i turystyki związanej z historią.** Cieszące się dużą popularnością i przyciągające tysiące osób, w tym całe rodziny z dziećmi, masowe imprezy związane z historią, także dzięki zaangażowaniu i aktywności grup rekonstrukcji historycznych (rycerskie, związane z drugą wojną światową itp.) są wielką, potencjalną szansą łączenia „żywej” historii i dziedzictwa z aktywnością kulturalną i artystyczną. Ciekawym przypadkiem, wykraczającym poza ramy samych rekonstrukcji, są działania Stowarzyszenia „Park Dzieje” z liczącej 15 tysięcy mieszkańców Murowanej Gośliny w Wielkopolsce – całoroczne przygotowania ponad 200 wolontariuszy i całych rodzin ze społeczności gminy do sezonu i tworzenia własnymi siłami przedstawień historycznych dla wielotysięcznej publiczności.

4.2. Bariery i zagrożenia dla rozwoju – usługi publiczne – kultura i spędzanie czasu wolnego

Bariery rozwojowe ogólne – systemowe

- **Kultury i czasu wolnego nie widać?** Traktowanie kultury i ofert spędzania czasu wolnego jako obszaru „drugiej” kategorii, niepriorytetowego. To marginalizowanie obszaru kultury i rekreacji

może wynikać z charakterystyki efektów jakościowych (m.in. społecznych, tożsamościowych), jakie przynosi ona swoim uczestnikom. Nie są one bowiem tak widoczne, jak efekty zmian infrastrukturalnych (np. remont chodnika). **Kultura nie jest priorytetem?** Marginalizacja sfery kultury (głównie, lecz nie tylko w sferze finansowej) w obliczu np. retoryki bezpieczeństwa i obronności (oraz dofinansowania tych obszarów), związanej z ogólnościową atmosferą. W wyniku tego priorytetami rządu będą wydatki na wojsko i obronność, a finansowanie kultury pozostanie na relatywnie bardzo niskim poziomie.

- **Jednoroczny budżet jako bariera dla rozwoju kultury.** Brak możliwości planowania działań długofalowych spowodowany brakiem gwarancji otrzymania niezmienionych (niepomniejszonych) środków finansowych z budżetu JST w kolejnych latach.
- **Projektowy koniunkturalizm w kulturze.** Działania incydentalne tworzone „pod priorytet” danego konkursu grantowego, nie mające swojej kontynuacji oraz uzasadnienia w danym kontekście lokalnym – nie ukierunkowane na rozwój – tylko na „odcinanie kuponów” od *status quo*.
- **Bariery w pozyskiwaniu funduszy z zewnątrz.** Mimo możliwości, jakie dają środki unijne, istnieje lęk przed ubieganiem się o zewnątrz finansowanie kultury, pozyskanie wkładu własnego oraz podejmowanie ryzyka wykładania własnych środków – przerasta to możliwości mniejszych podmiotów.
- **Polityczna instrumentalizacja kultury.** W okresie przedwyborczym odbywają się różne widowiskowe wydarzenia („eventy”), których rolą jest wypromowanie danego kandydata, czemu zazwyczaj nie towarzyszy jakość i głębszy przekaz.
- **Bariery dla edukacji kulturalnej.** Trudności w obszarze edukacji kulturalnej, spowodowane napiętym programem zajęć w szkołach i piętrzącymi się formalnościami, którymi obarczeni zostają nauczyciele. Ograniczenia formalne szkół publicznych w zakresie prowadzenia edukacji kulturalnej. Niska świadomość, niewystarczające kompetencje kulturalne zdecydowanej większości kadr oświaty. Systemowe bariery ze strony resortu oświaty i brak zrozumienia dla dramatycznej potrzeby w zakresie nabywania kompetencji kulturalnej, artystycznej, kreatywnej dzieci i młodzieży.

Bariery rozwojowe ogólne – społeczne

- **Kultura nie potrzebuje pieniędzy?** Niepotrzebna, a czasami wręcz szkodliwa nieśmiałość, dotycząca mówienia o kulturze i pieniądzu jednocześnie. Kultura wymaga pieniędzy na każdym etapie: przygotowania, tworzenia, wynagradzania artystów, wynagradzania organizatorów – i w ten sposób należy wreszcie zacząć myśleć. Błędnie zakładamy, że domeną finansów jest wyłącznie gospodarka, natomiast kultura „wyżywi się sama”.
- **Mieszkańcy pozamykani w domach, brak zaangażowania w pomoc innym.** Zamykanie się mieszkańców w domach i niska chęć zaangażowania w sprawy lokalne. Nadal niski udział i świadomość korzyści wynikających z funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, wolontariatu czy zaangażowania na rzecz lokalnej społeczności. Społeczna tendencja do wycofywania się w sferę prywatną, niechęć do partycypacji w kulturze poza domem.
- **Brak promocji kultury poza Internetem.** Coraz większe znaczenie nowych środków informacji i komunikacji (głównie związanych z Internetem) wobec tradycyjnych źródeł (np. plakaty, informacja w lokalnej prasie).

- **Wirtualne i iluzoryczne uczestniczenie w kulturze.** Cyfryzacja rzeczywistości zastępująca świat realny (portale społecznościowe, np. Facebook) i związany z nią nowy model bezpośredniego (nie)uczestnictwa w życiu społecznym. Dające złudne poczucie „uczestnictwa” („kliknąłem na wydarzenie – lubię to”), niejako „zwalniające” wirtualnych uczestników od realnego zaangażowania. Rozwój Internetu i powszechny dostęp do niego sprawia także, że wirtualne uczestnictwo w kulturze (np. wirtualne spacerunki po muzeach) mogą (choć nie w każdych okolicznościach instytucjonalnych) stać się zagrożeniem dla tradycyjnych form uczestnictwa w kulturze.
- **Wykluczenie ludzi *offline* z obiegu informacji.** Marginalizacja osób (szczególnie mniej zamożnych i starszych) nieposiadających dostępu do nowych mediów i umiejętności korzystania z nich. Widoczna jest ona szczególnie w obliczu coraz większego tempa zmian i cyfryzacji coraz większych obszarów życia.
- **Wtórny analfabetyzm.** Zmniejszający się poziom czytelnictwa w Polsce powodujący proces analfabetyzmu wtórnego – niezrozumienia przeczytanych informacji.
- **Auto-separacja seniorów.** Pomimo dużej aktywności osób starszych (UTW, kluby seniora, koła emerytów itp.) zauważyć można tendencję do zamykania się we własnym gronie i rezygnacji z aktywności międzypokoleniowych.
- **Polaryzacja poglądów politycznych dezintegruje społecznie.** Społeczna dezintegracja, przekładająca się na poziom podejmowanych działań wspólnotowych, wynikająca z pogłębiającej się polaryzacji sceny politycznej i poglądów politycznych w polskim społeczeństwie. Polityczna „walka plemion” zniechęcająca do zaangażowania, włączenia się w aktywność społeczno-kulturalną i współpracę w obszarze kultury.
- **Mediatyzacja relacji międzyludzkich.** Zapośredniczenia w relacjach międzyludzkich, spowodowane nowymi formami komunikacji. Brak zaangażowania ludzi ze względu na zmieniający się styl życia (przed ekranem telewizora, komputera, tabletu, smartfona, itp.).
- **Kulturalny konsumpcjonizm.** Konsumpcjonizm, przejawiający się między innymi w społecznych wyborach oferty kulturalnej nastawionych na niską wartość artystyczną i edukacyjną. Mieszkańcy nie doceniają własnych, lokalnych wydarzeń, preferując lepiej „opakowane”, komercyjne produkcje kulturalne z telewizora (koncerty muzycznych celebrytów na dniach miasta czy dożynkach).
- **Mniej osób zainteresowanych edukacją kulturalną.** Niż demograficzny, którego jednym ze skutków jest mniejsza niż dotychczas liczba odbiorców oferty z zakresu edukacji kulturalnej.
- **Kryzys czytelnictwa książek.** Dostrzeżony ogólnopolski problem spadku czytelnictwa i zainteresowania starszych dzieci książką, widoczny również w gminnych bibliotekach.
- **Zniechęcenie do uczestnictwa w obchodach i „akademiach ku czci”.** Małe zainteresowanie mieszkańców uroczystościami patriotycznymi, ze względu na skostniałość ich form. Ludzie źle znoszą martyrologię, próbują się od niej w jakiś sposób odciąć, nie mając szczególnie pomysłów na „uczczenie” czegoś w inny sposób. Jest trudność z symbolicznym i realnym, społecznym zagospodarowywaniem zwojstw.

Bariery rozwojowe lokalne (charakterystyczne dla mniejszych jednostek) – instytucjonalno-systemowe

- **Kultura widowiska. Kultura jako rozrywka i festyn.** Nastawienie widowiskowo-konsumpcyjne do oferty kulturalnej powodujące finansowanie projektów o niskiej wartości (artystycznej, edukacyjnej, społecznej), ale za to przyciągających masowego odbiorcę. Oferty kulturalne, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach miejskich i wiejskich, cechuje niedobór inicjatyw kulturalnych o charakterze edukacyjnym, animacyjnym; przeważają wydarzenia o charakterze rozrywkowym i towarzyskim, organizowane z okazji różnego rodzaju świąt, rocznic itp.
- **Trudne warunki działania młodych liderów małych środowisk.** W mniejszych miastach i na wsiach działają społecznicy, liderzy, którzy sprawują wiele funkcji naraz. Często osoby te nie mają następców, którzy mogliby przejąć ich rolę.
- **Urbanizacja wsi, psucie krajobrazu.** Historycznie ukształtowany krajobraz wiejski może zostać zniekształcony lub zupełnie zaniknąć w obliczu wykupu ziem na wsiach pod budowę domków letniskowych oraz nowoczesnych całorocznych domów, które często nie współgrają z lokalną tradycją architektoniczną, zmieniają także tradycyjny, wiejski charakter miejscowości.
- **Przepisy ograniczające przekaz lokalnych tradycji kulinarnych.** Zainteresowanie wytwarzaniem produktów lokalnych, także we własnym zakresie, chęć do prezentowania tychże produktów na lokalnych rynekach, jak również podtrzymywanie przez m.in. Koła Gospodyń Wiejskich lokalnych tradycji kulinarnych i prezentowanie ich podczas np. jarmarków gminnych (z możliwością zakupu i konsumpcji), może ulec zastopowaniu w związku z rosnącą w Polsce liczbą przepisów prawnych, silnie ingerujących tak finansowo, jak i organizacyjnie w proces produkcji i sprzedaży – sytuacja ta nie ma miejsca na wsiach Włoch, Szwajcarii czy Wielkiej Brytanii, w których to krajach w ograniczonej ilości można wytwarzać i sprzedawać lokalnie własne produkty, w tym nalewki – bez banderoli.
- **Brak miejsc spędzania czasu wolnego.** W małych miejscowościach i wsiach występuje deficyt miejsc, w których można spędzać czas wolny – zwłaszcza w tygodniu w godzinach wieczornych – deficyt miejsc otwartych o tej porze i świadczących usługi kulturalne (wyzwanie stworzenia takiego miejsca w mniejszych miejscowościach zaczynają podejmować lokalne biblioteki).
- **Niedostateczne zainteresowania mediów lokalną twórczością.** Inicjatywy kulturalne podejmowane w mniejszych ośrodkach miejskich i wiejskich często nie cieszą się dostatecznym zainteresowaniem lokalnych mediów i bywają również deprecjonowane przez media o szerszym zasięgu, np. ogólnopolskim. Zdarza się również, że wartościowe działania kulturalne giną w masie bardziej widowiskowych i lepiej wypromowanych imprez wątpliwej jakości.

Bariery rozwojowe lokalne (charakterystyczne dla mniejszych jednostek) – społeczne

- **Brak młodych, wymagających i dynamicznych uczestników kultury w mniejszych środowiskach.** Odpływ młodych osób do większych ośrodków miejskich (akademickich – na studia) oraz w poszukiwaniu lepszych warunków zatrudnienia.
- **Zerwanie więzi między pokoleniami.** Zanikające relacje międzypokoleniowe – także w środowiskach dotychczas silnych bliskością relacji – małych miasteczkach i wsiach – przyczyniają się do zapominania o dawnych tradycjach i umiejętnościach, których starsi nie mają komu ani jak przekazać.

- **Ignorowanie nowych potrzeb kulturalnych.** Inicjatywy kulturalne podejmowane w mniejszych miejscowościach i na wsiach opierają się na kultywowaniu lokalnej tradycji i historii, przy często całkowitym ignorowaniu nowych zjawisk i tendencji zachodzących w kulturze oraz nowych potrzeb kulturalnych mieszkańców.
- **Bierne uczestnictwo.** Mimo tendencji zwiększenia działań włączających publiczność kulturalną do działania, oferta kulturalna w wielu małych miastach często promuje przede wszystkim postawy odbiorcze, sprzyja biernemu, a nie czynnemu uczestnictwu w kulturze.
- **Brak integracji kulturowej nowych mieszkańców wsi.** Chociaż współcześnie zauważalna jest tendencja do osiedlania się na peryferiach miast i na wsi – wielu ludzi decydujących się na to, traktuje miejsce zamieszkania jak azyl, w którym wypoczywa po aktywnie spędzonym dniu w większym mieście i nie wykazuje chęci angażowania się w życie kulturalne lokalnej społeczności.
- **Ambicje i prywatne animozje na drodze do uczestnictwa mieszkańców w kulturze.** W małych społecznościach mniejsza anonimowość mieszkańców może sprzyjać lepszej współpracy, ale prywatne animozje mogą ją też w znacznym stopniu utrudniać, a nawet uniemożliwiać. Ambicje poszczególnych działaczy, także na polu kultury, sprawiają, że każdy chce przypisać sukces danej inicjatywy wyłącznie sobie, co nie sprzyja nawiązywaniu współpracy między podmiotami.

5. Warunki sprzyjające tworzeniu efektywnej lokalnej polityki kulturalnej – poprawie świadczenia usług publicznych w obszarze kultury, z uwzględnieniem współpracy z mieszkańcami gminy lub powiatu

Analiza stanu działań podejmowanych w samorządach gminnych i powiatowych naprowadza na listę warunków, które sprzyjają tworzeniu i monitorowaniu efektywnie, prorozwojowo funkcjonującym lokalnym politykom kulturalnym, świadczeniu wysokiej jakości usług publicznych w obszarze kultury i oferty spędzania czasu wolnego, działań, za który odpowiedzialny jest samorząd terytorialny. Do sprzyjających warunków w tym zakresie można zaliczyć:

- a) **uspołecznienie i ułatwienie procesów decyzyjnych w ramach prowadzonej działalności kulturalnej na terenie jednostki samorządu, zbudowanie modelu dla realizacji „zasady pomocniczości” w lokalnej lub powiatowej polityce kulturalnej, „wsłuchanie się” w oddolne potencjały;**
- b) **osiągnięcie synergii, wspólnych sukcesów w międzysektorowej współpracy publicznych, prywatnych i obywatelskich podmiotów działających w sferze kultury, grup i jednostek sformalizowanych i niesformalizowanych, funkcjonujących na terenie gminy lub powiatu;**
- c) **zintegrowanie środowisk kulturotwórczych samorządów przez udział najaktywniejszych osób we wspólnych spotkaniach i działaniach na rzecz rozwoju kultury oraz jej społecznego oddziaływania, zwiększenie świadomości konieczności współpracy wśród środowisk opiniotwórczych i decydentów gmin, miast i powiatu;**
- d) **wzmocnienie lokalnych liderów kulturalnych, zwłaszcza tych zaangażowanych w pracę dla mieszkańców, przekraczającą granice gminy lub miasta, działających w trosce o rozwój kulturalnej sfery publicznej, współpracy międzysektorowej i działań na terenie gminy lub powiatu;**

- e) **powołanie nieformalnych, społecznych koordynatorów**, którzy będą dbać o realizację polityki kulturalnej w różnych jej zakresach, usprawniać komunikację między poszczególnymi grupami interesu w sektorze aktywności kulturalnej oraz poszczególnymi partnerami i instytucjami samorządowymi włączonymi do wspólnego działania;
- f) **wzrost znaczenia i zwiększenie dostępu do kultury w życiu mieszkańców** wszystkich gmin i społeczności lokalnych, podniesienie jakości życia mieszkańców w oparciu o silniejszy udział i większe zaangażowanie w życie kulturalne, co ma skutkować wzrostem ich aktywności i włączeniem w życie społeczne w ogóle oraz wzmocnieniem poczucia tożsamości kulturowej – więzi z miejscem zamieszkania;
- g) **aktualizowanie wiedzy na temat potrzeb mieszkańców, ich aspiracji, kompetencji kulturalnych, znajomości oferty, źródeł pozyskiwania informacji o kulturze**, gotowości płacenia za usługi kulturalne, czynników zachęcających do uczestnictwa w kulturze osób dotychczas nieuczestniczących; informacji na temat percepcji i wizerunku instytucji, inicjatyw, organizacji, oferentów kulturalnych, zasobów, deficytów, barier i potencjałów kulturalnych mieszkańców społeczności lokalnych, jak również podmiotów aktywnych w sektorze kultury;
- h) **przełamanie barier systemu oświatowego w dostępie dzieci i młodzieży z obszaru gminy lub powiatu do edukacji kulturalnej i artystycznej – poprzez realizację zdecydowanych działań we współpracy ludzi sektora kultury i oświaty**; nadanie impulsu do zintensyfikowania wysiłków dla pozyskania zewnętrznych funduszy dla działań z zakresu edukacji kulturalnej, w pierwszej kolejności na rzecz najmłodszych mieszkańców gminy lub powiatu;
- i) zapewnienie na terenie jednostki samorządu **współistnienia i równowagi w dostępie do tradycyjnych i nowoczesnych, konserwatywnych i prowokujących treści oraz metod działania w kulturze**;
- j) **pożytkowanie, wdrożenie praktyk z zakresu tzw. rozwoju publiczności – strategicznego i interaktywnego procesu czynienia instytucji kultury bardziej dostępnymi dla publiczności**, tak aby widz, zwiedzający, czytelnik czy słuchacz rozwijali się razem z instytucją/organizacją, w której przebywają, współtworzyli ją, propagowali i wzmacniali swoim zaangażowaniem, upowszechniali treści, wartości, narracje, artefakty, które są przedmiotem działalności organizacji kulturalnej. Prorozwojowe działanie samorządu w tym zakresie powinny wzmacniać liderów kulturalnych i instytucje oferujące przestrzeń do spędzania czasu wolnego, które nie instruuje *ex cathedra*, lecz integrują spontaniczne działania ludzi, nadają im wspólnotowy sens, przekształcają w działania wspólnotowe, które mają szansę na „lojalność klientów” usług o charakterze kulturowym.

6. Dobre praktyki w obszarze publicznych usług kulturalnych świadczonych przez samorząd terytorialny – wybrane przykłady

Gmina Jarocin

„Dzieci Jarocina” – jeden z wzorcowych projektów międzypokoleniowych działających w obszarze kultury artystycznej i niematerialnego dziedzictwa kulturowego; zespół-projekt – dzieci, młodzież i seniorzy wspólnie koncertują, prezentując m.in. klasykę polskiego punk rocka – element tożsamości oferty kulturalnej Jarocina (Festiwale Jarocińskie). Zespół działa jako projekt organizacji pozarządowej, wspierany przez samorząd, powiązany z innym fenomenem kulturalnym gminy o szerokim zasięgu ogólnopolskim – Spichlerzem Polskiego Rocka, nowym miejscem prowadzonym przez podległe gminnemu samorządowi Muzeum Regionalne w Jarocinie. Ponadto gmina prowadzi konsekwentne działania na rzecz uspołecznienia i dekomercjalizacji Jarocin Festiwalu. Niedawno zrewitalizowała też ruiny kościoła Św. Ducha – jako nowe, kameralne miejsce koncertowe w sąsiedztwie terenów festiwalowych.

Kraków –Nowa Huta

Teatr Łąźnia Nowa – wzorcowy przykład angażowania społeczności lokalnej do aktywności kulturalnych zmieniających wizerunek miejsca i jakość życia mieszkańców. Szczególny przykład działania w miejscu zmarginalizowanym wizerunkowo, ekonomicznie i społecznie.

Obszar Lokalnej Grup Działania „Gościnna Wielkopolska” – gminy: Pępowo, Czempień, Dolsk, Gostyń, Jutrosin, Kobylin, Kościan, Krobia, Krzywiń, Miejska Górka, Pakosław, Piaski oraz ich partnerów samorządowych: Miasta Kościan, Powiatu Gostyńskiego

Liczne innowacyjne inicjatywy lokalne, które dostrzeżono w ramach realizacji projektu diagnostycznego (realizowanego dla stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania z 13 gminami i powiatem jako partnerstwem samorządów, w kontekście poprawy jakości usług publicznych w obszarze kultury). Oprócz inicjatyw regrantingowych dla mieszkańców, kreatywnogennych aktywności kół gospodyń wiejskich, efektywnym wykorzystaniem świetlic wiejskich na cele edukacji kulturalnej, duże wrażenie robią m.in: program młodzieżowych grantów Krobus w Krobi; miejska rada młodych w Krzywiniu, Młodzieżowa Agencja Kulturalno-Rozrywkowa w Krobi, projekt „Od brzuszka do uszka” – otwartych lekcji i koncertów z udziałem uczniów szkoły muzycznej w Gostyniu, skierowanych do mam w ciąży i ich jeszcze nienarodzonych dzieci (Gostyń), projekt „Patroni naszych ulic” (gm. Pępowo) – akcja umieszczenia tablic z informacjami biograficznymi o znaczących dla środowiska lokalnego i regionu postaciach, która ma na celu zwiększenie świadomości mieszkańców o lokalnych patronach, bohaterach, inspiratorach zmian, czy międzypokoleniowe orkiestry dęte (Gostyń, Poniec, Krobia) – aktywność w formie tradycyjnej organizacji pozarządowej oraz efektywnej edukacji artystycznej młodych mieszkańców gminy, inspirująca powstanie kolejnych zespołów.

Murowana Goślina – Stowarzyszenie Park Dzieje

Zainicjowanie przez Tomasza Łęckiego, burmistrza poprzedniej kadencji działań przygotowujących widowisko historyczne o charakterze kulturotwórczej i integracyjnej mobilizacji społeczności lokalnej na dużą skalę. Projekt, wzorowany na wielkim sukcesie inicjatywy francuskiego parku i widowiska w Puy du Fou, jest dynamicznie rozwijającym się działaniem angażującym mieszkańców gminy i budującym wspólnie nową ofertę turystyki kulturowej i wartościowego spędzania czasu wolnego.

Do inspirujących do refleksji przykładów działań w obszarze publicznych usług kulturalnych, wymagających szerszego wprowadzenia i zarysowania szerszego kontekstu, z bardzo różnych względów, należą m.in.: Stacja Kultura (biblioteka) w Rumii²², Centrum Kultury w Grodzisku Mazowieckim²³, Filharmonia Kaszubska w Wejherowie²⁴, „Podwórko kulturalne” i Słupski Ośrodek Kultury w Słupsku²⁵, Miejskie Centrum Kultury w Płońsku²⁶, projekt „Słubfurt”²⁷ w granicznych miastach Słubice i Frankfurt na Odrę, Centrum Kultury Browar B we Włocławku²⁸, Muzeum Śląskie w Katowicach²⁹ wybudowane na zdegradowanych terenach kopalni, Muzeum Miasta Turku im. Józefa Mehoffera³⁰, Stara Kopalnia w Wałbrzychu³¹.

7. Rekomendacje (działań wdrożeniowych i upowszechniających) dla zmiany jakościowej w obszarze usług publicznych samorządu terytorialnego w sferze KULTURY oraz aktywności spędzania czasu wolnego przez mieszkańców gmin i powiatów w Polsce

WDROŻENIE: Usługi publiczne w obszarze kultury mieszczą się całkowicie w domenie kulturalnej sfery publicznej, gdzie istotą samorządu jest zapewnienie równowagi idei, dopuszczania do głosu narracji alternatywnych. Władze lokalne powinny dbać o zachowanie pewnej **równowagi** w kształtowaniu polityki kulturalnej, uwzględniającej **przemienność modernizacyjnego i konserwującego** nastawienia do wzorów i wartości kultury. **Gwarancją rozwoju w sferze kultury jest współistnienie, wyraziste napięcie i tarcie między tym, co konserwuje – a tym, co modernizuje, tym, co trwa – i tym, co przemija.**

²² <http://stacjakulturarumia.pl/>

²³ <http://www.centrumkultury.eu/>

²⁴ <http://www.wck.org.pl/galeria/4/filharmonia-kaszubska.html>

²⁵ <http://www.sok.slupsk.pl/>

²⁶ <http://mckplonsk.pl/>

²⁷ <http://www.slubfurt.net/>

²⁸ <http://ckbrowarb.pl/>; <http://rok.amu.edu.pl/index.php/vi-samorzadowym-forum-kultury-zmp-za-nami/#more-992>

²⁹ <http://www.muzeumslaskie.pl/>

³⁰ <http://www.muzeum.turek.pl/>

³¹ <http://www.starakopalnia.pl/>

Upowszechnianie

Kultura jest obszarem działalności człowieka w społeczeństwie, w którym ekspresja pojedynczych osób, ich przedsiębiorczość i kreatywność są stopniowo przestawiane z indywidualnego zaspokajania potrzeb w stronę odpowiedzialności za rozwój społeczny i gospodarczy. Jak twierdzi brytyjski filozof Roger Scruton – **poprzez kulturę możemy powrócić do prapierwotnych doświadczeń zadziwienia i zachwytu, które pokazują nam trwałą sens naszego życia na ziemi. Dlatego kultura jest ważna: pełni funkcję naczynia, w którym wartości są przechowywane i przekazywane następnym pokoleniom**³².

Zmiany

Trzeba zacząć od podstaw i spraw ciągle nie załatwionych w polskim publicznym sektorze kultury. Fundamentem dla znaczącej jakościowej zmiany w obszarze usług publicznych, związanych z kreatywnym, prorozwojowym spędzaniem czasu wolnego, może być wyłącznie mobilizacja wszystkich sił rządowego i samorządowego sektora publicznego dla **EFEKTYWNEJ EDUKACJI KULTURALNEJ**, zakorzeniającej się w lokalne ekosystemy kulturalne. **To jest zasadnicza rola organizacji podległych samorządom, priorytetowa inwestycja w przyszłe generacje odbiorców publicznych usług kulturalnych, pozostałe działania** (w obszarze prawnym, ekonomicznym, zarządczym, organizacyjnym, kontrolnym, proceduralnym) **są wtórne względem tej podstawowej pracy do wykonania „od zaraz”**:

- 1. Kulturalna szkoła** – mobilizacja do ścisłej, programowej, celowej współpracy sektorów oświaty i kultury
 - **Obowiązkowe warsztaty w obszarze animacji kulturalnej**, znaczenia kultury dla kreatywności (postrzeganej jako heurystyczne procesy kreatywne³³) i rozwoju społecznego młodzieży, przeznaczone dla dyrektorów i nauczycieli, przedstawicieli szkół, z udziałem radnych gminy, przedstawicieli referatu oświaty i odpowiednich komórek odpowiedzialnych za kulturę lub promocję gminy. Liderzy szkół, ich dyrektorzy są *de facto* forpocztą polityki rozwoju, a aktywności prokreatywne, czerpane z sektora kultury, powinny być podstawowym, strategicznym narzędziem w ich działaniu. Dyrektorzy szkół, jako osoby kulturotwórcze dla swoich społeczności lokalnych, muszą dostrzec w odpowiednio ukształtowanych procesach kreatywnych swoją największą siłę, sprzymierzeńca. **Realizacja cyklu warsztatów w obszarze twórczości** i animacji kulturalnej powinna docelowo objąć również **dzieci i ich rodziców** w każdej ze szkół w gminie, na wszystkich poziomach nauczania. Ma to szczególnie znaczenie dla środowisk wiejskich.
 - **Całoroczna promocja kultury wśród uczniów, rodziców i nauczycieli**, porównywalna co do zasięgu i energii pracowników szkół do akcji związanych do tej pory z działalnością charytatywną, segregacją odpadów, promocją ekologii, picciem mleka, zdrowym odżywianiem itp.
 - **Udział uczniów w co najmniej jednym większym wydarzeniu kulturalnym na kwartał**, realizowanym w szkołach lub przestrzeni gminy czy instytucji kulturalnej (niekoniecznie musi to być koncert muzyki klasycznej – może być też koncert Indian z Paragwaju albo niedrogiemu zespołu bluesowego).

³² R. Scruton, *Kultura jest ważna*, op. cit.

³³ E. Nęcka, J. Orzechowski, A. Słabosz, B. Szymura, *Trening twórczości*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2008; E. Nęcka, *Psychologia twórczości*, Wydawnictwo GWP, Gdańsk 2003.

2. Kulturalny samorząd – stymulacja współpracy szkół i ludzi kultury z pozycji organizatora obydwu publicznych sektorów

- Doprowadzenie przez samorząd do **pisemnych uzgodnień między dyrektorami szkół w gminie i lokalnymi lub gościnnymi animatorami kultury**, w celu realizacji cyklicznych zajęć dla uczniów szkół z obszaru kreatywności, sztuki lub innej, atrakcyjnej programowo oferty z zakresu edukacji kulturalnej; doprowadzenie przez urząd do realizacji współpracy i koordynacji zajęć kulturalnych dla dzieci i młodzieży, realizowanych ze środków samorządowych
- **Zabezpieczenie 30% środków przeznaczonych pierwotnie na promocję gminy** (np. koncert w ramach „Dni gminy”) do wydania na realizację **najlepszej oferty w obszarze edukacji kulturalnej z dziećmi i młodzieżą szkolną**.
- **Włożenie maksymalnego wysiłku, porównywalnego z promocją koncertu gwiazdy na dożynkach czy „Dniach gminy” – by wypromować w formie plakatów, ogłoszeń, reklam projekt edukacji do kreatywności/animacji kulturalnej**, skierowanej do młodzieży lub dzieci – mieszkańców gminy

3. Program animacyjnego doskonalenia kadry kultury

- **Inwestycja w przyszłość gminy, czyli zorganizowanie funduszy na dofinansowanie intensywnych szkoleń i treningów dla lokalnych animatorów kultury, instruktorów, artystów i nauczycieli**, kadry organizacji kulturalnych – w zakresie **innowacyjnych metod edukacji kulturalnej i pozytywnego oddziaływania na styl życia młodzieży za pomocą projektów artystycznych**.
- Przygotowanie lokalnych animatorów do realizacji projektów w duchu brytyjskich, skandynawskich lub holenderskich metod *community arts*, gdzie działania artystów wspierają postawy prospołeczne, empatię i działania na rzecz środowiska lokalnego, wzmocnienie kompetencji kulturalnych i profesjonalnych animatorów i artystów.

4. Miejsce dla twórców kultury – dostępność i jakość infrastruktury dla wszystkich mieszkańców gminy

- **Wyrównanie poziomu jakości budynków i pomieszczeń przeznaczonych do warsztatów i zajęć** z różnych dziedzin sztuki we wszystkich gminach regionu (obecnie nie w każdej gminie jest takie pomieszczenie o standardzie dopuszczającym stałe działania artystów czy animatorów, np. z dziećmi, osobami starszymi). Dobra, estetycznie przygotowana przestrzeń magnetycznie przyciąga i włącza w kreatywne spędzanie czasu wolnego. Byle jakie piwniczki i nieotynkowane budynki z lat 70. nie stanowią rękojmi dla zwiększania jakości życia mieszkańców. Estetycznie ukierunkowane, twórcze działania angażujące mieszkańców wspólnot lokalnych – dają kompetencje i nawyki, które zmieniają sposób funkcjonowania tych osób w miejscach pracy³⁴.

³⁴ Dziedziną tą zajmuje się dość nowa gałąź nauki – estetyka organizacji, badająca m.in. wpływ wizualnych wartości estetycznych na zachowanie pracowników i klientów instytucji: <http://digitalcommons.wpi.edu/oa/>

5. Kulturalne wspólnoty sąsiedzkie

- Włączenie seniorów, zwłaszcza z Uniwersytetu Trzeciego Wieku, Kół Gospodyń Wiejskich do realizacji **programu edukacyjnego, z wykorzystaniem projektów artystycznych angażujących osiedlowe społeczności lokalne, relacje sąsiedzkie, relacje międzypokoleniowe, aktywujące dziadków, wnuków i ich talenty twórcze.**
- Innym, dobrym wzorem mogą być działania podejmowane przez liderów organizacji pozarządowych, we współpracy z instytucjami kultury i samorządem lokalnym, mające na celu aktywizację społeczną z pomocą lokalnych liderów. Przykładem może być szkoła liderów w postindustrialnej, społecznie rewitalizowanej Nowej Hucie (Teatr i Centrum Kultury Łaznia Nowa)³⁵. Doskonałym przykładem takich działań jest też systemowy projekt kulturalno-społeczno-ekonomiczny „Public Residence: Die Chance”, realizowany w północnej, postindustrialnej, trudnej dzielnicy niemieckiego miasta Dortmund³⁶, gdzie mieszkańcy dzielnicy mają własną społeczną „walutę”, której obieg reguluje działania w obszarze ofert kulturalnych, rekreacyjnych i społecznych, waluta ta pozwala kupować usługi, oferować usługi i dzielić swój czas z innymi podczas działań o wysokiej jakości artystycznej, edukacyjnej, społecznej, wspieranej przez profesjonalistów przybywających na czasowe rezydencje.

6. Kulturalne miejsca debaty

- Uaktywnienie cyklicznych forum dyskusji w gminach w formie **targów aktywności kulturalno-społecznej.**
- Współtworzenie kulturalnej sfery publicznej przez wymianę doświadczeń, opinii – w ramach cyklicznie organizowanych forów osób, które włączają innych do działań kulturalnych, z uwzględnieniem cyklicznej prezentacji dorobku osób aktywizujących środowiska lokalne.

7. Priorytet kultury w budżetach obywatelskich

- Obowiązkowe włączanie przez samorząd zadań z zakresu kultury do propozycji budżetów obywatelskich i zadbanie o silną promocję tych propozycji.

8. Usunięcie barier dostępu do kultury

- Przeprowadzenie na terenie danej wspólnoty lokalnej (na przykład mieszkańców danej ulicy czy wsi) **diagnozy barier, które osobom zainteresowanym uniemożliwiają aktywnością kulturalną, uczestniczenie w żywej kulturze.** Dotarcie, z **pomocą wolontariuszy, osób ze środowisk senioralnych do pojedynczych domostw.** Zaproponowanie rozwiązań i pomocy dla osób zgłaszających problemy i zapewnienie ułatwień w ramach samorządów, ich instytucji i zadań, priorytetów dofinansowania projektów organizacji pozarządowych w danym roku. Tego typu działania stanowią ramy dla jakościowej zmiany w kulturalnych sferach publicznych na poziomie lokalnym.

³⁵ <http://www.laznianowa.pl/> (dostęp 25.10.16); M. Poprawski, *Łaznia Nowa Case. In: Study on audience development – How to place audiences at the centre of cultural organisations*, Fondazione Fitzcarraldo, Torino 2016 - <http://engageaudiences.eu/> (dostęp 25.10.2016).

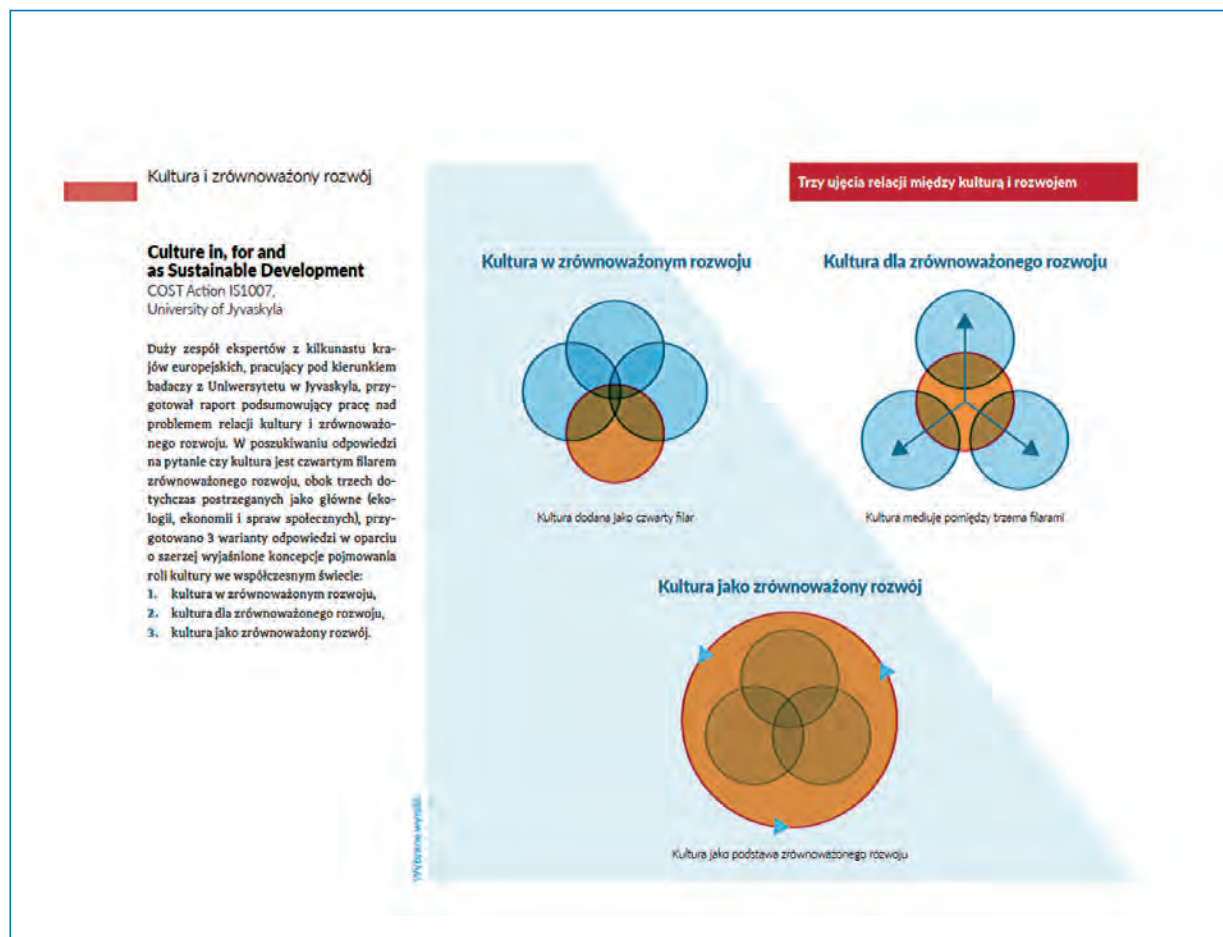
³⁶ <http://www.public-residence.de/> (dostęp: 25.10.2016).

- Przesunięcie w budżecie na ten cel części środków z budżetu pomocy społecznej, tak by część zadań z tego zakresu powierzyć osobom z sektora kultury – połączenie opieki i aktywizacji społecznej dzięki twórczym, wspólnotowym działaniom artystycznym.

Podsumowanie do rekomendacji – Kultura i zrównoważony rozwój

Kulturę postrzega się coraz częściej jako czwarty filar zrównoważonego rozwoju (obok ekonomicznego, ekologicznego i społecznego). Międzynarodowy zespół pracujący nad tym zagadnieniem w ramach projektu COST (*Culture in, for and as Sustainable Development*, Jyväskylä, Helsinki 2015) zwraca uwagę, że sytuacja z kulturą nie da się „zapakować” do kolejnego silosu pojęciowego³⁶ <http://www.public-residence.de/> (dostęp 25.10.16). Kultura jest bardziej mediatorem pomiędzy trzema filarami zrównoważonego rozwoju, a nawet podstawą i istotą zrównoważonego rozwoju.

Rys. 1. Kultura i zrównoważony rozwój, źródło: *Nowości Badawcze NCK, 2015*



Oprac. M. Poprawski w oparciu o J. Dessein, K. Soini, i inni, *Culture in, for and as Sustainable Development*, University of Jyväskylä 2015

Badania³⁷ prowadzone w małych polskich miastach, gminach i powiatach dają szerszą perspektywę problemu. Zrównoważony rozwój to ekologia ludzka, kontynuacja doświadczeń osób zamieszkujących wspólne terytorium, międzypokoleniowy przekaz wartości, harmonia i równowaga modernizacji i konserwacji w lokalnych, regionalnych i narodowych politykach kulturalnych; to przestrzeń biegłości kompetencji kulturalnych mieszkańców, to w końcu **ciągłość, a nie przeciwność obszarów estetyki i etyki, dająca nie tylko subiektywne poczucie jakości życia**, ale również sens dla dobrego życia, to w końcu zapewnienie warunków dla rozwoju talentów w relacji mistrz – uczeń. To zapewnienie równowagi trendów pesymizmu (sceptycyzmu/bezpieczeństwa/ochrony) i optymizmu (nadziei/aspiracji/ryzyka), to różnorodność pochodząca z doświadczenia i znaczącej pracy na rzecz tego, co łączy ludzi.

Wyzwaniem dla twórców polityk kulturalnych w Polsce, którzy oferują z pieniędzy podatnika obowiązkową ofertę aktywności kulturalnych i kreatywnego spędzania czasu wolnego (właściwej RE-kreacji), jest niezmiennie **osiąganie stabilnych standardów w zakresie wiedzy, jakości i ciągłości w kulturze w obliczu tego, co zmienne i w obliczu globalnego współzawodnictwa. To skłonienie masowej populacji do rozwinięcia umiejętności podtrzymywania pewnej biegłości kulturalnej** – gdzie ludzie są zdolni do zrozumienia siebie oraz innych i rozwijania dynamicznych relacji międzyludzkich, służących rozwojowi ich wspólnoty lokalnej.

Bibliografia

- Bukraba-Rylska I., Burszta W., *Stan i zróżnicowanie kultury wsi i małych miast w Polsce*, Warszawa 2011
- Celiński A. (red.), *DNA Miasta. Miejskie polityki kulturalne, Raport z badań*, Res Publica Nova, Warszawa 2013
- Dahrendorf R., *Reflections on the Revolution in Europe: In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw*, Random House, New York 1990
- Dessein J., Soini K., Fairclough G., Horlings L., *Culture in, for and as Sustainable Development*, University of Jyväskylä 2015
- Dragičević-Šešić, M., *Shared policies: the future of cultural development. New models of partnership between public, private and civil sector*, (w:) Cvjeticanin, B. (Ed.), *Dynamics of Communication, Culturelink*, Zagreb 2006
- Fatyga B., Burszta W. (red.), *Kultura miejska w Polsce z perspektywy interdyscyplinarnych badań jakościowych*, Warszawa 2010
- Głowacki J., Hausner J., Jakóbiak K., Markiel K., Mituś A., Żabiński M., *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, Kraków 2009

³⁷ M. Poprawski, *Inter-generational transmission of values and cultural sustainability. Cultural activism of local, small town communities in Poland*, op. cit.

- Hausner J., Karwińska A., Purchla J. (red.), *Kultura a rozwój*, NCK, Warszawa 2013
- Holden J., *Ecology of culture*, AHRC, London 2015, źródło: <http://www.ahrc.ac.uk/documents/project-reports-and-reviews/the-ecology-of-culture/>
- Holden J., *Cultural Value and the Crisis of Legitimacy, Why culture needs a democratic mandate*, Demos, Londyn 2006
- Inkei P., *Culture and Development 20 years after the fall of communism in Europe*, paper presented at The CultureWatchEurope Conference, 4th-6th June 2009, Cracow, Poland, available at: http://www.budobs.org/pdf/Cracow_background_paper.pdf
- Klaic D., *Mobility of Imagination*, Central European University Press, Budapeszt 2007
- Koschany R., Skórzyńska A. (red.), *Edukacja kulturowa. Podręcznik*, CK Zamek, Poznań 2014
- Krzyżowski Ł., Noworól Z., Kowalik W., Knaś P., *Sceny kulturowe a polityki kultury w Małopolsce. Raport z badań eksploracyjnych*, Kraków 2010
- McGuigan J., *Cultural Analysis*, SAGE, Londyn 2010
- McGuigan J., *Rethinking Cultural Policy*, OUP, Maidenhead 2004
- Poprawski M., *Cultural Education Organizations and Flexible Individualization of Taste*, „Journal of Organizational Change Management” 2015, Vol. 28 Issue 2, Emerald
- Poprawski M. (red.), *Oddziaływanie festiwali na polskie miasta. Studium kompetencji kadr sektora kultury oraz synergii międzysektorowej*, Związek Miast Polskich, Poznań 2015, <http://rok.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/02/Oddzia%C5%82ywanie-Festiwali-na-Polskie-Miasta-Raport-z-bada%C5%84-2014-15-ZMP-ROK-v2.2.pdf>
- Poprawski M., *Inter-generational transmission of values and cultural sustainability. Cultural activism of local, small town communities in Poland*, Law, Social Justice and Global Development Journal - University of Warwick, 2(1) (2015), http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2016-1/lgd_poprawski_2016.pdf
- Poprawski M., Firych P., (red), *Polityka kulturalna dla społeczności lokalnych powiatu jarocińskiego*, Jarocin 2014, http://jarocin21.jarocin.info/kongres/raport_pk.pdf
- Poprawski M., *Międzypokoleniowa transmisja wartości we współczesnej społeczności lokalnej. Nowe perspektywy dla miejskich polityk kulturalnych*, (w:) Poprawski M., M. Męcarski (red.), *Senior i kultura. O aktywności kulturalnej osób starszych*, „Studia Kulturoznawcze” nr 2(3) 2013
- Poprawski M., *Kultura w Wielkopolsce w perspektywie badań jakościowych – potencjały i deficyty miast powiatowych*, „Człowiek i Społeczeństwo”, 2011, t. XXXII
- Raport Małopolskiego Instytutu Kultury, Animacja / Edukacja. Możliwości i ograniczenia*, MIK, Kraków 2014
- Scruton R., *Kultura jest ważna*, Antropos, Zysk i s-ka, Poznań 2010
- Sójka J., Kieliszewski P., Poprawski M., Landsberg P. (red.), *Instytucje kultury w czasach kryzysu*, Studia Kulturoznawcze – Polityka Kulturalna II, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2009

Sójka J., Poprawski M., Kieliszewski P. (red.), *Instytucje upowszechniania kultury w XXI wieku*, Studia Kulturoznawcze – Polityka kulturalna, WN Bogucki, Poznań 2009

Springer F., *Miasto archipelag. Polska mniejszych miast*, Karakter, Kraków 2016

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, MKiDN, Warszawa 2013

Strategia sektorowa: kultura. Partnerstwo samorządów Południowej Wielkopolski na rzecz zwiększenia dostępności i jakości usług publicznych, LGD Gościnną Wielkopolska, Fundacja Partnerzy dla Samorządu, Poznań – Pępowo, 2014, <http://rok.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2013/10/Strategia-Sektora-Kultury-LGD-Go%C5%9Bcinna-Wielkopolska.pdf>

Śliwa M. (red.), *Strategie dla kultury. Kultura dla rozwoju*, Małopolski Instytut Kultury, Kraków 2011

Świętochowska A., Mider D., Poprawski M., *Sektor kreatywny w polskich miastach z perspektywy teorii wartości kultury Johna Holdena*, Kreatywne Podlasie, Warszawa 2014

Wojciechowski J. S., *Kultura i polityki*, Seria: Zarządzanie w sektorze publicznym, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r., poz. 406, z późn. zm.)



Marek Wójcik – ekspert Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich, w latach 2014-2015 wiceminister administracji i cyfryzacji, wieloletni członek zespołów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu oraz komitetów monitorujących wdrażanie funduszy Unii Europejskiej. Koordynator lub realizator wielu projektów z zakresu administracji publicznej, gospodarki, przedsiębiorczości, finansów publicznych, infrastruktury technicznej i społecznej; autor lub współautor ponad 300 publikacji dotyczących tej problematyki.

Marek Wójcik

Diagnoza perspektyw rozwoju usług publicznych w obszarze profilaktyka i ochrona zdrowia

1. Diagnoza sposobów i efektów realizacji usług publicznych w jednostkach samorządowych szczebla gminnego i powiatowego

1.1. Zadania i kompetencje gmin i powiatów z zakresu ochrony zdrowia

Podstawy do określenia katalogu zadań samorządów terytorialnych z zakresu ochrony zdrowia definiują zapisy ustaw kształtujących ustrój gmin, powiatów i województw. I tak, art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ochrony zdrowia¹. Z kolei art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym określa, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji i ochrony zdrowia². Uszczegółowienia zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie promocji i ochrony zdrowia należy szukać w przepisach art. 7-8 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³.

Do zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy w szczególności:

- opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy;
- inicjowanie i udział w wytyczaniu kierunków przedsięwzięć lokalnych zmierzających do zaznajamiania mieszkańców z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz ich skutkami;
- podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy.

Do zadań własnych powiatu w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy w szczególności:

- opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;
- inicjowanie, wspomaganie i monitorowanie działań lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej prowadzonych na terenie powiatu;

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2004 nr 210, poz. 2135 z późn. zm.).

- pobudzanie działań na rzecz indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie i na rzecz ochrony zdrowia;
- podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych.

Samorządy obowiązują także zapisy art. 9a i 9b ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych z środków publicznych, przyznające im prawo kupowania usług medycznych. W celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie ochrony zdrowia, jednostka samorządu terytorialnego, uwzględniając w szczególności regionalną mapę potrzeb zdrowotnych, priorytety dla regionalnej polityki zdrowotnej oraz stan dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze województwa, może finansować dla mieszkańców tej wspólnoty świadczenia gwarantowane⁴.

Kompetencje i obowiązki samorządów terytorialnych dotyczące tworzenia, prowadzenia, przekształcania i likwidacji podmiotów leczniczych określa ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze⁵.

Niezwykle istotną sferą aktywności samorządów terytorialnych są zadania wynikające z pełnienia przez gminy, powiaty i województwa funkcji podmiotu tworzącego dla podmiotów leczniczych. Wraz z wprowadzeniem w 1999 roku reformy ochrony zdrowia oraz nowego podziału administracyjnego kraju gminy, powiaty i województwa stały się organem założycielskim (obecnie podmiotem tworzącym) dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej⁶. Należy podkreślić, że uprawnienie podmiotu tworzącego wiąże się także z odpowiedzialnością za wynik finansowy podmiotu leczniczego. Na podmiocie tworzącym ciąży obowiązek pokrywania ujemnego wyniku finansowego podmiotu leczniczego, a w przypadku jego likwidacji – przejęcia ewentualnych zobowiązań.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą także wyposażać prowadzone przez siebie podmioty lecznicze w majątek, określać zasady dysponowania nim, przykazywać dotacje na wydatki majątkowe, badać sprawozdania finansowe podmiotu, określać zasady dokonywania przez podmiot zakupu lub przyjęcia darowizny, aparatury i sprzętu medycznego, czy też wyrażać zgodę na wniesienie majątku podmiotu leczniczego do spółek lub fundacji.

Trzecia grupa kompetencji jednostek samorządu terytorialnego (po możliwości realizacji programów polityki zdrowotnej oraz uprawnieniach podmiotu tworzącego) dotyczy m.in. relacji zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego (w tym w szczególności dzieci i młodzieży), zadań z zakresu ochrony przed następstwami używania tytoniu, przeciwdziałania narkomanii, a także profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Prawo materialne definiuje w tym zakresie zadania samorządów – zarówno własne, jak i zlecone. Zadaniem własnym gminy jest m.in. prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych⁷. Realizacja tych zadań prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, uchwalanego corocznie przez radę gminy.

⁴ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 960).

⁵ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2011 nr 112, poz. 654 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r., nr 133, poz. 872 z późn. zm.) oraz Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zostały przejęte przez gminy, powiaty i samorządy województw (Dz.U. z 2001 r. nr 65, poz. 659).

⁷ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2002 r., nr 147, poz. 1231 z późn. zm.).

Do zadań zleconych gminie przez administrację rządową należy także realizacja usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi⁸, oraz wydawanie decyzji potwierdzającej prawo do świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniobiorcy spełniającego określone ustawą kryterium dochodowe⁹.

Do zadań powiatu należy natomiast m.in.:

- przygotowywanie informacji do planu zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych¹⁰;
- udział w realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego, zwłaszcza dzieci i młodzieży¹¹;
- udział w realizacji zadań z zakresu ochrony przed następstwami używania tytoniu¹²;
- realizacja zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych¹³;
- realizacja zadań z zakresu inspekcji sanitarnej¹⁴;
- ustalanie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych¹⁵;
- realizacja zadań w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym i zakażeniom¹⁶;
- obowiązek zapewnienia kobietom w ciąży opieki medycznej, socjalnej i prawnej¹⁷;
- dofinansowanie uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych oraz zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym¹⁸;
- kontrola nad jakością opieki sprawowanej przez zakłady opiekuńczo-lecznicze, zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze lub zakłady rehabilitacji leczniczej nad dziećmi pozbawionymi opieki i wychowania rodziców umieszczonymi w tych zakładach przez sąd oraz wnoszenie opłaty za takie dzieci¹⁹.

⁸ Art. 9, ust.1 i 4 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U z 1994 r., nr 111, poz. 535 z późn. zm.).

⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2004 r. nr 210 poz. 2135 z późn. zm.).

¹⁰ Art.22 ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2001 r., nr 113, poz. 1207 z późn. zm.).

¹¹ Zgodnie z ustawą z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 1994 r., nr 111, poz.535 z późn. zm.).

¹² Na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 55 z późn. zm.).

¹³ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2002 r., nr 147, poz. 1231 z późn. zm.).

¹⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U.z 1998 r., nr 90, poz.575 z późn. zm.).

¹⁵ Na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2001 r., nr 126, poz.1381 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. z 2001 r., nr 126, poz.1384 z późn. zm.).

¹⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 1993 r., nr 17, poz. 78 z późn. zm.).

¹⁸ Zadania wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.z 1997r., nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

¹⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2004 r. nr 210, poz. 2135 z późn. zm.).

1.2. Samorządowe programy polityki zdrowotnej – jedno z najistotniejszych zadań z zakresu ochrony zdrowia, realizowanych przez gminy i powiaty

Corocznie w Polsce wdrażanych jest kilkaset samorządowych programów polityki zdrowotnej, co wpływa pozytywnie na podnoszenie poziomu zdrowotności społeczeństwa. Jest to zasługa władz samorządowych, ale także powiększającej się z roku na rok grupy kreatywnych, lokalnych liderów działań prozdrowotnych. Rozumieją oni bowiem, że od zwiększenia skuteczności realizacji przez samorządy programów polityki zdrowotnej w znaczącym stopniu zależy poprawa stanu zdrowia i jakości życia mieszkańców.

Niestety, w dalszym ciągu nie jest powszechna wiedza o tym, jak opracowywać samorządowe programy polityki zdrowotnej oraz jak je następnie realizować. Mała przejrzystość zapisów prawa oraz brak merytorycznego wsparcia pracowników samorządowych w sferze medycznej powoduje, że tylko niewielka część spośród tych programów uzyskuje pozytywną opinię Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT). Tymczasem pozyskanie takiej opinii jest dla JST obowiązkowe.

Tabela nr 1: Ocena programów zdrowotnych przedkładanych do oceny AOTMiT w 2015 roku

Ocena	Liczba programów	Struktura (%)
Pozytywna	80	39
Warunkowa	68	33
Negatywna	56	28
Razem	204	100

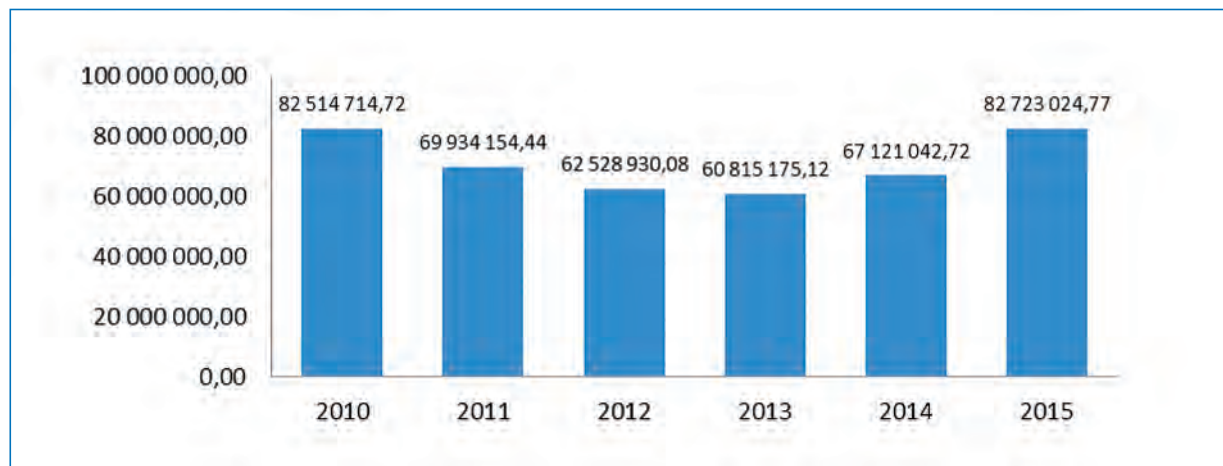
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych AOTMiT

To bardzo niekorzystna dla samorządów statystyka. Dlatego potrzebne są różnorakie formy wsparcia samorządów, tak aby przygotowywane przez nie programy spełniały wszystkie niezbędne wymogi.

Największe trudności sprawia samorządom poprawne przygotowanie programów polityki zdrowotnej dotyczących profilaktyki i wczesnego wykrywania chorób nowotworowych (ponad połowa negatywnych opinii AOTMiT). Równie wysoki jest wskaźnik negatywnych ocen AOTMiT w stosunku do programów przeciwdziałania wadom postawy, rehabilitacji oraz diagnostyki osteoporozy.

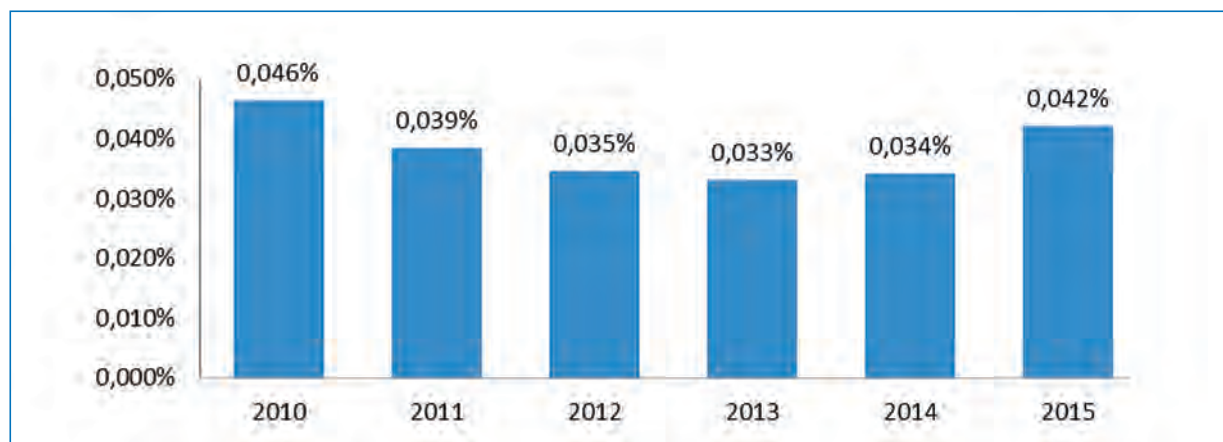
Istotnym zagrożeniem dla przyszłości programów zdrowotnych jest trudna sytuacja finansowa samorządów terytorialnych, a szczególnie niewielkich gmin wiejskich i powiatów. Dodatkowym źródłem problemów samorządów (głównie powiatów) jest trudna sytuacja szpitali (uwidaczniająca się ich coraz większym zadłużeniem). W efekcie na programy polityki zdrowotnej przeznaczane są niewielkie, wręcz symboliczne kwoty. Odrobinę optymizmu co do skali tych nakładów uzasadnia fakt, iż w ostatnich latach obserwujemy, choć niewielki, stopniowy ich wzrost.

Wykres 1. Wydatki samorządów terytorialnych ujęte w rozdziale klasyfikacji budżetowej 85149 – Programy polityki zdrowotnej, w latach 2010–2015



Źródło: Informacja o wynikach kontroli NIK, w oparciu o dane Ministerstwa Finansów²⁰

Wykres 2. Udział wydatków na realizację programów polityki zdrowotnej, w wydatkach ogółem samorządów terytorialnych, w latach 2010–2015



Źródło: Informacja o wynikach kontroli NIK, w oparciu o dane Ministerstwa Finansów²¹

Podkreślić przy tym należy, że chociaż profilaktyka i promocja zdrowia to zadania własne samorządów, ale nieobligatoryjne. W tych warunkach coraz trudniej samorządom decydować się na wydawanie pieniędzy na finansowanie różnych form programów zdrowotnych. Jak wynika z analiz przeprowadzonych przez Związek Powiatów Polskich, samorządów realizujących tego typu zadania jest nieco ponad 60%, przy czym ani nie zwiększa się liczba jednostek realizujących w programy zdrowotne, ani też nie następuje gremialny odwrót od ich przeprowadzania²².

²⁰ NIK, *Informacja o wynikach kontroli P/15/063, Realizacja programów polityki zdrowotnej przez JST*, 2015 r.

²¹ Jak wyżej.

²² B. Kłosowska, R. Rudka, B. Skóbel, M. Wójcik (red.), *Samorządowe programy zdrowotne. Jak je dobrze realizować. Poradnik dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Oświaty Zdrowotnej Fundacja Haliny Osińskiej, Warszawa 2013.

W tej sytuacji nie może zaskakiwać, że niedostatki finansowe wymuszają większą aktywność w poszukiwaniu dodatkowych źródeł finansowania programów²³ oraz – co bardzo pozytywne – większy zakres współpracy pomiędzy podmiotami i osobami zainteresowanymi działaniami prozdrowotnymi, przekazywanie zadań organizacjom pozarządowym, czy też budowanie szerokich koalicji dla wspólnego wdrażania programów zdrowotnych.

Warto także podkreślić, że wiele samorządów realizuje tego typu programy wspólnie z innymi jednostkami (np. powiat z gminami leżącymi na jego obszarze) lub kontynuuje przedsięwzięcia wieloletnie (rozpoczęte przed sierpniem 2009 roku, od kiedy obowiązkowe jest uzyskiwanie opinii AOTMiT).

Nie da się jednak ukryć, że symptomy kryzysu są widoczne. Zaledwie kilka procent samorządów lokalnych zgłasza kolejne programy polityki zdrowotnej. W 2014 roku było to 7% gmin, a w 2015 już tylko 5%. Podobnie w powiatach: w 2014 roku 11%, a 2015 zaledwie 6%! Przewodzą w tej klasyfikacji miasta na prawach powiatu, spośród których w 2014 roku 58% przedłożyło AOTMiT wnioski o opinie na temat programu polityki zdrowotnej, a w roku 2015 uczyniło to aż 66% tych miast²⁴. Charakterystyczne jest także m.in. zjawisko kontynuowania wcześniej rozpoczętych programów (np. profilaktyki i promocji zdrowia kierowanych do dzieci i młodzieży), ale niejako „na jałowym biegu”, bez zwiększania ich skali i rozszerzania o nowe działania.

Rzecz można, władze samorządowe nie mają wyjścia, muszą kontynuować przedsięwzięcia, do których mieszkańcy (wyborcy!) już się przyzwyczaili. Widoczne jest więc rezygnowanie z programów profilaktycznych na rzecz działań dotyczących promocji zdrowia oraz ukierunkowanie się na programy tańsze, o większej efektywności ekonomicznej²⁵. Następuje przy tym wyraźna polaryzacja pomiędzy samorządami, które realizują stale programy zdrowotne i to na coraz szerszą skalę, a tymi, które nie podejmują w tym zakresie jakichkolwiek działań. Nasila się również zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi kategoriami samorządów terytorialnych. Zdecydowanym liderem wśród realizujących programy zdrowotne są duże miasta. Chociaż spadają w nich nakłady ogółem przeznaczane na profilaktykę i promocję zdrowia, kontynuują one prowadzenie wieloletnich przedsięwzięć oraz uruchamiają nowe, bardzo innowacyjne projekty.

Tabela 2. Kategorie jednostek samorządów terytorialnych wnioskujących do AOTMiT o opinie w sprawie programów zdrowotnych w 2015 roku

Kategoria JST	Liczba programów zdrowotnych	Struktura (%)
Gminy	130	64
Miasta na prawach powiatu	47	23
Powiaty	20	10
Województwa	7	3
Razem	204	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AOTMiT

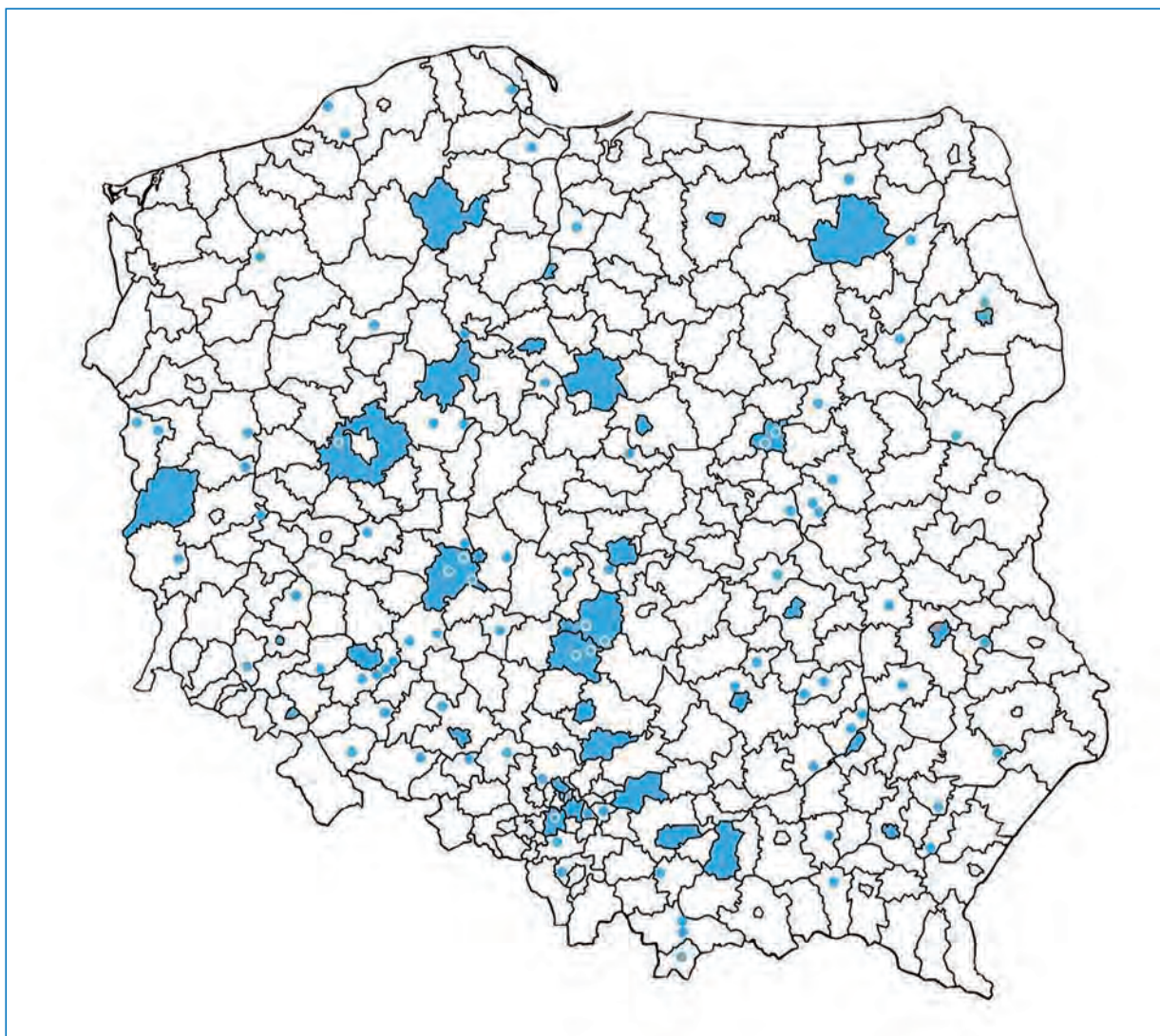
²³ Pojawiają się nowe źródła dofinansowania programów zdrowotnych (m.in. Mechanizmy Finansowe Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweski Mechanizm Finansowy, Szwajcarski Mechanizm Finansowy, fundusze ochrony środowiska), choć wciąż niedostępne są dla samorządów średki na ten cel z Narodowego Funduszu Zdrowia.

²⁴ B. Skóbel, R. Rudka, *Programy polityki zdrowotnej bez tajemnic*, ZPP, 2016.

²⁵ B. Skóbel, M. Wójcik, *Marsz po zdrowie. Poradnik tworzenia i wdrażania samorządowych programów zdrowotnych*, GlaxoSmithKline, Lublin – Warszawa 2010.

Po naniesieniu na mapę Polski tych samorządów, które w 2015 roku złożyły w Agencji Oceny Technologii Medycznych projekt programu zdrowotnego, otrzymujemy potwierdzenie ogromnego zróżnicowania terytorialnego wśród realizatorów programów zdrowotnych. Niepokojącym jest nikłe, albo wręcz żadne zainteresowanie programami zdrowotnymi na obszarze wielu województw, a szczególnie warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego, które są praktycznie „białą plamą” na mapie realizatorów nowych programów polityki zdrowotnej. Z kolei najwięcej programów zgłoszono do oceny z województw: mazowieckiego, śląskiego, łódzkiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego. Nie stwierdzono występowania korelacji pomiędzy liczbą realizowanych programów zdrowotnych, a wielkością danego województwa, określaną liczbą mieszkańców.

Mapa 1. Jednostki samorządu lokalnego, które w 2015 roku wnioskowoły do AOTMiT o opinię w sprawie programu polityki zdrowotnej



Źródło: B. Skóbel, R. Rudka, *Programy polityki zdrowotnej bez tajemnic*, ZPP, 2016.

Samorządy najczęściej planują realizację programów zdrowotnych dotyczących szczepień (46,5% w 2015 roku), głównie przeciwko HPV, grypie i pneumokokom. Blisko 1/3 programów dotyczy profilaktyk, wczesnego wykrywania i terapii (28,5%), w tym głównie chorób nowotworowych, chorób płuc i układu krążenia. Znaczna jest też liczba programów dotyczących rehabilitacji (11%). Często wdrażane są także programy zmierzające do przeciwdziałania wadom postawy, niepełnosprawności ruchowej i osteoporozie oraz ukierunkowane na wsparcie matek, dzieci i rodzin.

Realizację samorządowych programów polityki zdrowotnej badała w 2015 roku Najwyższa Izba Kontroli²⁶. Przedmiotem analizy było sprawdzenie, czy tego typu programy przyczyniają się do poprawy zdrowia i jakości życia mieszkańców. Niestety, wyniki kontroli NIK nie są dla samorządów pozytywne. Jak stwierdzono w przygotowanym raporcie, „realizacja przez jst zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia, w ramach programów polityki zdrowotnej, ze względu na ograniczony zakres i skalę tych działań, nie przyczynia się w istotny sposób do poprawy zdrowia i jakości życia Polaków”.

Według NIK, istotne znaczenie mają uwarunkowania prawne i organizacyjne realizacji samorządowego programu polityki zdrowotnej, które obniżają skuteczność podejmowanych działań. Do najistotniejszych wad systemowych, zidentyfikowanych w wyniku kontroli, zaliczono:

- różnice w dostępie do programów polityki zdrowotnej, z uwagi na fakt, że ich liczba i zakres są uzależnione od statusu materialnego danej jst. W konsekwencji dostępność programu jest uwarunkowana miejscem zamieszkania i ograniczona dla mieszkańców gmin o niskich dochodach;
- brak precyzyjnych wskazówek, w jaki sposób program powinien być opracowany, wdrażany, realizowany i monitorowany oraz niewskazanie w przepisach szczególnych podmiotu upoważnionego do jego uchwalenia;
- niewystarczającą koordynację realizacji programów przez władze publiczne, co skutkuje prowadzeniem takich samych działań na danym obszarze;
- brak mechanizmów weryfikacji danych w ramach procesu przekazywania stosownych informacji o realizowanych programach pomiędzy szczeblami administracji samorządowej i rządowej;
- brak strategicznej perspektywy zarządzania – większość JST nie opracowała dokumentów strategicznych dotyczących planowanych działań w dłuższej perspektywie, opartych na analizie trendów demograficznych i epidemiologicznych, w celu lepszego zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców. W ocenie NIK, tego typu lokalne polityki powinny być punktem wyjścia do opracowywania i skutecznego wdrażania programów zdrowotnych.

Mimo wspomnianych uwarunkowań, kontrolowane JST podejmowały inicjatywy w zakresie ochrony zdrowia mieszkańców i były dobrze przygotowane organizacyjnie do działań w tym zakresie.

²⁶ NIK, *Informacja o wynikach kontroli P/15/063, Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego*, 2015.

Tabela 3. Samorządowe programy polityki zdrowotnej JST opiniowanych przez AOTMiT w 2015 roku

	Liczba ocen AOTMiT		Uwagi
	Liczba	Wskaźnik struktury (%)	
Programy szczepień	95	46,5	głównie HPV, grypa, pneumokoki
Badania przesiewowe i leczenie	15	7,5	wady postawy i narządu ruchu, wady słuchu i wzroku, choroby sercowo-naczyniowe oraz układu oddechowego
Profilaktyka, wczesne wykrywanie, terapia	58	28,5	m.in. chorób nowotworowych, chorób płuc i układu krążenia, próchnicy zębów, chorób psychicznych i depresji
Rehabilitacja lecznicza	23	11	rehabilitacja lecznicza mieszkańców (głównie seniorów)
Inne programy	13	6,5	m.in. programy opieki okołoporodowej i leczenia niepłodności, pomocy przedmedycznej, promocji zdrowia
Razem	204	100	

1.3. Samorząd jako podmiot tworzący dla szpitali

Szpitalne stanowią kluczowy element systemu ochrony zdrowia. Z ich usług korzysta rocznie 7,5 mln pacjentów, (z czego $\frac{3}{4}$ w szpitalach prowadzonych przez samorządy terytorialne), którzy mają do dyspozycji ponad 180 tys. łóżek, w większości w zmodernizowanych obiektach wyposażonych w nowoczesną aparaturę i sprzęt medyczny. Ponad 80% łóżek szpitalnych zlokalizowanych jest w podmiotach samorządowych (ponad 77% w działających w formie SPZOZ oraz 5% w formie spółek). O ogromnym potencjale szpitali stanowi personel, na który składa się 205 tys. pracowników, w tym ponad 83 tys. lekarzy i 102 tys. pielęgniarek.

Godne podkreślenia jest to, że na modernizację infrastruktury szpitalnej, przejętej przez samorządy w 1999 roku (w bardzo złym stanie) gminy, powiaty i województwa przeznaczyły do końca 2015 roku gigantyczną kwotę 20,5 miliarda złotych. Wszystko to w sytuacji, kiedy ustawodawca nie wyposażył je w jakiegokolwiek dochody na realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia.

Tabela 5. Łączne wydatki majątkowe poszczególnych kategorii samorządów terytorialnych w dziale ochrona zdrowia, w latach 1999–2015

Kategoria samorządu	Wysokość wydatków majątkowych (w mln zł)
Gminy (bez miast na prawach powiatu)	911
Miasta na prawach powiatu	5 107
Powiaty	4 474
Województwa	10 049
Razem	20 541

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów

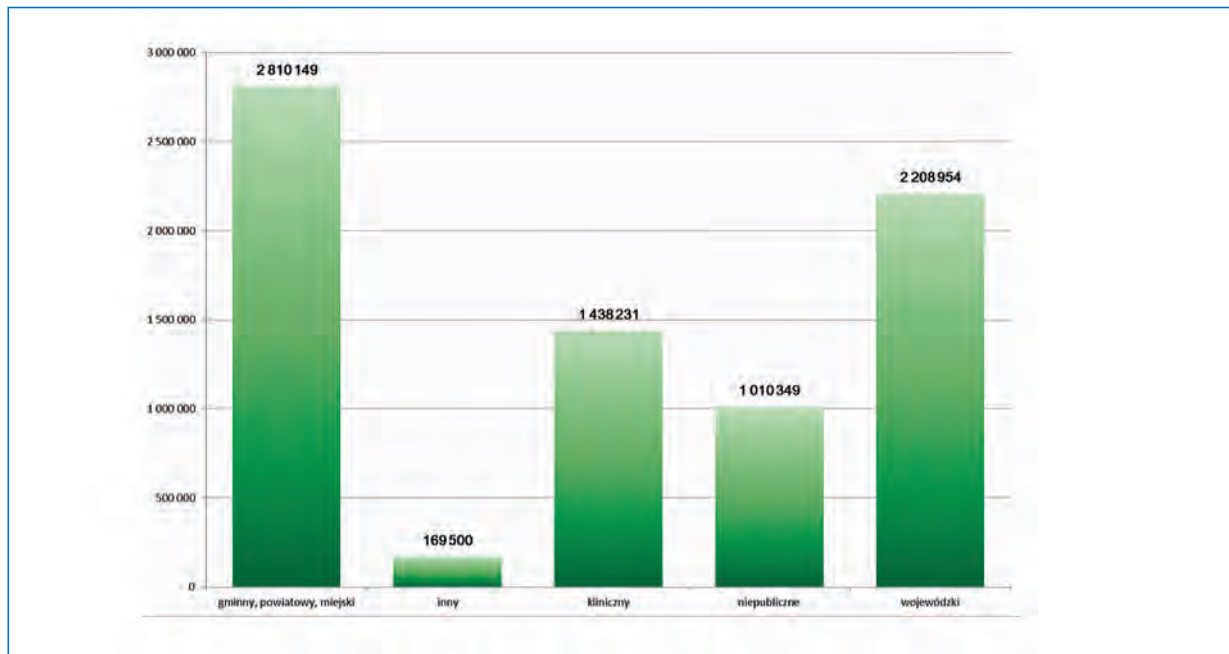
Rekordowy, jeśli chodzi o skalę wydatków majątkowych na zadania z zakresu ochrony zdrowia, był dla samorządów rok 2009, w którym gminy, powiaty i województwa wydały na infrastrukturę placówek medycznych ponad 2 mld złotych. Był to szczytowy okres wydatkowania środków unijnych, które wliczają się w kwotę nakładów samorządów. W ostatnich latach widać jednak słabnącą pozycję ekonomiczną powiatów, które na początku XXI wieku ponosiły 2-3-krotnie wyższe wydatki majątkowe niż miasta na prawach powiatu, podczas gdy aktualnie sytuacja jest niemal dokładnie odwrotna. Liderem w wydatkach na modernizację infrastruktury szpitalnej są samorzady województwa. W związku z priorytetami finansowania projektów z obecnego okresu programowania, trend ten nie tylko się utrzyma, a wręcz wzmocni. Mniejsza niż w poprzednich latach dostępność środków unijnych dla szpitali lokalnych może wpłynąć na marginalizowanie ich znaczenia w systemie ochrony zdrowia.

Struktura bazy łóżkowej ulega w ostatnich latach zmianom, lecz nadal występuje znacząca nadwyżka łóżek w opiece krótkoterminowej, tzw. łóżek ostrych. Co prawda z roku na rok skraca się średni czas pobytu pacjenta w szpitalu, ale spada poziom efektywności wykorzystania łóżek (w 2014 roku wskaźnik ten wynosił 67,3%, podczas gdy w roku 2009 – 69,7%)²⁷.

Szpitala publiczne udzielają świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu wielu różnych rodzajów specjalizacji, zaś szpitali jednoprofilowych jest niewiele. Hospitalizacja jednego dnia nie jest dobrze rozwinięta, choć niektóre mniej poważne przypadki mogłyby z powodzeniem być leczone w warunkach ambulatoryjnych. Powraca model szpitala wieloprofilowego o dużym zasięgu terytorialnym, w wersji sprzed reformy zdrowotnej z 1998 roku (placówki realizujące wiele świadczeń od podstawowej opieki zdrowotnej, przez specjalistkę i rehabilitację, aż po hospitalizację). Tego typu trend jest niebezpieczny dla pacjentów (ograniczanie dostępności terytorialnej do hospitalizacji) oraz dla szpitali lokalnych, bowiem wiązać się może z ich marginalizacją, do przypadków zamykania włącznie. Biorąc pod uwagę zapowiedzi decydentów, podział środków publicznych w systemie ochrony zdrowia będzie zdecydowanie wspierał duże, wielospecjalistyczne szpitale – placówki, które w większości znajdują się w rękach publicznych, głównie uczelni medycznych, resortów i samorządów województw.

²⁷ Polska. Zarys systemu ochrony zdrowia, WHO, seria Systemy Ochrony Zdrowia w okresie przemian, Warszawa 2012.

Wykres 3. Liczba hospitalizacji w poszczególnych typach szpitali w 2015 roku



Źródło: Sprawozdanie NFZ za rok 2015

Bardzo dynamicznie wzrasta wartość umów zawieranych przez NFZ ze szpitalami samorządowymi: na przestrzeni lat 2010–2015 o 17,8% w przypadku szpitali gminnych i powiatowych oraz o 13,5% wojewódzkich (o wiele większy wzrost wartości umów dotyczy szpitali klinicznych oraz działających w formule spółek, choć wiąże się to także ze zwiększaniem się liczby tego typu podmiotów leczniczych, w wyniku przekształcania samorządowych SPZOZ). Z roku na rok sieć szpitali posiadających kontrakt z NFZ jednak maleje – następuje koncentracja na podmiotach udzielających kompleksowych usług o wysokiej jakości. Tylko w ostatnich trzech latach, pomiędzy 31 grudnia 2012 roku a 31 grudnia 2015 roku, liczba szpitali finansowanych przez narodowego płatnika zmniejszyła się z 1208 do 1069, to jest aż o 12%.

Mimo wysiłków zarządzających szpitalami i ich pracowników oraz wsparcia ze strony budżetu państwa i JST, nie maleje skala zadłużenia szpitali. Co więcej, w roku 2016 odnotowano największy od 2004 roku poziom zobowiązań ogółem szpitali oraz, po długim okresie spadku, wzrasta także poziom zobowiązań wymagalnych. Niepokojącym zjawiskiem jest także zmiana struktury tych zobowiązań, rośnie, bowiem udział zobowiązań publiczno-prawnych wobec ZUS i urzędów skarbowych.

W przypadku ewentualnej likwidacji zadłużonych SPZOZ, przejmowanie ich zobowiązań przez JST w większości wypadków spowoduje zablokowanie na wiele lat możliwości realizacji projektów rozwojowych. Zwracają przy tym uwagę różnicowanie regionalne. Na jednym biegunie są województwa mające niemal bliską zera skalę zobowiązań szpitali (lubuskie, opolskie, pomorskie), a na przeciwnym, posiadające łącznie po kilkaset milionów zobowiązań szpitale z Mazowsza, Śląska, Kujawsko-pomorskiego oraz Podkarpacia.

Podkreślić należy, że wprowadzane w latach 2004–2012 mechanizmy wsparcia procesu oddłużania przyniosły pożądany skutek. Upraszczając, każda złotówka wsparcia procesu restrukturyzacji szpitali przyniosła efekt w postaci trwałego spadku zobowiązań wymagalnych o 1 zł.

Tabela 6. Dynamika zobowiązań SP ZOZ w okresie lat 2003–2016 (II kw.)

Rok	Wartość zobowiązań wymagalnych (w mln zł)		Wartość zobowiązań ogółem (w mln zł)
	Ogółem	Samorządowe	
2003	4 544	4 022	7 328
2004	5 872	4 760	9 450
2005	4 934	4 049	10 274
2006	3 724	2 686	10 384
2007	2 666	1 830	9 563
2008	2 358	1 532	9 980
2009	2 242	1 646	9 628
2010	2 139	1 612	9 963
2011	2 317	1 651	10 384
2012	2 474	1 728	10 661
2013	2 016	1 278	9 922
2014	1 891	1 161	10 346
2015	1 755	1 124	10 804
2016 (30.06)	1 939	1 267	10 974

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia, www.mz.gov.pl

Niedostatki środków finansowych, będących w dyspozycji płatnika publicznego, zderzają się z coraz wyższymi oczekiwaniami pacjentów co do jakości i dostępności usług medycznych. W efekcie Polacy coraz bardziej krytycznie oceniają działanie systemu ochrony zdrowia w Polsce. Na taką ocenę wpływa także ogromne zróżnicowanie regionalne w nakładach na poszczególne kategorie świadczeń. Ich przyczyną są zarówno czynniki obiektywnie uzasadnione (epidemiologia, demografia), uwarunkowania historyczne (np. związane z rozbudową sieci szpitali w zachodnich regionach kraju) i preferencje zarządcze, głównie osób zarządzających oddziałami wojewódzkimi narodowego płatnika.

1.4. Zróżnicowanie regionalne w dostępie do usług medycznych

Jak wskazuje Światowa Organizacja Zdrowia, „nierówności w zdrowiu są postrzegane jako niesprawiedliwe, niepotrzebne i możliwe do uniknięcia różnice w stanie zdrowia, których zmniejszanie stanowi nakaz etyczny akceptowany przez większość nowoczesnych społeczeństw”²⁸.

Kwestia potrzeby zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej podnoszona jest w wielu dokumentach europejskich, m.in. w Konkluzjach Rady Europejskiej nt. wspólnych wartości oraz zasad systemów ochrony zdrowia UE z 2006 r.²⁹ Zgodnie z tymi konkluzjami, zasada równości w dostępie do ochrony zdrowia powinna być rozumiana jako zapewnienie równego dostępu do ochrony zdrowia w zależności od potrzeb. Systemy ochrony zdrowia państw UE powinny być ukierunkowane

²⁸ Raport Światowej Organizacji Zdrowia, 2011.

²⁹ Council conclusions on common values and principles in EU health systems.

na pacjenta oraz odpowiadać na jego indywidualne potrzeby. Informacja o kwestii kosztów oraz efektywności systemów zdrowotnych została także poruszona w Raporcie Komisji Europejskiej oraz Komitetu Polityki Gospodarczej nt. Systemów Zdrowotnych. Jako jedno z wyzwań wymienia się w nim zapewnienie zrównoważonego finansowania sektora. Warunek ten podnoszony jest także przez Komisję Europejską w odniesieniu do spełnienia warunków *ex-ante* w zakresie możliwości wsparcia infrastruktury ochrony zdrowia ze środków unijnych perspektywy 2014–2020³⁰.

W Polsce widoczne są istotne dysproporcje regionalne w dostępie do świadczeń zdrowotnych, których podłożem jest nie tylko zróżnicowanie stanu zdrowia obywateli (a tym samym potrzeb zdrowotnych), ale także utrwalane historycznie: organizacja i skala finansowania podmiotów leczniczych, a także preferencje zarządcze osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia. Różnice te identyfikowane są w szczególności na poziomie województw. Tezę tę potwierdzają liczne analizy³¹, a także badania własne autora niniejszego raportu³². Sytuacja ta wynika, między innymi, z istniejącej struktury i rozmieszczenia infrastruktury zdrowotnej. Bardzo nierównomierny jest rozkład geograficzny szpitali, uwarunkowany historycznie, a nie zawsze odzwierciedlający potrzeby zdrowotne populacji, co skutkuje zróżnicowanym dostępem do opieki medycznej. Dysproporcje można obserwować także na poziomie regionalnym, gdzie planowanie dostępności świadczeń zdrowotnych często nie uwzględnienia poziomu i rodzaju potrzeb zdrowotnych w danym województwie. Poniżej zaprezentowano dane dotyczące skali nakładów na świadczenia zdrowotne w poszczególnych regionach, przypadające na 10 tys. uprawnionych. Różnice pomiędzy poszczególnymi województwami są znaczące, nie mają podłoża w epidemiologii i sięgają często kilkudziesięciu, lub nawet kilkuset procent (sic!) – na przykład:

- w województwie zachodniopomorskim wydaje się na 10 tys. uprawnionych o 1,1 mln złotych więcej na leczenie szpitalne niż w sąsiedniej Wielkopolsce (to dokładnie tyle samo, ile w tym ostatnim województwie wydaje się na ambulatoryjną opiekę specjalistyczną i leczenie stomatologiczne);
- wydatki na leczenie w poradniach specjalistycznych w województwach łódzkim, kujawsko-pomorskim, lubelskim i podkarpackim są o 1/4 niższe od kwot wydatkowanych na te świadczenia na Śląsku i Podlasiu;
- dostępność do świadczeń pielęgnacyjno-opiekuńczych jest w pomorskim i w Wielkopolsce o 153% niższa niż na Opolszczyźnie;
- nakłady na psychiatrię w województwie lubuskim są o 76% wyższe od poziomu nakładów na psychiatrię w Małopolsce;
- zróżnicowanie występuje nawet w świadczeniach, do których dostęp terytorialny nie powinien być utrudniony – nakłady na rehabilitację na Mazowszu są o 65% wyższe niż w zachodniopomorskim), na stomatologię na Warmii i Mazurach wydaje się o 71% więcej niż na Mazowszu.

³⁰ *Health at a Glance 2015 (Zdrowie w skrócie – 2015)*, OECD Indicators 2015.

³¹ *Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce*, Region Europejski Światowej Organizacji Zdrowia, Warszawa, 2011; *Atlas umieralności ludności Polski 2008-2010*, NIZP PZH, Warszawa, 2012; *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, NIZP PZH, Warszawa, 2012.

³² R. Rudka, M. Wójcik, *Regional differentiation of healthcare in Poland*, „Journal of Health Policy Insurance and Management”, Krajowy Instytut Ubezpieczeń, Warszawa 2014.

Tabela 7. Wartość zrealizowanych świadczeń wg rodzaju: lecznictwo szpitalne, ambulatoryjna opieka specjalistyczna, psychiatria, opieka pielęgnacyjno-opiekuńcza, rehabilitacja i stomatologia w 2015 roku, w przeliczeniu na 10 tys. uprawnionych

Nazwa Oddziału	Wartość świadczeń w roku 2015 na 10 tys. uprawnionych (w tys. zł)					
	Szpitalne	AOS	Psychiatria	OPO	REH	STOM
Dolnośląski	9 590,02	1 613,89	725,66	388,68	641,89	450,87
Kujawsko-Pomorski	9 627,40	1 482,50	640,92	278,54	508,84	504,61
Lubelski	9 773,08	1 497,09	689,66	311,90	597,38	608,98
Lubuski	9 325,28	1 746,15	989,40	262,00	622,53	493,53
Łódzki	9 829,23	1 477,17	704,04	243,60	571,33	496,53
Małopolski	9 073,61	1 590,52	561,10	395,07	614,86	592,08
Mazowiecki	9 863,55	1 582,81	714,03	305,51	804,12	382,12
Opolski	9 809,66	1 576,07	738,02	554,70	660,64	541,74
Podkarpacki	9 103,24	1 495,23	608,65	506,24	777,28	550,51
Podlaski	9 503,86	1 866,24	801,60	270,81	549,01	601,55
Pomorski	9 123,40	1 651,95	701,95	220,39	547,23	500,17
Śląski	9 555,02	1 855,68	723,38	486,10	651,74	465,14
Świętokrzyski	9 998,24	1 501,67	629,71	431,72	700,12	547,52
Warmińsko-Mazurski	9 114,90	1 613,52	695,07	291,63	584,02	652,53
Wielkopolski	9 028,12	1 550,24	649,71	219,21	531,91	443,29
Zachodniopomorski	10 131,97	1 696,36	627,44	259,29	488,70	546,70
Średnia ogólnopolska	9 516,93	1 613,23	687,36	339,13	631,47	500,08

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych NFZ

Przyczynami tak znaczących dysproporcji pomiędzy województwami są m.in.: różnice w rozwoju i rozmieszczeniu potencjału lecznictwa na obszarze województwa, szczególnie w zakresie personelu medycznego; zaszczości historyczne na etapie planowania, których nie można zlikwidować z powodu braku wystarczającego finansowania; zachowania świadczeniodawców oraz aktywność pacjentów (migracje); różnice priorytetów polityk regionalnych i lokalnych, które mogą wynikać z potrzeb zdrowotnych lub oczekiwań wspólnot samorządowych oraz różnice poziomu kosztów realizacji świadczeń w poszczególnych województwach. O skali zróżnicowania regionalnego świadczą także porównana wysokości wydatków na poszczególne kategorie świadczeń w wydatkach ogółem.

Zwraca uwagę bardzo wysoki odsetek nakładów na lecznictwo szpitalne (przekraczający nawet 50% całości wydatków w danym województwie!) oraz dynamika zmian na przestrzeni lat 2005-2015 uwarunkowana najczęściej preferencjami zarządczymi i czynnikami natury organizacyjnej, a nie epidemiologią.

Ze zróżnicowaniem regionalnym wiąże się migracja świadczeniobiorców w poszukiwaniu usług o najwyższej, jakości i dostępności. W przypadku braku w miejscu zamieszkania kadr medycznych, wysoko-specjalistycznej aparatury diagnostycznej, wysokiej jakości usług – świadczeniobiorcy udają się do podmiotów w innych województwach. Na bilans migracji najwyższy wpływ mają usługi z zakresu hospitalizacji. Od wielu lat migracja pomiędzy województwami utrzymuje się mniej więcej na tym samym poziomie, choć w kilku przypadkach pojawiają się zmiany będące efektem podejmowania lub zaniechania działań rozszerzających pakiet proponowanych usług lub podnoszących ich jakość. Najwyższy ujemny bilans

migracji mają województwa: łódzkie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie i lubelskie. Dodatni bilans mają województwa: mazowieckie, małopolskie, kujawsko-pomorskie i śląskie.

Zróżnicowanie w podejściu do kształtowania regionalnych polityk zdrowotnych znajduje odzwierciedlenie w strategiach rozwoju przyjmowanych przez sejmiki województw. Obok diagnozy aktualnej sytuacji epidemiologicznej i demograficznej oraz zinventaryzowania zasobów systemu ochrony zdrowia w regionie, w strategiach zdefiniowano priorytety polityki zdrowotnej.

1.5. Ochrona zdrowia w regionalnych programach operacyjnych 2014–2020

Zróżnicowanie regionalne przekłada się także na planowanie wykorzystania środków unijnych perspektywy 2014–2020 na zadania z zakresu ochrony zdrowia. To właśnie te środki stanowią największe źródło wsparcia procesu modernizacji infrastruktury szpitalnej. W projektach regionalnych programów operacyjnych na sektor ochrony zdrowia przewidziano blisko 4% alokacji, choć zróżnicowanie w tym zakresie jest bardzo duże (od 2 do 7%). Wskaźnik ten uwzględnia wszystkie nakłady na projekty z zakresu ochrony zdrowia, uwzględnione w różnych priorytetach inwestycyjnych.

W ramach poszczególnych regionalnych programów operacyjnych kluczowy jest Priorytet Inwestycyjny, znajdziemy w nim środki na inwestycje w szeroko pojętą infrastrukturę zdrowotną i społeczną, która przyczynia się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego. Nie bez znaczenia będzie także możliwość pozyskania środków na wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności oraz obszarów miejskich i wiejskich. W ramach tego priorytetu można będzie pozyskać środki na budowę, remont, przebudowę podmiotów leczniczych (w tym dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych), a także rozbudowę infrastruktury oraz działania związane z zakupem sprzętu i aparatury medycznej. Infrastruktura techniczna szpitala to także elementy związane z systemami grzewczymi, wentylacyjnymi czy klimatyzacyjnymi. Będzie można uzyskać dofinansowanie inwestycji wspierających efektywność energetyczną i wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych oraz ich termomodernizację.

Z punktu widzenia sprawności zarządzania szpitalem i usprawnienia procesu leczenia, istotna jest możliwość szerokiego wykorzystywania technologii IT. W ramach regionalnych programów operacyjnych zaplanowano m.in.: środki na digitalizację zasobów, tworzenie, rozwijanie i integrację baz danych i zasobów cyfrowych, oraz na e-usługi.

Kolejnym obszarem wsparcia będą zadania z zakresu profilaktyki oraz rehabilitacji. W ramach regionalnych programów operacyjnych dostępne będą środki pozwalające na realizację programów zdrowotnych służących wydłużeniu aktywności zawodowej oraz rehabilitacji leczniczej ułatwiającej powrót na rynek pracy. Możliwe będzie także wsparcie w zakresie usług ochrony zdrowia psychicznego, podniesienia aktywności osób starszych i zmiany ich stylu życia, zapewnienia dostępu do zatrudnienia osobom poszukującym pracy i nieaktywnym zawodowo.

W części regionalnych programów operacyjnych przewidziano możliwości dofinansowania szpitali wchodzących w partnerstwo publiczno-prywatne. Dzięki temu podmioty lecznicze uzyskają możliwość sfinansowania działań prorozwojowych. We współpracy z przedsiębiorcami możliwe będzie pozyskanie środków na rozwój zaplecza badawczo-rozwojowego szpitali, służącego działalności innowacyjnej (m.in. utworzenie centrów badawczo-rozwojowych, zakup aparatury specjalistycznej i urządzeń laboratoryjnych).

2. Analiza uwarunkowań realizacji usług

Syntetycznej oceny uwarunkowań decydujących o ograniczaniu bądź poprawie jakości usług realizowanych przez samorządy terytorialne z zakresu ochrony zdrowia dokonano w oparciu o wybrane elementy metodologii analizy potencjału i planowania strategicznego SWOT³³. Dzięki temu możliwe było zidentyfikowanie kluczowych uwarunkowań świadczenia usług przez gminy i powiaty, a na tej podstawie opracowanie rekomendacji dla przyszłych działań, korygujących obecne rozwiązania prawne, ekonomiczne i zarządcze³⁴. Zaprezentowana analiza uwzględnia zarówno badanie wewnętrznych przesłanek decydujących o skuteczności jego realizacji, jak i badanie otoczenia zewnętrznego. Polega na identyfikacji kluczowych atutów i barier mających wpływ na sukces ocenianego przedsięwzięcia oraz na skonfrontowaniu ich z aktualnymi i przyszłymi szansami i zagrożeniami.

Mocne strony to czynniki wewnętrzne – pozytywne, kluczowe atuty gmin i powiatów w obszarze ochrony zdrowia. Zgoła odwrotnie – słabe strony to także czynniki wewnętrzne, ale negatywnie wpływające na sprawność działania samorządów, będące najczęściej konsekwencją ograniczeń zasobów ludzkich i materialnych. Z kolei szanse i zagrożenia odnoszą się do środowiska zewnętrznego. Szanse są to wszelkie istniejące lub przewidywane procesy, zjawiska i trendy zachodzące w otoczeniu jednostek samorządowych, które odpowiednio wykorzystane mogą stać się impulsem do ich rozwoju oraz pomogą osłabić wpływ ewentualnych pojawiających się zagrożeń. Procesy, zjawiska i trendy zachodzące w otoczeniu gmin i powiatów, które stanowią lub stanowiąc mogą barierę w ich rozwoju, utrudniają ich funkcjonowanie czy też podnoszą koszty działania – to zagrożenia.

SWOT jest najczęściej traktowana nie tylko jako jedna z metod analizy statystycznej, ale także jako koncepcja formułowania przyszłej strategii działania³⁵. Jeśli bowiem nie wiemy, gdzie jesteśmy obecnie, nie jesteśmy w stanie zdecydować o tym, gdzie chcemy być w przyszłości.

Mocne strony

- Rośnie jakość świadczeń udzielanych przez samorządowe podmioty lecznicze oraz jakość i efektywność samorządowych programów polityki zdrowotnej
- Część samorządów terytorialnych opracowuje i wdraża lokalne polityki zdrowotne
- Część samorządów terytorialnych realizuje programy polityki zdrowotnej
- Samorządy opracowują i wdrażają strategie ograniczania negatywnych skutków zmian demograficznych
- Wzrasta liczba samorządów realizujących kompleksowe programy profilaktyczne
- Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji opiniuje samorządowe programy polityki zdrowotnej

³³ Analiza SWOT to kompleksowa i bardzo skuteczna metoda oceny potencjału danej organizacji, instytucji, przedsiębiorstwa – obejmuje ona analizę uwarunkowań tworzących mocne (*Strengths*) i słabe strony (*Weaknesses*) przedmiotu analizy, oraz powiązane z nim szanse (*Opportunities*) i zagrożenia (*Threats*).

³⁴ R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne: koncepcje, metody*. Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław 1999.

³⁵ B. Jeżerys, *Metoda SWOT*, (w:) U. Gołaszewska-Kaczan (red.), *Analiza strategiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2000.

- Pracownicy samorządowi, odpowiedzialni za realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia, podnoszą swoje kompetencje i aktualizują swoją wiedzę
- „Białe niedziele” jako powszechnie stosowana forma profilaktyki i promocji zdrowia
- Osoby uprawiające zawody medyczne uczestniczą w pracach organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego
- Coraz więcej imprez rekreacyjno-sportowych i turystycznych organizowanych przez (i) w gminach i powiatach
- W większości szkół zlikwidowano bariery ograniczające dostępność edukacji dla dzieci niepełnosprawnych
- Wprowadzane są nowe usługi opiekuńcze i pielęgnacyjne kierowane do osób starszych i niesamodzielnych
- Samorządy terytorialne mogą korzystać z środków NFZ na realizację programów zdrowotnych
- Wzrasta świadomość potrzeby realizacji programów profilaktycznych dotyczących alkoholizmu, uzależnień, narkomani, depresji, chorób psychicznych
- Wdrażany jest model środowiskowej opieki psychiatrycznej
- Bardzo dobra współpraca części samorządów z innymi podmiotami publicznymi i organizmami pozarządowymi w realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia
- Samorządy terytorialne otrzymały na własność nieruchomości i majątek podmiotów leczniczych
- W większości podmiotów leczniczych przeprowadzona została restrukturyzacja kadrowa, finansowa i majątkowa
- Samorządy terytorialne znacząco zmodernizowały infrastrukturę ochrony zdrowia
- Jednostki samorządu terytorialnego mogą przekształcać samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego
- Prowadzone są prace nad dookreśleniem roli szpitali samorządowych
- Samorządy łączą szpitale w podmioty lecznicze, oferujące kompleksowe usługi medyczne
- Rosnąca liczba hospitalizacji realizowanych w szpitalach gminnych i powiatowych
- Większość szpitali zbudowała sprawne systemy informatyczne
- W szpitalach samorządowych wprowadzane są innowacyjne formy leczenia
- Szpitale gminne, powiatowe i wojewódzkie uzyskują akredytacje i certyfikaty jakości
- Wprowadzono system oceny projektów inwestycyjnych w podmiotach leczniczych

Słabe strony

- Odpowiedzialność finansowa i polityczna samorządów bez mechanizmów wpływu na lokalną i regionalną politykę zdrowotną

- Utrudnienia realizacji przez samorządy zadań leżących na granicy systemów społecznych (np. medyczna opieka długoterminowa a pomoc społeczna; edukacja i lecznictwo uzdrowiskowe dla dzieci; socjalne świadczenia opiekuńcze a zakłady opiekuńczo–lecznicze; środowiskowe formy pomocy społecznej a leczenie psychiatryczne)
- Jednostki samorządu terytorialnego mogą kupować usługi medyczne
- Samorządy terytorialne nie mają wpływu na skalę dochodów prowadzonych przez siebie podmiotów leczniczych
- W wielu samorządach (szczególnie w gminach wiejskich) brak osób zajmujących się problematyką ochrony zdrowia, lub zadania te wykonują osoby łączące tego typu obowiązki z innymi, dotyczącymi np. oświaty, kultury, sportu
- Brak współpracy samorządów terytorialnych w realizacji projektów z obszaru ochrony zdrowia
- Znaczna liczba samorządowych programów polityki zdrowotnej otrzymuje negatywną bądź warunkową opinię Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji
- Niski poziom wiedzy decydentów samorządowych na temat zarządzania w ochronie zdrowia
- Niewiele stowarzyszeń i związków jednostek samorządu lokalnego realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia
- Postawa roszczeniowa środowisk ochrony zdrowia wobec władz samorządowych
- Samorządy terytorialne w sposób zróżnicowany traktują swoje zadania dotyczące nadzoru nad działalnością podmiotów leczniczych
- Wzrasta skala zadłużenia SPZOZ i wiele szpitali samorządowych ma znaczne zobowiązania wymagalne
- W strukturze zobowiązań szpitali zwiększa się skala zobowiązań publiczno-prawnych
- Samorządy terytorialne zobowiązane są pokrywać stratę netto prowadzonych przez siebie podmiotów leczniczych
- Brak personelu medycznego w szpitalach gminnych i powiatowych
- Ekonomiczne i polityczne koszty likwidacji szpitali obciążają w całości podmioty tworzące samorządy terytorialne)
- Obciążenia budżetów samorządowych kredytami, pożyczkami, poręczeniami dla zadłużonych szpitali
- Konieczność poniesienia ogromnych nakładów na dostosowywanie szpitali do obowiązujących standardów technicznych i sanitarnych
- Zdekapitalizowany majątek części szpitali samorządowych (np. zlokalizowanych w obiektach wybudowanych przed kilkudziesięciu laty, a nawet w XVIII i XIX wieku)
- W wielu szpitalach brak systematycznego procesu kontroli kosztów i budżetowania
- Większość podmiotów leczniczych nie posiada dokumentu strategicznego, określającego wizję podmiotu w długookresowej perspektywie oraz definiującego scenariusze jej osiągnięcia
- Brak obowiązku tworzenia samorządowych lokalnych polityk zdrowotnych, a następnie ich wdrażania i monitorowania

Szanse

- Rosnące oczekiwania mieszkańców co do jakości świadczeń medycznych
- Przegląd prawa regulującego zakres zadań i kompetencji JST z zakresu ochrony zdrowia i na tej podstawie dokonanie zmian poprawiających efektywność działania systemu ochrony zdrowia
- Bardziej przyjazne regulacje dotyczące PPP, zachęcające do tworzenia tego typu partnerstw
- Mechanizmy prawne i finansowe wspierające modernizację infrastruktury ochrony zdrowia i proces restrukturyzacji rynkowej w szpitalach
- Większe dofinansowanie projektów profilaktycznych z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych
- Wprowadzenie możliwości zaangażowania środków z Funduszu Sołeckiego w projekty rozszerzające wyposażenie lokalnych podmiotów leczniczych oraz realizowanie projektów profilaktycznych
- Przegląd podmiotów leczniczych pod kątem adekwatności ich przypisania do kategorii samorządu terytorialnego
- Następuje łączenie się podmiotów leczniczych w jednostki o szerokim zakresie usług, gwarantujące kompleksowość leczenia
- Promocja zdrowego trybu życia w mediach ogólnopolskich, regionalnych i lokalnych
- Związki powiatowo-gminne, realizujące zadania z zakresu ochrony zdrowia
- Współpraca gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi i zlecanie im zadań
- Wzrasta potencjał i aktywność organizacji obywatelskich, działających w obszarze ochrony zdrowia
- Upowszechnianie się form komunikacji poprzez Internet i portale społecznościowe
- Realizacja Narodowego Programu Zdrowia
- Mapy potrzeb zdrowotnych wymuszą restrukturyzację rynkową podmiotów leczniczych
- Wyrównują się dysproporcje regionalne w dostępie do usług medycznych
- Wprowadzane są programy wspierające obszary defaworyzowane społecznie
- Powołanie, w randze ministra w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Pełnomocnika Rządu do spraw zdrowia publicznego
- Wzmocnienie instytucjonalne Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji
- Więcej uczelni kształcących lekarzy
- Stworzenie ram prawnych i finansowych do organizacji w szkołach większej ilości zajęć sportowych, turystycznych, rekreacyjnych
- Uruchamianie gabinetów medycyny szkolnej i stomatologicznych w większości placówek oświatowych
- Moda na zdrowie, rosnąca świadomość mieszkańców o potrzebie dbania o swoje zdrowie
- Kształcenie nauczycieli i wychowawców w zakresie upowszechniania wśród dzieci i młodzieży nawyków zdrowego żywienia i zdrowego trybu życia

- Samorządy terytorialne i podmioty lecznicze wdrażają narzędzia monitorowania usług zdrowotnych, controllingu, benchmarkingu, zarządzania ryzykiem
- Rozwój eZdrowia i telemedycyny
- Rozwój „srebrnej gospodarki” i nowe miejsca pracy w sektorze ochrony zdrowia
- Większa gama szczepień obowiązkowych

Zagrożenia

- Niestabilność prawa regulującego działanie systemu ochrony zdrowia i roli samorządów terytorialnych w tym systemie
- Centralizacja zadań i środków publicznych
- Kolejne mechanizmy prawne ograniczające komercjalizację i prywatyzację szpitali
- Zmieniające się przepisy prawne utrudniają JST realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia
- Brak dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych i opiekuńczych
- Regulacje prawne i finansowe powodujące marginalizowanie podmiotów leczniczych prowadzonych przez samorządy lokalne
- Wdrażane są przepisy ograniczające przekształcanie podmiotów leczniczych w spółki
- Do końca 2017 roku podmioty lecznicze dostosować się muszą do podwyższonych standardów technicznych i sanitarnych
- Ciągłe obciążanie samorządów skutkami decyzji rządu i parlamentu powodującymi pogarszanie sytuacji ekonomicznej szpitali
- Wzrastające zadłużenie szpitali działających w formule SPZOZ
- Niska wycena świadczeń zdrowotnych
- Przekazywanie zadań JST bez adekwatnych do ich zakresu środków finansowych
- Ograniczenia w kierowaniu środkami finansowymi z ogólnopolskich i regionalnych programów operacyjnych do najmniejszych JST
- Niewielka skala środków przekazywanych przez samorządy organizacjom obywatelskim na realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia
- nierozwiązany problem finansowania osób wymagających opieki długoterminowej (system ochrony zdrowia czy też pomocy społecznej?)
- Pogłębiające się różnice regionalne w dostępie do usług medycznych
- Niewiele samorządów terytorialnych oraz ich związków i stowarzyszeń realizuje programy zdrowotne
- Niska świadomość mieszkańców w zakresie zdrowia publicznego
- Niski poziom satysfakcji pacjentów z dostępu do świadczeń medycznych
- Niewielki potencjał instytucjonalny organizacji pozarządowych działających w obszarze ochrony zdrowia

- Eliminowanie z rynku podmiotów leczniczych prowadzonych przez podmioty prywatne
- Zwiększający się popyt na świadczenia zdrowotne i opiekuńcze
- Osłabienie instytucjonalne Inspekcji Sanitarno-Epidemiologicznej
- Regionalnie i lokalne różnice w jakości życia, przekładające się na dożywany wiek
- Niska aktywność naukowo-badawcza, wspierająca JST w obszarze ochrony zdrowia
- Brak zachęt dla lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej do prowadzenia profilaktyki
- Podnoszone są standardy kadrowe i techniczne dla podmiotów leczniczych
- Zmienia się profil demograficzny ludności, zwłaszcza na obszarach oddalonych od dużych miast
- Negatywne skutki migracji mieszkańców mniejszych miejscowości do dużych miast i za granicę
- Niska świadomość mieszkańców w zakresie zdrowia publicznego
- Powszechne wśród dzieci i młodzieży wady postawy, próchnica i otyłość
- Postawa roszczeniowa środowisk ochrony zdrowia wobec władz samorządowych

3. Prezentacja i analiza wybranych dobrych praktyk w zakresie realizacji usług publicznych

Forum Inicjatyw Prozdrowotnych w Powiecie Cieszyńskim

Zasługujący na szerokie rozpropagowanie i powielanie program, którego celem jest integracja i konsolidacja społeczności lokalnej oraz koordynacja działań lokalnych na rzecz zdrowia³⁶.

W Powiecie Cieszyńskim od początku istnienia samorządu powiatowego realizowane były zadania z zakresu profilaktyki i promocji zdrowia. Najpierw odbywało się to w ramach Stanowiska ds. Promocji Zdrowia, a od 2012 r. w ramach utworzonego Biura Promocji Zdrowia. Wśród rozlicznych działań, na szczególną uwagę zasługuje Forum Inicjatyw Prozdrowotnych. Zostało ono zainicjowane dziewięć lat temu, w związku ze słabą współpracą na poziomie lokalnym pomiędzy poszczególnymi podmiotami, zajmującymi się szeroko pojętym zdrowiem. Mała aktywność poszczególnych JST i innych instytucji oraz brak spójnego opracowania o działaniach prozdrowotnych podejmowanych na terenie powiatu spowodowały, że trzeba było zorganizować jakąś formę aktywizującą, koordynującą i nadającą rangę tym działaniom. Trzeba było zacząć od rozpoznania zasobów ludzkich i budowania lokalnej sieci osób realizujących cele zdrowotne, dlatego w pierwszej kolejności utworzona została platforma wymiany informacji i doświadczeń pod nazwą „Powiatowy Program Profilaktyki i Promocji Zdrowia – Forum Inicjatyw”. Nazwę po kilku latach zmieniono na bardziej czytelną, obecnie to „Forum Inicjatyw Prozdrowotnych w Powiecie Cieszyńskim”.

³⁶ Opracowano na podstawie materiałów zamieszczonych na stronach: <http://www.dobrepraktyki.pl> oraz http://www.powiat.cieszyn.pl/jednostki_zdrowia.htm

Zasadniczymi elementami Forum są **spotkania informacyjno-integracyjne i debaty z prezentacjami dobrych praktyk**. Uczestniczą w nich pracownicy samorządów gmin, powiatu, instytucji i jednostek samorządowych, służby zdrowia, edukacji, organizacji pozarządowych, związków wyznaniowych, firm prywatnych, są także zapraszani goście spoza powiatu cieszyńskiego. Na początku roku spotkania mają charakter informacyjny i organizacyjny. Uczestnicy uzgadniają i podpisują papierową wersję programu działań, natomiast w trakcie spotkań w okresie jesienno-zimowym podsumowują swoje roczne działania i prezentują dobre praktyki. Organizator dba o atrakcyjny program spotkań (prezentacje multimedialne, występy artystyczne uczniów, teatralne scenki rodzajowe) i sympatyczny klimat, dekoracje stołów, poczęstunek, niespodzianki i upominki, materiały informacyjne, wystawę prac konkursowych. Zapraszanie władz lokalnych i osobistości, w tym posłów i senatorów, przynosi wymierne korzyści obu stronom. Patronaty honorowe i udział gości ma dla tzw. zwykłych uczestników znaczenie prestiżowe, umożliwia im autopromocję własnej działalności przed decydentami czy zwierzchnikami, zaś zwierzchnikom pokazuje, jak duża grupa osób jest zainteresowana zagadnieniami prozdrowotnymi w powiecie.

Integralną częścią Forum jest tworzona przez wszystkich partnerów **informacyjna baza danych** (dostępna dla zainteresowanych rocznymi działaniami prozdrowotnymi na stronie internetowej starostwa w kategorii „Zdrowie”, w zakładce „Promocja Zdrowia”) oraz liczne implementacje praktyczne, realizowane zarówno samodzielnie, jak i w wyniku nawiązanej współpracy. Baza danych o działaniach prozdrowotnych jest opracowana w oparciu o cele główne Narodowego Programu Zdrowia, czyli poprawę zdrowia i związanej z nim jakości życia ludności oraz zmniejszanie nierówności w zdrowiu osiągnięte przez kształtowanie prozdrowotnego stylu życia społeczeństwa, tworzenie środowiska życia, pracy i nauki sprzyjającego zdrowiu, aktywizowanie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych do działań na rzecz zdrowia.

Forum posiada swoje implementacje praktyczne w postaci różnych działań prozdrowotnych, prowadzonych od kilku już lat wraz z samorządami gmin i innymi partnerami. Są to między innymi znane mieszkańcom Ustronia, Wisły i Istebnej i cieszące się ogromną popularnością **profilaktyczne akcje uliczne**. Jedną z nich jest „Wakacyjny Tydzień Zdrowia”, realizowany już po raz czwarty na rynku w Ustroniu. W ramach tej akcji odbywają się porady i konsultacje lekarskie, bezpłatnie rozdawane są skierowania na badanie poziomu glukozy, morfologii, cholesterolu, trójglicerydów i alatu oraz robione pomiary BMI, tkanki tłuszczowej, tlenu węgla w wydychanym powietrzu oraz pomiar RR tętniczego, spirometrii, pulsoksymetrii. Zapewnione są konsultacje z zakresu kardiologii oraz chorób wewnętrznych, korekcji wad postawy, rehabilitacji, a także porady dietetyczne, psychologiczne oraz degustacje zdrowej żywności oraz inne atrakcje i niespodzianki dla dorosłych i dla dzieci. Cykliczność tej imprezy spowodowała, iż staje się ona czymś oczekiwanym przez mieszkańców, a ich masowy udział i wzorowa współpraca organizacyjna z urzędem miasta pozwala przypuszczać, że spełniając oczekiwania społeczne i jednocześnie intensywnie je moderując, realnie działamy prozdrowotnie.

Wdrożenie oddolnej inicjatywy zreformowania systemu lecznictwa zamkniętego w powiecie nakielskim

To praktyka polegająca na wdrożeniu kompleksowego programu rozwiązania problemu dostosowania lokalnych zasobów ochrony zdrowia do faktycznych potrzeb i możliwości wspólnoty samorządowej.

Zarząd Powiatu Nakielskiego wdrożył **program restrukturyzacji dwóch podmiotów leczniczych** funkcjonujących w różnych formach prawnych: Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Szubinie prowadzony przez Centrum Medyczne w Szubinie spółka z.o.o oraz Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Nakle nad Notecią. Obydwa te podmioty notowały rosnące straty w działalności bieżącej, powodujące stałe powiększanie zadłużenia. Głównymi przyczynami były między innymi: nadmiar łóżek, niedostosowanie wydatków do przychodów, brak racjonalnej restrukturyzacji szpitala. Wobec powyższego, Zarząd Powiatu w Nakle nad Notecią wdrożył program restrukturyzacji obu szpitali, który obejmował trzy istotne obszary. Pierwszym z nich był wybór formuły prawnej i podmiotu realizującego program, który zapewnił świadczenie usług medycznych w niemniejszym niż SP ZOZ zakresie i ograniczając ryzyko ekonomiczne dla powiatu wystarczająco obciążonego już koniecznością spłaty zadłużenia po SPZOZ. Drugim obszarem były zmiany związane z poprawą zarządzania przedsiębiorstwem. Trzecim istotnym obszarem była realizacja planu dotyczącego spłaty zadłużenia SPZOZ w Nakle – restrukturyzacja zadłużenia. Warunkiem powodzenia tego przedsięwzięcia było odcięcie się przez nowy podmiot od „starego długu” poprzez zawarcie pozasądowej ugody w sprawie spłaty zadłużenia. Zarząd Powiatu Nakielskiego zagwarantował wykonanie zawartych ugód, co w praktyce wiązało się ze spłatą zobowiązań z nich wynikających z budżetu Powiatu Nakielskiego. W efekcie udało się zahamować wzrost zobowiązań po SPZOZ przez przejęcie i ostateczną spłatę zobowiązań w oparciu o własne i zewnętrzne środki finansowe. Z kolei wierzyciel otrzymał perspektywę spłaty należności ze środków Powiatu Nakielskiego, nie czekając na postanowienie sądu i ewentualne czynności komornika, który ma ograniczone możliwości wyegzekwowania środków od likwidowanego szpitala, w sytuacji znacznie ograniczonego kontraktu z NFZ.

Zarząd Powiatu Nakielskiego, jako organ założycielski dla obu szpitali powiatowych, za najlepsze rozwiązanie uznał **pozyskanie inwestora branżowego**, który prowadził podobne szpitale. Wówczas pojawiła się możliwość dodatkowych korzyści wynikających z efektu skali, np. możliwość zakupu tańszych leków, sprzętu medycznego, centralizacji funkcji pomocniczych.

Pozyskanie branżowego inwestora strategicznego miało także na celu zapewnienie środków na modernizację bazy, rozwój oferty, itp. Na podstawie zawartego z podmiotem zewnętrznym porozumienia, Powiat Nakielski wydzierżawił spółce Nowy Szpital budynki szpitalne w celu prowadzenia w nich działalności medycznej. Ponadto, Powiat został udziałowcem spółki Nowy Szpital w wysokości 18,23% udziałów. Nowa spółka wystartowała bez obciążenia długami swojego poprzednika, gdyż zapłatę długów przejął na siebie Powiat, który w celu uregulowania tych należności wyemitował obligacje.

Obecnie w budynkach szpitalnych funkcjonuje szpital czterooddziałowy, który każdego roku jest modernizowany z zysków wypracowanych przez spółkę (zapis o inwestowaniu zysku w szpital znalazł się w porozumieniu współników). Jakość świadczonych usług uległa znacznej poprawie, choć obecnego użytkownika obiektów czeka jeszcze wiele inwestycji.

Wdrożenie projektu było trudnym procesem ze względu na odbiór społeczny planowanych zmian (liczne protesty i pikety), zwłaszcza ze strony związków zawodowych. Za wdrażanie i rezultat operacyjny odpowiedzialny był nowy udziałowiec, który zastosował szereg rozwiązań organizacyjnych.

Fuzja szpitali w Malborku i Nowym Dworze Gdańskim

Bardzo dobra praktyka **połączenia dwóch niewielkich szpitali**, działających w różnej formie organizacyjno–prawnej, będących w rękach JST różnych kategorii, w skonsolidowany i efektywny podmiot leczniczy. Projekt dotyczył połączenia SPZOZ Nowy Dwór Gdański (podmiot tworzący – samorząd województwa pomorskiego) oraz NZOZ Powiatowe Centrum Zdrowia Sp. z o.o. w Malborku (podmiot tworzący – Powiat Malborski)³⁷.

Szpital w Malborku w latach 1999–2007 działał jako SPZOZ, a następnie decyzją Rady Powiatu Malborskiego od lipca 2007 został przekształcony w Powiatowe Centrum Zdrowia, spółkę z o.o. ze 100-procentowym udziałem powiatu. 1 stycznia 2012 r. w strukturę szpitala w Malborku włączony został SPZOZ w Nowym Dworze Gdańskim. W momencie połączenia szpital w Malborku dysponował 162 łózkami na sześciu oddziałach (wewnętrzny, chirurgiczny, pediatryczny, ginekologiczno-położniczy, noworodkowy oraz intensywnej terapii), a szpital w Nowym Dworze 62 łózkami na dwóch oddziałach (wewnętrzny, ZOL).

Dzięki fuzji obydwu szpitali pojawiła się realna **szansa zwiększenia kontraktów dla obu szpitali poprzez ograniczenie migracji do placówek na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, wzmocniła się pozycja konkurencyjna obu placówek** (w stosunku do pomiotów w Jantarze, Sztumie, Tczewie, Elblągu), **pojawiły się nowe możliwości poszerzenia zakresu świadczeń szpitala** (rozszerzenie ZOL, zwiększenie obłożenia w oddziale wewnętrznym, uruchomienie przychodni POZ) oraz możliwość zrealizowania programu dostosowawczego na kwotę około 2 mln zł. Poprawił się także dostęp pacjentów nowodworskich do badań diagnostycznych (TK, diagnostyka endoskopowa) wykonywanych w Malborku, a pacjenci z terenu powiatu malborskiego mają dostęp do zakładu opiekuńczo-leczniczego. Zachowane zostały wszystkie miejsca pracy, a majątek szpitali pozostał w rękach samorządu terytorialnego.

Gmina Dywity – program wyrównania dostępu do opieki medycznej dla mieszkańców wsi oraz tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach o wysokim bezrobociu

Praktykę realizował samodzielny Gminny Zakład Opieki Zdrowotnej w Dywitach (SGZOX) wraz z władzami gminy Dywity³⁸. SGZOX w przeszłości był wyłącznie poradnią, w której można było skorzystać tylko z usług lekarza podstawowej opieki zdrowotnej. Problemem ludności wiejskiej był ograniczony dostęp do usług specjalistycznych oraz do rehabilitacji leczniczej.

Ułatwienie pacjentom obszarów wiejskich dostępu do tego typu usług jest szczególnie istotne dla osób defaworyzowanych, takich jak mieszkańcy popegeerowskich podolsztyńskich wsi. Brakuje bowiem na terenach wiejskich i popegeerowskich lekarzy, a zapotrzebowanie na usługi medyczne jest duże. Nikt jednak nie chce w takich miejscowościach pracować. Nawet propozycje mieszkania z garażem i wysokie pensje nie miały wpływu na chęć podjęcia pracy przez lekarzy.

W SGZOX, dzięki dobrej współpracy z władzami samorządowymi gminy, wprowadzono liczne nowoczesne rozwiązania organizacyjne z myślą o poprawie stanu zdrowia pacjentów oraz dostępności do usług medycznych. Jednocześnie zapewniono miejsca pracy dla wielu osób w regionie o wysokim

³⁷ Powiaty nowodworski i malborski to łącznie populacja 97 tys. mieszkańców.

³⁸ Źródło: www.dobrepraktyki.pl

bezrobociu. Wprowadzono nowatorski program rehabilitacyjny, powstał gabinet rehabilitacji i lasero-terapii (rehabilitacja cieszy się ogromnym zainteresowaniem wśród ludności wiejskiej, od początku wprowadzenia rehabilitacji zostało przyjętych kilkanaście tysięcy pacjentów); nawiązano ścisłą współpracę z NZOZ im. L. Rydygiera w Olsztynie; uzyskano kontrakt z NFZ; włączono się w realizację szerokiego programu profilaktycznego powiatu olsztyńskiego; zlikwidowano bariery architektoniczne, ułatwiając tym samym dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej – zarówno w budynku w Dywitach, jak i w fili w Tuławkach; uruchomiono poradnie specjalistyczne (tym samym ułatwiono dostęp do porad u lekarza specjalisty, m.in. radiologa, kardiologa, reumatologa, ginekologa, co zapobiega uciążliwym dojazdom pacjentów do miasta w celu uzyskania porady). SGZOZ jako jeden z pierwszych wiejskich ośrodków zdrowia w Polsce uzyskał certyfikat, jakości ISO 9001. W poradniach znajdują się własne niewielkie laboratoria działające na potrzeby mieszkańców wsi, gabinet stomatologiczny i ginekologiczny, przyjmują lekarze specjaliści, zbudowana została infrastruktura informatyczna, dzięki czemu pacjenci mają łatwiejszy dostęp do świadczeń, zakupiono nowoczesny sprzęt do diagnostyki (pozwala to na wczesne wykrywanie wad i chorób oraz obniża koszty działalności).

Przykłady dobrych programów wspierających gminy i powiaty w realizacji działań profilaktycznych oraz upowszechniających informacje o samorządowych dobrych praktykach

Niezależnie od doświadczeń płynących m.in. z zaprezentowanych powyżej dobrych praktyk, warto zwrócić uwagę na działalność stowarzyszenia CEESTAHC, założonego w Krakowie w 2003 roku. Wypracowało ono bezpłatne, internetowe narzędzie pn. „Kreator do tworzenia programów zdrowotnych”, które jest bardzo przydatne dla jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc wsparcie w procesach tworzenia programów zdrowotnych. Kreator opiera się na schemacie i zaleceniach AOTMiT umieszczonych na platformie www.dobreprogramyzdrowotne.pl. Prowadzi on i samorządowców przez kolejne punkty schematu programu zdrowotnego. Dla ułatwienia samorządom pracy w konkretnych obszarach terapeutycznych, kreator zawiera wzory modelowych programów, które można wykorzystać w pracy nad nowym programem. Warto podkreślić, że ujednoczenie zasad tworzenia programów w całej Polsce może się przyczynić do szybszej oceny takich programów przez Agencję³⁹.

Dzięki stworzonemu narzędziu informatycznemu każdy użytkownik może stworzyć swój program oraz zapisać go w formie edytowalnej na swoim komputerze. W Kreatorze Programów są również dostępne opracowane przez Stowarzyszenie modele rozpisane tak, aby twórca mógł wykorzystać składowe schematu programu zdrowotnego, który zaleca AOTMiT. Wszystkie modele mają schemat zgodny z zaleceniami AOTMiT oraz bogatą stroną dowodową. Każdy model powstaje w wyniku pracy zespołu projektowego oraz po konsultacjach z towarzystwami naukowymi, klinicystami, ekspertami zdrowia publicznego oraz organizacjami pacjenckimi. Projekty są dostępne nieodpłatnie w domenie publicznej na stronie www.ceestahc.org oraz www.dobreprogramyzdrowotne.pl.

³⁹ Od 2009 roku opracowano:

- Modelowy Program Profilaktyki Wtórnej po Ostrych Zespołach Wieńcowych,
- Modelowy Program Opieki nad Dziećmi Przedwześnie Urodzonymi,
- Modelowy Program Diagnostyki i Profilaktyki zakażenia wirusem zapalenia wątroby typu C,
- Modelowy Program Profilaktyki Zakażeń Pneumokokowych dla Osób Dorosłych z grup ryzyka,
- Modelowy Program Profilaktyki Wtórnej w zakresie Udarów.

Drugą dobrą praktyką jest społeczna inicjatywa niezależnych ekspertów medycznych, ludzi nauki, kultury oraz biznesu, na rzecz zwalczania grypy oraz ograniczania jej skutków zdrowotnych i ekonomicznych. Inicjatywa ta wspiera wdrażanie zróżnicowanych i masowych działań profilaktycznych na rzecz mieszkańców gmin i powiatów⁴⁰.

Przesłanką do stworzenia i wdrożenia Ogólnopolskiego Programu Zwalczania Grypy był dostrzegany w Polsce i na świecie problem związany z zachorowaniami na grypę, które – oprócz skutków medycznych i społecznych – wpływają także na kwestie ekonomiczne, zarówno na szczeblu pojedynczych pracodawców, jak i całej gospodarki. Samorządy są jednym z kluczowych interesariuszy w kontekście promocji profilaktyki grypy. To one podejmują ważne zadania z zakresu promocji ochrony zdrowia. Dlatego też celem OPZG jest edukacja w zakresie profilaktyki grypy i popularyzacja wiedzy o korzyściach stosowania szczepień ochronnych wśród mieszkańców gmin i powiatów; zwiększenie liczby samorządów realizujących programy zdrowotne z zakresu profilaktyki grypy oraz wsparcie ich przy przygotowaniu projektów programów zdrowotnych⁴¹.

5. Propozycje rekomendacji

Diagnoza sposobów i efektów realizacji przez samorządy terytorialne usług publicznych z zakresu ochrony zdrowia oraz wnikliwa analiza atutów i barier w dostarczaniu tych usług wspólnotom mieszkańców, stanowią podstawę do sformułowania rekomendacji do zmian systemowych. Służyć mają one poprawie świadczenia usług publicznych, zwiększeniu efektywności programowania i realizacji usług na poziomie lokalnym (samorząd gminny i powiatowy), ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb i uwarunkowań obszarów zagrożonych marginalizacją oraz średnich miast tracących funkcje społeczne i gospodarcze.

Rekomendacje te podzielono na trzy obszary tematyczne, dotyczące:

- aspektów prawnych;
- aspektów ekonomicznych;
- aspektów społecznych, instytucjonalnych oraz proceduralno-wdrożeniowych.

Aspekty prawne

- Przegląd prawa regulującego zakres zadań i kompetencji JST z zakresu ochrony zdrowia i na tej podstawie dokonanie zmian poprawiających efektywność działania systemu ochrony zdrowia oraz, zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, decentralizacja zadań i kompetencji administracji publicznej na poziom JST.
- Usunięcie barier prawnych utrudniających realizację usług przez JST, m.in. wprowadzenie regu-

⁴⁰ Ogólnopolski Program Zwalczania Grypy, 40 <http://www.mp.pl/opzg>

⁴¹ Cele te realizowane są w ramach następujących działań: aktywności edukacyjne – poradnik dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego „Samorządowe programy zdrowotne. Jak je dobrze realizować?”; doroczne wyróżnienia dla samorządów „Samorządowy Lider Ogólnopolskiego Programu Zwalczania Grypy”; podejmowanie tematyki samorządowej podczas dorocznych spotkań Flu Meeting i Flu Forum; Ogólnopolski Test Wiedzy o Grypie wśród samorządów; badanie ankietowe „Motywacje i bariery w realizacji samorządowych programów zdrowotnych”.

lacji gwarantujących dostępność terytorialną do usług zdrowotnych na poziomie gminy lub powiatu; możliwość zmiany formy prawnej podmiotów leczniczych i ich komercjalizacji; uregulowanie kwestii wystawiania aktów zgonu; rozwiązanie problemu wyznaczania aptek świadczących dyżury nocne i świąteczne; rezygnacja z nieprzejrzystego przepisu dotyczącego kupowania przez samorządy usług zdrowotnych.

- Pełne zespolenie Inspekcji Sanitarnej–Epidemiologicznej na szczeblu powiatowym: finansowe, majątkowe, kadrowe.
- Wprowadzenie regulacji ułatwiających realizację partnerstw publiczno–społecznych i publiczno–prywatnych.
- Urealnienie wysokości dotacji na zadania zlecone z zakresu ochrony zdrowia do wysokości faktycznie ponoszonych i niezbędnych kosztów.
- Uproszczenie procedur zlecania przez samorządy zadań z zakresu ochrony zdrowia organizacjom obywatelskim.

Aspekty ekonomiczne

- Zwiększenie dofinansowania projektów profilaktycznych realizowanych przez samorządy lokalne z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.
- Uruchomienie ogólnopolskich i regionalnych programów wsparcia JST w realizacji projektów: modernizacji infrastruktury podmiotów leczniczych; restrukturyzacji rynkowej w podmiotach leczniczych (dostosowanie do map potrzeb i zmieniających się warunków demograficznych); oddłużania podmiotów leczniczych; uczestnictwa JST w partnerstwach publiczno-prywatnych; projektów podejmowanych wspólnie przez JST.
- Łączenie mechanizmów wsparcia procesu oddłużania podmiotów leczniczych bądź dostosowywania ich infrastruktury do standardów technicznych i sanitarnych z obowiązkiem dostosowania oferty usług do potrzeb lokalnych, a szczególnie wynikających ze zmian demograficznych i społecznych.
- Umożliwienie łączenia środków narodowego budżetu, Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych oraz jednostek samorządu terytorialnego w projektach profilaktycznych.
- Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających łączenie środków z Funduszu sołeckiego ze środkami NFZ i Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych na projekty rozszerzające wyposażenie lokalnych podmiotów leczniczych oraz realizowanie projektów profilaktycznych w najmniejszych miejscowościach.
- W ramach rezerwy subwencji oświatowej, uruchomienie programu wsparcia tworzenia gabinetów stomatologicznych i gabinetów medycyny szkolnej.
- Urealnienie ceny za usługi opieki długoterminowej, co zachęci JST do uruchamiania usług z tego zakresu, szczególnie potrzebnych w kontekście zmian demograficznych.
- Uruchomienie przez Bank Gospodarstwa Krajowego mechanizmów wsparcia procesu restrukturyzacji rynkowej podmiotów leczniczych i modernizacji ich infrastruktury.

Aspekty społeczne, instytucjonalne oraz proceduralno-wdrożeniowe

- Uruchamianie konkursów w ramach Narodowego Programu Zdrowia 2016–2020, w terminie do 31 marca każdego roku (co pozwoli na efektywne i pełne wykorzystanie środków zagwarantowanych w budżecie państwa na realizację projektów profilaktycznych).
- Powołanie, w randze ministra w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Pełnomocnika Rządu do spraw zdrowia publicznego, co ułatwi wdrażanie rozwiązań sprzyjających realizacji krajowych, regionalnych i lokalnych polityk zdrowotnych.
- Uruchomienie narodowych programów przeciwdziałania negatywnym i powszechnym zjawiskom próchnicy, wad postawy, otyłości wśród dzieci i młodzieży.
- Wzmocnienie instytucjonalne Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, dla usprawnienia oceny samorządowych programów polityki zdrowotnej i upowszechniania wiedzy na temat ich opracowywania.
- Ujednoczenie warunków funkcjonowania podmiotów leczniczych, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną (możliwość świadczenia usług komercyjnych, zasady opodatkowania), co pozwoli na skrócenie kolejek do świadczeń, bardziej efektywne wykorzystanie personelu medycznego i infrastruktury podmiotów leczniczych oraz ustabilizowanie sytuacji ekonomicznej podmiotów leczniczych.
- W projektach dofinansowywanych ze środków unijnych i krajowych, preferowanie przedsięwzięć realizowanych wspólnie przez samorządy terytorialne (w ramach obszarów funkcjonalnych wokół mniejszych miast), ich stowarzyszenia i związki, a także we współpracy z przedsiębiorcami lub organizacjami obywatelskimi.
- Stworzenie narzędzia informacyjnego dotyczącego usług realizowanych przez samorządy terytorialne z zakresu ochrony zdrowia (upowszechnianie dobrych praktyk, monitoring usług, wsparcie procesu legislacyjnego).
- Precyzyjne zdefiniowanie zasad kierowania i finansowania pobytu osób wymagających wsparcia w placówkach ochrony zdrowia i pomocy społecznej, co pozwoli na wyeliminowanie przypadkowości korzystania przez osobę o tych samych schorzeniach z zakładu opiekuńczo-leczniczego, zakładu pielęgnacyjno-opiekuńczego, domu pomocy społecznej, hospicjum lub szpitala psychiatrycznego).
- Realizacja projektów systemowych wspierających potencjał pracowników samorządowych wykonywujących zadania z zakresu ochrony zdrowia.
- Szerszy dostęp samorządów terytorialnych do bazy danych Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, przydatnych do tworzenia programów polityki zdrowotnej.
- Realizacja programu kształcenia nauczycieli i wychowawców w zakresie upowszechniania wśród dzieci i młodzieży nawyków zdrowego żywienia i zdrowego trybu życia oraz ratownictwa przedmedycznego.
- Uruchomienie programu badań naukowych dotyczących zagadnień z obszaru ochrony zdrowia, dotyczących samorządów terytorialnych.
- Niepodejmowanie decyzji o podnoszeniu standardów kadrowych i technicznych dla podmiotów leczniczych.

- Wdrożenie modelu środowiskowej opieki psychiatrycznej po przeprowadzeniu pilotażu w wybranych samorządach terytorialnych.
- Na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego coroczne prezentowanie raportu z monitoringu działań zmierzających do zagwarantowania mieszkańcom obszarów funkcjonalnych położonych z dala od dużych ośrodków miejskich dostępu do usług zdrowotnych oraz wyrównywania różnic regionalnych w tym zakresie.
- Propagowanie w samorządach terytorialnych systematycznego podejścia do analizy zasobów i kosztów, przyjmowania strategicznej perspektywy planowania w kontekście zmian społecznych i demograficznych oraz rozwijania usług zdrowotnych dostosowanych do rozpoznanych potrzeb.

Bibliografia

Jeżerys B., *Metoda SWOT*, (w:) U. Gołaszewska-Kaczan (red.), *Analiza strategiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000

Kłosowska B., Rudka R., Skóbel B., Wójcik M. (red.), *Samorządowe programy zdrowotne. Jak je dobrze realizować. Poradnik dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Oświaty Zdrowotnej Fundacja Haliny Osińskiej, Warszawa 2013

Krupski R. (red.), *Zarządzanie strategiczne: koncepcje, metody*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław 1999

Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego Państwowy Zakład Higieny, *Atlas umieralności ludności Polski 2008-2010*, Warszawa 2012

Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego Państwowy Zakład Higieny, *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Warszawa 2012

NIK, *Informacja o wynikach kontroli P/15/063, Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015

OECD Indicators, *Health at a Glance 2015*

Region Europejski Światowej Organizacji Zdrowia, *Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce*, Warszawa 2011

Rudka R., Wójcik M., *Regional differentiation of healthcare in Poland*, „Journal of Health Policy Insurance and Management”, Krajowy Instytut Ubezpieczeń, Warszawa 2014

Skóbel B., Rudka R., *Programy polityki zdrowotnej bez tajemnic*, ZPP, 2016

WHO, *Polska. Zarys systemu ochrony zdrowia*, seria *Systemy Ochrony Zdrowia w okresie przemian*, Warszawa 2012

Dział II

**Wnioski i rekomendacje
z debat eksperckich**

Informacja na temat debat eksperckich przeprowadzonych w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

W listopadzie 2016 roku w siedzibie Fundacji w Warszawie odbyły się trzy debaty eksperckie poświęcone problematyce świadczenia usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Debata były prowadzone przez moderatorów – specjalistów w obszarze tematyki poszczególnych spotkań.

- **Debata I** (4 listopada 2016): *Sprawność zarządzania w JST, zintegrowane zarządzanie strategiczne, czynniki warunkujące poprawę usług publicznych i jakości życia mieszkańców*

Moderator: prof. dr hab. Aleksander Noworól (Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

- **Debata II** (7 listopada 2016): *Gospodarka komunalna, mieszkalnictwo, ochrona środowiska, transport publiczny i komunikacja (umiejętności cyfrowe obywateli) – dobre praktyki wspierające rozwój lokalny*

Moderator: prof. dr hab. Zbigniew Grzymała (Szkoła Główna Handlowa)

- **Debata III** (9 listopada 2016): *Polityka społeczna JST i edukacja (w tym pomoc społeczna, ochrona i profilaktyka zdrowia, pomoc rodzinie, zatrudnienie, wyrównywanie szans, integracja społeczna, polityka kulturalna, edukacja przez całe życie itp.) a rozwój lokalnych rynków i wzrost przedsiębiorczości*

Moderator: dr hab. Marek Rymśa (Uniwersytet Warszawski)

W trakcie każdego ze spotkań eksperci – autorzy opracowań sektorowych zamieszczonych w niniejszej publikacji zaprezentowali najważniejsze wnioski płynące z przygotowanych analiz.

Do udziału w debatach zostali zaproszeni liderzy samorządowi: wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie oraz przedstawiciele organizacji i stowarzyszeń JST.

Lista uczestników – Debata I – 4 listopada 2016

Michał Bitner	Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
Zdzisław Bocian	Sekretarz Gminy Zabrodzie
Anna Choma	Sekretarz Gminy Wieliszew
Grzegorz Dudzik	Burmistrz Miasta Zielonka
Jadwiga Frelak	Sekretarz Miasta Mińsk Mazowiecki
Piotr Grubek	Z-ca Burmistrza Miasta Kobylka
Krzysztof Korzempa	Polska Fundacja Przeciwko Nepotyzmowi
Grzegorz Kubalski	Związek Powiatów Polskich
Dorota Łyszkowska	Skarbnik Powiatu Legionowskiego
Witold Malarowski	Wójt Gminy Izabelin
Sławomir Mandes	Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

Tamara Mytkowska	Kierownik Referatu Komunikacji Społecznej – Miasto Legionowo
Andrzej Pietrasik	Burmistrz Miasta Płońsk
Tomasz Potkański	Związek Miast Polskich
Jacek Sierak	Uczelnia Łazarskiego/Szkoła Główna Handlowa
Krzysztof Starczewski	Wójt Gminy Rawa Mazowiecka
Andrzej Szpor	Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
Cezary Trutkowski	Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
Marcin Uchman	Wójt Gminy Cegłów
Dariusz Woźniak	Skarbnik Powiatu Świeckiego
Monika Ziółkowska	Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Lista uczestników – Debata II – 7 listopada 2016

Zbigniew Bocian	Sekretarz Gminy Zabrodzie
Jacek Boczkaja	Z-ca Prezydenta Miasta Kutno
Krzysztof Choromański	Związek Miast Polskich
Jan Maciej Czajkowski	Rada Informatyzacji przy Ministerstwie Cyfryzacji
Marek Goleń	Katedra Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego SGH
Zbigniew Grzymała	Katedra Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego SGH
Irena Herbst	Fundacja Centrum PPP
Alina Kozińska-Bałdyga	Federacja Inicjatyw Oświatowych
Grzegorz Kubalski	Związek Powiatów Polskich
Rafał Mathiak	Wójt Gminy Klembów
Bartosz Mazur	Doradca Prezydenta Miasta Rybnik ds. transportu zintegrowanego
Tomasz Potkański	Związek Miast Polskich
Aleksander Rogala	Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej Miasta Legionowo
Krzysztof Starczewski	Wójt Gminy Rawa Mazowiecka
Cezary Trutkowski	Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
Tomasz Warężak	Uniwersytet Zielonogórski
Robert Wieczorek	Kierownik Referatu Ochrony Środowiska Miasta Legionowo
Kajetan Wojsyk	Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia
Michał Wolański	Katedra Transportu, Szkoła Główna Handlowa
Monika Ziółkowska	Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Lista uczestników – Debata III – 9 listopada 2016

Agnieszka Adamus	Główny specjalista ds. promocji Gminy Lesznowola
Alina Kozińska-Bałdyga	Federacja Inicjatyw Oświatowych
Zdzisław Bocian	Sekretarz Gminy Zabrodzie
Jacek Bulak	Dyrektor Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych Gminy Lesznowola
Jadwiga Frelak	Sekretarz Miasta Mińsk Mazowiecki
Jan Herczyński	Instytut Badań Ekonomicznych
Włodzimierz Kałek	Dyrektor MOPR Poznań
Aleksandra Kowalska	Dyrektor ROPS Poznań
Aneta Kręc	Związek Miast Polskich
Grzegorz Kubalski	Związek Powiatów Polskich
Ewa Milner-Kochańska	Naczelnik Wydziału Zdrowia Publicznego i Spraw Społecznych Miasta Legionowo
Robert Perkowski	Burmistrz Miasta Ząbki
Olimpia Piłat-Pawlak	Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu
Marcin Poprawski	Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu
Tomasz Potkański	Związek Miast Polskich
Izabela Rybka	Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie
Marek Rymśza	Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski
Urszula Sztandar-Sztanderska	Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski
Danuta Szczepanik	Sekretarz Miasta Legionowo
Hanna Szymańska	Dyrektor PCPR Starostwo Pruszków
Cezary Trutkowski	Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
Zbigniew Wdowiak	Z-ca Prezydenta Miasta Kutno
Marek Wójcik	Związek Miast Polskich



Aleksander Noworól – profesor nauk ekonomicznych, dr habilitowany nauk technicznych, architekt. Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Szkolenia i praktyki zawodowe związane z zarządzaniem w administracji publicznej i zarządzaniem rozwojem terytorialnym – we Francji, Szwajcarii, Japonii, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Izraelu i Hiszpanii. Autor ponad 100 publikacji i ponad 100 opracowań eksperckich i konsultingowych.

Aleksander Noworól

Rekomendacje dotyczące zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym

Rekomendacje

Opracowane na podstawie debaty eksperckiej, obejmującej problematykę: sprawności zarządzania w JST, zintegrowanego zarządzania strategicznego w JST na rzecz poprawy jakości życia i rozwoju społeczno-gospodarczego oraz czynników warunkujących poprawę usług publicznych i jakości życia mieszkańców, prowadzonej w trybie realizacji zleconego przez Ministerstwo Rozwoju projektu pn. „Analiza barier/szans rozwojowych i dobrych praktyk realizacji usług publicznych, za które odpowiedzialny jest samorząd terytorialny”.

W związku z debatą ekspercką, która odbyła się 4 listopada 2016 r. w Warszawie, w siedzibie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL), autor pragnie przedstawić własne rekomendacje dotyczące poruszanej problematyki¹. Są one odzwierciedleniem poglądów piszącego, popartych opiniami uczestników debaty i – finalnie – ujętych w kontekście zapisów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR)².

Kluczowym tematem debaty była sprawność zarządzania w samorządzie, którą – na gruncie różnych orientacji teoretycznych – traktować można wąsko, jako biegłość realizowania zadań ustawowych samorządu lub szeroko – jako dążenie do skuteczności, czyli osiągnięcia celów wspólnot terytorialnych, przy zachowaniu efektywności (ekonomiczności) realizacji zadań. W tym drugim kontekście kluczowym zagadnieniem jest charakter celów zarządzania w JST, które powinny respektować interes publiczny, zgodnie z zasadą pomocniczości, w szczególności przez zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług. Osiowym problemem zarządczym jest potrzeba integrowania zarządzania strategicznego w JST wokół wyzwań związanych z zaspokojeniem potrzeb i aspiracji społecznych, by osiągnąć – a przynajmniej przybliżyć – dobrostan poszczególnych wspólnot terytorialnych.

Próbując określić wyznaczniki sprawnego zarządzania strategicznego w JST, rozpatrzyć należy szereg jego aspektów. Pierwszy odnosi się do podmiotowego rozumienia administracji publicznej i wiąże się z potwierdzeniem (bądź nie), że istniejące struktury organizacyjne władzy i administracji publicznej działają (mogą działać) sprawnie i efektywnie, pozwalając zapewnić realizację celów publicznych. W opinii piszącego, popartej wynikami debaty, **aktualna struktura podmiotowa samorządów terytorialnych w Polsce, wzbogacona o partnerstwa terytorialne (np. ZIT³) oraz partnerstwa międzysektorowe (np. RKLS⁴), stanowi dobrą podstawę dla tworzenia skutecznego zarządzania strategicznego w skali lokalnej w Polsce**. W szczególności dotyczy to roli organizacji pozarządowych,

¹ Szczegółowy *Raport z debaty* przekazano do FRDL 12 listopada 2016 r. W raporcie tym wskazano m.in. konkretny wkład uczestników debaty w formułowaniu rekomendacji.

² SOR, wersja ze strony internetowej Ministerstwa Rozwoju, odczyt 15.11.2016.

³ ZIT – zintegrowana inwestycja terytorialna – instrument polityki spójności UE, kierowany w Polsce do miast.

⁴ RKLS – rozwój kierowany przez społeczność lokalną – instrument polityki spójności UE, kierowany w Polsce do terenów wiejskich.

które konstruktywnie włączają się w procesy zarządzania, wnosząc własne oryginalne zasoby, metody działania i kanały komunikacyjne. Przejmując część zadań – często społecznie wrażliwych – organizacje pozarządowe redukują presję społeczną na administrację publiczną w Polsce.

Kolejny aspekt sprawności zarządzania strategicznego dotyczy wymiaru przedmiotowego, czyli bezpośrednio funkcjonowania administracji publicznej. W tym aspekcie obserwuje się pewne deficyty działania JST, szczególnie w kwestii zespalandia interwencji. Istotnym problemem jest **niewystarczający poziom integracji międzybranżowej, ujawniany także w relacji planowania społeczno-gospodarczego do planowania zagospodarowania przestrzennego**. Warto wspomnieć o rosnącym znaczeniu programowania rozwoju w skali terytorialnej obszarów funkcjonalnych. Są to – niepowiązane administracyjnie – dynamicznie zmieniające się terytoria, które mają szansę na stworzenie ponadlokalnych zdolności konkurencyjnych i ponadlokalnych centrów realizacji usług publicznych. Bieżące doświadczenia związane z wdrożeniem nowego instrumentu polityki spójności, którym są zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) w miejskich obszarach funkcjonalnych obszarów miast wojewódzkich, wskazują na **możliwość podniesienia sprawności zarządzania dzięki partnerskiej współpracy JST**.

Na marginesie powyższych rozważań, inaugurując debatę, zwrócono uwagę na uniwersalne czynniki, warunkujące poprawę usług publicznych i jakości życia mieszkańców, bez uciekania się do specyfiki branżowej. Do czynników tych zaliczyć należy łącznie: zasady planowania i zarządzania strategicznego, integrację interwencji publicznych, standaryzację usług publicznych, budowanie tożsamości terytorialnej w skali lokalnej oraz edukację obywatelską.

Warto podkreślić, że debata toczyła się wokół wyżej wymienionych kwestii, przy czym uczestnicy nadawali im własne, poparte doświadczeniem interpretacje, ogólnie potwierdzając przytoczone poglądy. W wyniku debaty, autor formułuje cztery kluczowe wnioski i wynikające z nich rekomendacje.

Po pierwsze, uznając, że **samorząd terytorialny w obecnym kształcie jest właściwie skonstruowany**, co stwarza podstawy do sprawnego i zintegrowanego zarządzania, warto wprowadzić szereg porządkujących korekt i uzupełnień istniejących rozwiązań. Warunkiem sprawnego działania jest stabilność przepisów prawa. Oznacza to konieczność zapewnienia przez stronę rządową – przynajmniej średnio-terminowej – trwałości w realizowaniu przez JST określonej krajowej regulacji. Wyzwaniem dla rządu i samorządów wszystkich szczebli są przy tym działania „miękkie”, polegające na upowszechnianiu wiedzy o dobrych praktykach i na podnoszeniu kompetencji kadr samorządowych. Zagadnieniem wymagającym refleksji w odniesieniu do podmiotowego wymiaru administracji samorządowej są dwie kwestie: wzmocnienie roli organu wykonawczego w JST lub/i kwestia uelastycznienia przepisów dotyczących warunków uczestnictwa obywateli we władzach samorządowych. Obecne regulacje (oświadczenia majątkowe radnych) praktycznie wykluczają ludzi, którzy odnieśli sukces – zwłaszcza sukces finansowy.

Samorząd terytorialny staje dziś przed ważnymi **wyzwaniami, wśród których wyróżniają się nieuniknione zmiany demograficzne**. Wymuszą one modyfikację formy świadczenia niektórych usług społecznych. Upowszechniać należy model integrowania takich usług, których świadczeniodawcą nie będzie mogła być pojedyncza mała gmina wiejska, lecz – zintegrowane partnerstwo gmin i powiatów. W tym kontekście doświadczenia ZIT i RKLS są bezcenne. Warto przy tym kontynuować i upowszechniać stosowaną już praktykę skutecznego zarządzania strategicznego, jaką jest delegowanie realizacji usług komunalnych spółkom samorządowym. Temu „otwarcie organizacyjnemu” samorządów w świadczeniu usług towarzyszyć powinny – ze strony rządu – dwa procesy: standaryzacji usług, co wymaga odpowiednich regulacji, oraz stworzenia rozwiązań ukierunkowanych na podnoszenie kompetencji

administracji samorządowej. Tu właśnie pozostaje otwarte pole dla interwencji rządu, który może wesprzeć samorządy w upowszechnianiu wiedzy o dobrych praktykach i rozwiązaniach, wypracowanych w szczególności z udziałem organizacji pozarządowych. Obserwuje się proces stałego wzajemnego uczenia się przez wspólnoty samorządowe, na początku w obrębie własnych elit, potem – we współpracy z organizacjami pozarządowymi, wreszcie – w skali całej wspólnoty. Ten kapitał samorządności należy wspierać z poziomu rządowego. Kształcenie zdolności do współpracy i budowania zaufania do samorządu warto oprzeć na doświadczeniach współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi – współpracy efektywnej zwłaszcza w sferze polityki społecznej i – w konsekwencji – skutkującej podnoszeniem deficytowego w Polsce poziomu kapitału społecznego.

Kolejna grupa rekomendacji w zakresie zarządzania strategicznego wiąże się z **koniecznością usprawnienia planowania społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym**. Współcześnie wymogiem jest ściślejsze powiązanie, a nawet zintegrowanie – zdominowanych przez podejście branżowe – obligatoryjnych dokumentów planistycznych na szczeblu lokalnym, z uwzględnieniem zgodności z planami zagospodarowania przestrzennego. Należy dążyć do uproszczenia systemu planowania i wyeliminowania wielu – kosztownych dla samorządu – a nieskoordynowanych w systemie planistycznym – opracowań branżowych. Należy podkreślić, że debata ujawniła rozbieżność stanowisk samorządowców w kwestii obligatoryjności planowania strategicznego w gminach. Autor stoi na stanowisku, że miasta – co najmniej te na prawach powiatu – powinny obowiązkowo opracowywać takie strategie, wiążąc je z ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego, czyli w skali wykraczającej poza granice gminy. Z pewnością warto przekształcić instrument ZIT w praktykę opracowywania wspólnych programów rozwojowych w skali całych obszarów funkcjonalnych, szczególnie – dużych miast.

Niezależnie od kwestii obligatoryjności planowania strategicznego, uczestnicy debaty podkreślali, że strategia powinna być wypracowywana we współpracy ze społecznością lokalną. Wiąże się to z pobudzeniem współodpowiedzialności członków wspólnoty samorządowej za przyszłość oraz z partycypacją społeczną, rozumianą jako mechanizm kolektywnego budowania świadomości lokalnej. Promując myślenie strategiczne warto pamiętać, że czynnikiem sprzyjającym takiemu podejściu jest długoterminowa polityka finansowa gminy, ujęta w wieloletniej prognozie finansowej oraz wieloletnim programie inwestycyjnym. Polityka taka, polegająca m.in. na stosowaniu instrumentów dłużnych i planowania długookresowego, zmniejsza negatywny wpływ kadencyjności władz samorządowych na procesy rozwojowe w JST.

Ważnym wkładem rządu w podnoszenie jakości zarządzania strategicznego samorządów w sferze planowania mogłoby być **wypracowanie w skali kraju narzędzi analitycznych, pozwalających na skonstruowanie możliwie precyzyjnej oceny funkcjonowania konkretnej jednostki w stosunku do innych JST**. Pozwoliłoby to na opracowywanie zobiektywizowanych prognoz rozwojowych oraz rzetelne szacowanie skuteczności transferów finansowych na rzecz JST, znajdujących się w trudniejszej sytuacji (przykładem tzw. janosikowe).

Warunkiem sprawnego zarządzania strategicznego jest **zapewnienie finansom samorządowym długookresowej stabilności**. Skłania to do uznania za niezbędne – ponownie, choć mówi i pisze się o tym od lat – wzmocnienie bazy dochodowej JST oraz zaprzestania transferu zadań z poziomu rządowego bez zabezpieczenia środków na ich realizację. Samorząd terytorialny potrzebuje stabilności, co dotyczy także alokacji środków poprzez fundusze celowe (np. fundusze środowiskowe). Postulatem pod adresem rządu jest prowadzenie polityki i reform w sposób uwzględniający konsekwencje dla

finansów samorządowych. Dotyczy to wspomnianych powyżej transferów w rodzaju „janosikowego”, czy też konsekwencji finansowych instrumentu polityki oświatowej, jakim jest *Karta nauczyciela*, szczególnie w dobie zmian demograficznych. Postulatem pod adresem powiatów i gmin jest natomiast wypracowywanie i upowszechnianie narzędzi wieloletniej polityki finansowej, gdyż jest ona stabilizatorem zarządzania w skali lokalnej. Należy jeszcze raz podkreślić, że wieloletnia polityka finansowa pozwala wzmacniać nie tylko skuteczność planowania strategicznego, ale też stopniowo odchodzić od przeceniania znaczenia środków unijnych. Nie umniejsza to konieczności wyprzedzającego przygotowywania przez JST odpowiedniego portfela projektów rozwojowych, kwalifikujących się do wsparcia ze środków spoza budżetu lokalnego.

W dobie rozwoju technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz rosnącego znaczenia w społeczeństwie relacji horyzontalnych pomiędzy podmiotami różnych sektorów oraz grupami społecznymi, **należy zwracać szczególną uwagę na problematykę partycypacji publicznej i społecznej w procesach zarządzania lokalnego**. Obserwuje się dziś we wszystkich skalach terytorialnych, że instrumenty dialogu publiczno-publicznego i publiczno-społecznego, np. we współpracy w ramach ZIT czy budżetu partycypacyjnego, pozwalają samorządom na nabywanie nowych kompetencji, niezbędnych na aktualnym etapie ewolucji procesów cywilizacyjnych. Wśród rekomendacji z tym związanych warto podkreślić **konieczność upowszechniania instrumentów edukacji obywatelskiej i budowania tożsamości lokalnej**, gdyż są one warunkami skutecznego i adekwatnego wykorzystania uczestnictwa publicznego i – często obligatoryjnych – konsultacji społecznych. Zagadnienie dobrowolnego uczestnictwa w procesach decydowania publicznego, tradycyjnie związane z demokracją bezpośrednią, staje się dziś kluczem do sprawnego zarządzania na szczeblu lokalnym. Przywoływane już zmiany demograficzne i wzrost kosztów realizacji usług skłaniają (i będą skłaniać w coraz większym stopniu) do zintegrowanego zarządzania usługami właśnie poprzez dobrowolne, partnerskie współdziałanie JST. Oznacza to zatem potrzebę integrowania potencjałów samorządów narzędziami współpracy powiatów i gmin oraz innych podmiotów publicznych i społecznych. Warto przypomnieć, że partnerstwo publiczno-publiczne pomiędzy powiatami i gminami może być istotnym elementem zarządzania realizacją inwestycji i usług na szczeblu lokalnym. Współpraca terytorialna jest szczególnie wrażliwym społecznie polem aktywności społecznej i publicznej. Oznacza to, że nie zawsze działania wymuszające uczestnictwo będą skuteczne. Pomimo pozytywnej oceny przez autora procesów związanych z wdrażaniem Ustawy o rewitalizacji trudno nie zgodzić się z powszechną opinią, że **działania konsultacyjno-partycypacyjne powinny wynikać z oddolnych inspiracji i potrzeb społecznych**. Znowu warto przywołać potrzebę działań „miękkich”, polegających na upowszechnianiu takiego stylu zarządzania w samorządach, którego istotą jest otwarcie się na społeczność lokalną i umiejętność współpracy z mieszkańcami oraz organizacjami pozarządowymi. Dialog obywatelski i konsultacje społeczne wymagają **odpowiednich narzędzi do zarządzania konfliktami**. Oznacza to potrzebę istnienia przestrzeni dla dialogu i propagowania wśród samorządowców poszerzania kompetencji, a te wymagają odpowiednich szkoleń i wykorzystania wiedzy eksperckiej. Pojawia się tu kolejny postulat pod adresem administracji rządowej, która – poza regulacjami – powinna upowszechniać wiedzę w sferze partycypacji i zarządzania konfliktami. Z drugiej strony, samorządy same muszą otwierać się na nową wiedzę i kompetencje, uczyć się i zapoznawać z dobrymi praktykami. Trzeba mieć świadomość, że otwartość na rozmowę z członkami wspólnoty samorządowej i dialog publiczny, rozpoczęte wyprzedzająco w stosunku do bezpośrednich działań realizacyjnych podejmowanych przez administrację publiczną, stanowią klucz do eliminowania lub łagodzenia sytuacji konfliktowych. Dotyczy to m.in. konsultowania rozwiązań planistycznych, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

W kwestii budowania współpracy partnerskiej na różnych szczeblach zarządzania rozwojem, debata potwierdziła celowość upowszechniania doświadczeń związanych z współpracą w ramach ZIT. Choć współpraca ta została niejako wymuszona, uczestnicy związków ZIT przyznają, że opracowanie strategii miejskich obszarów funkcjonalnych pozwoliło na rzeczywisty dialog pomiędzy zainteresowanymi JST, skłaniający do kolektywnego kreowania rozwiązań prorozwojowych w przyszłości.

Przedstawione rekomendacje dotyczą czterech kluczowych obszarów zarządzania strategicznego w samorządzie lokalnym: podmiotowej struktury zarządzania, planowania społeczno-gospodarczego, zarządzania finansami oraz uczestnictwa publicznego w procesach zarządzania. W swojej istocie, rekomendacje odnoszą się bezpośrednio do: planowania (działalność prospektywna), organizowania (działalność strukturotwórcza i regulacyjna) i wdrażania (tworzenie mechanizmów finansowania w warunkach dialogu publicznego). W przywoływanej debacie uczestnicy nie odnieśli się do istotnego elementu procesu zarządzania, jakim jest kontrolowanie – monitorowanie postępów i ocena efektów. Warto podkreślić, że działania w tym zakresie zwykle odnoszą się do weryfikacji konkretnych interwencji, związanych z zadaniami JST, o których w debacie poświęconej ogólnie zarządzaniu nie było mowy. Uczestnicy koncentrowali się na relacji pomiędzy sferą podmiotową (struktura samorządu działającego w warunkach rosnącego znaczenia dialogu publicznego) a sferą systemowych stymulant aktywności sprawczej, która obejmuje: planowanie, finansowanie i konsultowanie interwencji publicznych. W tym aspekcie, w opinii autora, debata wniosła wiele cennych, uwzględnionych powyżej obserwacji, które zestawione w wynikami ekspertyz branżowych i rekomendacjami pozostałych debat, pozwolą na ogarnięcie całości niezbędnych zmian w procesie świadczenia usług publicznych przez samorząd terytorialny.

Warto podkreślić, że wymienione rekomendacje są generalnie spójne z zapisami *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR). Odnieść to można zwłaszcza do treści zawartych w części V: „Opis głównych obszarów koncentracji działań”, w ramach do Celu III SOR: „Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu”. W rozdziale poświęconym obszarowi: „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem”⁵ zwraca się uwagę na konieczność „utworzenia skonsolidowanego jednolitego systemu zarządzania strategicznego”.

SOR wskazuje trafnie cztery kierunki interwencji, podkreślając działania na rzecz zwiększenia sprawności funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji. W tym zakresie znaleźć można propozycje pożądane, jak np.: uprawnienie systemów zarządzania jakością w instytucjach publicznych, uproszczenie procedowania spraw drogą elektroniczną, maksymalizacja automatyzacji procesów, ogólnokrajowy systemu monitoringu usług publicznych. Są tam też propozycje – w opinii piszącego – ryzykowne i nieuzasadnione, jak choćby podjęcie działań mających na celu podnoszenia kompetencji kadr wymiaru sprawiedliwości⁶. Wśród projektów strategicznych do przygotowania i realizacji do 2020 r., z pewnością warte wdrożenia są projekty wprowadzenia powszechnego systemu monitorowania usług publicznych, czy też upowszechnienia rozwiązań poprawiających efektywność za-

⁵ Strony 183-194.

⁶ Podnoszenie kompetencji zawsze brzmi pozytywnie. Warto jednak zadać sobie pytanie, czy problemem sądownictwa są kompetencje kadr, czy też – do czego skłania się autor – przeregulowania przepisów wykonywania prawa.

rządzenia usługami dziedzinowymi w obszarach istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej. To postulaty w pełni zgodne z niniejszymi rekomendacjami. Projekty związane z zamierzonymi reformami służby zdrowia i wymiaru sprawiedliwości nie wypłynęły w debacie prowadzonej 4 listopada 2016 r., a także – zdaniem piszącego – nie wydają się uzasadnione. Prowadzić zaś mogą do zbędnej recentralizacji państwa.

Kolejny – ujęty w SOR – kierunek interwencji, dotyczący wzmocnienia aktywności administracji na rzecz współpracy, partnerstwa i kapitału społecznego poprzez poszerzoną partycypację społeczną, warto wspierać z całej mocy. Dowodem tego są choćby wnioski z opisywanej debaty. SOR słusznie podkreśla potrzebę rozwoju partnerstwa między instytucjami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi, partnerstwa opartego na wzajemnym zaufaniu i współpracy. Powinno to wzmacniać potencjał państwa, a z drugiej – rozwijać kapitał społeczny. Istotną rolę w budowaniu narzędzi współpracy administracji rządowej i organizacji pozarządowych oraz partnerów społecznych i gospodarczych ma do spełnienia umiejętność współorganizowania debaty publicznej. Kompetencje administracji samorządowej w tym obszarze będą stymulować zainteresowanie społeczeństwa konsultacjami społecznymi oraz pełniejszym uczestnictwem w procesach decyzyjnych. Projekty strategiczne proponowane dla tego kierunku interwencji, związane z upowszechnieniem dobrych praktyk dotyczących sposobów komunikacji z interesariuszami oraz przyjęcie i wprowadzenie w życie ustawy o Centrum Budowy Społeczeństwa Obywatelskiego, zasługują na wsparcie, także w duchu opisanych wcześniej rekomendacji. Należy mieć nadzieję, że w toku debaty publicznej wyeliminowane zostaną te elementy koncepcji Centrum, które można interpretować jako próbę recentralizacji zarządzania sektorem pozarządowym.

Za godne uwagi uznać należy zidentyfikowanie kierunku interwencji, dotyczącego wzmocnienia strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi. We wcześniejszych opracowaniach⁷ autor podkreślał konieczność większego zintegrowania systemu programowania rozwoju na szczeblu rządowym z systemami działającymi w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym odejście od praktyki „silosowości” w mechanizmach zarządzania przez instytucje państwowe. Wiąże się z tym ściślejsze powiązanie programowania rozwoju z planami jego finansowania, co było zaznaczone także przez uczestników listopadowej debaty. W SOR słusznie podkreśla się, że uspołnienie działań powinno dotyczyć szczególnie obszarów gospodarczych, a zwłaszcza ukierunkowania na zwiększanie inwestycji rozwojowych w kraju. Szkoda, że w opisie zamierzeń dotyczących zintegrowania systemu zarządzania strategicznego nie uwypuklono zasady pomocniczości. **Rządowe propozycje systemowe powinny bowiem wskazywać krajowy „rdzeń myśli strategicznej” i dawać zachęty do koordynowania wysiłków, nie powinny jednak narzucać rozwiązań samorządom terytorialnym.** Istnieje bowiem obawa, że prowadzić to może do recentralizacji polityki rozwoju i ubezwłasnowolnienia konstytucyjnie niezależnych samorządów. Tę samą uwagę odnieść można do propozycji projektów strategicznych. Godnymi poparcia ideami są: utworzenie Centrum Studiów Strategicznych oraz ustanowienie Systemu Ewaluacji Polityk Publicznych – instrumentów pośrednio postulowanych też w trakcie debaty.

W opinii piszącego, **ze wszech miar należy wspierać integrację planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego.** We wcześniejszych ekspertyzach opracowywanych dla ministerstwa właściwego ds. rozwoju, autor podkreślał konieczność dokonania reformy funkcjo-

⁷ Por.: *Ekspertyza. Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądaných zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*, strony internetowe MR (odczyt 15.11.2016).

nowania sfery zarządzania rozwojem, w postaci połączenia dokumentów strategicznych i planistycznych na każdym poziomie zarządzania (krajowym, wojewódzkim, funkcjonalnym oraz lokalnym)⁸.

W pełni wspierać należy też zamierzone w SOR działania, ukierunkowane na stworzenie mechanizmów finansowych i prawnych, porządkujących zajmowanie nowych terenów pod inwestycje. Wyzwaniem cywilizacyjnym jest przekierowanie inwestycji na tereny w przeszłości już wykorzystywane, przygotowane do zabudowy i wyposażone w infrastrukturę. Wśród proponowanych działań interesująco brzmi „zbudowanie systemu realnych sprzężeń zwrotnych i koordynacji działań ministrów odpowiedzialnych za kwestie przestrzenne oraz ministrów sektorowych, odpowiedzialnych za poszczególne działy gospodarki”. To propozycja zbieżna z wcześniejszymi sugestiami autora. Warto też podkreślić sugestię poszerzenia kompetencji sieci obserwatoriów regionalnych, szczególnie w zakresie planowania przestrzennego i dostarczenia wiedzy oraz narzędzi popularyzujących dorobek programu ESPON. Wybór projektów strategicznych dla tego kierunku – też jest bardzo wartościowy.

Podsumowując, z zestawienia wniosków i rekomendacji debaty z listopada 2016 r. oraz propozycji rozwiązań systemowych zawartych w projekcie SOR, nie zidentyfikowano sprzeczności w sposobie myślenia o przyszłości samorządów terytorialnych w Polsce. Istotną zbieżność zauważa się zwłaszcza w dwóch kwestiach. Po pierwsze – dotyczy to **potrzeby integracji polityki rozwoju wokół celów strategicznych oraz w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym**. Po drugie – wyzwaniem współczesności jest **zwiększenie uczestnictwa społecznego w procesie podejmowania decyzji rozwojowych dzięki włączaniu organizacji pozarządowych, przedsiębiorców oraz aktywnych społecznie mieszkańców**.

Bibliografia

Noworól A., *Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądanых zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*, Ministerstwo Rozwoju, 2014

⁸ Tamże.



Zbigniew Grzymała – prof. nadzw. SGH, kierownik Katedry Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego. Kluczowe kwalifikacje: gospodarka odpadami, analiza wskaźnikowa przedsiębiorstwa, analiza strategiczna organizacji, analiza budżetu gminy; analiza i ocena efektywności nakładów inwestycyjnych w infrastrukturze, w tym infrastrukturze logistycznej, analiza kosztów i korzyści, biznesplan i studia wykonalności projektów inwestycyjnych, ekonomia sektora publicznego, polityka gospodarcza, polityka przestrzenna, zarządzanie przestrzenią, restrukturyzacja sektora komunalnego, ekologia, zarządzanie nieruchomościami.

Zbigniew Grzymała

Wybrane dziedziny gospodarki miejskiej – diagnoza i rekomendacje zmian

Rekomendacje

Niniejsze rekomendacje zostały opracowane jako rezultat debaty eksperckiej, dotyczącej następujących tematów:

- 1. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska a podnoszenie jakości życia mieszkańców**
- 2. Polityka mieszkaniowa**
- 3. Transport publiczny i komunikacja, e-administracja oraz umiejętności cyfrowe obywateli – dobre praktyki wspierające rozwój lokalny**

Debata odbyła się w Warszawie, w siedzibie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL), 7 listopada 2016 r. Autor, na podstawie przedstawionych referatów oraz w świetle zapisów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)*¹, przedstawił własne rekomendacje – w większości zbieżne z przedstawionymi przez uczestników debaty.

Tematykę mieszkalnictwa omówiła Irena Herbst. Problematykę barier i szans rozwojowych oraz dobrych praktyk realizacji usług publicznych, za które odpowiedzialny jest samorząd terytorialny, z zakresu „komunikacja – Internet” przedstawił Jan Czajkowski. Z kolei problematykę transportu publicznego przedstawił Bartosz Mazur, wygłaszając referat na temat: „Transport publiczny – diagnoza problematyki perspektyw rozwojowych, z uwzględnieniem miast średnich oraz terenów zmarginalizowanych”. Ostatnie wystąpienie – Marka Golenia i Tomasa Warężaka – poświęcone było zagadnieniom gospodarki odpadami stałymi i ciekłymi oraz ochrony powietrza.

Zdaniem autora niniejszych rekomendacji, kwestia standardów życia, z punktu widzenia warunków mieszkaniowych, jest skomplikowana. Mieszkanie w Polsce kosztuje wielokrotność rocznych dochodów rodziny i jest nieosiągalne bez długoterminowego i względnie taniego kredytu. Jednak budowa mieszkania uruchamia wiele procesów: gospodarczych, społecznych i kulturowych, wpływając tym samym na tempo wzrostu (lub spadku) gospodarczego, uwarunkowania demograficzne, postawy i zachowania społeczne, w tym także wybór modelu rodziny. Między innymi z tych powodów potrzebna jest pewna interwencja ze strony państwa, skierowana zarówno na podaż, jak i na popyt na rynku mieszkaniowym. Stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, poziom zamożności, uwarunkowania demograficzne, planowana strategia gospodarcza i społeczna – decydują o kształcie polityki mieszkaniowej w danym kraju.

W Polsce niedobór mieszkań szacuje się na około 1,5 miliona. Poza tym polskie zasoby mieszkaniowe charakteryzuje bardzo zły stan techniczny (ok. 1 mln mieszkań znajduje się w domach nadających się do rozbiórki). Przy tym cena 1 m. kw. mieszkania w Polsce jest relatywnie wysoka, bowiem wynosi w przybliżeniu dwukrotność średniej płacy. To powinno sprzyjać raczej tendencji do wynajmowania mieszkań. Jednak tylko 20% mieszkań przeznaczonych jest na wynajem, a aż 80% do użytku

¹ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, wejście na stronę Ministerstwa Rozwoju: 20.11.2016.

własnego. W większości krajów europejskich i zamożniejszych krajów na świecie liczba istniejących już i tych nowo budowanych mieszkań na wynajem jest znacząco wyższa niż u nas (w stosunku do populacji). Tak właśnie jest w Szwajcarii (ponad 65% to mieszkania na wynajem), Holandii (50%), Francji (50%), Finlandii (50%), Szwecji (50%), Danii (55%), Niemczech (ponad 60%), Wielkiej Brytanii (40%) czy USA (ponad 40%) i Japonii (65%). W Polsce to 20%. Budujemy mniej mieszkań na wynajem niż w tej chwili buduje się w Holandii, Francji, Finlandii, Szwecji, Danii, Wielkiej Brytanii, w Niemczech i w Austrii.

Wysoki deficyt mieszkań jest także jednym z głównych powodów małej mobilności siły roboczej w Polsce i niskiej dynamiki procesów dostosowawczych na rynku pracy. Obniża to poziom efektywności gospodarki i osłabia wzrost gospodarczy. Skutecznie wypycha na emigrację. Wysoki deficyt mieszkań jest jednym z głównych powodów braku decyzji prokreacyjnych. Kryzys mieszkaniowy dotyka w pierwszym rzędzie miast. Tam też najostrzej występuje problem luki remontowej. Ok. 60% młodych rodzin nie spełnia warunku wiarygodności kredytowej. Bez znaczącego wzrostu budownictwa mieszkaniowego na wynajem, różnice w poziomach bezrobocia i wykluczenia społecznego zostaną wzmocnione.

Podstawowym błędem było wygaszenie programów wspierających podaż mieszkań na wynajem (w tym program TBS). Kontrowersyjnym przykładem był program „Rodzina na swoim” (finansowanie części odsetek od kredytów na zakup mieszkania, po pięciu latach funkcjonowania zakończony z końcem roku 2012). Podobne wady ma program MdM. W dużej mierze beneficjentem tych programów były banki (znacznie – 110 p.p. – wyższa marża) i deweloperzy. Na oba programy przeznaczono po ok. 7 mld zł. Dla porównania: na program TBS wydatkowano z budżetu państwa 4 mld zł. W 15 lat wybudowano 100 tys. mieszkań. Na dwa tytuły (oprocentowanie kredytów spółdzielczych i refundacje premii gwarancyjnej), odnoszące się do finansowania zobowiązań z dalekiej przeszłości, wydano 61% całej pomocy państwa na mieszkalnictwo. Całkowicie wycofano się z instrumentów zwrotnych na rzecz dotacji; preferencyjną stopę oprocentowania – kredyty TBS zastąpiono dotacjami (dopłaty do stopy oprocentowania – RnS i w przyszłość MdM – wkład własny). Podczas gdy UE decyduje się na zastępowanie dotacji instrumentami zwrotnymi, w Polsce zmierzamy w odwrotnym kierunku.

W tym miejscu narzuca się **podstawowy kierunek rozwoju, zmierzający do tego, aby wynajem mieszkań w Polsce stawał się tańszy, co powinno skutkować także zmianą relacji: wynajem – własność, na rzecz tej pierwszej**. Nie stanie się to, jeżeli nie będzie w Polsce większej podaży mieszkań, relatywnie tańszych w budowie. Należałoby zatem (kolejny wniosek) wdrożyć rozwiązania sprzyjające budowie takich mieszkań, choćby przez upowszechnianie formy spółdzielni właścicieli.

Kolejną sprawą związaną z luką podażową na rynku mieszkań jest ich przeludnienie. W krajach OECD liczba pokoi na osobę w gospodarstwie domowym wynosi 1,6. W Polsce wskaźnik ten spada do 1,0. O ile w liczbach bezwzględnych wydawać się może, że różnica ta jest niewielka, o tyle relatywnie w krajach OECD na osobę przypada średnio 60% więcej miejsca w mieszkaniach niż w Polsce. Polska posiada najwyższy ze wszystkich krajów Unii Europejskiej wskaźnik przeludnienia gospodarstw domowych. Wielkość nowo wprowadzonego wskaźnika EUROSTAT-u – mierzącego poziom ciężkiej deprivacji mieszkaniowej (przeludnienie mieszkań, brak przynajmniej jednej z podstawowych wygod/mediów lub niedoświetlenie) – wynosi w Polsce 15,2% i jest jednym z najwyższych w UE; co prawda Rumunia, Łotwa i Bułgaria nas przeganiają, ale znakomita większość krajów ma ten wskaźnik na poziomie 1-2%, a średnia wynosi 6%.

W Polsce występuje także niedostosowane do uwarunkowań gospodarczych i społecznych prawo najmu. Zamiast ustawy o najmie i dodatkach mieszkaniowych, mamy ustawę o ochronie lokatorów.

Rekomenduje się zatem:

1. Opracowanie spójnej polityki mieszkaniowej, zmierzającej w kierunku zwiększenia podaży mieszkań i zmniejszenia kosztów ich budowy. W tym celu, obok programów rządowych wspierających budownictwo mieszkaniowe, należałoby propagować ideę spółdzielni właścicieli. Obniży to o około 50% koszt budowy.
2. Ograniczenie dotacji na rzecz instrumentów dłużnych.
3. Zamknięcie (ew. znaczne ograniczenie) systemów refundacji premii gwarancyjnej oraz wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych, udzielonych w latach 90.
4. Powrót do wspierania środkami publicznymi systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe oraz uruchomienie zaproponowanych w poszczególnych programach poręczeń w BGK.
5. Rozważenie wprowadzenia podatku katastralnego.

Rekomendacje powyższe wymuszą dalsze zmiany w prawie budowlanym i przestrzennym.

Problematyka barier/szans rozwojowych i dobrych praktyk w realizacji usług publicznych, za które odpowiedzialny jest samorząd terytorialny, z zakresu „komunikacja – Internet”, dotyczy budowy i rozbudowy sprawnej administracji publicznej w oparciu o jak najpełniejsze wykorzystanie ICT, czyli budowie w państwie efektywnej publicznej e-administracji. W odczuciu autora niniejszych rekomendacji, w Polsce następuje stały i widoczny rozwój tej dziedziny wśród jednostek samorządu terytorialnego. Można oczywiście zauważyć wiele czynników stanowiących barierę tego rozwoju – zarówno po stronie mieszkańców, jak i jednostek samorządu terytorialnego.

Mieszkańcy nie stanowią jednorodnej grupy. W społeczeństwie daje się wyodrębnić kilka pokoleniowych generacji, zasadniczo różniących się oczekiwaniami, potrzebami, stylem życia, sposobem wykorzystywania możliwości nowoczesnych technologii ICT, a w końcu także podejściem do pracy i mentalnością. Chronologicznie patrząc, są to tzw. pokolenia X, Y oraz Z, a także pokolenie 60/65+, wraz ze swymi specyficznymi (często *a contrario* do młodszych pokoleń) potrzebami i preferencjami. Przedstawiciele pokolenia Y (w części) oraz w znacznie większym stopniu Z – nie potrafią już funkcjonować bez dostępu do Internetu, różnią się także sposobem podejścia do pracy i odpoczynku. Ponadto, spośród tych grup pokoleniowych (głównie Y i Z) w ostatnich latach wyodrębniono dwie grupy osób: pokolenie C oraz pokolenie L. Pokolenie C (*control, creativity, communication, connection*) pozostaje w ciągłym związku z technologiami ITC, praktycznie w ciągłym połączeniu z Internetem, szczególnie aktywnie wykorzystując jego zasoby i współtworząc treści. Ta właśnie grupa użytkowników Internetu jest odpowiedzialna za biznesowy sukces serwisów społecznościowych. Natomiast pokolenie L (*link, leads, like, local, life-stream*), wielokrotnie liczniejsze od pokolenia C, też aktywnie korzysta z zasobów Internetu, lecz tylko dalej dystrybuuje znalezione informacje. To są główni „klikacze”, funkcjonujący w portalach społecznościowych, masowo pobierający treści z Internetu i przesyłający je dalej. Z tego powodu pokolenie L wiązane jest też z szerszym pojęciem tzw. slaktywizmu (ang. *slacker* – leń + *activism*). Oprócz tej młodszej części społeczeństwa, miasto inteligentnie zarządzane powinno też mieć na względzie wzrost liczby mieszkańców z grupy 50+ czy 60+, których potrzeby i oczekiwania mogą znacząco odbiegać od potrzeb młodszych generacji. **Wniosek nasuwa się samoistnie – należy wspomóc wybrane grupy mieszkańców w obsłudze Internetu dla umożliwienia kontaktu z urzędem jednostki samorządu terytorialnego.**

Z kolei w odniesieniu do gmin widać, że w wielu przypadkach gmina ogranicza się raczej do wykorzystywaniu ICT przy realizacji zadań, które są wymagane prawnie (elektroniczna skrzynka podawcza, mail, podpis kwalifikowany itp.). Wewnątrz JST praktycznie wszystkie sprawy są procedowane dalej „papierowo”. W najmniejszych urzędach takie podejście może być czasem nawet uzasadnione ekonomicznie i szybsze w obsłudze niż „informatyczne”. Dla tej grupy JST jedynym realnie dostępnym sposobem na „cyfryzację” realizacji swoich zadań mogłyby być odpowiednie „generyczne” usługi, udostępniane tym jednostkom – bądź w koncepcji „*Cloud computing*” (CC – chmura obliczeniowa), bądź w ramach większych terytorialnie projektów, realizowanych np. przez województwa czy powiaty.

Stąd należałoby przede wszystkim rekomendować:

1. Upowszechnienie Internetu wśród wybranych grup mieszkańców, z uwzględnieniem szeroko rozumianego kontaktu z gminą.
2. Ujednolicenie stron i zasobów BIP wszystkich podmiotów publicznych, w tym także samorządowych, i publikowanie ich w jednym portalu administracji publicznej.
3. Ujednolicenie i maksymalne uproszczenie administracyjnych procesów biznesowych i dokumentów związanych z realizowanymi usługami, oszczędzającymi przy tym konieczność papierowego archiwizowania dokumentów.
4. Wprowadzenie e-usług, obsługiwanych także za pośrednictwem urządzeń mobilnych.
5. Ociążenie interesanta od konieczności dostarczania urzędowi danych, które już istnieją w zasobach administracji publicznej (nie tylko tej bezpośrednio załatwiającej sprawę).

Kolejna branża komunalna w Polsce, jaką jest transport publiczny, w opinii autora tej rekomendacji wymaga szczególnego podejścia. W Polsce mamy różne modele zarządzania transportem publicznym:

- model polegający na integracji funkcji organizatora i wykonawcy,
- model z rozdzielonymi funkcjami organizatora i wykonawcy.
- model mieszany.

Często samorządy terytorialne porozumiewają się między sobą w celu opracowania wspólnej strategii transportu publicznego. Przyjęcie modelu zależy zatem od władz jednostek samorządu terytorialnego. Generalnie, usługa ta jest deficytowa i preferencje gminy idą w kierunku zmniejszenia tego deficytu. Stąd dopuszcza się prywatnych przewoźników, najczęściej na liniach najbardziej deficytowych, licząc zgodnie z założeniami *New Public Management*, że zmniejszy to obciążenia budżetu gminnego. W miejsce prostych umów coraz częściej stosuje się klucze aktualizujące stawki w zależności od cen paliwa i/lub innych czynników, umowy także zawierają zachęty jakościowe wobec operatorów. Powszechne rozliczanie w komunikacji ponadlokalnej (powiat i region) w formule netto stanowi utrudnienie w integracji z przewozami miejskimi, które w dużych miastach funkcjonują w oparciu o model brutto.

Współpraca między samorządami przyjmuje formę porozumienia lub związku. Porozumienie ma charakter instrumentalny, a związek – instytucjonalny. Porozumienia są typowe dla obszarów monocentrycznych, z ośrodkiem dominującym, a związki – dla obszarów policentrycznych, bez wyraźnego centrum. Od 2016 r. istnieje możliwość powoływania związków gmin i powiatów, pierwszy taki związek funkcjonuje w Strzelcach Opolskich. Ważnym aspektem funkcjonowania współpracy między JST jest

rozliczanie wpływów, wydatków i wyniku finansowego organizowanego wspólnie transportu na poszczególne współdziałające JST.

Pomimo coraz intensywniejszego promowania i wspierania transportu publicznego na różnych szczeblach władzy publicznej jego znaczenie notuje tendencję spadkową. Podstawowym obrazem spadku znaczenia transportu publicznego w skali kraju jest postępujące zmniejszanie się liczby przewożonych pasażerów.

Przyczyną tego trendu jest dominacja motoryzacji indywidualnej. Przejawem tego jest sukcesywny wzrost liczby samochodów osobowych przypadających na 1 000 mieszkańców, obecny we wszystkich regionach, także w dużych miastach, najbardziej zakorkowanych i inwestujących najwięcej w transport publiczny. Transport publiczny stale oddaje pole motoryzacji indywidualnej. Wśród podstawowych przyczyn obecnego stanu transportu publicznego należy wskazać następujące czynniki:

1. Emocjonalne podejście do motoryzacji – w polskim społeczeństwie samochód ciągle traktuje się jako wyznacznik prestiżu i statusu społecznego.
2. Rozwój sieci drogowej.
3. Postępująca suburbanizacja.
4. Większa „pracochłonność” zarządzania transportem publicznym.

W mniejszych miastach komunikacja podmiejska ma większe znaczenie, wykraczając poza granice macierzystego ośrodka. Odległości międzyprzystankowe są średnio nieco niższe, komunikacja jest w mniejszym stopniu podatna na korki. Dominują także krótsze podróże. Wydaje się ponadto, że udział biletów pełnopłatnych w sprzedaży jest w tych miastach mniejszy.

Ogólne wnioski są następujące: w miastach większych, liczących powyżej 200 tys. mieszkańców, uwidacznia się relatywnie duży (wyższy niż w całej zbiorowości) wzrost kosztów świadczenia usług komunikacji miejskiej, ale równocześnie następuje sukcesywna poprawa wyników przewozowych oraz wzrost wielkości sprzedaży, podczas gdy w pozostałych kategoriach miast dominują tendencje spadkowe w zakresie wyników (zarówno w zakresie wielkości przewozów, jak i wpływów taryfowych), przy równoczesnym wzroście kosztów. Bardzo ważną różnicą jest w tym miejscu stopień lojalności klientów. W miastach powyżej 200 000 mieszkańców ponad połowa wpływów biletowych pochodzi ze sprzedaży biletów okresowych, co oznacza stabilizację wpływów. Inaczej jest w mniejszych miastach, w których zaledwie około 25-30% wpływów jest generowane przez stałych klientów.

Sieć transportowa na prowincji, tj. poza systemem komunikacji miejskiej, jest w wielu miejscach bardzo uboga. Nierzadkie są sytuacje, w których całe gminy pozostają odcięte od jakiegokolwiek transportu publicznego w dni wolne od pracy, zaś nawet w dni robocze oferta nie pozwala na podjęcie pracy z racji niewystarczającej liczby kursów (np. brak kursu wieczornego, pozwalającego wrócić z pracy w sklepie). Standardowym krokiem w kierunku poprawy jakości usług jest przede wszystkim odnowa taboru, a często także infrastruktury przystankowej. Na tle takich działań wyróżniają się nieszablonowe projekty, takie jak telebusy, kursy *Eco-drivingu* dla kierowców, aktywna strategia cenowa, sukcesywnie zmniejszanie taboru, optymalizacja oferty oraz limitowanie miejsc postojowych dla samochodów.

Wśród **obszarów limitujących możliwości rozwojowe lokalnego transportu publicznego** wymienić należy przede wszystkim:

1. Niską elastyczność współpracy między samorządami.
2. Wysoki stopień sformalizowania organizacji transportu publicznego.
3. Niejasności związane z formalną legitymacją do współpracy.
4. Marginalizację roli samorządu powierzającego.

W celu wyeliminowania tych barier rozwojowych, rekomenduje się:

1. Dalsze poprawianie oferty usługowej transportu publicznego (tam, gdzie to jest jeszcze możliwe) w formie szerokiego zintegrowania z różnymi środkami komunikacji, także prywatnymi. Poprawa dotyczy także jakości przewozów, przede wszystkim prędkości przemieszczania się.
2. Działania promujące upowszechnianie usługi transportu publicznego. Wyczerpywanie się zasobów przestrzennych w miastach wymusza takie podejście. Sprzyja to tzw. nowemu urbanizmowi, czyli tworzeniu przestrzeni przyjaznych, wielofunkcyjnych, niezależnych od posiadania samochodu. Interesującym kierunkiem jest rozrzedzanie tkanki mieszkaniowej w blokach, pozwalające na oferowanie warunków metrażowych zbliżonych do domku za miastem, przy równoczesnym pozostawaniu w ramach wypracowanych więzów sąsiedzkich oraz w obrębie istniejącej infrastruktury publicznej (istnieją drogi, przedszkola, przychodnie, sklepy).
3. Opracowanie odpowiedniej polityki taryfowej, z wyszczególnieniem źródeł finansowania transportu publicznego. Być może niższe ceny biletów zachęcą mieszkańców do przesiadki z samochodu prywatnego do środka transportu publicznego. Wysokie opłaty za parkowanie w centrach miast z jednej strony mogą zniechęcić do częstszego używania samochodu w mieście, z drugiej strony środkami pochodzącymi z opłat można współfinansować transport publiczny.
4. Rozwijanie modelu współpracy między samorządami, w celu poprawy szeroko rozumianych korzyści z wykorzystywania transportu publicznego.

Następny, ważny temat dotyczył gospodarki odpadami stałymi i ciekłymi oraz ochrony powietrza. Przewiduje się, że w niedalekiej przyszłości gospodarki krajów Unii Europejskiej znajdą się pod presją konieczności transformacji z modelu linearnego do tzw. gospodarki o obiegu zamkniętym.

Pomimo rozpowszechnienia w branży wiedzy na ten temat inwestycje w gospodarce odpadami komunalnymi od wielu lat polegają głównie na tworzeniu infrastruktury przetwarzania odpadów komunalnych, dedykowanej odpadom zmieszonym², inwestycje te w efekcie utrwalają obecny model gospodarowania odpadami komunalnymi. Jest to skutkiem zbyt dużej dostępności środków publicznych na dotacyjne finansowanie tego typu inwestycji oraz zbyt małej presji na podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi (głównie gminy), by stymulować wytwarzanie odpadów segregowanych u źródła.

Przez mechanizm nadmiernej konkurencji podmiotów wygrywających przetargi gminne na odbieranie z jednoczesnym zagospodarowaniem odpadów (wpływający na zaniżanie wartości zamówień), generują się w sferze nieoficjalnej (szara strefa) metody nielegalnego ograniczania kosztów, m.in.

² Zestawienie za 2015 r.: <http://portalkomunalny.pl/2015-przeglad-inwestycji-w-gospodarce-odpadami-mapa-327977/>

za pomocą „dzikiego” składowania (przede wszystkim w nieczynnych wyrobiskach surowców budowlanych)³. Drugą, powszechną już patologią systemu, wynikającą z nadmiernej konkurencji zakładów zagospodarowania odpadów, zakazu składowania odpadów kalorycznych, niedostatku infrastruktury przetwarzania termicznego odpadów oraz zbyt wysokich kosztów tego typu przetwarzania w stosunku do poziomu opłat, są pożary składowisk i magazynów odpadów komunalnych. Wg danych KGSP, liczba pożarów tego typu wynosi od wielu lat po kilkaset rocznie w skali całego kraju. Szczególnie rekordowy pod tym względem był rok 2015 (ponad 300 pożarów)⁴.

W Polsce głównym problemem w dojściu do wysokich wyników w recyklingu jest mieszanie odpadów komunalnych u źródła. Przyczyny wysokiego udziału odpadów zmieszanych w ogólnym strumieniu są różnorodne. Znaczenie mają tu nie tylko wadliwe przepisy, ale także brak bodźców ekonomicznych, niewielka świadomość ekologiczna ludności, czy nawet ogólniej – uwarunkowania społeczno-kulturowe.

Niska skuteczność segregacji w zabudowie wielorodzinnej jest funkcją odpowiedzialności zbiorowej za wynik segregacji – nie da się w krótkim okresie wypracować pełnej dyscypliny segregacji, więc nawet jeśli 5% mieszkańców miesza w pojemnikach niewłaściwe frakcje odpadów, to wysiłek większości niwelowany jest niemal do zera. Ostatnim problemem wartym zasygnalizowania jest opłata ryczałtowa, która demotywuje wytwarzających odpady do ich unikania (a to powinien być przecież główny priorytet hierarchii). Szczególnie istotne jest to w zabudowie jednorodzinnej, gdzie wytwarzane są odpady, których nie warto zagospodarowywać w systemie powszechnej odpłatności, ponieważ można je niemal bezkosztowo zagospodarować we własnym zakresie (przydomowe kompostowanie odpadów kuchennych czy zielonych). Wprowadzona reforma prowadzi do zanikania tych pozytywnych sposobów postępowania.

Należy zatem w zabudowie wielorodzinnej opracować metodę bardziej zachęcającą do segregacji odpadów, poprawiania wyników segregacji oraz pozyskania znacznego udziału (ok. 65% masy ogólnej) czystych frakcji handlowych z przeznaczeniem do recyklingu (w tym czystych odpadów kuchennych). Można wykorzystać doświadczenia z Płocka, polegające na wdrożeniu sieci osiedlowych punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (oPSZOK) przez EkoMaz sp. z o.o. w Płocku⁵, oraz z Nakła nad Notecią, gdzie wdrożono na skalę całej gminy sieć PSZOKów wraz z obiektem centralnym, gdzie odpady z całej gminy (nie tylko z zabudowy wielorodzinnej) są przygotowywane do sprzedaży. System nakielski został szczegółowo przebadany pod kątem kosztów i efektów, które są warte dokładniejszego przestudiowania.

Takie przykłady po dokładniejszym przestudiowaniu mogą posłużyć do budowy modelu gospodarki odpadami w systemie zamkniętym, z uwzględnieniem wszystkich rodzajów zagospodarowania odpadów, czyli obok efektywnych metod recyklingu należałoby wykorzystać w odpowiednim wymiarze spalarnie w kogeneracji z produkcją prądu i ciepła. Nie może mieć miejsca taka sytuacja, gdy buduje

³ <http://www.tvn24.pl/czarno-na-bialym,42,m/czarno-na-bialym-ustawa-do-smieci,618234.html>

<http://csr.forbes.pl/odpady-we-wladaniu-szarej-strefy,artykuly,193654,1,1.html>

<http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/kontrola-nik-reforma-smieciowa-problemow-nie-ubylo,71326.html>

⁴ <http://www.pb.pl/4299722,44616,ogien-trawi-smieci>

⁵ M. Goleń, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi dla Polski w kontekście wyzwań gospodarki o obiegu zamkniętym*, (w:) *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce*, praca zbiorowa pod red. M. Golenia, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016/2017 (praca w trakcie procesu wydawniczego – dostęp do wersji roboczej materiału: https://www.facebook.com/marek.golen/posts/1124040777650809?notif_t=like¬if_id=1474356720640630).

się przewymiarowane spalarnie i dopiero potem szuka strumienia odpadów, stawiając władze samorządowe w sytuacji zmuszającej je do preferencji jednego rozwiązania, w tym przypadku spalania odpadów.

W zakresie monitorowania strumienia odpadów komunalnych, na uwagę zasługuje system zastosowany przez miasto Kielce, który umożliwia m.in. ścisłą kontrolę masy w podziale na poszczególne frakcje odpadów, dzięki czemu nielegalne postępowanie z odpadami jest praktycznie niemożliwe. Dzięki ważeniu każdego odbieranego pojemnika, system umożliwia również zastosowanie reguły „płać za tyle, ile wyrzucisz” (ang: *pay as you throw*), która w obecnym systemie prawa regulującego zagadnienie nie jest przewidziana. Podobne rozwiązania techniczne są stosowane przez wiele innych miast, jednak w Kielcach zastosowano szczególnie skuteczny system integracji i przetwarzania pozyskiwanych danych⁶. System ten ma wszelkie cechy rozwiązań typu *smart cities*. Do jego doskonałości brakuje jedynie rozwiązań stosowanych w Podkowie Leśnej, gdzie gmina dysponuje narzędziem sms-owego powiadamiania właścicieli nieruchomości m.in. o konieczności wystawienia konkretnego pojemnika z odpadami, zgodnie z harmonogramem odbioru odpadów⁷.

Metody przemysłowego gospodarowania odpadami kuchennymi w Polsce są słabo znane ze względu na nieliczne gminy zbierające tę frakcję odpadów selektywnie. Nieliczne gminy stosujące ten standard segregacji dopiero rozwijają zakłady zagospodarowania odpadów kuchennych, borykając się jednocześnie z problemami technicznymi, wynikającymi ze znacznego udziału zanieczyszczeń we frakcji odpadów kuchennych. Dlatego na uwagę zasługuje system szwedzki, gdzie rocznie wytwarza się ok. 1 mln ton odpadów żywnościowych przeznaczonych do produkcji biometanu (co w dużej mierze uniezależnia gospodarkę szwedzką od importu gazu ziemnego), z czego ok. 70% pochodzi z gospodarstw domowych, a system selektywnej zbiórki tych odpadów wprowadzono już w ponad 60% gmin⁸. Polską specyfiką (wciąż dość powszechną) w zakresie gospodarowania odpadami kuchennymi (oraz zielonymi) jest zagospodarowanie ich przez właścicieli nieruchomości w zabudowie niskiej we własnym zakresie, szczególnie często występujące w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Dzięki tym metodom można zredukować koszty gospodarowania odpadami komunalnymi na wsi nawet o ponad 50%, co wynika przede wszystkim ze zmniejszenia liczby kursów pojazdów odbierających odpady oraz z redukcji kosztów zagospodarowania odpadów w RIPOK⁹.

Coraz więcej gmin w Polsce w lokalnym standardzie segregacji odpadów komunalnych stosuje separację odpadów paleniskowych. Podawanie konkretnych przykładów nie jest celowe, warto natomiast zwrócić uwagę na problem formalnoprawny. Brak specyficznego kodu odpadu dla odpadów paleniskowych z gospodarstw domowych wpędza gminy zbierające popiół selektywnie w konieczność jego składowania. Stąd tego typu dobre praktyki się nie upowszechniają.

W zakresie opłat warto wskazać na przykład gminy Puchaczów, gdzie wbrew głównemu nurtowi prawnemu zastosowano trzy stawki opłat. Odpady zbierane: nieselektywnie – 8 zł miesięcznie na mieszkańca, selektywnie bez kompostowania na własne potrzeby frakcji ulegającej biodegradacji – 6 zł, selektywnie z kompostowaniem na własne potrzeby frakcji ulegającej biodegradacji – 4 zł¹⁰. Uchwała

⁶ E. Nartowska, *System monitoringu i kontroli odpadów komunalnych w gminach*, <http://portalkomunalny.pl/>

⁷ <http://podkowalesna.pl/system-powiadamiania-sms/>

⁸ *Energia z odpadów – doświadczenia szwedzkie i realia polskie*, Wydawnictwo Naukowe PIMOT, Warszawa 2015.

⁹ M. Goleń, *Koncepcja wdrożenia nowego modelu gospodarowania odpadami komunalnymi dla gmin peryferyjnych*, (w:) Z. Grzymała, G. Maśloch, M. Goleń, E. Górnicki, *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

¹⁰ Uchwała nr XXXII/190/13 Rady Gminy Puchaczów z dnia 12 kwietnia 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawek tej opłaty, Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego 2013, poz. 2500.

obowiązywała do 30 kwietnia 2015 r., kiedy w wyniku rozstrzygnięć nadzorczych przy nowelizacji uchwały, gmina została praktycznie zmuszona do rezygnacji z tego rozwiązania, chociaż było ono korzystne pod względem motywowania ludności do generowania niższych kosztów systemu. Podobne rozwiązanie prawne z 2013 r. stosuje wciąż gmina Lubraniec¹¹, jednak ewentualna zmiana uchwały może dać podobne skutki, jak w gminie Puchaczów – z powodu znowelizowania 28 listopada 2014 r. przepisu art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podsumowując, rekomenduje się:

1. Opracowanie efektywnego z ekonomicznego punktu widzenia modelu gospodarki odpadami w systemie zamkniętym. Model ten powinien uwzględniać między innymi: selektywne zbierania u źródła bioodpadów i popiołu, które powinny być przetwarzane na produkty stosowane w gospodarce (bioodpady w energetyce i rolnictwie, popioły w budownictwie), skuteczny recykling innych frakcji oraz niedeficytowe spalanie odpadów w kogeneracji z wytwarzaniem prądu i ciepła.
2. Promowanie, szczególnie w niskiej zabudowie, głównie na terenach słabo zurbanizowanych, kompostowania w przydomowych kompostownikach. Jest to metoda tania i ekologiczna.
3. Wprowadzenie nowych przepisów, ułatwiających gminom stosowanie niższej stawki opłat za kompostowanie przydomowe (wzorem gmin Puchaczów i Lubraniec), co powinno przyczynić się do spadku kosztów systemu (a tym samym zmniejszenia opłat) oraz do zwiększenia recyklingu.
4. Wprowadzenie instrumentu finansowego ograniczającego motywację ekonomiczną przedsiębiorców do niekontrolowanego pozbywania się odpadów komunalnych w magazynach (pożary, wywożenie na nielegalne składowiska). Magazynowanie odpadów powinno być objęte depozytem finansowym składanym w funduszu ekologicznym (np. we właściwym terytorialnie WFO-ŚiGW). W przypadku stwierdzenia przez instytucje nadzoru ubytku masy w magazynie, depozyt powinien przepadać na rzecz funduszu, a w przypadku legalnego unieszkodliwienia – powinien wracać do przedsiębiorcy. W przypadku pożarów do rozważenia pozostaje dodatkowy instrument opłaty za korzystanie ze środowiska, uzależnionej od ilości spalonej masy szacowanej przez PSP lub inne instytucje. Tego typu postulaty wymagają kompleksowej bazy danych o masie odpadów, należy więc jak najszybciej wdrożyć postulowaną od wielu lat bazę danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), co wreszcie pozwoli na silną kontrolę strumienia odpadów wytwarzanego i zagospodarowywanego – i urealni statystyki¹².
5. Zorganizowanie efektywnego systemu kaucyjnego jako elementu gospodarki w systemie zamkniętym.

Jednym z ostatnich, poruszonych w debacie zagadnień, była gospodarka wodno-ściekowa. Gospodarka ta, obok innych branż komunalnych, jest ważnym elementem funkcjonowania nie tylko gmin, ale także całego państwa. Sposób jej prowadzenia determinuje stan środowiska wodnego oraz całego środowiska przyrodniczego. Wpływ na nią mają czynniki społeczne, polityczne, techniczne, ekologiczne oraz ekonomiczne. Najbardziej dynamiczny wzrost zwodociągowania i skanalizowania zaobserwowano na terenach wiejskich. Na prędkość zmian wpływ miały środki przedakcesyjne oraz

¹¹ http://lubraniec.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=595

¹² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. 2013, poz. 21, dział VI.

fundusze dostępne po wstąpieniu Polski do UE, co potwierdza dynamika zmian lat 1996-2004 i zbliżone tempo rozwoju w latach 2004-2014.

Jeszcze przed wstąpieniem do Unii Europejskiej, w ośmioletnim horyzoncie czasowym, nastąpił blisko dwukrotny wzrost udziału ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków, w stosunku do 10-letniego okresu po wstąpieniu do Unii. Na obszarach wiejskich w 2014 r. znajdowało się 57% łącznej długości sieci kanalizacyjnej. Jednak jedynie 12% wszystkich wytworzonych w kraju ścieków odprowadzano z tych terenów. Całkowita ich ilość w skali kraju wynosiła 906,0 hm³, natomiast z terenów wiejskich odprowadzano było siecią jedynie 106,1 hm³.

Zauważalna była zależność dotycząca wzrostu ilości ścieków odprowadzanych z terenów wiejskich oraz spadek tej ilości na terenach miejskich. Związane było to przede wszystkim z rozwojem infrastruktury kanalizacyjnej na wsi, zmniejszenie się liczby ludności w miastach na rzecz obszarów wiejskich oraz ze wzrostem świadomości ogółu w zakresie racjonalnego zużycia wody.

W 2014 r., w ogólnym bilansie wodno-ściekowym wsi, jedynie 26% zużytej wody w gospodarstwach domowych trafiło do zbiorczych oczyszczalni ścieków. Ta rażąca dysproporcja pomiędzy ilością wody zużywaną w gospodarstwie domowym, a ilością oczyszczanych ścieków, pogłębia negatywne oddziaływanie niewłaściwej gospodarki ściekowej na środowisko przyrodnicze. Spowodowane jest to wzrostem ilości nieczystości płynnych, które w sposób niekontrolowany trafiają do środowiska¹³.

Zdiagnozowane czynniki hamują rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz generują wysokie nakłady inwestycyjne związane z przywróceniem każdego elementu środowiska przyrodniczego do odpowiedniego stanu. Niezbędna jest ich eliminacja oraz podjęcie właściwych działań naprawczych.

Uwarunkowania ekonomiczne i ekologiczne powinny być jednym z najważniejszych czynników determinujących rozwój tej dziedziny gospodarki, jednak niejednokrotnie to aspekty polityczne są decydujące¹⁴.

Budowa zbiorczych systemów, bez uprzedniej analizy efektywności ekonomicznej inwestycji, wiąże się z podwyższonymi kosztami eksploatacji¹⁵. Charakter zagrodowy i linearny zabudowy obszarów wiejskich oraz fakt, iż średnia odległość między gospodarstwami wynosi powyżej 50 metrów¹⁶, podważa zasadność realizacji niektórych inwestycji liniowych. Zaplecza finansowe gmin uniemożliwiały realizację większości przedsięwzięć ze środków własnych, a obwarowania funkcjonujących uprzednio programów unijnych nie wymagały wykonania oceny efektywności inwestycji. W związku z tym powszechne było wyposażanie obszarów niezurbanizowanych w rozbudowaną infrastrukturę, co obecnie skutkuje wzrostem stawek za wodę i ścieki powyżej akceptowalnego poziomu, osiągając nawet kwotę kilkudziesięciu zł za m³.

¹³ T. Warężak, *Zarządzanie gospodarką wodno-ściekową w gminie*. XIV Konferencja Gospodarka wodno-ściekowa na terenach niezurbanizowanych, Kielce 2016.

¹⁴ M. Goleń, T. Warężak, *Podstawy prawne i finansowane budowy oczyszczalni przydomowych*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2012.

¹⁵ R. Miłaszewski, *Ekonomika ochrony wód powierzchniowych*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.

¹⁶ J. Tkocz, *Organizacja przestrzenna wsi w Polsce*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1998.

W zakresie gospodarki wodno-ściekowej rekomenduje się następujące działania:

1. Opracowanie Strategii Priorytetowych Inwestycji Komunalnych w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.
2. Opracowanie wojewódzkich programów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, połączone z zorganizowaniem szkoleń dla pracowników samorządu lokalnego sektora wodno-kanalizacyjnego, dotyczących wdrażania dobrych praktyk w tym zakresie.
3. Wprowadzenie prawnego obowiązku przyłączania się gospodarstw domowych do już istniejących sieci kanalizacyjnych.
4. Skorygowanie błędnych zapisów w ustawie Prawo wodne¹⁷.
5. Zachęcanie do tworzenia wspólnotowych rozwiązań (zwłaszcza na terenach wiejskich) w zakresie pozyskiwania biogazu ze wspólnych biogazowni, usytuowanych obok przydomowych oczyszczalni ścieków, z wykorzystaniem środków prywatnych.
6. Wprowadzanie w nowo powstających budynkach instalacji z recyrkulacją wód szarych oraz wykorzystania wód deszczowych do sanitariatów niewymagających używania wód o najwyższych parametrach jakości – wprowadzenie tego rozwiązania pozwala na zmniejszenie zużycia wody przeznaczonej do spożycia do około 60%¹⁸.
7. Promowanie m.in. metod powtórnego wykorzystania oczyszczonych ścieków i wód opadowych, racjonalnego zużywania wody w gospodarstwach domowych. Organizacja jednorazowych i cyklicznych akcji uświadamiających m.in. zasady korzystania z systemów sieciowych.

Innym, ważnym elementem związanym z ochroną środowiska, jest stan czystości powietrza. Jego zanieczyszczenie w sposób istotny wpływa na zdrowie ludzi, powodując wiele dolegliwości, m.in. układu oddechowego, nerwowego i krwionośnego. Ten temat był również poruszany w czasie debaty. Największy wpływ zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzi i zwierząt obserwuje się w rejonach przemysłowych i zurbanizowanych. Zanieczyszczone powietrze ma także negatywny wpływ na kondycję środowiska przyrodniczego oraz na niszczenie materiałów.

Stan powietrza atmosferycznego obrazują dane zebrane w *Informacji o wynikach kontroli „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”* Najwyższej Izby Kontroli z 2014 r.

Pomiary stanu jakości powietrza wykonuje się, oznaczając wskaźniki m.in. ditlenku siarki, tlenu węgla, ozonu, ditlenku azotu, benzo(a)pirenu oraz pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5. Według NIK, w Polsce największy problem stanowią zbyt wysokie stężenia benzo(a)pirenu – ponadnormatywne wysokości B(a)P w powietrzu w latach 2011-2013 zarejestrowano w 91% stref ocen powietrza. Pył zawieszony stanowi również poważne zagrożenie, jednak procent stref, w których przekroczone zostały normy, spada – w 2013 r. wynosił 76%. Spadek wartości procentowej dla PM10 nie jest połączony ze spadkiem wskaźników dla pyłów PM2,5, a wręcz wartość wskaźników dla pyłu o średnicy do 2,5 µm wzrasta.

¹⁷ Szerzej na ten temat w materiale M. Golenia i T. Warężaka.

¹⁸ M. Malarski, *Recykling ścieków w gospodarstwach domowych i budynkach użytkowania zbiorowego*, „Logistyka Odzysku” 1/2014 (10).

Liczba stref, w których dokonuje się pomiarów jakości powietrza, zmieniała się w latach 2005-2013. Od 2010 r. wynosi ona 46, dlatego też, aby zachować skalę porównania, należy zestawiać ze sobą wyniki dla lat, w których liczba stref wynosiła tyle samo. Wysokość przekroczeń związana jest z położeniem geograficznym punktów pomiarowych. Strefa nadmorska charakteryzuje się niższymi wartościami zanieczyszczeń w stosunku do południa kraju. Przykładem tego są stężenia notowane w granicach aglomeracji trójmiejskiej oraz wrocławskiej. Aglomeracja trójmiejska charakteryzuje się niższymi wartościami przekroczeń oraz mniejszą ilością dni z przekroczeniami dobowych stężeń, m.in. PM10. W przypadku B(a)P, w latach 2010-2013 wszystkie z badanych aglomeracji oraz stref charakteryzowały się przekroczonymi normami. Jedynie w 2010 r. w aglomeracji warszawskiej poziom tego zanieczyszczenia nie przekraczał przyjętej normy.

Fakt ten spowodowany jest głównie emisją niską oraz lokalnie warunkami meteorologicznymi. Od 2000 r. do 2013 r. znacznie spadła emisja gazów cieplarnianych: metanu o 14%, dwutlenku azotu o 9%, natomiast w przypadku CO₂ nastąpił wzrost o 1%. W emisji CO₂ największy udział miało spalanie paliw, tj. 92%.

W 2012 r. Polska należała do tych krajów UE, które charakteryzowały się największymi nadwyżkami redukcji emisji gazów cieplarnianych w stosunku do celu na lata 2008–2012. Nadwyżka ta wynosiła dla Polski 23%. Fakt ten powodowany jest m. in. wspieraniem wykorzystywania odnawialnych źródeł energii¹⁹.

Dobre praktyki i propozycje rekomendacji powinny dotyczyć przede wszystkim działań skierowanych na redukcję niskiej emisji, na przykład przez²⁰:

- 1) obostrzenia prawne związane z wymaganiami jakościowymi paliw stałych oraz standaryzacją urządzeń grzewczych je wykorzystujących;
- 2) dopasowanie opłat środowiskowych i podatków do rozmiaru szkód środowiskowych;
- 3) opracowanie instrumentów na szczeblu gminnym, pozwalających na efektywne wykorzystanie możliwości wsparcia UE na wymianę systemów grzewczych oraz termomodernizację budynków mieszkalnych;
- 4) wspieranie działań, mających na celu ograniczenie emisji w transporcie kołowym, oraz poparcie akcji promujących publiczne środki transportu;
- 5) powiększanie w miastach powierzchni biologicznie czynnych oraz ograniczanie nadmiernego przyrostu miast i osiedli.

¹⁹ NIK, *Informacje o wynikach kontroli. Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, Warszawa 2014.

Bibliografia

Goleń M., *Koncepcja wdrożenia nowego modelu gospodarowania odpadami komunalnymi dla gmin peryferyjnych*, (w:) Grzymała Z., Maśloch G., Goleń M., Górnicki E., *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w świetle zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013

Goleń M., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi dla Polski w kontekście wyzwań gospodarki o obiegu zamkniętym*, (w:) *Racjonalizacja gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce*, praca zbiorowa pod red. M. Golenia, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016/2017

Goleń M., Warężak T., *Podstawy prawne i finansowane budowy oczyszczalni przydomowych*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2012

Malarski M., *Recykling ścieków w gospodarstwach domowych i budynkach użytkowania zbiorowego*, „Logistyka Odzysku” 1/2014 (10)

Miłaszewski R., *Ekonomia ochrony wód powierzchniowych*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003

Ministerstwo Rozwoju, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2016

Nartowska E., *System monitoringu i kontroli odpadów komunalnych w gminach*, <http://portalkomunalny.pl/>

Neterowicz J. i in., *Energia z odpadów – doświadczenia szwedzkie i realia polskie*, Wydawnictwo Naukowe PIMOT, Warszawa 2015

NIK, *Informacje o wynikach kontroli. Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, Warszawa 2014

Warężak T., *Zarządzanie gospodarką wodno-ściekową w gminie*, XIV Konferencja Gospodarka wodno-ściekowa na terenach niezurbanizowanych, Kielce 2016

Tkocz J., *Organizacja przestrzenna wsi w Polsce*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1998



Marek Rymśa – dr hab., socjolog, kierownik Zakładu Profilaktycznych Funkcji Polityki Społecznej w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalizuje się m.in. w zagadnieniach programowania polityki społecznej i innych polityk publicznych.

Marek Rymsza

Jaki rozwój społeczny? Rekomendacje dotyczące edukacji, usług społecznych, kultury i ochrony zdrowia

1. Uwagi wstępne

Jesienią 2016 roku rząd skierował do konsultacji społecznych projekt *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*¹ (dalej dokument ten jest przywoływany także jako *Strategia* lub *SOR*). W wymiarze formalno-prawnym dokument ten stanowi (a ściślej, stanowić będzie – po jego ostatecznym przyjęciu przez rząd) aktualizację *Strategii Rozwoju Kraju 2020*², zaaprobowanej w 2012 roku przez ówczesną Radę Ministrów. W rzeczywistości jednak w projekcie dokumentu z 2016 roku proponuje się w dużym stopniu nową koncepcję rozwojową Polski, dowartościowując społeczne aspekty rozwoju i modernizacji kraju.

Zaznaczmy, że na skutek reform ustrojowych, a zwłaszcza dwóch reform administracyjnych: z 1990 roku (restauracja gmin) i z 1999 roku (powstanie powiatów oraz nowych, rządowo-samorządowych województw), sfera społeczna w Polsce została w dużym stopniu zdecentralizowana. Decentralizację można z powodzeniem uznać za jeden z dwóch – obok urynkwienia – zasadniczych kierunków zmiany ustrojowej Polski po 1989 roku³. W tej sytuacji planowanie strategiczne rozwoju sfery społecznej nie jest możliwe bez pogłębionej analizy jej funkcjonowania na poziomie lokalnym oraz wpływu, jaki na tę sferę wywierają lokalne polityki samorządów terytorialnych, a zwłaszcza samorządów poziomu podstawowego – gmin.

Zadania takiego podjęła się Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL). Autor niniejszego opracowania moderował debatę ekspercką, przeprowadzoną w siedzibie FRDL w listopadzie 2016 roku, a poświęconą problematyce polityki społecznej i edukacyjnej na poziomie lokalnym. Celem debaty było zebranie materiału eksperckiego użytecznego dla oceny założeń *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w odniesieniu do sfery społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem *Polski Samorządowej*. Podstawą dyskusji na tym spotkaniu były wystąpienia ekspertów, którzy przygotowali dla FRDL pisemne opracowania: **Jana Herczyńskiego** (problematyka oświaty gminnej), **Urszuli Sztanderskiej** (na temat edukacji ponadgimnazjalnej), **Olimpii Piłat-Pawlak** i **Izabeli Rybki** (o usługach społecznych, zwłaszcza w obszarach pomocy i integracji społecznej, wsparcia rodziny oraz rynku pracy), **Marcina Poprawskiego** (problematyka kultury) i **Marka Wójcika** (o samorządowej ochronie zdrowia)⁴. Analizy zamieszczone w tych ekspertyzach koncentrowały się na przedstawieniu barier i szans rozwojowych w wymienionych obszarach, związanych z realizacją określonych polityk publicznych – i jako takie nie zawierały bezpośrednich odniesień do zapisów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

¹ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Projekt do konsultacji społecznych*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016 (projekt przyjęty 29 lipca 2016).

² *Strategia Rozwoju Kraju 2020*. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

³ Por. M. Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

⁴ Przywołując te ekspertyzy, podaję (pogrubioną czcionką) nazwiska ich autorów. Pełne noty bibliograficzne ekspertyz zamieszczone są zaś na końcu niniejszego opracowania. W przypadku innych przywoływanych publikacji, opracowań i dokumentów, podaję ich pełne noty bibliograficzne w formie przypisów dolnych.

Moderując wspomnianą debatę ekspercką zaproponowałem, aby przedstawione w ekspertyzach uwagi i propozycje rozpatrywać w kontekście „profilu rozwojowych”, współtworzących koncepcję odpowiedzialnego rozwoju zawartą w konsultowanym rządowym dokumencie programującym. Taką też linię przyjmuję w niniejszym opracowaniu. Najpierw przedstawiam więc trzy profile rozwojowe, które można zrekonstruować na podstawie analizy *Strategii* oraz wskazuję na specyfikę zastosowanego w *SOR* podejścia do programowania polityk publicznych (por. pkt. 2 i 3 niniejszego opracowania). Następnie, w odniesieniu do kolejnych obszarów szeroko rozumianej sfery społecznej (edukacja, usługi, kultura i ochrona zdrowia), zestawiam uwagi i rekomendacje sformułowane w ekspertyzach oraz w ramach debaty eksperckiej z propozycjami zawartymi w samej *Strategii*. Zabieg ten pokazuje, na ile poszczególne propozycje eksperckie znajdują odzwierciedlenie w treści *SOR*, stanowiąc jej wypełnienie/operacjonalizację, a na ile są raczej propozycjami rozwinięcia *Strategii* – jej rozbudowania, czy może trafniej – „obudowania” przez dodatkowe działania, programy czy projekty. Wykraczam jednak poza rolę sprawozdawcy debaty FRDL i w końcowej części tekstu (por. pkt 8) nie tylko zbiorczo ustosunkowuję się do ogółu propozycji eksperckich pod kątem tego, na ile dają się one wpisać w koncepcję **odpowiedzialnego rozwoju**, bez naruszania jej imponderabiliów, ale także przedstawiam własne uwagi do społecznej części *SOR*. Zaznaczę, że treść *SOR* jest mi znana z racji wcześniejszego zaangażowania eksperckiego. Kierowałem bowiem pracami Zespołu zadaniowego do spraw oceny *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, powołanego w ramach Narodowej Rady Rozwoju, której jestem członkiem. Opinia tego Zespołu została opublikowana⁵ i jako taka jest w niniejszym opracowaniu kilkakrotnie przywoływana.

Wreszcie należy zaznaczyć, że wszystkie odwołania do *Strategii* dotyczą jej projektowej wersji skierowanej do konsultacji społecznych, gdyż żadna nowsza ani finalna wersja tego dokumentu nie została do tej pory (listopad 2016 roku) opublikowana.

2. Czym jest (i czym nie jest) odpowiedzialny rozwój w ujęciu *SOR*, jako dokumentu programującego polityki publiczne?

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest dokumentem programującym polityki publiczne w perspektywie średniookresowej (i dłuższej). Celem głównym *SOR* jest **tworzenie warunków dla wzrostu dochodu Polaków przy wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym**. Cel ten rozpisany jest na trzy operacyjne cele szczegółowe: (a) trwały wzrost gospodarczy, (b) rozwój społecznie i terytorialnie wrażliwy oraz (c) skuteczne państwo i instytucje gospodarcze. Jeśli o istocie koncepcji rozwojowej stanowić miałyby to, co strukturyzuje narrację dokumentu programującego i zajmuje w nim najwięcej miejsca, *SOR* należałoby uznać za manifest myśli ekonomicznej, ukierunkowanej na programowanie rozwoju gospodarczego. Należałoby też wówczas przyjąć, że polityka społeczna, stanowiąca bez wątpienia oś bieżącej polityki państwa i absorbująca znaczą część zasobów w dyspozycji rządu (co dokonuje się w ramach realizowanych programów społecznych

⁵ *Opinia o projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Materiał Zespołu Zadaniowego do spraw oceny projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 27 września 2016 roku, s.17-54 (autorzy opinii: Krzysztof Mazur, Alojzy Z. Nowak, Walenty Poczta, Marek Rymsza, Maciej Sadowski, Filip Seredyński).

Prawa i Sprawiedliwości⁶), zarazem znajduje się poza kluczowym obszarem programowania rozwoju państwa i kształtowania ładu zbiorowego w perspektywie średniookresowej. Sfera społeczna byłaby tym samym raczej obszarem konsumpcji niż obszarem inwestycyjnym, co oznaczałoby brak nawiązania przez autorów *SOR* do koncepcji inwestycyjnej polityki społecznej (polityki inwestycji społecznych). Tak jednak nie jest, o czym poniżej. Warto też zaznaczyć, że analiza dokumentów strategicznych z zakresu polityk publicznych ma charakter bardziej jakościowy niż ilościowy, i obejmuje nie tylko analizę treści zawartej *explicite*, ale także treści przemilczanych, elementów pozatreściowych, kontekstu itp⁷.

W Strategii można natomiast zauważyć kontynuację podejścia zawartego w przywołanej już wcześniej strategii prorozwojowej, przyjętej przez rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (*Strategia Rozwoju Kraju 2020*). Co więcej, ta ostatnia w swej podstawowej konstrukcji mogłaby wręcz uchodzić za bardziej zrównoważoną. Trzema obszarami strategicznych inwestycji były w niej bowiem, podobnie jak w *SOR*: (a) konkurencyjna gospodarka (obszar ekonomiczny), (b) spójność społeczna i terytorialna (obszar społeczny) oraz (c) sprawne i efektywne państwo (obszar efektywnościowy, „neutralny” na *kontinuum*: ekonomiczne – społeczne). Ale zrównoważony charakter programowania polityk publicznych państwa był tam intencjonalnie uwypuklony przez znak graficzny zamieszczony na stronie tytułowej dokumentu z 2012 roku – był nim trójkąt równoramienny, którego podstawy wyznaczały „aktywne społeczeństwo”, „konkurencyjna gospodarka” i „sprawne państwo”.

Pomimo tych podobieństw *SOR* w istotnych swych aspektach odróżnia się od *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Ma też silną orientację prospołeczną. Dużo bardziej miarodajną dla uchwycenia *novum* w programowaniu działań prorozwojowych państwa składających się na *SOR* wydaje się operacjonalizacja odpowiedzialnego rozwoju – konceptu nieobecnego we wcześniejszych dokumentach programujących, a nieprzypadkowo uwypuklonego w tytule projektu dokumentu strategicznego z 2016 roku. Analiza *SOR* pozwala zauważyć, że rozwój odpowiedzialny ma trzy powiązane ze sobą, ale różnialne komponenty składowe, które proponuję określić mianem „profilu rozwojowych”. Są nimi: (1) rozwój endogenny, (2) rozwój zrównoważony terytorialnie oraz (3) rozwój inkluzyjny.

- 1. Rozwój endogenny** (endogeniczny) to rozwój oparty na zasobach własnych. W tym zakresie koncepcja rozwojowa stanowi odejście od tzw. rozwoju imitacyjnego, polegającego na kopiowaniu rozwiązań stosowanych (wcześniej) w państwach (naj)bardziej rozwiniętych, przy wykorzystaniu środków finansowych pozyskanych (pożyczonych) z zagranicy (a więc w głównej mierze od tych właśnie państw – bezpośrednio lub za pośrednictwem instytucji międzynarodowych/ponadnarodowych, takich jak np. Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy), co przesądza o tym, że rozwój imitacyjny (zapośredniczony) jest *de facto* jednocześnie rozwojem zależnym⁸. Rozwój endogenny zakłada przy tym wykorzystanie dla działań prorozwojowych nie tylko kapitału finansowego, ale także wszelkich innych dostępnych rodzajów kapitału „rodzimego”, co zwiększa

⁶ Pierwszy rok rządów Prawa i Sprawiedliwości charakteryzuje w aspekcie programowym dowartościowanie sfery społecznej, czego odzwierciedleniem są rosnące wydatki budżetowe na tę sferę w wyniku realizacji takich programów rządowych, jak Rodzina 500+, bezpłatne leki dla seniorów, podwyższenie minimalnej emerytury i inne. Jak się wydaje, to właśnie ów profil społeczny zapewnił wygraną Prawa i Sprawiedliwości w wyborach parlamentarnych jesienią 2015 roku i jest podstawą utrzymującego się poparcia społecznego dla wyłonionej w ich wyniku większości parlamentarnej.

⁷ Por. Arkadiusz Karwacki, *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2010, s. 192 i nast.

⁸ Zob. analizę różnych koncepcji modernizacyjnych w odniesieniu do państw peryferyjnych (z perspektywy globalnej), (w:) Adam Leszczyński, *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943-1980*, Instytut Studiów Politycznych PAN i Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.

prorozwojowe szanse obszarów peryferyjnych, których pozostawanie na rozwojowym marginesie jest w dużej mierze właśnie rezultatem niedoboru kapitału finansowego⁹.

2. **Rozwój zrównoważony terytorialnie.** W tym aspekcie koncepcja rozwojowa odchodzi od koncepcji rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego, w myśl której o rozwoju kraju stanowić miały tzw. lokomotywy rozwoju, a więc głównie duże metropolie i obszary gospodarczo najlepiej rozwinięte, w których koncentrują się nakłady inwestycyjne¹⁰. Rozwój zrównoważony terytorialnie uwzględnia pakiet inwestycji niejako rozproszonych, a więc inwestycji lokowanych na obszarach peryferyjnych w ujęciu koncepcji polaryzacyjno-dyfuzyjnej. Tym samym można powiedzieć, że owo równoważenie schodzi z poziomu regionalnego (uwzględnianego już, choć nie dość konsekwentnie, w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*) na poziom lokalny, dowartościowując znaczenie rozwoju zwłaszcza obszarów wiejskich oraz rozwoju zakorzenionych lokalnie małych i średnich przedsiębiorstw.
3. **Rozwój inkluzyjny** to rozwój uwzględniający komponent społeczny, ukierunkowany na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, zwiększanie spójności społecznej – i tym samym dowartościowujący więziotwórczą politykę społeczną. Nie chodzi tu przy tym o uwzględnienie programu społecznego jako dodatkowego (uzupełniającego) obszaru działań proinwestycyjnych państwa, ale o trwałe zszycie w polityce prorozwojowej komponentów: ekonomicznego i społecznego, o – używając określeń Elżbiety Mączyńskiej-Ziemackiej – „program społecznego zakorzenienia gospodarki”, budujący „symbiozę sfery społecznej, gospodarczej i ekologicznej”¹¹. Jest to, w nieco innym ujęciu, rozwój, którego pełnoprawnym elementem są działania ukierunkowane na rozwiązanie wyłaniającej się nowej kwestii społecznej¹².

Novum SOR w odniesieniu do *Strategii Rozwoju Kraju 2020* polega w dużej mierze na inkluzyjności jako zasadzie horyzontalnej ogółu prorozwojowo ukierunkowanych polityk publicznych. Inkluzyjność potraktowana tu została zdecydowanie bardziej „przekrojowo” niż „sektorowo”. Tymczasem w dokumencie z 2012 roku działania zorientowane na wzmacnianie spójności społecznej były ważnym, ale w znacznej mierze „zamkniętym” komponentem programowania rozwoju kraju. Wszystkie trzy ponadresortowo zakreślane obszary prorozwojowej interwencji potraktowane zostały bowiem jako horyzontalne (a więc ponadresortowe), ale w gruncie rzeczy rozdzielne (a więc *quasi*-sektorowe) polityki publiczne. Były to: (1) polityka ekonomiczna ukierunkowana na wzrost gospodarczy; (2) zarządzanie infrastrukturą państwa, mające doprowadzić do wzrostu efektywności służb i instytucji publicznych

⁹ Więcej na temat tak rozumianego rozwoju endogenego (w:) T. Kaźmierczak (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

¹⁰ Por. krytyczne ujęcie tej koncepcji rozwojowej w: *Autostrady i bezdroża polskiej modernizacji*. Dyskutują: Anna Giza-Poleszczuk, Piotr Koryś i Adam Leszczyński oraz Zbigniew Nosowski i Marek Rymśza, „Więź” 2013, nr 2 [652], s. 39-53. Elementy tego podejścia zapisane zostały w powstałym już po ogłoszeniu średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020* dokumencie programującym przygotowanym przez zespół Michała Boniego *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 11 stycznia 2013 r., gdzie jako podstawę rozwoju wskazuje się „sieć metropolitalną” grupującą „centra wzrostu” (tamże, s. 27).

¹¹ Elżbieta Mączyńska-Ziomecka, *Program społecznego zakorzenienia gospodarki*, (w:) *Opinia o projekcie Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, materiał Zespołu Zadaniowego..., op. cit., s. 111; 114. Por. też dyskusję o znaczeniu więzi społecznych w gospodarce i polityce społecznej (w:) S. Golinowska i inni (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie. Zbiór esejów przygotowanych na jubileusz profesor Zofii Mordeckiej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.

¹² Więcej o nowej kwestii społecznej i więziotwórczej orientacji polityki społecznej – por. M. Rymśza, *Polityka społeczna wobec kwestii społecznej w XXI wieku*, (w:) E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymśza (red.), *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesor Józefiny Hryniewicz*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 27-41.

oraz (3) polityka społeczna zorientowana na spójność społeczną. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ten stan rzeczy wydawał się być nie tyle wykładnikiem intencji Zespołu przygotowującego *Strategię Rozwoju Kraju 2020*, ile wynikał z faktycznego niedoceniaenia społecznych aspektów rozwoju przez ówczesny rząd. Dodajmy, że aspekt społeczny rozwoju został uwzględniony także w długookresowej strategii modernizacyjnej z 2013 roku *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, ale ten dokument, legitymizowany jedynie przez jedno z ministerstw (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji), nie stał się podstawą realnego programowania polityk publicznych na poziomie rządu.

3. Dwie zasady przekrojowe SOR: odejście od resortowości na rzecz programowania polityk horyzontalnych oraz dowartościowanie projektów kluczowych

W *Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*¹³, który stanowił materiał wyjściowy do opracowania SOR, komponent społeczny stanowił element drugoplanowy i uzupełniający. Już jednak *Strategia* w wersji z lipca 2016 roku, skierowanej do konsultacji społecznych, ten komponent wyraźnie dowartościowuje, czyniąc z niego konstytutywny element całościowej koncepcji rozwoju. Niemniej jednak, jako swoista wartość dodana (względem wyjściowego *Planu*), rozwój inkluzyjny, mający najbardziej prospołeczny charakter, jest profilem rozwojowym najsłabiej w *Strategii* zoperacjonalizowanym. W ramach tego profilu proponuje się działania w (nazbyt) dużej mierze rozproszone i zakłada także – dosyć fragmentaryczne – rezultaty. Dlatego uważam, że wymaga on najwięcej refleksji w dalszych pracach programujących, a także już na etapie wdrażania SOR. Stąd celowość i merytoryczne znaczenie debaty eksperckiej podjętej przez FRDL.

Zaznaczmy, że propozycje formułowane na podstawie diagnozy funkcjonowania sfery społecznej na poziomie lokalnym oraz jakości i skuteczności realizowanych przez samorządy „branżowych” polityk publicznych, jeśli miałyby stać się częścią SOR, powinny uwzględniać przyjętą w tym dokumencie logikę programowania. Istotnym elementem tej logiki jest silna orientacja programowania na przekraczanie w politykach publicznych organizacyjnej kultury *Polski resortowej* jako dziedzictwa poprzedniego ustroju, którego nie tylko nie udało się przewyciężyć w okresie ćwierćwiecza transformacji, ale które przeniesiono na poziom restaurowanej po 1989 roku *Polski samorządowej*. Nie jest to stan rzeczy jakoś specjalnie wyróżniający Polskę spośród krajów transformacji czy państw członkowskich OECD¹⁴. Rządzenie w formule *stricte* resortowej jest praktyką stosowaną w wielu krajach, także tych rozwiniętych, co Andrzej Zubała celnie określa mianem „bałkanizacji polityk publicznych”¹⁵. Ograniczanie zjawiska tzw. silosowości polityk branżowych jako polityk szczegółowych (a więc ustrukturyzowanych działań adresowanych do konkretnych kategorii odbiorców i grup społecznych, zorientowanych na rozwiązywanie konkretnych problemów społecznych i prowadzonych w oparciu o instytucjonalnie wydzieloną infrastrukturę i kadry) jest jednym z najmocniej formułowanych postulatów względem

¹³ *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 16 lutego 2016 roku, mający formę zestawu opisanych diagramów.

¹⁴ Polska jest członkiem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) od 1996 roku.

¹⁵ A. Zubała, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 16.

decydentów publicznych w ramach współczesnych nurtów zarządzania publicznego¹⁶. Wokół tego postulatu osiągnięto porozumienie w środowiskach eksperckich i dlatego należy wziąć go pod uwagę bez względu na ocenę konkretnych koncepcji działań prorozwojowych proponowanych w konkretnym dokumencie programującym, jakim jest SOR.

Strategia zakłada przy tym nie tylko przekraczanie w działaniach prorozwojowych granic resortowych, ugruntowanych przez urzędniczą pragmatykę, ale wręcz przełamywanie silosowości poszczególnych branżowych polityk publicznych. Nie miejsce tu na szersze omawianie tego aspektu SOR¹⁷. Należy jednak zwrócić uwagę, że owe podejście wiąże się z **selektywnym uruchamianiem projektów o charakterze międzyresortowym**. Oznacza to, że rozważając możliwości uzupełnienia SOR o pominięte w niej komponenty społeczne lub dążąc do bardziej konkretnej operacjonalizacji inkluzyjnego „profilu rozwojowego”, nie warto proponować strukturalnych reform poszczególnych obszarów sfery publicznej, takich jak rynek pracy, edukacja, pomoc społeczna, kultura itp. Takie działania naruszałyby bowiem wspomnianą logikę programowania rozwoju, swoistą „metapolitykę programowania strategicznego”¹⁸, która *de facto* nie jest przedmiotem procesu decyzyjnego na etapie konsultacji społecznych zamkniętego już dokumentu programującego i – jako takie – nie mają praktycznie żadnych szans na uwzględnienie. Należy raczej formułować propozycje dotyczące zagadnień pomijanych czy marginalizowanych w sposób, który zarazem (1) przekracza optykę resortowości oraz (2) zakłada prowadzenie działań metodą projektową (a nie na zasadzie reform systemowych), najlepiej w formule projektów kluczowych: flagowych lub strategicznych. Do kwestii tej powracam w końcowej części opracowania.

4. Edukacja i polityka edukacyjna

4.1. Zagadnienia edukacyjne w Strategii

System edukacji jako taki nie jest uwzględniony w żadnym z obszarów koncentracji działań wyodrębnionych w SOR. Edukacja jest natomiast uwzględniona jako **ważny obszar wpływający na osiągnięcie celów Strategii**. Edukacja jest bowiem postrzegana w SOR jako istotny instrument inwestycji w kapitał ludzki i kapitał społeczny. *Strategia* zawiera listę dziewięciu projektów strategicznych przewidzianych do realizacji do roku 2020. Są to:

- Reforma szkolnictwa wyższego
- Zintegrowany System Kwalifikacji
- Zmiana podstawy kształcenia
- Zmiana modelu edukacji dorosłych

¹⁶ Por. omówienie tych nurtów (w:) L. Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009; A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie usługami społecznymi. Studium partnerstw publiczno-społecznych*, Difin, Warszawa 2014.

¹⁷ Por. uwagi na ten temat (w:) *Opinia o projekcie Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, materiał Zespołu Zadaniowego...*, op. cit., pkt 5, s. 13-14; pkt 11, s. 40-42.

¹⁸ Por. A. Zybąła, *Polityki publiczne*, op. cit., rozdz. 8, s. 249-291.

- Szkoła dla innowatora
- Edukacja w społeczeństwie cyfrowym
- Nowoczesne kadry dla polskiego przemysłu (szkolnictwo zawodowe)
- Dopasowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy
- Studiuj i pracuj w Polsce

Jest to szerokie spektrum planowanych działań, zarysowane w *Strategii* jedynie ogólnie, gdzie uwzględnić można różne komponenty składowe. Warto też zaznaczyć, że *SOR* zawiera zapisy na temat potrzeby rozwoju placówek przedszkolnych, przy czym takie inwestycje traktowane są raczej w kategoriach rozwoju infrastruktury usług społecznych, zwłaszcza na terenach marginalizowanych (np. na obszarach wiejskich), niż rozwoju publicznego systemu edukacji.

W *Strategii* eksponuje się ponadto postulat lepszego dopasowania kształcenia, zwłaszcza zawodowego, do potrzeb rynku pracy. Traktowane jest to jako element inwestycji w kapitał ludzki na rynku pracy.

4.2. Propozycje zawarte w ekspertyzach przygotowanych dla FRDL

Jan Herczyński przeprowadził analizę barier i szans rozwojowych w odniesieniu do oświaty gminnej, a **Urszula Sztanderska** – w odniesieniu do edukacji ponadgimnazjalnej. Pominięta została problematyka szkolnictwa wyższego, gdyż za ten szczebel edukacji nie są odpowiedzialne jednostki samorządu terytorialnego. Dodajmy od razu, że problematyka szkolnictwa wyższego nie była też poruszana w ramach debaty eksperckiej.

Jan Herczyński wskazuje na długookresowy kierunek ewolucji polskiego systemu oświaty, związany z jego decentralizacją. Dopiero działania aktualnego rządu PiS stanowią próbę częściowego zakwestionowania/odwrócenia tego trendu. Choć ten zasadniczy kierunek jest, zdaniem przywoływanego eksperta, właściwy, to mamy do czynienia z niepokojącymi zjawiskami i procesami, stanowiącymi bariery dla rozwoju systemu oświaty. Należą do nich: rozmyta odpowiedzialność za jakość usług oświatowych (przy rosnących w ostatnim okresie kompetencjach kuratorów oświaty); postępująca koncentracja infrastruktury szkolnej w większych ośrodkach (pomimo polityki decentralizacji); sztywny model wynagradzania nauczycieli, gdzie awans zawodowy jest formą uzyskania wyższego wynagrodzenia za staż, a nie potwierdzeniem podnoszenia kompetencji zawodowych; skomplikowany, a przez to nieczytelny algorytm podziału subwencji oświatowej, wprowadzony w 2000 roku i kilkakrotnie modyfikowany; niedobór menedżerskiego zarządzania szkołami. **Jan Herczyński** formułuje cztery jasne rekomendacje, będące odpowiedzią na zdiagnozowane bariery rozwojowe: Są nimi: (1) uelastycznienie systemu wynagrodzeń nauczycieli; (2) wprowadzenie jasnych standardów finansowania oświaty; (3) ograniczenie wzrostu kompetencji zarządczych kuratorów; (4) wzmocnienie pozycji zawodowej dyrektora szkoły.

Z kolei **Urszula Sztanderska** koncentruje swą analizę na szkolnictwie zawodowym oraz (w mniejszym stopniu) podobnie ukierunkowanej edukacji ustawicznej, prowadzonej w formule szkoleniowej, a adresowanej w dużym stopniu do osób dorosłych zmieniających pracę czy zawód ze względu na zmiany zachodzące na lokalnych rynkach pracy¹⁹. Ekspertka zauważa, że podangimnazjalne szkoły zawodowe

¹⁹ Tę część analizy tu pomijam, gdyż dotyczy ona problematyki szeroko rozumianych usług – obszaru analizowanego w kolejnym punkcie tego opracowania.

„kształcą przede wszystkim pracowników usług osobistych i nieco mniej robotników”, a „relatywnie najmniej uczniów kształci się w zawodach prostych” (str. 195-196). Ten stan rzeczy wydaje się w większym stopniu odzwierciedlać infrastrukturę tegoż szkolnictwa, niż być odpowiedzią na popyt na pracę na lokalnych rynkach pracy. Niedopasowanie „struktury zawodowej kształcenia” do realnego popytu na pracę to pierwsza z sygnalizowanych barier rozwojowych. Inne to: niedorozwój współpracy z instytucjami rynku pracy; doradztwo zawodowe świadczące usługi spersonalizowane (przyszłym) uczestnikom rynku pracy, ale już praktycznie niezdolne i niewykorzystywane do planowania polityk publicznych; klasy wielozadaniowe, oferujące kształcenie zawodowe obniżonej jakości; niedostateczne wyposażenie szkół „w środki praktycznej nauki zawodu” (str. 201); sprowadzanie współpracy z pracodawcami z otwartego rynku pracy do organizowania praktyk zawodowych. **Urszula Szlanderska** wskazuje ponadto problem strukturalny: dysfunkcjonalność organizowania zarówno szkolnictwa zawodowego, jak i służb zatrudnienia na poziomie powiatu, jednostek zazwyczaj terytorialnie znacząco mniejszych niż realnie funkcjonujące lokalne rynki pracy. Autorka formułuje szereg rekomendacji, z których kluczowe wskazują na potrzebę:

1. Rozwijania współpracy doradców zawodowych i szerzej – służb zatrudnienia – ze szkołami zawodowymi oraz pomiędzy szkołami zawodowymi a służbami społecznymi (instytucjami pomocy społecznej).
2. Organizowania i prowadzenia szkolnictwa zawodowego „w skali większej niż powiat”, poprzez zawieranie porozumień sąsiadujących ze sobą powiatów (cenna propozycja, gdyż nie zakłada konieczności przeprowadzenia kolejnej reformy administracji publicznej), w tym odchodzenie od klas wielozawodowych w powiatowych szkołach zawodowych na rzecz profilowanych szkół zawodowych o zasięgu ponadpowiatowym, wyposażonych w internaty itp. infrastrukturę.
3. Zapewnienia uzyskiwania przez uczniów świadectw kwalifikacyjnych uprawniających do podjęcia wraz z ukończeniem szkoły zawodowej pracy w określonym zawodzie, a także podniesienia jakości nauczania języków obcych w tych szkołach.
4. Wprowadzania do szkolnictwa zawodowego „metod zarządzania szkołą i metod zarządzania rozwojem uczniów, wzorowanych na najlepszych praktykach przedsiębiorstw” (s. 209), jako sposób na zwiększenie powiązań między tym szkolnictwem a pracodawcami i rynkiem pracy.

4.3. Wnioski formułowane w debacie eksperckiej

W debacie eksperckiej mocno podkreślano trafność dokonanej przez oboje ekspertów diagnozy szkolnictwa oraz sformułowanych rekomendacji. Zaznaczono ponadto, że wzrost efektywności systemu szkolnictwa nie będzie możliwy bez naruszenia zapisów *Karty Nauczyciela* i wprowadzenia menedżerskiego modelu zarządzania szkołami (wśród uczestników debaty, zaznaczymy, nie było przedstawicieli środowiska nauczycieli szkolnych i reprezentowano raczej samorządowy punkt widzenia tej kwestii). Na malejący prestiż i ograniczoną sprawczość dyrektorów szkół wskazuje spadające zainteresowanie uczestnictwem w konkursach na dyrektorów szkół. Wskazywano jednocześnie na niską jakość kadr kuratorskich, co powoduje, że zwiększanie ich uprawnień nie prowadzi bynajmniej do profesjonalizacji zarządzania siecią szkół publicznych. Wskazywano też na pojawiające się konflikty interesów na przecięciu szkolnictwa publicznego i w znacznie większej mierze sprywatyzowanego sektora usług wspomagających (np. przychodnie pedagogiczne).

Podkreślano ponadto, że w sytuacji planowanej reformy systemowej (likwidacja gimnazjów) nie ma możliwości uruchamiania innych, na podobną skalę zakrojonych zmian organizacyjnych. Warto natomiast podejmować inicjatywy w formie lokalnych eksperymentów (formuła projektowa). Popierano inwestowanie w rozwój sieci małych szkół i przedszkoli (wraz z ich uproszonymi formami organizacyjnymi). Podkreślono także ponadedukacyjne – społeczne funkcje szkoły, wskazując na potrzeby uspołeczniania szkół i ich lokalnego zakorzenienia, między innymi przez wzrost znaczenia rad rodziców.

Podsumowując, w debacie eksperckiej podkreślano wiodącą rolę szkół w inwestowaniu w kapitał ludzki i społeczny w sposób zapewniający „społeczną wartość dodaną” w postaci możliwości ograniczenia nierówności społecznych w tym zakresie, co przekłada się na ideę rozwoju terytorialnie zrównoważonego (czy terytorialnie „wrażliwego”).

5. Usługi społeczne

5.1. Usługi społeczne w *Strategii*

Usługom społecznym poświęcone są stosunkowo liczne fragmenty *SOR*. Co prawda pomoc społeczna, w odróżnieniu od edukacji, zdrowia oraz kultury, nie jest traktowana jako **obszar wpływający na osiągnięcie celów *Strategii***, za to szeroko rozumiane usługi społeczne uwzględnione są w celu szczegółowym *Strategii*, jakim jest **rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony**, co jest usytuowaniem „mocniejszym” (silniejszą legitymizacją). Ponadto, cel główny *SOR*, jakim jest wzrost dochodów Polaków, uwrażliwia na problematykę biedy (przyjmuje się, że jednym z efektów realizacji *Strategii* będzie zmniejszenie odsetka Polaków zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym z poziomu 24,7% do 20-23%). Zaś orientacja na spójność społeczną uprawomocnia usługi z zakresu integracji społecznej, świadczone w ramach systemu pomocy społecznej. W ramach przeciwdziałania ubóstwu planuje się rozwój usług społecznych, zarówno o charakterze opiekuńczym, jak i aktywizującym. Inwestycje w rozwój usług społecznych traktowane są też jako element aktywnej polityki prorodzinnej łagodzącej negatywne społecznie trendy demograficzne (przede wszystkim ograniczanie procesu starzenia się społeczeństwa polskiego). Wreszcie inwestycje w usługi społeczne uznawane są za przejaw preferowanej w agendzie Unii Europejskiej deinstytucjonalizacji pomocy i opieki społecznej.

Projektami strategicznymi (ujętych w *SOR*) w zakresie rozwoju usług społecznych są:

- Długofalowa opieka senioralna (występuje deficyt tych usług, a potrzeby społeczne w tym zakresie rosną wraz ze starzeniem się społeczeństwa).
- Program (NIE)samodzielni, w ramach którego integrowane będą usługi, zwłaszcza te umożliwiające opiekunom osób niesamodzielnych życiowo łączenie opieki z aktywnością zawodową.
- Skuteczna pomoc społeczna (profesjonalizacja służb społecznych jako inwestycja w kapitał ludzki).
- Inkubator Innowacji Społecznych – testowanie nowych rozwiązań i narzędzi w zakresie rozwiązywania problemów społecznych.
- Gwarancje dla młodzieży – program z zakresu aktywizacji zawodowej młodych Polaków wchodzących na rynek pracy.

- Nowe szanse na wsi – aktywizacja zawodowa rolników do podejmowania pozarolniczej aktywności ekonomicznej.
- Postaw na pracę – program aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych z terenów wiejskich i małych miast.

Jak widać, są to liczne projekty i programy. Potrzebne jest tu, moim zdaniem²⁰, raczej uspołnienie działań i pewne uszeregowanie projektów strategicznych pod względem ich wagi, niż dalsze mnożenie „bytów projektowych”. Nie jest to możliwe bez pogłębionej diagnozy funkcjonowania programów lokalnej polityki społecznej samorządów. Taką właśnie diagnozę zawiera opracowanie **Olimpii Piłat-Pawlak i Izabeli Rybki**.

5.2. Propozycje zawarte w ekspertyzach przygotowanych dla FRDL

Opracowanie **Olimpii Piłat-Pawlak i Izabeli Rybki** obejmuje najszerszy zakres tematyczny spośród czterech zamówionych przez FRDL, w odniesieniu do sfery społecznej jako obszaru lokalnych polityk społecznych. Autorki uwzględniają trzy obszary usługowe: pomoc społeczną, aktywizację w formule usług reintegracji zawodowej i społecznej oraz wsparcie rodziny (w tym rodzinną pieczę zastępczą). Duża część opracowania ma charakter opisowo-diagnostyczny. Autorki rzetelnie opisują aktywność usługodawców w poszczególnych obszarach, charakteryzując zarówno świadczeniodawców (np. porównanie działalności centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej, warsztatów terapii zajęciowej, zakładów aktywności zawodowej i spółdzielni socjalnych w świadczeniu usług reintegracji zawodowej i społecznej), jak i rodzaj udzielanego wsparcia (w tym aspekcie więcej piszą o pracy socjalnej i asystenturze rodziny w ramach systemów, odpowiednio: pomocy społecznej i wsparcia rodziny).

Dużą wagę autorki przywiązują do środowiskowych form pomocy społecznej, zwłaszcza w ramach nurtu organizowania społeczności lokalnej. Wskazują też, że usługi asystentury rodziny i pieczy zastępczej wymagają lepszej organizacji. Najślabszym elementem systemu wsparcia rodziny wydaje się zaś praca socjalna z rodzicami dzieci kierowanych do pieczy zastępczej, której celem jest (powinno być) umożliwienie powrotu dzieci do domu i uczynienie ze stanu pozostawania w pieczy zastępczej sytuacji czasowej (tylko wówczas opieka zastępcza jest faktycznie zastępcza).

Autorki wskazują też na potrzebę orientowania profesjonalizacji zarządzania usługami społecznymi raczej w kierunku *governance* (współzrządzenie) niż *new public management* (kultura zarządzania programami publicznymi wzorowana na rozwiązaniach ze świata biznesu). Warto w tym miejscu zauważyć, że w wielu dokumentach programujących (np. w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki) dosyć bezrefleksyjnie miesza się oba nurty zarządzania publicznego, najczęściej w ten sposób, że w warstwie deklaratywnej preferowane jest podejście *governance* jako bardziej demokratyczne i uspołecznione, a w zakresie formalno-prawnego rozliczania realizatorów poszczególnych projektów – stosuje się zasady *new public management*. Tego rodzaju sprzeczności należy ze wszech miar unikać w programowaniu polityk publicznych. Konsekwencją braku spójności na poziomie zarządzania jest bowiem zmiana pozorna, faktycznie utrwalająca tradycyjne wzory administracyjne oparte na resortowości.

²⁰ Wątek ten rozwijam w końcowej części opracowania.

Na uwagę zasługuje ponadto propozycja rozwijania możliwie różnorodnych usług specjalistycznych oraz postulat podnoszenia kompetencji służb społecznych (profesjonalizacja tych służb jako forma inwestycji w kapitał ludzki). Tego rodzaju działania są już przewidziane w *Strategii*.

5.3. Wnioski formułowane w debacie eksperckiej

Usługi społeczne okazały się tym obszarem sfery społecznej, co do których w ramach debaty formułowane były najbardziej różnorodne opinie, częściowo wzajemnie przeciwstawne. I tak, z głosem krytyki spotkała się przedstawiona przez **Olimpię Piłat-Pawlak** i **Izabelę Rybkę** propozycja inwestowania w usługi reintegracji zawodowej i społecznej w ramach tzw. systemu zatrudnienia socjalnego (CIS, KIS) – ze względu na wysoką kosztochłonność tych usług. Część uczestników debaty pozytywnie oceniała natomiast system profilowania bezrobotnych, obowiązujący od 2014 roku w powiatowych urzędach pracy. Zwolennicy tego rozwiązania opowiadali się wręcz za rezygnacją z aktywizacji zawodowej osób zaliczonych do kategorii wykluczonych społecznie (profil trzeci) i koncentracji wsparcia aktywizującego na programach adresowanych do bezrobotnych z profili pierwszego i drugiego, w ramach aktywności publicznych służb zatrudnienia i prywatnych usługodawców przez nie kontraktowanych²¹.

Wskazywano na możliwości szerszej współpracy międzysektorowej w ramach działań animacyjnych, które mogą być prowadzone zarówno w formule animacji społecznej (ośrodki pomocy społecznej), jak i animacji kulturalnej (gminne ośrodki kultury). Podkreślano generalną potrzebę koordynowania usług społecznych na poziomie lokalnym w ramach lokalnych polityk społecznych samorządów. Niestety, w samorządach wydaje się dominować orientacja na budżetowe subsydia (tzw. pieniądze znaczone) i związana z tym fragmentaryzacja usług odpowiadająca logice resortowości.

Uczestnicy debaty integrację lokalnej polityki społecznej wiązali raczej z upowszechnianiem podejścia *governance*, w tym rozwijania wielosektorowych partnerstw lokalnych, niż podejścia menedżerskiego spod znaku *new public management*. Warto w tym miejscu zauważyć, że w odniesieniu do systemu oświaty preferencje uczestników debaty były odwrotne. Wskazywano też, że prostym rozwiązaniem racjonalizatorskim w zakresie odpłatnego zlecenia przez instytucje samorządowe świadczenia usług społecznych organizacjom pozarządowym byłoby obowiązkowe organizowanie konkursów ofert w pierwszym kwartale roku. Powszechna praktyka organizowania takich konkursów w kwartale czwartym i rozliczania ich w ramach danego roku kalendarzowego sprzyja wspomnianej fragmentaryzacji usług oraz powoduje marnotrawienie funduszy publicznych na przedsięwzięcia organizowane w trybie *ad hoc*.

W odniesieniu do systemu wsparcia rodziny wskazywano na pozorny charakter wsparcia w ramach usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej. W odniesieniu zaś do usług reintegracyjnych i ekonomii społecznej, podkreślano upodabnianie się warsztatów terapii zajęciowej do środowiskowych domów samopomocy (a więc raczej organizacja czasu wolnego niż terapia przez pracę) oraz jedynie sporadyczne korzystanie z instytucji klauzuli społecznej w prawie przetargowym. Szersze stosowanie klauzul społecznych dowartościowywałoby przedsiębiorstwa społeczne typu WISE (*work integration social enterprises*)²². W odniesieniu zaś do praktyki pracy socjalnej jako usługi kwalifikowanej, wskazywano między innymi na niewłaściwe korzystanie z kontraktu socjalnego.

²¹ Osobiście nie podzielam tego stanowiska i krytycznie oceniam reformę systemu usług rynku pracy, jako przejaw reorientacji usług aktywizujących w kierunku menedżerskiego zarządzania *underclass*.

²² W Polsce są to przede wszystkim spółdzielnie socjalne. Więcej o WISE i ich upowszechnianiu w Polsce – por. A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, rozdz. 10 (autorstwa T. Kaźmierczaka).

6. Kultura

6.1. Zagadnienia edukacyjne w *Strategii*

SOR traktuje obszar kultury zdecydowanie jako drugoplanowy. Dostrzega się, że kultura współkształtuje gospodarkę i jest istotnym czynnikiem spójności społecznej. I jako taka wymieniona jest jako jeden z podobszarów wpływających na osiągnięcie celów *Strategii*. Autorzy SOR są świadomi, że potencjał kulturowy jest istotną „zmienną pośredniczącą”, warunkującą powodzenie (lub niepowodzenie) działań rozwojowych. Infrastrukturę kulturalną można ponadto zaliczyć do infrastruktury służącej jakości życia, którą, w myśl *Strategii*, należy modernizować. *Strategia* zakłada realizację pięciu projektów strategicznych w obszarze kultury. Są to:

- Projekt Kultura/Dziedzictwo/Wspólnota, zorientowany na wspieranie rozwoju bibliotek, domów kultury, archiwów i małych księgarń.
- „Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa”, wzmacniający środowiskowe i społeczne funkcje bibliotek jako lokalnych centrów dostępu do kultury i wiedzy.
- Projekt „Kultura obywatelska”, ukierunkowany na wzmacnianie postaw obywatelskich i kojarzenie kultury „wysokiej” i popularnej.
- Program „Kolekcje”, wspierający tworzenie i utrzymanie kolekcji muzealnych i ekspozycji sztuki współczesnej.
- Program „Niepodległa 2018”, związany z planowanymi obchodami setnej rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości.

6.2. Propozycje zawarte w ekspertyzach przygotowanych dla FRDL

Ekspertyza **Marcina Poprawskiego** wskazuje na potrzebę ochrony dziedzictwa narodowego i wspierania edukacji kulturalnej, dostrzeżoną w SOR, ale także na potrzebę wspierania współczesnej kultury i tzw. przemysłów kultury. Uwzględnia więc między innymi międzypokoleniowe projekty kulturalne, rozwój tzw. sztuki partycypacyjnej, rewitalizację miejską, kulturalny potencjał parafii, potencjał rekonstrukcji historycznych i turystyki militarnej, rozwijanie współpracy sektorów kultury i oświaty, otwierania instytucji kultury na publiczność. W rekomendacyjnej części ekspertyzy **Marcin Poprawski** wskazuje na potrzebę: (1) utrzymywania przez politykę kulturalną balansu modernizacyjnych i konserwujących funkcji wzorów kulturowych, (2) odchodzenia od prymatu „podających” publicznych instytucji kulturalnych na rzecz międzysektorowej o współtworzonej polityki kulturalnej, (3) rozwijania przedsiębiorczości w sektorze kultury. W szczególności formułuje osiem konkretnych przedsięwzięć (ekspertyza, s. 235-238):

- „Kulturalna szkoła” i „Kulturalny samorząd” – oba programowo rozwijające współpracę oświaty i kultury na poziomie szkolnym, ze szczególnym uwzględnieniem animacji kulturalnej.
- Program animacyjnego doskonalenia kadry kultury jako rodzaj inwestycji w kapitał ludzki.
- „Miejsce dla twórców kultury”, ukierunkowany na podniesienie jakości infrastruktury przeznaczonej na aktywność kulturalną i artystyczną.
- „Kulturalne wspólnoty sąsiedzkie” – kulturalna animacja sąsiedzka i osiedlowa.

- „Kulturalne miejsca debaty” – formuła targów aktywności kulturalno-społecznej.
- Priorytet kultury w budżetach obywatelskich – promocja wspierania kultury w ramach tychże budżetów.
- Program ukierunkowany na usuwanie barier dostępu do kultury.

6.3. Wnioski formułowane w debacie eksperckiej

W ramach debaty podkreślano, że wsparcie państwa dla kultury lokalnej jest formą urzeczywistnienia zasady pomocniczości, doceniono wagę współpracy instytucji sektora oświaty i sektora kultury, a także kultury i pomocy społecznej (to drugie obejmuje tzw. *community art*, czyli sztukę zaangażowaną prospołecznie – w rozwiązywanie problemów społecznych), potrzebę wykorzystywania kultury dla międzypokoleniowego przekazu wartości i wzmacniania spójności społecznej. Wreszcie wskazywano na potrzebę zachowania równowagi między wspieraniem akcji kulturalnych o charakterze festiwalowym i wspieraniem działań mniej spektakularnych, ale systematycznych.

7. Ochrona zdrowia

7.1. Zagadnienia zdrowotne w *Strategii*

Ochrona zdrowia, podobnie jak edukacja, potraktowana została w *SOR* jako jeden z **obszarów wpływających na osiągnięcie celów *Strategii***. Propozycje dotyczące ochrony zdrowia formułowane są także w innych miejscach dokumentu. Część z nich dotyczy ochrony zdrowia jako ważnego obszaru inwestycji biznesowych z wykorzystaniem nowych technologii, w tym IT oraz rozwiązań innowacyjnych (np. produkcja leków, innych produktów leczniczych oraz sprzętu medycznego, rozwój telemedycyny, propozycja powołania Centrum Biotechnologii), i jako takie pozostają one poza obszarem refleksji podejmowanej w niniejszym opracowaniu. Inne propozycje zawierają się w „profilu inkluzyjnego rozwoju”. Należą do nich propozycje działań ograniczających nierówności w dostępie do usług medycznych, horyzontalny program poprawy zdrowia obywateli, czy bardziej zogniskowane programy, takie jak „Zdrowa Mama” (poprawa jakości usług w obszarze zdrowia prokreacyjnego) czy „Leki 75+” (zapewnienie dostępu seniorów do leków)²³.

Generalnie, jak zauważa przywołany już Piotr Czauderna, w *SOR* problematyka zdrowia traktowana jest jednak drugoplanowo, brakuje strategicznego programowania w odniesieniu do rozwiązań instytucjonalnych w obszarze ochrony zdrowia²⁴.

²³ Omówienie tych programów (w:) P. Czauderna, *Ochrona zdrowia a odpowiedzialny rozwój: potrzeba konkretnych rozwiązań i strategii dla zdrowia*, (w:) *Opinia o projekcie Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, materiał Zespołu Zadaniowego...*, op. cit., s. 77-87.

²⁴ Ibidem.

7.2. Propozycje zawarte w ekspertyzie przygotowanej dla FRDL

Ekspertyza **Marka Wójcika** dotycząca problematyki ochrony zdrowia i profilaktyki zdrowotnej jest najobszerniejszą spośród ekspertyz branżowych zamówionych przez FRDL w obszarze społecznym. W swej analizie autor ten zwraca szczególną uwagę na nierówności terytorialne w rozłożeniu infrastruktury ochrony zdrowia i związane z tym nierówności w dostępie obywateli do usług zdrowotnych.

Postulaty w zakresie działań na rzecz ograniczenia skali tych nierówności co do zasady wpisują się w *SOR* w zakresie rozwoju zrównoważonego terytorialnie.

Ekspert zaznacza, że w ramach reform ustrojowych okresu transformacji system ochrony zdrowia został w Polsce zarówno w znacznej mierze zdecentralizowany (jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli są organami prowadzącymi liczne przychodnie ambulatoryjne i szpitale), jak i urynkowiony. W rezultacie tego drugiego procesu funkcjonowanie placówek służby zdrowia opiera się na kontraktowaniu usług, gdzie kupującym te usługi jest dysponent środków ze składki zdrowotnej: Narodowy Fundusz Zdrowia lub jednostki samorządu terytorialnego (jeśli nie mają na swoim terenie placówek opieki podstawowej, za którą są odpowiedzialne w zakresie programów polityki zdrowotnej). I to właśnie tutaj dotykamy, moim zdaniem, węzła gordyjskiego racjonalizacji funkcjonowania ochrony zdrowia. Nierównomierne rozłożenie infrastruktury medycznej jest głównym historycznym czynnikiem zwiększającym nierówności dostępu do usług zdrowotnych. Ograniczeniu tych nierówności służą właśnie mechanizmy rynkowe (czy ściślej – *quasi*-rynkowe), umożliwiające alokację środków publicznych na ochronę zdrowia w logice „za pacjentem”, co ogranicza znaczenie rejonizacji, a więc terytorialnego rozłożenia infrastruktury medycznej. Ale te same mechanizmy *quasi*-rynkowe tworzą własne nierówności, potwierdzone przez liczne badania i określane w literaturze przedmiotu jako zjawisko *creamingu*²⁵.

Przedmiotem analizy **Marka Wójcika** są ponadto działania profilaktyczne samorządów lokalnych w ramach programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, systemu medycyny ratowniczej, usługi pielęgnacyjno-opiekuńczej, a przede wszystkim samorządowe programy polityki zdrowotnej, często pomijane lub marginalizowane w analizach dotyczących systemu ochrony zdrowia. Ekspert zwraca uwagę na szczególnie duże dysproporcje w skali tych programów w przekroju wojewódzkim oraz malejący poziom zainteresowania ich prowadzeniem ze względu na niedobór własnych środków finansowych w samorządowych budżetach oraz brak fachowych kadr zajmujących się przygotowaniem i realizacją programów polityki zdrowotnej.

Również względy finansowe prowadzą do słabnięcia roli powiatów jako organów prowadzących szpitale²⁶. Autor wskazuje na narastające zadłużenie szpitali publicznych, a także na powszechne wykorzystywanie funduszy unijnych na ich modernizację. Paradoks sytuacji polega tu na tym, że postępująca modernizacja i rosnące zadłużenie są procesami wzajemnie niezależnymi, co związane jest z tym, że inwestycje modernizacyjne i bieżące funkcjonowanie szpitali finansowane są z różnych źródeł. Jednocześnie „niedostatki środków finansowych będących w dyspozycji płatnika publicznego zderzają się z coraz wyższymi oczekiwaniami pacjentów, co do jakości i dostępności usług medycznych” (s. 254).

²⁵ *Creaming* – dosłownie „spijanie śmietanki”. Chodzi o zjawisko uprzywilejowanego dostępu do usług pacjentów bogatszych i wyrzucaniu przez system tzw. wysokich ryzyk – osób chorych i zarazem ubogich. Por. dyskusję o mechanizmach rynkowych w programach publicznych (w:) Will Barlett i inni (red.), *Quasi-markets in the Welfare State*, SAUS Publications, Bristol 1994.

²⁶ Powiaty są jednostkami samorządu terytorialnego praktycznie pozbawionymi dochodów własnych, co odróżnia je zarówno od gmin, jak i (rządowo-samorządowych) województw.

Marek Wójcik przewiduje, że w tej sytuacji w systemie ochrony zdrowia rosnąć będzie znaczenie „szpitali wieloprofilowych o dużym zasięgu terytorialnym” (s. 252), a zarazem podstawowej opieki zdrowotnej w kooperacji z ambulatoryjną opieką specjalistyczną – obu kosztem słabnącej roli szpitali powiatowych, co – zauważmy – oznaczać będzie częściowy odwrót od idei decentralizacji systemu.

W opracowaniu **Marka Wójcika** dużo miejsca poświęcone jest na diagnozę systemu ochrony zdrowia, a zwłaszcza jego funkcjonowania na poziomie regionalnym i lokalnym. Autor przedstawia też liczne propozycje zmian, przy czym znaczna ich część dotyczy sfery regulacji prawnych i zarządzania. Propozycje te należałoby przeanalizować pod względem nie tylko celowości, ale i operacyjnych możliwości wdrożeniowych, mając na względzie perspektywę programowania średnio i długookresowego, jaką zakreśla *SOR*, oraz obowiązującą w *Strategii* zasadę selekcji działań w poszczególnych określonych obszarach i koncentracji na przedsięwzięciach kluczowych. Mając na uwadze logikę projektowego wdrażania wybranych rozwiązań oraz szukając pomysłów na lepszą operacjonalizację „inkluzyjnego profilu” *Strategii*, warto wymienić spośród tego zestawu następujące propozycje:

- pełne zespolenie Inspekcji Sanitarno-Epidemiologicznej (urzeczywistnianie idei skutecznego państwa jako państwa zintegrowanego²⁷);
- rozwój programów profilaktycznych przez ich dofinansowanie z (postulowanego) Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (rozwiązanie można potraktować jako innowację społeczną, mając na uwadze nie tyle sam pomysł, ile jego sieciowe upowszechnienie);
- upowszechnianie praktyki montażu środków finansowych z różnych źródeł publicznych dla realizacji celów polityki zdrowotnej (konsolidacja sprzyjająca inwestowaniu);
- odtworzenie infrastruktury opieki stomatologicznej w szkołach (współpraca międzysektorowa);
- konsolidacja mechanizmu informatycznego dla NFZ, PFRON, ZUS i KRUS (wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań ze sfery IT, co zakłada się w *SOR*);
- wdrożenie modelu środowiskowej opieki psychiatrycznej (aspekty inkluzyjne i więziotwórcze);
- realizacja projektów systemowych, wspierających potencjał pracowników samorządowych realizujących zadania z zakresu ochrony zdrowia (inwestowanie w kapitał ludzki).

7.3. Wnioski formułowane w debacie eksperckiej

Wśród uczestników debaty eksperckiej zabrakło innych specjalistów w zakresie ochrony zdrowia. Głosy sprowadziły się więc w dużej mierze do poparcia propozycji przedstawionych przez Marka Wójcika. Zaznaczyć można wybijające się poparcie dla idei konsolidacji usług zdrowotnych i opiekuńczych przez ponowne włączenie pomocy społecznej do resortu zdrowia.

²⁷ Taka funkcjonalna integracja, zaznaczmy, napotyka opór środowisk samorządowych, upatrujących szans poprawy efektywności instytucji publicznych raczej w rozwiązaniach z zakresu *governance* (współzrządzenia), niż w praktykach scaleniowych.

8. Resortowo czy horyzontalnie? – propozycje eksperckie w świetle założeń SOR

Programowanie polityk publicznych w perspektywie średnio- i długookresowej wymaga umiejętnego połączenia trzech poziomów analityczno-programujących: (1) możliwie obiektywnego diagnozowania sytuacji zastanej, (2) możliwie trafnej analityki prognostycznej, ukierunkowanej na szacowanie skali zmian i tempa procesów zachodzących niezależnie od działań aktora programującego oraz (3) możliwie zoperacjonalizowanego rozpisania planowanych działań własnych.

W SOR wszystkie trzy poziomy programowania są obecne, choć przydałoby się więcej konsekwencji w ich rozróżnianiu²⁸. W *Strategii* brakuje natomiast informacji o aktualnych działaniach decydentów publicznych i spodziewanego ich wpływu na procesy rozwojowe inicjowane w ramach programowania średniookresowego. Można wręcz odnieść wrażenie, że zbiorowy autor *Strategii* „szerokim łukiem” omija wdrożone już, właśnie implementowane lub znajdujące się w finalnej fazie przygotowywania flagowe przedsięwzięcia rządu, takie jak Program Rodzina 500+, obniżenie wieku emerytalnego, czy reforma systemu oświaty polegająca na likwidacji gimnazjów. Jest w tym pewna uczciwość, polegająca na niewpisywaniu do konsultowanego społecznie programu tego, co już zaplanowane i wdrażane. Z drugiej jednak strony, skala wprowadzanych aktualnie zmian systemowych w wybranych obszarach sfery społecznej jest na tyle duża, że w sposób istotny modyfikuje analitykę prognostyczną *Strategii*.

Co więcej, charakter wprowadzanych właśnie zmian systemowych wydaje się mieć po części odmienny charakter (i inne uwarunkowania) niż tych planowanych w ramach średniookresowej strategii rozwojowej kraju. Innymi słowy, **między polityką publiczną w wymiarze krótkookresowym a jej założeniami w perspektywie średniookresowej ujawnia się luka programowa**, która dosyć szybko może (choć nie musi) przerodzić się w programowe napięcie. Piszę tu ostrożnie, używając określeń „wydaje się” i „może”, bo kwestia ta wymaga pogłębionej analizy z wykorzystaniem danych, których póki co brakuje. Brakuje także jasnych deklaracji ze strony decydentów publicznych, jak traktują oni wdrażane i już realizowane programy z perspektywy kreślonych w *Strategii* celów rozwojowych. Bez dostępu do danych i znajomości intencji nie sposób zaś odpowiedzialnie formułować opinie.

Przykładowo, choć w debacie publicznej dominuje przekonanie, że zasiłki wypłacane w ramach programu Rodzina 500+ mają charakter socjalny i w pierwszej kolejności przyczyniają się do ograniczenia skali ubóstwa rodzin z dziećmi na wychowaniu (zwłaszcza rodzin wielodzietnych)²⁹, to jednak nie sposób zaliczyć nakładów publicznych na ten program do kategorii „bieżąca konsumpcja”, a nie „prorozwojowe inwestycje”. Tak naprawdę decyzje klasyfikacyjne analityków powinny być tu bowiem wtórne wobec wyborów samych beneficjentów w zakresie gospodarowania otrzymanymi środkami³⁰. I tak, pieniądze wydane bezpośrednio na dzieci, np. na ich edukację pozaszkolną czy przedszkolną, bez wątpienia należy uznać za inwestycję w kapitał ludzki odpowiadającą założeniom koncepcji odpowiedzialnego rozwoju. Z kolei pieniądze przeznaczone na zakup używanego samochodu ułatwiającego rodzicowi pogodzenie aktywności ekonomicznej z obowiązkami wychowawczymi należałoby

²⁸ Por. *Opinia o projekcie Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, materiał Zespołu Zadaniowego...*, op. cit., s. 52-53.

²⁹ Pogląd taki podzielają zarówno zwolennicy programu, jak i jego krytycy.

³⁰ Por. M. Rymśza, *500+: pozwolić ludziom wybierać*, <http://laboratorium.wiez.pl/2016/06/27/500-ozwolic-ludziom-wybierec/>

uznać za formę inwestycji, choć niekoniecznie odpowiadającą priorytetom *SOR* (zwłaszcza, jeśli zakupiony zostanie sprowadzony z zagranicy przysłowiowy „auto-złom”). Ale już np. zamiana samochodu na lepszy model, gdy dotychczasowy był sprawny, to wydatek konsumpcyjny. Zobjektywizowanych danych, pozwalających na ekstrapolację pomiarów wpływu Programu 500+ na budżety gospodarstw domowych, póki co brakuje.

Niemniej wskażę trzy „osie” rysującego się, moim zdaniem, napięcia między tym, co jest wdrażane w logice parlamentarnej kadencji³¹ i tym, co planowane do zrealizowania w perspektywie dłuższej (średniookresowej), przekraczającej horyzont kolejnych wyborów. Po pierwsze, chodzi o aspekt *stricte* finansowy, czyli o okoliczność, że kumulujące się nakłady finansowe na wdrażane programy socjalne, chcąc nie chcąc, ograniczają możliwości akumulacji funduszy publicznych na prorozwojowe inwestycje planowane w ramach *SOR*.

Po drugie, chodzi o brak programowej spójności między programami bieżącymi oraz planowanymi działaniami pro-inwestycyjnymi. Przykładem likwidacja gimnazjów czy obniżenie wieku emerytalnego. Obie propozycje są uzasadniane przez decydentów jako realizacja programu wyborczego partii rządzącej, a więc jako wywiązywanie się ze złożonych obywatelom deklaracji programowych. Jest to legitymizacja czysto polityczna i choć jako taka zasługuje na uznanie, to nie zastępuje ona merytorycznego uzasadnienia proponowanych zmian³². Tymczasem nie wiadomo, czy i w jaki sposób likwidacja gimnazjów wpłynie na jakość usług edukacyjnych z perspektywy inwestowania w kapitał ludzki, na co stawia się w *SOR*³³. Zaś obniżenie wieku emerytalnego różni się (co do skutków ekonomicznych) z zapisaną w *Strategii* koncepcją budowania oszczędności w ramach trzeciego filara emerytalnego.

Po trzecie, chodzi o poziom meta-polityczny: o filozofię dobrej zmiany. Jak się wydaje, linię programową rządu Prawa i Sprawiedliwości wyznacza w dużej mierze kwestionowanie dorobku Trzeciej Rzeczypospolitej. Zauważmy jednak, że w ramach tej linii proponuje się dwie zasadniczo odmienne ścieżki zmian. *SOR* jest próbą operacjonalizacji, czyli przełożenia na konkretne polityki publiczne i projekty, nowych koncepcji modernizacji (profilu rozwojowych) w sytuacji wyczerpania się formuł wcześniejszych, celnie zdiagnozowanych w *SOR* jako **pułapki rozwojowe**. I tak, (1) rozwój zrównoważony terytorialnie ma zastąpić koncepcję rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego opartego na inwestowaniu głównie w sieć metropolii, (2) rozwój endogeniczny ma zastąpić rozwój zależny, a (3) rozwój inkluzyjny można traktować jako alternatywę dla jednowymiarowej koncentracji na wzroście gospodarczym. Trójprofilowy rozwój odpowiedzialny ma zaś umożliwić polityka wspierania innowacyjności i zarządzanie publiczne, przełamujące logikę resortowości. Tymczasem likwidacja gimnazjów, obniżenie wieku emerytalnego czy projektowany powrót do w pełni budżetowego finansowania ochrony zdrowia – to zmiany polegające na zakwestionowaniu istotnych elementów reform społecznych okresu transformacji przez powrót do rozwiązań wcześniejszych. Przy czym sposób przygotowywania i wdrażania tych zmian sprzyja raczej cementowaniu niż przekraczaniu logiki zarządzania resortowego.

³¹ Logika ta nakazuje inicjować działania reformatorskie przez nową ekipę rządową możliwie szybko po objęciu władzy, jak bowiem pokazuje doświadczenie, wraz z czasem rosną mechanizmy obronne na rzecz podtrzymania *status quo*.

³² Obniżenie wieku emerytalnego zostało przeprowadzone w listopadzie 2016 roku, likwidacja gimnazjów jest zaś przesądzona.

³³ Ogólnikowe deklaracje o większym nacisku na wychowawczą funkcję szkoły niewiele tu wnoszą, gdyż podobnego argumentu używał w 1998 roku Zespół ministra Handkego, przygotowujący reformę systemu oświatowego wprowadzającą gimnazja.

Z perspektywy rysowanych tu możliwych napięć warto spojrzeć na propozycje zmian w politykach publicznych przedstawione w przywoływanych ekspertyzach i debacie zorganizowanej przez FRDL. Proponowane tam działania i rozwiązania można bowiem podzielić na te o charakterze branżowym i te mające charakter działań międzysektorowych i/lub ponad-resortowych. Z perspektywy *SOR* „wartość aplikacyjną” mają przede wszystkim te drugie. Zaliczyć do nich można między innymi: (1) propozycję rozwijania współpracy w trójkącie: szkoły zawodowe – instytucje rynku pracy – instytucje pomocy społecznej, (2) postulat odtworzenia elementów infrastruktury ochrony zdrowia w placówkach szkolnych, (3) rekomendację dotyczącą rozwijania współpracy szkół z instytucjami kultury i animatorami kultury, czy (4) propozycję integracji różnych usług w ramach nurtu organizowania społeczności lokalnych. Ta ostatnia propozycja, dotycząca rozwijania wsparcia aktywizująco-pomocowego o charakterze środowiskowym, jest nieobecna w *Strategii*. A warto ją uwzględnić z uwagi na jej silny aspekt więziotwórczy. Dodam, że jest mi ona szczególnie bliska ze względu na moje własne wcześniejsze zaangażowanie na polu eksperckim³⁴.

Ale już diskutowana w trakcie debaty propozycja ponownego włączenia opieki społecznej do ochrony zdrowia ma odmienny charakter i trudno ją rekomendować. Brakuje tu bowiem refleksji nad tym, że dokonane u progu transformacji ustrojowej przeniesienie opieki społecznej z resortu zdrowia do resortu polityki społecznej (a dokładne z ówczesnego Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, przekształconego następnie w Ministerstwo Zdrowia do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej – obecnie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) było ukierunkowane na podniesienie jakości usług w ramach tworzonego systemu pomocy społecznej. Usługi opiekuńcze w ramach ochrony zdrowia traktowane były bowiem jako usługi „drugiej kategorii”. I prawdopodobnie takimi znowu by się stały, gdyby wdrożono proponowane w debacie rozwiązanie. Innymi słowy, urzeczywistnienie idei przekraczania Polski resortowej nie polega na przenoszeniu zadań publicznych czy całych służb z jednych resortów do drugich, ale na budowaniu kultury współpracy międzyresortowej. Tylko w takiej formule koncepcja integracji usług zdrowotnych i opiekuńczych ma szansę wpisać się w logikę programowania polityk publicznych, na której opiera się *SOR*.

Podsumowując ten wątek, uważam, że propozycje odchodzenia od „silosowości” w zarządzaniu programami publicznymi i poszczególnymi obszarami sfery społecznej jak najbardziej wpisują się w priorytety *SOR* i mogą z powodzeniem wyznaczać oś zaangażowania struktur samorządowych w realizację *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* w odniesieniu do sfery społecznej. Rezultatem takich działań mogłoby stać się uruchomienie lokalnych polityk społecznych z prawdziwego zdarzenia jako **działań wielosektorowych**, co zakładano w reformie samorządowej z 1999 roku, ale czego do tej pory nie udało się w skali kraju upowszechnić³⁵.

W *SOR* – w ramach preferowanej kultury projektowej – dominuje orientacja na wzory *new public management* w zarządzaniu publicznym. Tymczasem **Izabela Rybka** i **Olimpia Piłat-Pawlak** preferują tu podejście *governance*. Faktycznie, orientacja na NMP niejako „zdradza” biznesowe zawodowe doświadczenia głównego autora koncepcji odpowiedzialnego rozwoju, który proponuje przeniesienie do zarządzania pro-rozwojowymi programami publicznymi wzorów zarządzania biznesowego zorientowanego

³⁴ W latach 2009-2014 uczestniczyłem w działaniach upowszechniających w skali ogólnopolskiej podejście środowiskowe w pomocy społecznej, będąc współautorem przystosowanego do warunków polskich modelu organizowania społeczności lokalnych. Por. np. B. Bąbska, M. Rymśa, *Organizowanie społeczności lokalnej – metodyka pracy środowiskowej*, Stowarzyszenie na rzecz wspierania aktywności lokalnej CAL, Warszawa 2014.

³⁵ Por. M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2009.

na wynik i realizację tzw. misji. Jednak podejście *governance* też zawiera konkretne propozycje przełamania silosowości w programowaniu i realizacji polityk publicznych, takie jak partnerstwa wielosektorowe, networking i inne. Co więcej, w zarządzaniu programami publicznymi ze sfery społecznej to właśnie wzory *governance* wydają się mieć większy potencjał dobrej zmiany niż wzory NMP, ze względu na większe znaczenie organizacji sektora obywatelskiego niż przedsiębiorstw jako partnerów administracji publicznej w wykonywaniu zadań publicznych. Zaznaczmy jednak, że **Jan Herczyński** reprezentuje tu inny punkt widzenia i usprawnienia zarządzania oświatą publiczną upatruje w upowszechnianiu bardziej menedżerskiego zarządzania szkołami.

Warto na koniec zaznaczyć, że rozwój inkluzyjny jest w *Strategii* stosunkowo słabiej operacjonalizowany niż rozwój endogeniczny i rozwój zrównoważony terytorialnie. W *SOR* proponuje się wiele prospołecznych działań, ale brakuje atrakcyjnych proinkluzyjnych projektów flagowych. Czy takie można znaleźć wśród propozycji eksperckich FRDL? Pod tym względem największy walor aplikacyjny wydaje się mieć ekspertyza **Marcina Poprawskiego**, która „współgra” z podejściem zaprezentowanym w *SOR* w tym znaczeniu, że niejako inkorporuje większość zawartych w niej projektów i programów kulturalnych. Autor ten wskazuje na konieczność ochrony dziedzictwa narodowego i wspierania edukacji kulturalnej, eksponowanych w *SOR*, ale także widzi potrzebę wspierania współczesnej kultury i tzw. przemysłów kultury. Uznaje on kulturę wręcz za czwarty filar zrównoważonego rozwoju (obok filarów: ekonomicznego, ekologicznego i społecznego – ekspertyza, s. 237). Z powodzeniem kulturę można jednak uznać za koło zamachowe inkluzji społecznej i „produkcji” kapitału społecznego. Być może takie właśnie spojrzenie jest najważniejszą formą uprawomocnienia inwestycji w kulturę w ramach *SOR*, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

Część propozycji z ekspertyz i debaty można wreszcie uznać za egzemplifikację **inwestowania w kapitał ludzki**. Przykładem – rekomendacja **Olimpii Piłat-Pawlak** i **Izabeli Rybki**, dotycząca potrzeby profesjonalizacji kadr pomocy społecznej, a zwłaszcza pracowników socjalnych i asystentów rodziny; stworzenie większej przestrzeni dla profesjonalnej aktywności animatorów kultury. A przede wszystkim propozycje **Urszuli Sztanderskiej** dotyczące silniejszej orientacji kształcenia zawodowego na rozwijanie kompetencji zawodowych. Inne propozycje eksperckie można zaś uznać za mieszczące się w obszarze działań *SOR* określanego jako **sprawne państwo**, a obejmującego projekty usprawniania funkcjonowania instytucji publicznych. Przykładem propozycja **Marka Wójcika** wykorzystania nowoczesnych technologii i rozwiązań IT dla usprawnienia funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

Wiele propozycji eksperckich diskutowanych w ramach debaty Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej koncentruje się jednak na poprawianiu regulacji prawnych w zakresie już funkcjonujących rozwiązań. Jako takie mają one niską moc aplikacyjną w ramach *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Strategia ta opiera się bowiem na: (1) zasadzie selektywności, (2) preferowaniu przedsięwzięć flagowych o dużej wartości dodanej oraz (3) orientacji na rozwiązania innowacyjne. Ta selektywno-wdrożeniowa orientacja jest, co prawda, silniej obecna w obszarze projektowanych działań gospodarczych, a społeczne aspekty rozwoju, choć stanowiące pełnoprawne elementy koncepcji, są pod tym względem słabiej operacjonalizowane. Ale i w sferze społecznej poszukuje się raczej selektywnych rozwiązań **inteligentnych**, niż planuje kolejne branżowe reformy systemowe. Myślę, że hasło „inteligentny rozwój społeczny” dobrze oddaje to podejście. I pod tym kątem warto analizować to, co w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* w odniesieniu do sfery społecznej jest już zapisane i co można by w niej jeszcze uwzględnić.

Ekspertyzy przygotowane na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, będące podstawą debaty eksperckiej

Jan Herczyński, *Sektorowa analiza barier i szans rozwojowych: oświata gminna*, maszynopis

Izabela Rybka, Olimpia Piłat-Pawlak, *Analiza barier / szans rozwojowych i dobrych praktyk realizacji usług publicznych, za które odpowiedzialny jest samorząd terytorialny w obszarze polityka społeczna*, maszynopis

Marcin Porawski, *Analiza barier, szans rozwojowych i dobrych praktyk w realizacji usług publicznych w obszarze kultury (i aktywności spędzania czasu wolnego), za które odpowiedzialny jest samorząd*, maszynopis

Urszula Sztanderska, *Edukacja ponadgimnazjalna, policealna i LLL w polityce samorządów lokalnych*, maszynopis

Marek Wójcik, *Analiza barier i szans rozwojowych oraz dobrych praktyk realizacji usług publicznych, za które odpowiedzialny jest samorząd terytorialny z zakresu profilaktyki i ochrony zdrowia*, Warszawa 24 października 2016 roku, maszynopis.

Bibliografia

Autostrady i bezdroża polskiej modernizacji. Dyskutują: Anna Giza-Poleszczuk, Piotr Koryś i Adam Leszczyński, Zbigniew Nosowski i Marek Rymsza, „Więź” 2013, nr 2

Boni M. i in., *Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013

Czuderna P., *Ochrona zdrowia a odpowiedzialny rozwój: potrzeba konkretnych rozwiązań i strategii dla zdrowia*, (w:) *Opinia o projekcie Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016

Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie usługami społecznymi. Studium partnerstw publiczno-społecznych*, Difin, Warszawa 2014

Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009

Karwacki A., *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, UMK, Toruń 2010

Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymsza M., *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014

Kaźmierczak T. (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008

Kolarska-Bobińska L. (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009

Leszczyński A., *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1943-1980*, Instytut Studiów Politycznych PAN i Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013

Mazur K., Nowak A.Z., Poczta W., Rymsza M., Sadowski M., Seredyński F., *Opinia o projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Materiał Zespołu Zadaniowego do spraw oceny projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2016

Rymsza M., *500+: pozwolić ludziom wybierać*, <http://laboratorium.wiez.pl/2016/06/27/500-pozwolic-ludziom-wybierac/>

Rymsza M. (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004

Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012

Dział III

Analizy horyzontalne



Tomasz Potkański – doktor nauk historycznych (specjalizacja etnologia i antropologia kulturowa), 22 lata praktyki w zarządzaniu projektami doradczymi dla administracji publicznej i podmiotów samorządowych, wieloletni pracownik United States Agency for International Development w Warszawie, konsultant Banku Światowego, United Nations Development Program, Canadian Agency for International Development w Polsce i krajach Europy Środkowej i Wschodniej, praktyk samorządowy we własnej gminie w Podkowie Leśnej, specjalista ds. zarządzania strategicznego, wieloletniego planowania finansowego, zarządzania personelem, komunikacji i partycypacji społecznej. Od roku 2007 zastępca dyrektora Biura Związku Miast Polskich ds. badań i rozwoju, odpowiedzialny za projekty wdrażane

przez związek, w tym projekty badawcze, szkoleniowe i doradcze dla miast członkowskich Wolontariusz lokalnych organizacji społecznych, współorganizator i członek rady Lokalnej Grupy Działania w ramach PROW. Aktywny organizator międzynarodowej współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego, m.in. z Norwegią i Ukrainą, wykładowca akademicki, współpracownik Collegium Civitas.

Tomasz Potkański

Zarządzanie strategiczne na rzecz rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest (1) identyfikacja najważniejszych horyzontalnych, międzysektorowych uwarunkowań zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego, nakierowanego na rozwój społeczności lokalnych w Polsce; (2) wskazanie na istniejące w chwili obecnej bariery i niewykorzystane potencjały w tym właśnie zakresie; oraz na tym tle (3) sformułowanie rekomendacji zmian sprzyjających poprawie funkcji planowania i zarządzania rozwojem – od której zależą obecne i przyszłe warunki życia mieszkańców oraz jakość świadczonych im usług publicznych.

Analiza ta ma charakter przekrojowy i odnosi się do wszystkich rodzajów jednostek samorządu, nie mniej ze względu na wnioski z diagnozy zawartej w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w części dotyczącej rozwoju zrównoważonego terytorialnie – szczególną uwagę poświęcono miastom średnim i małym – tracącym swoje funkcje społeczno-gospodarcze, oraz samorządom położonym na obszarach zagrożonych marginalizacją.

Puntem wyjścia do analizy musi być świadomość, że w ostatniej dekadzie zmieniły się zasadniczo uwarunkowania rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Największy wpływ na ten proces miały i nadal mają:

- a) **strukturalne zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej**, związane z uczestnictwem Polski jako kraju, oraz wspólnot lokalnych w Polsce, w procesach globalizacyjnych, a także z rozwojem nowych technologii wytwarzania dóbr i usług oraz spadkiem znaczenia technologii dotąd stosowanych, co redukuje miejsca pracy lub zmienia oczekiwania wobec osób, którym się oferuje zatrudnienie;
- b) wynikające stąd **zmiany sytuacji finansowej gospodarstw domowych i przedsiębiorców**, co w konsekwencji przekłada się na dochody własne jednostek samorządu i ich potencjał rozwojowy;
- c) **zmiany demograficzne**, jakim podlegają społeczeństwa europejskie, w tym procesy starzenia się, co w połączeniu ze swobodą przemieszczania się w obrębie Unii Europejskiej, powoduje głębokie procesy depopulacyjne na obszarach poza głównymi centrami miejskimi w kraju, a co za tym idzie – starzenie się i spadek potencjału rozwojowego społeczności lokalnych małych i średnich miast oraz peryferyjnych terenów wiejskich¹;

¹ Zgodnie z najnowszą prognozą demograficzną GUS (2016), w okresie 2015-2050 ludność Polski spadnie o 4,5 mln osób (z 38,5 mln do 33,9 mln), przy czym najwyższy będzie spadek w miastach, w których liczba ludności w tym okresie spadnie z 23,1 mln do 18,8 mln mieszkańców, podczas gdy na obszarach wiejskich pozostanie na niemal tym samym poziomie. Jednocześnie w grupie miast nastąpią przemieszczenia z miast małych i średnich do kilku największych aglomeracji (i/lub za granicę). To pokazuje skalę spodziewanych zmian demograficznych w miastach małych i średnich. Więcej na ten temat w rozdziale nt. polityk społecznych, autorstwa Marka Wójcika (s. 243-271).

d) głębokie **zmiany kulturowe**, w tym szczególnie zmiany aspiracji oraz oczekiwań mieszkańców oraz zmiany w funkcjonowaniu instytucji rodziny, które utrudniają prowadzenie polityki rozwoju. Szczególnie istotne są takie zjawiska, jak np. wysoki i wzrastający odsetek małżeństw kończących się rozwodami, wzrastający odsetek dzieci wychowywanych przez jednego rodzica, głęboki spadek liczby urodzeń, migracja młodzieży do dużych miast i pozostawianie na miejscu starzejących się rodziców, wyższy poziom edukacji i mobilności młodych kobiet, powodujący, że częściej wyjeżdżają one z peryferyjnie położonych społeczności lokalnych. Wszystko to pogłębia procesy depopulacyjne, negatywnie oddziałuje na integrację społeczności lokalnych oraz poszerza zakres oczekiwań różnych kategorii mieszkańców wobec usług świadczonych przez samorząd (np. seniorów), podnosząc w konsekwencji koszty jednostkowe ich świadczenia i ich koszty łączne.

Wspomniane koszty rosną także ze względu na wadliwy system planowania przestrzennego w wymiarze lokalnym (rozrzucona zabudowa na obszarach miejskich i wokół miast to wyższe koszty budowy i utrzymania infrastruktury). Nie bez znaczenia było – stałe w ostatniej dekadzie, ale trwające do dziś – przekazywanie samorządom przez instytucje centralne nowych zadań lub zwiększanie kosztów ich realizacji przez zmiany przepisów, które pociągają za sobą dodatkowe wydatki, bez zapewnienia adekwatnego wzrostu dochodów po stronie samorządów, oraz równoległe zmniejszanie wydajności źródeł dochodów własnych JST przez decyzje parlamentu lub poszczególnych ministrów, na skutek działań różnych sektorowych lobby (np. energetyka i koleje – zmiany w definicji podmiotów podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, związki zawodowe – wyrównanie zarobków wszystkich nauczycieli do średniej w Polsce, aktualnie konieczność dostosowania warunków w budynkach gimnazjów do nauki dzieci najmłodszych, itp.).

Choć z danych Ministerstwa Finansów wynika, że sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w ostatnich trzech latach polepsza się w sensie wartości zagregowanych na poziomie kraju – tj. łączne dochody bieżące wszystkich JST w latach 2012-2015 rosły szybciej niż wydatki bieżące² (głównie za sprawą wysokiego wzrostu dochodów), w efekcie czego nadwyżka operacyjna w skali kraju w tym czasie, w ujęciu rocznym, wzrosła z 6 mld zł do 18 mld, to należy zwrócić uwagę na głębokie zróżnicowanie wielkości zasobów, jakie JST mogą przeznaczyć na rozwój. Tę ostatnią wyznacza wartość „nadwyżki operacyjnej do dyspozycji” – czyli po spłacie rat zadłużenia przypadających na dany rok – a więc kwota, którą JST może realnie przeznaczyć na nowe projekty lub poprawę jakości usług (łącznie 10 mld zł w skali kraju). Co prawda, w niewielkiej części JST ta kwota osiąga stosunkowo wysoki procent dochodów jednostki, to jednak w znaczącej grupie jest ona zupełnie symboliczna (mniejsza niż 1% dochodów) i wystarczająca jedynie na to, aby móc legalnie uchwalić budżet zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wg wyników badań własnych Biura ZMP, w roku 2016 nawet 1/3 JST w kraju może mieć trudności w realizacji nowych projektów z wykorzystaniem środków unijnych – z braku możliwości wniesienia udziału własnego, lub z braku możliwości obsługi nowych zobowiązań, koniecznych do zaciągnięcia na te projekty³. Są wśród nich wszystkie kategorie JST, w tym najwyższy jest odsetek powiatów i miast na prawach powiatu, w dalszej kolejności miasta, gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. W każdej z tych kategorii odsetek ten waha się między 20-35%.

² Więcej na ten temat w ekspertyzie sektorowej autorstwa nt. planowania finansowego i inwestycyjnego w zakresie realizacji usług publicznych dr. Jacka Sieraka i dr. Michała Bitnera (s. 9-26).

³ Por. J. Czajkowski, T. Potkański, *Proste wskaźniki finansowe do oszacowania możliwości realizacji w najbliższych latach przez JST nowych przedsięwzięć. Nowa funkcjonalność na platformie BeSTi@*, „Finanse Komunalne”, nr 12/2016, s. 20-50.

Przytoczone uwarunkowania w sposób pośredni lub bezpośredni wpływają na warunki społeczno-gospodarcze funkcjonowania społeczności lokalnych. Łączny wynik głębokich zmian struktury społecznej i wiekowej, relatywnego ubożenia części gospodarstw domowych, szczególnie w miastach małych i gminach wiejskich, a także zmian w wysokości dochodów i wydatków znaczącej części JST – stanowi wyraźne i pogłębiające się zagrożenie dla możliwości realizacji oczekiwań mieszkańców wobec rozwoju lokalnego. Znacząco wpływało to i dalej będzie wpływać na obniżenie potencjału rozwojowego JST, szczególnie jednostek mniejszych lub słabszych – czyli tych, których wzmocnienie stawia sobie za cel *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

W tej sytuacji, w nadchodzących latach, to właśnie potencjał ludzki danej społeczności lokalnej – w tym zdolność do zatrzymania młodych mieszkańców, konkurencyjność lokalnej gospodarki opartej na endogennych potencjałach oraz atrakcyjność usług dla mieszkańców miasta i otaczających je gmin – będą głównymi czynnikami wyznaczającymi możliwości rozwoju lokalnego, niezależnie czy patrzymy na to z punktu widzenia jednej gminy/miasta, z punktu widzenia obszaru powiatu jako grupy gmin, czy jeszcze większego subregionu. Wymaga to dobrej diagnozy rzeczywistych przyczyn istniejących problemów oraz pozycji danej gminy/obszaru funkcjonalnego wobec otoczenia konkurencyjnego, a także przyjęcia konkretnego planu działania, który będzie integrował działania JST w obrębie różnych sektorów usług wokół postawionego celu.

Nadal niewykorzystaną szansą są: rozwój współpracy międzysamorządowej jako formy łączenia potencjałów rozwojowych mniejszych jednostek samorządu, tworzenie warunków do włączania się mieszkańców w procesy zarządzania, a także współpraca między podmiotami z różnych sektorów na danym terytorium – w celu wytworzenia synergii działań i społecznego wsparcia. W dalszej części ekspertyzy będą one szerzej omówione. Szczególnie rozwinięte będą także wątki planowania finansowego i inwestycyjnego w jednostkach samorządu jako kluczowe dla możliwości finansowania rozwoju lokalnego – zarówno w wymiarze inwestycji, jak i wydatków bieżących. Ważny jest także rozwój zdolności instytucjonalnych JST i ich personelu do podejmowania zadań rozwojowych w partnerstwie.

W niniejszym opracowaniu wykorzystano wnioski i rekomendacje z następujących analiz sektorowych, zamieszczonych w niniejszej publikacji:

- „Planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych”, autorstwa dr. Jacka Sieraka i dr. Michała Bitnera;
- „Funkcjonowanie administracji (usługi administracyjne, partycypacja publiczna)” – autorstwa dr. Rafała Budzisa i dr. Sławomira Mandesa;
- a także dodatkowej ekspertyzy „Planowanie strategiczne (w tym inwestycyjne) a finanse lokalne: Możliwość współpracy i koordynacji działań JST dla rozwoju w obszarach funkcjonalnych” autorstwa dr. Jacka Sieraka, wykonanej dla ZMP w roku 2016 w ramach projektu współfinansowanego przez Ministerstwo Rozwoju ze środków MF EOG, dostęp elektroniczny 04.12.2016 <http://partnerstwasamorzadowe.pl/repozytorium/czytaj/planowanie-strategiczne-w-tym-inwestycyjne-a-finance-lokalne-dr-jacek-sierak/>

⁴J. Sierak, *Planowanie strategiczne (w tym inwestycyjne) a finanse lokalne: Możliwość współpracy i koordynacji działań JST dla rozwoju w obszarach funkcjonalnych*, ekspertyza wykonana dla ZMP w 2016 r, w ramach projektu współfinansowanego przez Ministerstwo Rozwoju ze środków MF EOG, dostęp elektroniczny 04.12.2016 <http://partnerstwasamorzadowe.pl/repozytorium/czytaj/planowanie-strategiczne-w-tym-inwestycyjne-a-finance-lokalne-dr-jacek-sierak/>

W niniejszej ekspertyzie szeroko wykorzystano wnioski z raportu autorstwa prof. Aleksandra Noworóla (str. 278-285 niniejszej publikacji), także podsumowującego moderowaną przez niego debatę ekspercką z udziałem 20 samorządowców i ekspertów, w tym autorów w/w analiz, która odbyła się w ramach projektu 4 listopada 2016 r. w Warszawie.

2. Funkcje i cele zarządzania strategicznego oraz niezbędne warunki ich skuteczności

Reformy samorządowe z lat 1990 i 1998 są niekwestionowanym sukcesem polskiej transformacji, co nie oznacza, że system samorządowy funkcjonuje całkowicie idealnie i nie wymaga stałych korekt dostosowujących go do aktualnych wyzwań. Podstawy ładu ustrojowego samorządu terytorialnego, istotne dla niniejszej analizy – bowiem określające parametry autonomii jednostek samorządu terytorialnego wobec innych organów władzy publicznej – zostały zdefiniowane w Konstytucji RP. Gwarantuje ona jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, ochronę ich własności i praw majątkowych, również na drodze sądowej (art. 165), zapewnia im udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań, zaś zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167). Ważną regulacją zawartą w Konstytucji jest to, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166), za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, a ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich własne organy stanowiące (art. 169).

Zgodnie z definicją przytoczoną przez J. Sieraka i M. Bitnera, zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego jest określone jako „proces tworzenia i wdrażania spójnych, wzajemnie powiązanych i skoordynowanych planów oraz programów działania, kształtowanych w zróżnicowanej perspektywie czasowej w celu uzyskania jak najwyższego poziomu świadczenia usług komunalnych i społecznych i kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego”. Proces zarządzania strategicznego składa się z dwu współzależnych etapów: (1) „planowania strategicznego oraz (2) wdrażania ustaleń strategii rozwoju, programów i planów realizacyjnych, w tym monitorowania przebiegu procesów oraz regulowania i korygowania rozbieżności między stanem rzeczywistym a zakładanym”⁵.

Przekładając te sformułowania na język praktyczny, należy odróżnić poziom bieżącego administrowania dostarczaniem usług publicznych (administracyjnych, technicznych (zwanym komunalnymi) oraz społecznych) obywatelom, przedsiębiorcom oraz podmiotom sektora publicznego, od poziomu świadomego kształtowania procesów rozwojowych w oparciu o przygotowany plan i dostępne narzędzia jego wdrażania. Ten pierwszy polega na operacyjnym administrowaniu przy pomocy rocznych budżetów i obowiązkowej Wieloletniej Prognozy Finansowej. Jednak wyróżnikami drugiego i właściwego podejścia nie będzie sam fakt posiadania kluczowych dokumentów w postaci sformalizowanej

⁵ J. Sierak, ekspertyza dla ZMP, *Planowanie strategiczne (w tym inwestycyjne) a finanse lokalne: Możliwość współpracy i koordynacji działań JST dla rozwoju w obszarach funkcjonalnych*, 15.10.2016, dostępna na stronie ZMP pod adresem: partnerstwasamorządowe.pl/repozytorium, dostęp elektroniczny w dniu 04.12.2016.

(np. strategii rozwoju), ale przede wszystkim ich jakość – rozumiana jako wartość merytoryczna i zarządcza w sytuacji danego samorządu (trafność diagnozy sytuacji i problemów rozwojowych, fakt alokowania zasobów na obszary największych zagrożeń lub szans – zgodnie z wnioskami z diagnozy i części strategicznej, czy okresowa aktualizacja tego pakietu). Co najmniej równie ważne jest traktowanie tych dokumentów jako realnych narzędzi zarządzania przez organ wykonawczy oraz wszystkie komórki organizacyjne w jednostce samorządu, a także realne włączanie interesariuszy zewnętrznych (mieszkańców, ich organizacji oraz przedsiębiorców) w ich wypracowanie, aktualizację i monitoring – tak, aby się z nimi identyfikowali jako swoimi, czuli się za nie współodpowiedzialni i w ramach swoich kompetencji, zainteresowań i partykularnego interesu włączali się w realizację wybranych, określonych w strategii działań⁶.

Warunkiem koniecznym, choć nie wystarczającym dla udanej realizacji celów rozwojowych, jest autentyczne zaangażowanie władz samorządowych (organu wykonawczego i stanowiącego), przejrzystość i spójność przekazu publicznego oraz dbanie o zaangażowanie pracowników samorządowych w ten proces. Minimalne, konieczne warunki w tym zakresie ze strony kierowników urzędów samorządowych – to prawidłowe systemy motywacyjne wśród pracowników, w tym pozafinansowe, i dobre zarządzanie personelem w sensie rozwiązań formalnych oraz nieformalnych, tj. dbanie o utrzymywanie wśród pracowników właściwego etosu służby publicznej, a także wewnętrzna integracja działań w ramach jednostki samorządu – zapewniające spójność, skuteczność i oszczędność. Dodatkowym warunkiem, którego nieodzowność jest coraz szerzej – ale ciągle niewystarczająco – uświadamiana wśród samorządowców, jest dobra koordynacja działań z podmiotami z innych sektorów – tj. przedsiębiorcami lokalnymi, inwestorami zewnętrznymi, organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami wykazującymi chęć, zaangażowanie i potencjał w tym zakresie. Wykorzystywane narzędzia muszą nie tylko zapewnić dobrą dwustronną komunikację, ale też wzmacniać instytucjonalnie partnerów, poprawiać warunki ich działania oraz budować zaufanie w środowiskach lokalnych – aby obniżyć ryzyko po stronie partnerów, wynikające z angażowania swoich zasobów (środków finansowych, czasu pracy personelu) w działania na rzecz rozwoju lokalnego zgodnie z przyjętą strategią.

Część z tych narzędzi jest wymagana prawem⁷, zaś część nie – a mogłaby, dla zwiększenia skuteczności ich wykorzystania⁸. Natomiast znacząca część wykorzystywanych narzędzi/rozwiązań nie jest i nie powinna być wymagana prawem, bowiem ograniczałoby to autonomię zarządczą i samodzielność wspólnot samorządowych wobec rządu, a tym samym ich determinację i zaangażowanie w rozwiązywanie

⁶ J. Sierak i M. Bitner – autorzy ekspertyzy dotyczącej planowania finansowego i inwestycyjnego (s. 9-26), w oparciu o wyniki autorskich badań prowadzonych w Katedrze Ekonomiki i Finansów JST Szkoły Głównej Handlowej wskazują, że „nadal ponad połowa władz gminnych stosuje pasywny, mało efektywny biurokratyczny model zarządzania. Koncentrują się ona na jednorocznym cyklu planowania, w bardzo ograniczonym stopniu prowadzą analizy kosztów, słabo radzą sobie z rachunkami efektywności”. Autorzy potwierdzają, że część JST przygotowuje i uchwała strategię oparte na dobrym rozpoznaniu potrzeb, szerokich konsultacjach, realistyczne pod względem wdrożeniowym i finansowym, natomiast konstatują, że większość JST ma w tych poszczególnych zakresach wyraźne braki, począwszy od przygotowania tych dokumentów przez zewnętrzne firmy, bez uwzględniania lokalnej specyfiki i wystarczającego wkładu pracowników JST. Takie dokumenty nigdy nie będą narzędziem zarządzania i pozostaną przysłowiowym „półkownikami”.

⁷ Np. Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, budżet jednoroczny, wieloletnia prognoza finansowa.

⁸ Np. Strategia rozwoju (dopuszczona dziś w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako instytucja nieobowiązkowych „programów rozwoju” gmin i powiatów) oraz wieloletnie programy inwestycyjne, lub też stosowanie narzędzi do analizy wpływu projektów rozwojowych (inwestycyjnych) na wieloletnią równowagę części bieżącej budżetu (art. 242 ufp) – np. w postaci dziś nieobowiązkowego modułu „Symulacje WPF” w pakiecie BeSTi@, którego właścicielem i operatorem jest Ministerstwo Finansów. Więcej propozycji w tym względzie przynosi ekspertyza J. Sieraka i M. Bitnera.

lokalnych problemów. Straty wynikające z odgórnego narzucania sztywnych rozwiązań mogą znacząco przewyższyć oczekiwane zyski publiczne. Przepisy prawa rozumiane jako zapis sensu i treści polityk publicznych powinny określać cele, jakie państwo chce osiągnąć – i co najwyżej kształtować ogólne podejście realizacyjne. Natomiast szczegółowe rozwiązania organizacyjne zmierzające do osiągnięcia tego celu powinny być – zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości i treścią Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – pozostawione do decyzji podmiotów samorządowych, które wykonują je jako zadania własne.

Odrębnym zagadnieniem jest promocja dobrych i skutecznych rozwiązań – i tę rolę rząd powinien prowadzić. Partnerami rządu w tym zakresie mogą być m.in. stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

3. Systemowe bariery rozwojowe wynikające z obecnie funkcjonującego systemu finansowego JST i systemu zarządzania strategicznego w JST

3.1. Bariery wynikające z obowiązujących przepisów prawa

Autorzy analizy sektorowej pt. „Planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych” – dr Jacek Sierak i dr Michał Bitner w następujący sposób scharakteryzowali kluczowe bariery, jakie tworzy obowiązujący system dochodów JST, oraz zasady gospodarowania finansami.

Pierwsza grupa problemów zdiagnozowanych przez autorów ma charakter ekonomiczny, ale ich konsekwencje jako bariery rozwojowe ujawniają się poprzez kształt systemu prawnego:

- **Zależność pomiędzy stanem finansów samorządowych a koniunkturą gospodarczą.** Poszczególne źródła dochodów cechuje zróżnicowana wrażliwość na zmiany sytuacji gospodarczej. Autorzy wskazują, że w okresie ożywienia dynamika dochodów rośnie i to zazwyczaj silniej niż wynikałoby to z tempa wzrostu PKB. Odwrotna sytuacja ma natomiast miejsce w warunkach spowolnienia gospodarczego. Jest to zjawisko obiektywne, wynikające z istoty systemu zdecentralizowanego. W tym sensie jest to obiektywna zewnętrzna bariera, ale ważne, aby rząd tworzył dobrze funkcjonujące mechanizmy kompensowania tych cyklicznych wahań (np. uelastycznienie zasad ustalania stawek w podatku od nieruchomości – o czym niżej) oraz tworzył warunki do elastycznego dostosowywania struktur organizacyjnych JST i sposobów dostarczania usług – tak, aby samorząd mógł płynnie dostosowywać koszty do poziomu dochodów – na swoją odpowiedzialność.
- **Problem niewystarczających środków finansowych do zakresu przekazanych samorządom do realizacji zadań publicznych.** Wspomniano już o tym wcześniej. Utrzymująca się w dłuższym okresie nierównowaga między postępującą decentralizacją zadań i wydajnością źródeł ich finansowania prowadzi do stopniowego zwiększenia wydatków bieżących, a tym samym ograniczania potencjału rozwojowego gmin. Zjawisko to stanowi zagrożenie dla długoterminowego finansowania procesów rozwoju lokalnego. W zależności od potencjału finansowego danej JST, będzie się to przejawiało w postaci ograniczenia możliwości rozwoju, lub – w odniesieniu do słabszych finansowo jednostek, szczególnie tych na obszarach marginalizowanych – w postaci braku środków na finansowanie rozwoju.

- **Niekorzystne zmiany struktury źródeł finansowania rozwoju, w szczególności notowany w budżetach wielu JST spadek znaczenia dochodów własnych.** Jak podkreślają autorzy ekspertyzy, ich wysoki udział sprzyja umacnianiu samodzielności finansowej JST, daje też możliwość kształtowania racjonalnej gospodarki budżetowej w ujęciu rocznym, a zwłaszcza wieloletnim. Notowany w ostatnich latach w wielu JST spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem i towarzyszący temu zjawisku wzrost znaczenia transferów uzupełniających prowadzi do zwiększenia uzależnienia budżetów lokalnych od zewnętrznych źródeł finansowania i zasad ich transferowania. To obiektywnie utrudnia, a praktycznie (i w zestawieniu z poprzednio wymienioną barierą) zniechęca władze samorządowe do długookresowego planowania strategicznego. Choć rozwiązania systemowe leżą całkowicie w rękach rządu i parlamentu, to jednak w długim okresie sporo zależy od samych władz samorządowych. Np. odpowiednie ukształtowanie celów rozwojowych gminy – nie koniecznie nastawionych przede wszystkim na podnoszenie jakości życia, a bardziej na rozwój przedsiębiorczości i bazy podatkowej, które dopiero w kolejnym kroku umożliwi inwestowane w infrastrukturę służącą podnoszeniu jakości życia. Wybór kolejności w tym zakresie leży w kompetencjach władz JST i w obliczu ogromnych wyzwań rozwojowych skutkujących depopulacją i zastojem gospodarczym miast małych i średnich oraz terenów wiejskich – warto w diagnozach rozwoju powrócić do tej alternatywy;
- **Zróżnicowanie bazy podatkowej** – wspomniani autorzy podkreślają, że w ujęciu przestrzennym znacznie wyższe dochody uzyskują gminy położone na terenach zurbanizowanych i uprzemysłowionych. Po drugie – istnieje bardzo duże zróżnicowanie wysokości stawek podatkowych, w zależności od formalnego przeznaczenia terenu. Są one dużo wyższe dla budynków i gruntów zajętych pod działalność gospodarczą, a znacznie niższe dla powierzchni mieszkalnych – i skala tej różnicy należy do jednej z najwyższych w krajach OECD. Szczególnie ten pierwszy wymiar wskazanej bariery ma charakter obiektywny, ale istnieją możliwości lepszego wykorzystania lokalnych potencjałów, jakim jest system podatków od nieruchomości. Niestety, ze względu na obawy polityków wobec ewentualnej reakcji obywateli⁹, jest on liczony w Polsce w sposób sztywny – od m². Nawet jeśli wprowadzenie metod liczenia podatku wg. wartości nieruchomości nie jest aktualnie możliwe, organizacje samorządowe i eksperci wnioskuje o uelastycznienie systemu i większe władztwo podatkowe w tym zakresie – na własną odpowiedzialność władz samorządowych przed ich mieszkańcami. Może to obejmować poszerzenie prawnych możliwości strefowania stawek podatkowych w obrębie gminy, lub/ oraz wprowadzenie zasady, że podatek od nieruchomości po uchwaleniu planu miejscowego jest ustalany w oparciu o przeznaczenie gruntów, wynikające z jego zapisów – co już pozwoli na różnicowanie stawek zgodnie z lokalnymi potrzebami rozwojowymi.

⁹ Na początku lat 90. ówczesny wiceminister finansów, prof. W. Modzelewski, w wywiadzie telewizyjnym oznajmił, że roczna stawka podatku może wynieść nawet 1-2% wartości majątku. Spowodowało to powszechne oburzenie i od tego czasu żaden rząd nie ma odwagi nawet podjąć tematu. Brak odpowiedzialności za słowo ministra polegał na tym, że było jasne dla niego i ekspertów, że to rada gminy ustali stawkę podatku, a rada na pewno nie „skrzywdzi” swoich wyborców, ustalając ją raczej na poziomie, który pozwoli na finansowanie infrastruktury w tempie akceptowalnym społecznie. Straty w majątku narodowym z powodu nieodpowiedzialnego wystąpienia ministra i braku odwagi polityków kolejnych rządów, aby zaprzeczyć nierzetelnej informacji, są trudne do oszacowania i niepowetowane. Brak tego narzędzia fiskalnego w instrumentarium samorządów gminnych przyczynił się do chaosu przestrzennego w kraju, bowiem spowodował, że nie można wyżej opodatkować długotrwale niezabudowanych działek na obszarach już zurbanizowanych i zabudowa rozlewa się na tereny niezurbanizowane, podnosząc wielokrotnie łączny koszt budowy infrastruktury, a potem jej eksploatacji. Samorządy nie mają w tej sytuacji instrumentu przeciwdziałania spekulacji gruntami. Straty z tego tytułu nigdy już nie będą odrobione i są jednym z kosztów transformacji, których można było uniknąć. Zabrakło jednak z jednej strony roztropności, a z drugiej strony odwagi.

- Silny wzrostowy trend zadłużenia JST notowany w latach 2007-2014.** Autorzy przywołanej ekspertyzy przypominają, że w dużym stopniu wynikał on z konieczności zapewnienia udziału własnego w realizowanych przez JST projektach inwestycyjnych współfinansowanych funduszami UE lub realizowanych w całości z własnego budżetu ze środków własnych – w sytuacji spadku dochodów własnych po niezrekompensowanych przez rząd zmianach w systemie podatkowym w latach 2006-2007. Sumaryczna roczna kwota ubytków w wysokości ok. 8 mld zł rocznie w stosunku do zmian sprzed 2006 – i właśnie ten niedobór jest główną przyczyną skali zjawiska zadłużenia. Wg danych GUS, w latach 2011-2014 zadłużenie rosło średnio o 7,2% rocznie i w 2014 osiągnęło 71,5 mld zł. W roku 2015 łączny poziom zadłużenia spadł o 0,7% w stosunku do 2014. Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu – które zanotowały dalszy wzrost o 2,4%. Jednak konieczność zapewnienia udziału własnego w projektach UE w kolejnych latach będzie powodować, że łączne zadłużenie sektora JST może ponownie wzrosnąć. Należy też podkreślić, że w chwili obecnej oprocentowanie kapitału jest na najniższym poziomie w historii wszystkich krajów OECD, w tym Polski. W wypadku wzrostu stóp procentowych, koszty obsługi zadłużenia JST znacznie wzrosną, ograniczając wielkość nadwyżki operacyjnej, z której finansuje się działania rozwojowe. Ryzyko wystąpienia takiego zjawiska, trudne do wykluczenia w niestabilnej sytuacji gospodarczej Europy, jest poważną barierą rozwojową – zaś szansą na jej kompensację będzie stosowanie nowych i już powszechnie dostępnych narzędzi analizy możliwego wpływu planowanych projektów (w tym wypadku zaciągnięcia na nie długi) na długookresową równowagę finansową budżetów JST – o czym w dalszej części ekspertyzy.
- Problemy ze spłatą zobowiązań dłużnych oraz problemy z realizacją innych zadań w okresie spłaty tych zobowiązań.** J. Sierak i M. Bitner, na podstawie danych Ministerstwa Finansów, wskazują, że występują one przede wszystkim w jednostkach o słabej bazie ekonomicznej, notujących niski udział dochodów własnych i niską nadwyżkę operacyjną – m.in. z powodu silnej rozbudowy infrastruktury i ponoszenia kosztów jej utrzymania. Trudna sytuacja występuje także w dużych miastach, w których wysokie zadłużenie wynika z realizacji kapitałochłonnych, prowadzonych w długim okresie projektów infrastrukturalnych. Przyczyną problemów są także błędy w zarządzaniu długiem, skutkujące niejednokrotnie zachwianiem, a nawet czasową utratą płynności finansowej (np. gminy Ostrowice, Rewal). Problemem jest to, że stosowana metodologia do badania zdolności do zaciągnięcia długu jest w praktyce sprowadzona do badania spełnienia kryteriów formalno-prawnych (nadwyżka operacyjna, indywidualny wskaźnik zadłużenia), z pominięciem aspektów finansowo-ekonomicznych – czyli oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, rozpatrywanej z punktu widzenia ustalenia warunków utrzymania płynności finansowania innych zadań rozwojowych (np. współfinansowania kolejnych niezbędnych projektów). Dlatego, wg autorów przywołanej ekspertyzy, decyzje o zaciągnięciu długu powinny być zawsze poprzedzone samodzielną analizą długookresowej zdolności kredytowej JST oraz wpływu spłaty zadłużenia na zdolność do realizacji obecnych zadań własnych¹⁰. Z drugiej strony, taka szczegółowa analiza w układzie wieloletnim powinna dać możliwość jednostkom o silniejszej bazie dochodów własnych możliwość okresowego zaciągnięcia długu na poziomie wyższym niż dzisiejszy indywidualny wskaźnik zadłużenia, aby dać im możliwość lepszego wykorzystania środków unijnych. Wymagałoby to zmian w treści art. 243 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Patrz także: J. M. Czajkowski, T. Potkański, *Proste wskaźniki finansowe do oszacowania możliwości realizacji w najbliższych latach przez JST nowych przedsięwzięć. Nowa funkcjonalność na platformie BeSTi@*, „Finanse Komunalne” nr 12/2016, s. 20-50.

Wśród problemów wynikających z obowiązujących przepisów prawa, autorzy ekspertyzy zwracają uwagę na:

- **Niską autonomię władz lokalnych w kształtowaniu dochodów budżetu.** Polskie samorzady nie mogą wprowadzać nowych podatków lokalnych, silnie ograniczone jest ich władztwo podatkowe oraz możliwość kształtowania opłat lokalnych. Wg. opinii autorów, ogranicza to kreowanie własnej, efektywnej polityki finansowej oraz utrudnia wykorzystanie narzędzi fiskalnych do kształtowania pożądanych zachowań mieszkańców. Dobrym przykładem są np. sztywne i nieadekwatne do sytuacji gmin turystycznych zasady kształtowania opłat za parkowanie w centrach miast w dni wolne od pracy. Taka konstrukcja normy prawnej ogranicza możliwości oddolnego rozwiązywania lokalnych problemów rozwojowych – prawdopodobnie wyłącznie dlatego, że ustawodawca obawiał się, że władze samorządowe mogą „skrzywdzić swoich mieszkańców – wyborców”. Związek Miast Polskich wnosił w roku 2016 do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego o zmiany w tym zakresie¹¹.
- **Brak władztwa podatkowego władz samorządowych w stosunku do przekazywanych do gmin, powiatów i województw udziałów w podatkach dochodowych (PIT i CIT).** Jest to istotny problem, ponieważ udziały w tych podatkach są dla wielu gmin i miast na prawach powiatu wydajnym źródłem dochodów – aż około 50% PIT i blisko 23% CIT trafia do gmin, powiatów i województw samorządowych. Obniżki skali podatkowej w obu tych podatkach, dokonywane w ramach polityki rządu – a działo się tak w ciągu całej dekady – w blisko 50% i odpowiednio w blisko 23% realizowane są kosztem spadku dochodów trzech rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. Świadomość, że może się tak stać ponownie w każdej chwili zmniejsza motywację do planowania strategicznego. Warto wskazać, że wydzielając, choćby wzorem państw skandynawskich czy Francji, samorządowe części PIT, usunięto by tę barierę, tworząc szansę na kształtowanie lokalnej polityki podatkowej jako ważnego instrumentu rozwojowego. Samorząd lokalny może samodzielnie obniżyć swoją część lokalnego PIT lub utrzymać go na niezmiennym poziomie, niezależnie od poczynań rządu lub sąsiednich samorządów. Uchroniłoby to stabilny strumień dochodów do budżetu JST, przy czym władze samorządowe zawsze ponosiłyby lokalno-polityczną odpowiedzialność za swoje decyzje. Nie trzeba się zatem obawiać, że skrzywdzą swoich wyborców, a z drugiej strony by zyskały ważny instrument lokalnej polityki rozwoju, za którą ponoszą odpowiedzialność.
- **Niezadawalająco funkcjonujący system wyrównywania dochodów budżetowych.** Obowiązujący obecnie mechanizm naliczania tzw. janosikowego, czyli wpłat samorządów mających wyższe dochody podatkowe niż odpowiednio wyliczona średnia, na rzecz jednostek biedniejszych – jest szeroko krytykowany. Autorzy ekspertyzy wskazują, że duże zróżnicowanie potencjału dochodowego polskich gmin wymaga istnienia, podobnie jak w innych krajach OECD, funkcjonowania systemu wyrównawczego. Niestety, konstrukcja algorytmu naliczania należności danej JST na rzecz tego systemu działa z opóźnieniem w stosunku do cyklu koniunkturalnego – stając się w niektórych wypadkach przysłowiową kulą u nogi. Jest to szczególnie widoczne w systemie wyrównawczym dla powiatów i województw samorządowych, których dochody z PIT, po uiszczeniu wpłaty na rzecz systemu wyrównawczego, spadają głęboko poniżej średniego poziomu w skali kraju. Jest to tym bardziej dotkliwie, że te wpłaty są nadal liczone do wydatków bieżących i wpływają

¹¹ Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (zmp.miasta.pl).

na wielkość indywidualnych wskaźników zadłużenia – obniżając je drastycznie, a władze tych jednostek, a także ich mieszkańcy są „podwójnie karani”. Następuje bowiem zarówno spadek dochodów, jak i spadek zdolności do finansowania rozwoju instrumentami dłużnymi – i to w zakresie, którego nie sposób wcześniej przewidzieć/wyliczyć, co utrudnia prowadzenie polityki finansowej przez gminy. Jak zwracają uwagę autorzy ekspertyzy – transferowanie nadwyżki dochodów do biedniejszych samorządów, choć konieczne i występujące we wszystkich rozwiniętych krajach, ma miejsce w warunkach niezaspokojonych potrzeb rozwojowych także w tych bogatszych JST. Ogólnopolskie organizacje samorządowe z zadowoleniem odnotowały postępy w zakresie prac analitycznych w Ministerstwie Finansów nad nowym i bardziej obiektywnym systemem podziału subwencji wyrównawczej. Jest na tę zmianę zarówno zapotrzebowanie prawne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z roku 2014), jak i praktyczne – tj. nie tylko konkretne uszczuplenie, ale przede wszystkim brak przewidywalności w zakresie poziomu dochodów pozostających do dyspozycji dla części samorządów w kraju, które odprowadzają takie wpłaty corocznie.

- Autorzy ekspertyzy podnoszą także kontrowersyjny problem **braku standaryzacji kosztów świadczenia usług komunalnych, społecznych (np. poziomu finansowania szkół) czy też administracyjnych (szczególnie zadania zlecone)**. Jest to problem kontrowersyjny w tym sensie, że odnosi się wielu zjawisk i procesów równocześnie – i w każdym z tych przypadków należy go oceniać w kontekście danej sytuacji. Niedofinansowanie zadań zleconych przez administrację rządową jednostkom samorządu (np. na prowadzenie urzędów stanu cywilnego) jest obciążeniem dla budżetów JST, ale – paradoksalnie – uzupełnianie środków na ten cel przez władze samorządowe, konieczne, aby utrzymać standard obsługi mieszkańców, jest złamaniem ustawy o finansach publicznych, w majestacie prawa. Inaczej należy podchodzić do ustalania przez państwo minimalnych standardów świadczenia szczególnie ważnych i społecznie wrażliwych usług – np. z zakresu prowadzenia domów pomocy społecznej – chociaż jest to zadanie własne samorządu. Jest to powszechnie akceptowane, w poczuciu dobrze rozumianego interesu publicznego. Ale już ustalanie liczby pracowników pomocy społecznej w stosunku do liczby mieszkańców, a nie w stosunku do faktycznej liczby potrzebujących na terenie gminy, skutkuje tym, że ponad połowa gmin w kraju nie spełnia tych standardów, co wykazują kontrole NIK. Ponieważ jednak takie podejście nie jest zagrożone karą, to stan ten trwa, a samorządy podkreślają brak swojej akceptacji dla ponoszenia nieracjonalnych kosztów realizacji usług, które nadmiernie obciążają lokalne budżety. Uogólniając te przykłady, należy wskazać, że jest w pełni zrozumiałe i uzasadnione ustalanie ogólnokrajowych minimalnych standardów dla realizacji zadań zleconych przez administrację rządową, a nawet jest akceptowalne ustalanie minimalnych standardów dla realizacji wrażliwych społecznie usług społecznych lub technicznych będących zadaniami własnymi – ponieważ służy to zapewnieniu jakości i dostępności usług o charakterze krytycznie ważnym dla życia obywateli. Niemniej postulat powszechnej standaryzacji usług samorządowych (np. zakres usługi, sposób jej świadczenia, czas dostępu, racjonalny poziom kosztów i opłat, a także warunki, które powinien spełnić podmiot świadczący), nawet jeśli uznać go za społecznie słuszny (a przynajmniej nośny), to przede wszystkim jest nieracjonalny systemowo (bowiem ogranicza elastyczność zarządzania w JST i usztywnia koszty) i nierealny w obecnych warunkach finansowych.

Postulat szerokiej standaryzacji usług publicznych, często jest formułowany w dyskusji publicznej w kontekście zapewnienia jednostkom samorządowym właściwego poziomu dochodów w celu realizacji ich zadań. Tymczasem system finansowania zadań JST jest – oraz pozostanie – niedofinansowany, zróżnicowany terytorialnie, a w przewidywalnej perspektywie nie uda się tego zmienić, natomiast narzucając

odgórnie nierealne lokalnie standardy można skutecznie zdestabilizować funkcjonowanie samorządów, podważając zaufanie mieszkańców do władz, które z różnych przyczyn nie będą w stanie ich spełnić. Wywoła to liczne lokalne konflikty. Tymczasem znacznie wyższą wartością jest zapewnienie stabilnych warunków prawnych do dostarczania usług, co pozwala władzom, pozostającym w dialogu z mieszkańcami, na kształtowanie długofalowej polityki poprawy jakości usług, aby dostosować się do oczekiwań. Dlatego ewentualna próba ustalenia przez parlament (tj. rozszerzenia obecnego zakresu) standardów dla realizacji zadań własnych JST, w obecnej sytuacji finansowej JST będzie prowadziła do pogłębienia różnic między normą prawną a realiami – i tym bardziej ograniczy możliwości prowadzenia świadomej polityki przez poszczególne władze samorządowe.

W konkluzji należy zaznaczyć, że w obecnej sytuacji i w przewidywalnej przyszłości trudno się spodziewać, żeby rząd podjął decyzję o podwyższeniu udziałów w PIT/CIT lub znaczącego podwyższenia subwencji – sytuacja finansowa budżetu, wobec wielu priorytetów, nie będzie ułatwiała takiej decyzji. Dlatego ewentualne odgórne ustalenie standardów usług publicznych nie spowoduje wzrostu dochodów JST w celu wsparcia realizacji tych standardów, a z drugiej strony będzie ograniczało finansowo władzom lokalnym pole do kształtowania lokalnej polityki rozwoju. Byłoby to szczególnie groźne dla małych i średnich społeczności lokalnych na terenach marginalizowanych, które stoją przed wielkimi wyzwaniem. Byłaby to nowa potencjalna bariera rozwojowa, niezależnie od ewentualnych szczytnych celów, jakimi byłaby uzasadniana. Dlatego stanu obecnego nie należy zmieniać, a raczej deregulować warunki dostarczania usług i przez to realizować konstytucyjną i ustawową zasadę autonomii zarządczej jednostek samorządu w stosunku do realizacji zadań własnych.

Zupełnie odmiennie i bardzo pozytywnie należy się odnieść do postulatu tworzenia lokalnych standardów usług publicznych – jako swego rodzaju lokalnej umowy społecznej (np. wyrażonej w danej polityce sektorowej gminy czy powiatu, lub np. w narzędziu zwanym budżetem zadaniowym, gdzie władze deklarują pewien standard ilościowy i jakościowy wykonania danej usługi), która może być przedmiotem dyskusji na komisjach z udziałem mieszkańców i zatwierdzania przez radę jednostki samorządu. W takim przypadku można – w procesie publicznej dyskusji – uzyskać zgodę społeczną na zmianę realnego w danej JST standardu świadczenia danej usługi, w konkretnych realiach finansowych, lub zmianę parametrów jej świadczenia, aby zachować te o najwyższym znaczeniu społecznym. Niestety, najczęściej w praktyce polskich JST taka dyskusja nie ma miejsca. Dlatego ważnym postulatem jest utworzenie ogólnokrajowego systemu monitorowania usług publicznych – właśnie po to, aby umożliwić taką dyskusję w relacjach władze lokalne – obywatele. Brak takiego systemu utrudnia ocenę efektywności kosztów funkcjonowania poszczególnych obiektów, urządzeń i sieci w danej jednostce samorządu. Zaangażowanie państwa w tworzenie warunków do wykształcania się lokalnych standardów usług publicznych jest krytycznym warunkiem powodzenia tej inicjatywy i będzie miała pozytywny wpływ na jakość usług oraz da merytoryczną podstawę do prowadzenia lokalnych debat na temat zapewnienia jakości usług – ale w ramach, które są akceptowalne dla i budżetu JST, i dla mieszkańców.

Należy podkreślić, że **budowa systemu monitoringu usług publicznych** została wpisana do projektu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* i tworzenie jego koncepcji właśnie się rozpoczyna w zakresie projektu systemowego w ramach działania POWER 2.18. W efekcie, społeczności lokalne i przedsiębiorcy uzyskają rzetelną wiedzę o jakości usług w porównaniu z innymi JST, co umożliwi w praktycznie każdej gminie i powiecie dyskusję o skuteczności lokalnych polityk sektorowych i trudnych wyborach, przed jakimi stoją władze samorządowe. Jeśli w efekcie tego procesu zostaną także zbudowane obiektywne kryteria pozwalające na identyfikację obszarów terytorialnych o najniższych

aktualnie wartościach parametrów świadczenia usług publicznych i pozwoli to na zapewnienie wsparcia finansowego dla tych obszarów – jako element polityki publicznej w tym zakresie – tym lepiej. Będzie to przejawem profesjonalizacji polityki państwa.

- **Istniejące formy współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej nie są wystarczająco dostosowane do specyfiki takiej współpracy i zintegrowanego zarządzania w wymiarze terytorialnym.** Wspomniana już wcześniej konieczność łączenia potencjałów rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego leżących w obszarach funkcjonalnych wymaga bardziej dostosowanych do tego narzędzi prawnych. Istotą takiej współpracy w sensie ekonomicznym nie jest tylko wspólne planowanie rozwoju lokalnego (czytaj: wspólne ubieganie się o środki unijne na inwestycje rozwiązujące konkretne problemy w obszarze funkcjonalnym), ale integracja, albo przynajmniej koordynacja, dostarczania wybranych usług publicznych. Jej celem, w dłuższym okresie, jest obniżenie jednostkowych kosztów dostarczania tych usług lub umożliwienie/zwiększenie dostępności nowych usług, których potrzeba będzie się dynamicznie rozwijać (np. szybki wzrost liczby osób starszych lub znajdujących się w gorszym położeniu ze względów społecznych).

Takie wyzwania będą wymagały – jak w innych krajach OECD – powoływania nowych instytucji, służących do koordynacji działań rozwojowych i dostarczania usług. Instytucja stowarzyszeń JST jest przydatna do wspólnego planowania rozwoju, ale jest zbyt słaba do koordynacji wdrażania. Dla przykładu – stowarzyszenia JST nie mogą dostarczać usług w imieniu członków stowarzyszenia. Z kolei instytucja związków komunalnych JST jest zbyt sztywna do zarządzania szeregiem usług, bowiem została skonstruowana do wspólnego zarządzania jedną lub dwoma usługami, zwykle związanymi z wykorzystaniem infrastruktury. Z zasady członkowie powinni przekazać takiemu związkowi komunalnemu majątek służący dostarczaniu tych usług. Związek Miast Polskich, wraz ze Związkiem Powiatów i Związkiem Gmin Wiejskich RP, przygotował i przekazał w październiku 2016 r. do MSWiA, z kopią do Ministerstwa Rozwoju, wariantowe propozycje dotyczące powołania nowej, prorozwojowej formuły związków komunalnych lub partnerstw terytorialnych jako docelowej formy długookresowej współpracy międzysamorządowej w obszarach funkcjonalnych¹².

3.2. Niewykorzystane potencjały w zakresie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego (w tym funkcjonowanie administracji samorządowej)

W opinii autorów ekspertyzy – J. Sieraka i M. Bitnera – analiza praktycznego wymiaru planowania strategicznego w polskich jednostkach samorządu terytorialnego pozwala wyodrębnić kilka kluczowych problemów. Poniżej je przytaczam, uzasadniając ich znaczenie dla zarządzania w JST.

- **Niedocenie roli instrumentów planowania strategicznego w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego – dominującym modelem zarządzania w JST jest bieżące administrowanie.**

¹² Obok w/w propozycji, ZMP przekazał w październiku 2016 r. do MSWiA, z kopią do Departamentu Strategii Rozwoju Kraju w Ministerstwie Rozwoju, treść ekspertyz dotyczących merytorycznych propozycji rozwoju współpracy JST w OF i kierunkowych zmian w ustawach sektorowych, dotyczących zagospodarowania przestrzennego, zarządzania finansowego, polityki społecznej, transportu i drogownictwa oraz szkolnictwa zawodowego, a także szczegółowe propozycje zmian w ustawach o pomocy społecznej, ochronie rodziny i pieczy zastępczej i o systemie oświaty, które mają za zadanie zwiększyć swobodę organizatorską JST i usunąć przeszkody formalne w podejmowaniu lub rozszerzaniu współpracy.

Chociaż można wskazać na szereg przykładów jednostek samorządu, w których funkcjonują doskonale zorganizowane systemy planowania i zarządzania strategicznego, wykorzystujące nie tylko obowiązkowe, ale i fakultatywne narzędzia zarządzania, które działają w systemie i są w pełni wykorzystywane przez wszystkie komórki organizacyjne do podejmowania decyzji strategicznych i operacyjnych – to jednak nie jest to normą w odniesieniu do większości JST. Stan ten wynika z szeregu czynników obiektywnych o charakterze zewnętrznym, wymienionych w poprzednim podrozdziale jako bariery, ale jest też – być może nieco wtórnie – odzwierciedleniem dominującej kultury zarządzania, nastawionej na realizację operacyjnych priorytetów, z wykorzystaniem nadarzających się możliwości uzyskania wsparcia finansowego, w oparciu o budżet jednoroczny, WPF oraz studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego i uchwalone plany miejscowe. Nie należy jednak mylić braku wykorzystania innych fakultatywnych narzędzi, w tym np. strategii, z brakiem przemyślanej wieloletniej perspektywy strategicznej w zarządzaniu jednostką samorządu, która jest wieńczona widocznym sukcesem rozwojowym. Jednostki takie, jak np. Gliwice, Ełk, Dzierżoniów – spośród miast średnich i małych, lub Gdynia, Gdańsk, Kraków czy Poznań – wśród miast dużych, czy też Lesznowola, Raciechowice, Lubicz – wśród gmin wiejskich – są przykładami sukcesu w rozwoju społeczno-gospodarczym, który jest podbudowany stosowaniem profesjonalnego i znacznie szerszego, niż jest to wymagane, instrumentarium zarządzania strategicznego. Taki pełny system obejmuje strategię rozwoju spójną ze studium uwarunkowań i planami miejscowymi, oraz spójną z Wieloletnią Prognozą Finansową. Jednostki te posiadają i aktualizują systemy zarządzania jakością wg normy ISO 9001, często kontynuują przygotowanie nieobowiązkowych już dziś Wieloletnich Planów Inwestycyjnych, stosują niekiedy budżet zadaniowy, czy sformalizowane systemy zarządzania projektami (np. PRINCE 2), na bieżąco monitorują i sprawozdają mieszkańcom stan realizacji strategii, stosują stałe badania opinii publicznej na temat jakości usług, oraz szeroko otwierają się na partycypację mieszkańców. Cechą wyróżniającą wymienione jednostki jest z jednej strony wola stosowania wskazanych narzędzi jako rzeczywistych instrumentów zarządzania, a z drugiej autentyczne zaangażowanie lidera samorządowego oraz średniego kierownictwa w ich wykorzystywanie. Przykłady te wskazują, że świadome, włączające zarządzanie na poziomie lokalnym jest w polskich warunkach całkowicie możliwe. Sprzyja mu trwałość zarządzania przez lidera wybieranego przez mieszkańców na kolejne kadencje – co stabilizuje średnią kadre zarządzającą i tworzy warunki do rozwoju profesjonalnego¹³. Nie bez znaczenia jest mocne przywództwo etyczne, zapewniające integralność i przejrzystość realizowanych działań.

- **Niedostateczna integracja procesów planowania strategicznego i operacyjnego, w tym inwestycyjnego, finansowego, oraz planowania przestrzennego** jest powszechną bolączką w całym kraju i wynika ze słabości zarówno wspomnianego planowania strategicznego, jak i systemu planowania przestrzennego, które pozostaje w permanentnych kryzysie¹⁴. Bezpośrednim efektem jest brak synergii działań. Jako przyczynę należy wskazać powszechną w strukturach instytucji

¹³ Nawet przy zmianach lidera większość profesjonalnej kadry zarządczej utrzymuje swoje stanowiska, co należy generalnie pozytywnie ocenić, choć niestety nie jest to regułą. Warto też zwrócić uwagę, że w ciągu ostatnich dwu kadencji wykształcił się, szczególnie na terenach wokół dużych miast, wtórny rynek pracy dla zastępców wójtów/burmistrzów, sekretarzy i naczelników wydziałów – a więc osób nie pełniących stanowisk politycznych, ale merytorycznych. Jeśli takie osoby były zmuszone z różnych przyczyn do odejścia z pracy, to najczęściej w ciągu kilku miesięcy znajdowały inną pracę na zbliżonym stanowisku. Pomimo indywidualnych niedogodności i często obiektywnej straty w sensie utraconego potencjału instytucjonalnego JST, taki mechanizm jest dowodem doceniania profesjonalizmu i okrzepnięcia rynku pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, liczącego ok. 270 tys. pracowników ścisłej administracji samorządowej oraz blisko 1,8 mln w podmiotach samorządowych (szkołach, instytucjach kultury, pomocy społecznej, itp.). Więcej patrz – A. Porawski (red.), 2014.

¹⁴ O kryzysie planowania przestrzennego i jego konsekwencjach dla kosztów dostarczania usług pisze również G. Kubalski.

administracyjnych tradycję myślenia sektorowego, zwanego „silosowym”, obecną również i powszechnie krytykowaną w administracji rządowej. Choć system prawny, również zorganizowany „sektorowo”, nie ułatwia integracji zarządzania, to zasadnicze znaczenie wydaje się odgrywać wewnętrzna kultura organizacyjna i brak promocji wzorców alternatywnych. Należy podkreślić, że powyższe stwierdzenia nie mają charakteru negatywnej oceny efektywności zarządzania w JST, ale wynikają z potrzeby wskazania obszaru niewykorzystanych szans. Wydaje się, że współczesne wyzwania rozwojowe wymuszą niebawem zmianę postaw w tym zakresie, ale dziś jest to poważna bariera, najczęściej nie do końca uświadamiana przez osoby zarządzające w JST i wręcz traktowana jako stan normalny.

Istotnym wymiarem problemu słabości integracji planowania strategicznego i przestrzennego jest słabość tego ostatniego na skutek nawarstwiających się błędów w polityce państwa. Propozycja Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, przedstawiona w październiku 2016 r., zawiera wiele oczekiwanych przez samorządy rozwiązań, które mogą wzmocnić system zintegrowanego zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego, oraz zintegrowanego zarządzania terytorialnego w obszarach funkcjonalnych¹⁵. Niestety, na obecnym etapie projekt kodeksu nie proponuje systemowego rozwiązania, które pozwoliłoby naprawić już dokonane błędy w zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie gminy, unikając ryzyka powstania roszczeń i konieczności wypłaty odszkodowań na rzecz właścicieli nieruchomości, którzy straciliby tzw. „prawa nabyte” – a konkretnie prawo do zabudowy.

- **Unikanie lub ograniczanie konsultacji publicznych w procesie określania potrzeb bieżących i rozwojowych** – to kolejna bariera wynikająca z dominacji kultury organizacyjnej typowej dla instytucji biurokratycznych i kultury silnego przywództwa, w której osoby zarządzające mają przekonanie, że z racji dostępu do informacji wynikającego z zajmowanego stanowiska i ponoszenia odpowiedzialności za sprawy publiczne – lepiej rozumieją uwarunkowania, a tym samym wiedzą więcej niż mieszkańcy. Przyczyn jest jednak więcej, a rozwiązania nie są proste, nie mniej obserwuje się w skali całego kraju wzrost potrzeby uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji ich dotyczących (obywatele uświadomili sobie, że mają do tego prawo) i wzrost subiektywnej potrzeby bycia wysłuchanym. Z drugiej strony osoby zarządzające – w oparciu o zdobyte doświadczenie – dostrzegają, że merytoryczna jakość oraz społeczna akceptacja decyzji podejmowanych w procesie konsultacji jest wyższa. To jest główna, merytoryczna wartość dodana, obok zaspokojenia potrzeby bycia wysłuchanym i posiadania wpływu. Warto dodać, że choć postawa wybieranego w wyborach powszechnych lidera jest bardzo istotna, to realne procesy partycypacyjne realizuje średnia kadra zarządcza i od jej przekonań będzie zależał ostateczny efekt oraz znacząca część społecznej opinii o władzach samorządowych – jako otwartych na udział mieszkańców lub nie. Jest to istotne zwłaszcza w miastach małych i średnich, które są pod presją zjawiska migracji osób młodych i aktywnych, co na wiele lat zastępuje ich szanse na rozwój. Brak dobrej pracy to

¹⁵ Zarząd ZMP pozytywnie ocenił szereg rozwiązań zaproponowanych w projekcie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, które wzmacniają system zarządzania strategicznego w JST i w obszarach funkcjonalnych, m.in. przez: 1. likwidację decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; 2. wzmocnienie rangi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; 3. wprowadzenie wymogu oceny aktualności planów i studium w I roku kadencji; 4. zapewnienie gminie statusu strony w postępowaniach lokalizacyjnych; 5. zastąpienie opłaty adiacenckiej i planistycznej opłatą infrastrukturalną; 6. wprowadzenie możliwości opracowywania studium ramowego dla obszarów funkcjonalnych oraz narzędzi współpracy JST w tym zakresie; Jednocześnie Zarząd ZMP zwrócił uwagę na kilka proponowanych rozwiązań, które mogą utrudnić wypełnianie rolę gminy jako podmiotu odpowiedzialnego za planowanie przestrzenne i wymagają dalszej dyskusji, ale pozytywnie wyrażnie przeważają w tej propozycji ustawowej.

tylko jedna z przyczyn decyzji o wyjeździe. Bez autentycznego otwarcia i włączenia aktywnych osób w planowanie rozwoju i opiniowania działań trudno o identyfikację ze społecznością lokalną, co tylko przyspiesza decyzję o wyjeździe. Dlatego aktywne i świadome stosowanie narzędzi partycypacji będzie ważnym czynnikiem aktywizacji, w tym gospodarczej, w społecznościach lokalnych przechodzących przez strukturalne procesy kryzysowe. Jedynie aktywne włączenie mieszkańców w procesy zarządzania może zwiększyć poczucie współodpowiedzialności za wdrażanie działań rozwojowych i ich efekty.

- **Niedostrzeżenie potrzeby i możliwości integracji działań kilku jednostek w celu rozwiązywania wspólnych problemów.** Zbyt często brakuje rzetelnej analizy otoczenia i możliwości współpracy z sąsiadującymi samorządami w zakresie celów rozwojowych, integracji infrastruktury oraz integracji, lub co najmniej koordynacji, wspólnego dostarczania konkretnych usług publicznych. Koordynacja taka obniży ich koszt jednostkowy, co jest szczególnie istotne w kontekście wzrastającej presji na cięcie wydatków bieżących w celu zmobilizowania środków na inwestycje i zachowania płynności. Nie dotyczy to jedynie obszarów metropolitalnych z ich problemami wykraczającymi poza granicę miasta rdzeniowego, ale w szczególności sposób dotyczy także miast średnich i małych oraz ich otoczenia. Miasta te pełnią ważną rolę w siatce osiedleńczej kraju i stanowią naturalne centra rozwoju dla gmin z ich obszaru funkcjonalnego. Pojedyncze miasta lub gminy nie są bowiem w stanie zmobilizować wystarczającego potencjału dla przyciągnięcia inwestorów i rozwoju lokalnego rynku pracy, tak aby zatrzymać wyjazdy ludzi młodych lub aktywnych. Jest to szczególnie ważne dla racjonalnego rozwoju małych obszarów funkcjonalnych tworzonych przez miasto i sąsiednie gminy na obszarach peryferyjnych. W ostatnich trzech latach Ministerstwo Rozwoju, poprzez swoje programy z funduszy POPT i EOG oraz współpracujące z nim ogólnokrajowe organizacje samorządowe, dokonało co prawda wiele dla promocji współpracy międzysamorządowej w obszarach funkcjonalnych, ale argument lepszego dostępu do środków unijnych był tam nieproporcjonalnie silniejszy niż świadomość pożytków i potencjalnych oszczędności ze wspólnego dostarczania konkretnych usług. Proces ten – najbardziej znany z funkcjonowania 18 porozumień ZIT – w istocie dotyczy ponad 70-80 partnerstw międzysamorządowych, które w ten sposób budują swoje kompetencje do współpracy na rzecz rozwoju w wymiarze lokalnym lub subregionalnym. Tak więc słabości ekonomiczne pojedynczych JST powoli stają się szansą na rozwój grup współpracujących jednostek samorządu.
- **Istnieje duże zróżnicowanie w wydawaniu orzeczeń organów nadzorczych wojewodów** w różnych województwach. W efekcie często można odnieść wrażenie, że mieszkamy w 16 różnych państwach, których systemy interpretacji prawa są podobne, ale różne. Działania zmierzające do ujednoczenia orzecznictwa w skali kraju, poprzez pracę z pracownikami nadzoru wojewodów, pracownikami sądów administracyjnych oraz personelem Najwyższej Izby Kontroli, byłyby konieczne dla stabilizacji warunków funkcjonowania JST w kraju.
- **Podobnie jak współpraca międzysamorządowa staje się coraz bardziej konieczna, tak rozwój gospodarczy (tworzenie nowych miejsc pracy) nie zaistnieje bez współpracy międzysektorowej** – z przedsiębiorcami lub organizacjami pozarządowymi, które zatrudniają lokalnych mieszkańców, lub świadczą im różnorakie usługi. Jest to tym ważniejsze w obszarach funkcjonalnych miast średnich i małych, bowiem miasta duże bywają nadal wystarczającym magnesem dla migracji z tych pierwszych terenów. Procesy te są zaawansowane w wielu jednostkach samorządu, ale wyraźnie nie we wszystkich.

Współpraca ta powinna przyjąć formę zinstytucjonalizowanych lub niezinstytucjonalizowanych, ale praktycznych (nie jednorazowych, akcyjnych) konsultacji planów rozwojowych – np. w postaci powołania rady przedsiębiorców, a z drugiej strony – rady pożytku publicznego. Ma ona pomóc samorządowi tworzyć warunki do rozwoju i wzmocnienia instytucjonalnego partnerów niepublicznych, aby mogli podejmować inicjatywy rozwojowe na danym terytorium.

W nadchodzących latach wzrośnie znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Przyczyną jest wyczerpanie prostych rezerw, realne ograniczenia w zakresie możliwości wzrostu dochodów własnych, znaczące zadłużenie, które ogranicza możliwości kierowania własnych środków na rozwój z powodu konieczności spłaty istniejących zobowiązań, oraz wzrastająca skala potrzeb i wyzwań. PPP oferuje w tym zakresie rozwiązania – i można, a nawet należy, je wykorzystywać, jednak przy zachowaniu określonych zasad chroniących budżety samorządowe. Przy słabości tych ostatnich (wyrażonych niewielką nadwyżką operacyjną w dużej części JST) należy pamiętać, że PPP nie jest sposobem na finansowanie budowy infrastruktury publicznej służącej jakości życia, bo musi to być droższe niż wykonanie tej inwestycji przez JST za pomocą kredytu. Jeśli indywidualny wskaźnik zadłużenia JST (z art. 243 ustawy o finansach publicznych) nie pozwala na skorzystanie z kredytu lub emisję obligacji ze względu na zagrożenie płynności spłat lub dostępności środków na działania bieżące, to tym bardziej może nie być JST stać na kredytowanie budowy takiej infrastruktury przez podmiot prywatny, które musi włączyć w cenę finalną koszt pozyskania kredytu i koszty zarządzania. Dlatego należy planować spłatę zobowiązań wobec partnera prywatnego z przychodów z inwestycji objętej projektem. Innymi słowy, PPP powinno być, co do zasady, stosowane jedynie do finansowania inwestycji, które przynoszą jakiś dochód (np. parkingi, budynki na wynajem), z którego spłaca się należności dla partnera prywatnego. Na spłatę kapitału partnera z dochodów własnych JST mogą sobie pozwolić wyłącznie najsilniejsze jednostki samorządu, których potencjał dochodowy nie budzi zastrzeżeń w długim okresie czasu i można ocenić, że będzie odporny na wahania koniunktury.

- **Jakość niektórych dokumentów strategicznych uchwalanych przez jednostki samorządu – samodzielnie, a tym bardziej wspólnie w kilka jednostek, jest często niezadowalająca – m.in. dlatego, że nie obejmuje szacunku kosztów w perspektywie wieloletniej** – szczególnie w odniesieniu do wydatków bieżących w kolejnych latach, co ogranicza wartość tych dokumentów jako rzeczywistego instrumentu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Generalnie, brakuje tego typu długoterminowych analiz wydatków bieżących i przyszłych dochodów bieżących wynikających z realizacji konkretnych projektów rozwojowych. Należy podkreślić konieczność realizacji takich analiz, nawet jeśli są one obarczone ryzykiem niedokładności wynikających z przyjętych założeń – ale na obecnym etapie budują świadomość długoterminowych konsekwencji raz podjętych decyzji inwestycyjnych dla długookresowej równowagi w zakresie dochodów i wydatków bieżących, a także budują kompetencje do prowadzenia takich analiz.

W oparciu o wnioski autorów drugiej szczegółowej analizy sektorowej dotyczącej funkcjonowania administracji samorządowej (usługi administracyjne, partycypacja publiczna) – dr. Rafała Budzisz i dr. Sławomira Mandesa¹⁶, która uzupełnia wnioski wcześniej omawianej ekspertyzy, oraz w oparciu o wiedzę własną autora niniejszego tekstu – należy poszerzyć katalog tych niewykorzystanych potencjałów o kilka kolejnych:

¹⁶ R. Budzisz, S. Mandes, *Funkcjonowanie administracji (usługi administracyjne, partycypacja publiczna)*.

- **Niefektywny system motywacyjny dla pracowników samorządowych.** Nie jest to jednak problem ściśle ustawowy, bowiem w obowiązującym w Polsce zdecentralizowanym systemie wszelkie kompetencje w tym zakresie posiada kierownik jednostki. Dlatego dla budowania motywacji personelu kluczowa jest praktyka zarządzania, którą kształtują kierownik jednostki (wójt/burmistrz/prezydent) oraz sekretarz, a wdrażają kierownicy średniego szczebla. Nie mniej jednym z elementów tego systemu jest procedura okresowych ocen pracowniczych, którą określa rozporządzenie wykonawcze do ustawy o pracownikach samorządowych. Niestety, rozporządzenie do ustawy o pracownikach samorządowych formułuje jedynie generalne wskazania, niską częstotliwość oraz rutynowe kryteria oceny, które w swej treści nie odnoszą się do planów (np. strategicznych) jednostki czy komórki organizacyjnej, nie preferują zachowań innowacyjnych, nie preferują indywidualnego wkładu w działania rozwojowe jednostki samorządu, czy też innych postaw/zachowań, które czynią JST kreatywną i zdolną do sprostania aktualnym wyzwaniom, np. poprzez współpracę międzysektorową lub międzysamorządową. Części jednostek samorządu, które są zarządzane nowoczesnie i w których kluczowa rola zasobów ludzkich jest dostrzegana – takie ogólne zapisy wystarczają, bowiem potrafią one dodać swoje kryteria i powiązać ocenę z realizacją kluczowych zadań ze strategii z systemem wynagrodzeń (przykładami mogą być np. Dzierżoniów, Gliwice, Zabrze). Jednak w większości JST ta zdawkowość normy prawnej i jej koncentracja na wypełnianiu procedur powoduje wykonywanie sztamowych i najczęściej podobnych ocen, czemu sprzyja istniejąca kultura organizacyjna¹⁷.

Szereg samorządów w Polsce (w tym wspomniane: Dzierżoniów, Gliwice, Zabrze) od lat stosuje etap samooceny w procedurze oceny okresowej i dopiero po nim następuje etap rozmowy z przełożonym, co jest bardzo skutecznym sposobem wymuszenia refleksji własnej pracownika nad skutecznością, efektywnością jego pracy – i to w kontekście celów jednostki samorządu i pryncypiów obsługi obywatela. W stanie obecnym procedura oceny pracowniczej jest jedynie w znikomym stopniu elementem systemu motywacyjnego oraz elementem przeglądu przypisania osób do zadań, a w przeważającym stopniu jest elementem formalnego spełnienia procedur przewidzianych prawem, czyli zabiera czas, nie dając wiele w zamian. Tymczasem bez wysokiego stopnia zaangażowania kadr samorządowych, otwartych na działania innowacyjne i umiejących włączać partnerów z innych sektorów do wspólnych działań, nie ma szans na sprostanie wyzwaniom rozwojowym.

- Dyskusyjne natomiast wydają się zgłaszane przez autorów ekspertyzy¹⁸ postulaty **doprecyzowania roli sekretarza jednostki samorządowej oraz systematyzowania struktury organizacyjnej urzędów.** Możliwość ich swobodnego kształtowania jest ważnym elementem samorządności i zapewnia niezbędne instrumenty do elastycznego reagowania na problemy. To, że czasami nie jest to efektywne w konkretnych JST, jest ceną za funkcjonowanie systemu zdecentralizowanego, który był esencją reformy samorządowej z roku 1990 i dowiódł swej efektywności dla państwa. Zmiana normy w kierunku wymuszenia standaryzacji w tym zakresie byłaby prawdopodobnie niekonstytucyjna i kontr-produktywna. Natomiast ewentualna promocja przez instytucje rządowe dobrych i sprawdzonych rozwiązań służących stabilizacji kluczowej kadry jest bezpiecznym i po-

¹⁷ Rozporządzenie zawiera, obok siedmiu kryteriów obowiązkowych, także zestaw kryteriów do wyboru (należy wybrać od trzech do pięciu z 23), a także można dodać własne kryteria, ważne w danej jednostce. Niestety, i tak większość JST stosuje wyłącznie te, które wskazało enumeratywnie rozporządzenie wykonawcze do Ustawy o pracownikach samorządowych.

¹⁸ R. Budzisz, S. Mandes, s. 31-52.

zytywnym sposobem kształtowania rzeczywistości samorządowej. W tej roli rząd jest od kilku lat wspierany przez Związek Miast Polskich, który promuje nowoczesne metody zarządzania personelem i dialogu z pracownikami¹⁹.

- **Brak wystarczającego nacisku na budowanie infrastruktury etycznej i kultury zarządzania w JST, sprzyjający efektywności**, co najczęściej wiąże się z prostym brakiem wiedzy po stronie osób zarządzających i przekonaniem, że wysokie standardy etyczne wynikają z przepisów prawa i moralności – bez świadomości, że trzeba nad nimi stale pracować wraz ze współpracownikami. Aktywna polityka władz samorządowych, szczególnie organu wykonawczego, jest w tym zakresie najbardziej skutecznym narzędziem²⁰. Stosowanie różnych metod samooceny stanu zarządzania w JST w gronie pracowniczym (CAF, PRI) jest ważnym elementem budowania nowoczesnej kultury organizacyjnej, sprzyjającej budowie skutecznych i przyjaznych na zewnątrz i do wewnątrz instytucji samorządowych – i warto je upowszechniać²¹.
- **Zróżnicowana skuteczność narzędzi partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu w jednostkach samorządu.** Zagadnienie to jest trudne w ocenie, bowiem należy wziąć pod uwagę kilka równoległe występujących procesów i zjawisk. Ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa, oraz ustawa o działalności pożytku publicznego, a także znowelizowana ustawa o stowarzyszeniach tworzą szeroką paletę instytucji prawnych służących partycypacji obywateli w procesach zarządzania (poziom informacji, konsultacji i nawet współdecydowania – odnosząc się do typologii form partycypacji wg. S. Arnstein²²). Ekspertyza R. Budzisz i S. Mandesa omawia je szczegółowo. Podsumowano je także w formie Modelu współpracy jednostek administracji publicznej i organizacji pozarządowych (DPP MRPiPS, 2012)²³ i poprzez ten model są one promowane. Wydaje się, że nowe formy już nie są potrzebne, a problemem jest jakość wykorzystywania tych istniejących zarówno po stronie samorządowej, jak i po stronie społecznej. Po tej pierwszej nadal pokutuje zbyt mała wiedza o tych formach, co ogranicza stosowanie poszczególnych narzędzi. Zwłaszcza procesy konsultacyjne cierpią z powodu słabego przygotowania materiałów informacyjnych przez urzędy gmin, oraz krótkiego czasu między ogłoszeniem a datą konsultacji, a także słabością raportów z konsultacji. Zamiast konsultować diagnozę problemów i kierunki działań, najczęściej poddaje się konsultacji gotowe projekty rozwiązań (organizacyjnych, inwestycyjnych, lokalizacyjnych), które zostały już przygotowane i nie mogą być zmienione łatwo i bezkosztowo, nawet gdyby wynik konsultacji to sugerował. Czyli, konsultuje się zbyt późno i zbyt mało inwestuje w zbudowanie wiedzy mieszkańców (partnerów) o szczegółach i uwarunkowaniach różnych opcji rozwiązań. Często źle jest zdefiniowana grupa docelowa konsultacji, do czego przyczynia się bez-

¹⁹ A. Porawski (red.) i zespół, *Samorząd jako pracodawca: Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, Poznań, listopad 2014, oraz konkursy na dobre praktyki w tym zakresie.

²⁰ J. Czaputowicz, T. Potkański, *Ethics in Public Administration: the case of Poland*, „Journal of Governance & Public Policy” 2015/5(2), s. 38.

²¹ Niestety, nie są one szeroko stosowane. Wg badania FRDL, dokonanego w 2015 r., wśród sekretarzy JST (odpowiedzi udzieliło 68% JST poziomu gminnego), metodologię samooceny CAF stosowano w 21% JST, metodologię PRI – w 3,6% JST; w 53% badanych JST nie przeprowadzono w ostatnich latach żadnej systematycznej samooceny (a za systematyczną respondenci uznają kontrolę zarządczą). Więcej informacji – C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy: Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, FRDL, Warszawa 2016, str. 60.

²² Drabina partycypacji wg. S. Arnstein, Publikacja programu *Masz głos, masz wybór* – <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/2.-Partycypacja-obywatelska.pdf>, dostęp elektroniczny 04.12.2016.

²³ *Model współpracy jednostek administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, DPP MRPiPS, 2012 – http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf, dostęp elektroniczny 04.12.2016.

refleksyjne stosowanie normy prawnej z ustawy o samorządzie gminnym (art. 5a1), wspierany orzeczeniami nadzorczymi wojewodów, który postuluje, aby konsultacjami obejmować zawsze wszystkich mieszkańców, co rozmywa ten proces. Wszystkie te sub-optymalności łącznie obniżają wartość wniosków z perspektywy JST i wbrew oczekiwaniom urzędników nie budują zaufania między stronami. Rozwiązaniem jest stosowanie lepszych metod i lepszych narzędzi wspomagających konsultacje²⁴. Nie zawsze jest też zrozumienie dla wartości wiedzy, jaką przynoszą „do stołu” mieszkańcy. Z kolei strona społeczna ma również uproszczone widzenie celów i procedur w procesach konsultacyjnych. Mieszkańcy nie dostrzegają, że są bardzo podzieleni w swoich opiniach, a oczekują, że przedstawiciele władz samorządowych zaakceptują właśnie ich opinię. Za cel konsultacji uznają bezpośrednio podejmowanie decyzji, podczas gdy jest nim jedynie rozszerzenie wiedzy osób po stronie publicznej, które są odpowiedzialne za podjęcie i wdrożenie decyzji, a potem będą ponosić formalną odpowiedzialność za skutki. Nie może być więc mowy o automatyzmie i o podejmowaniu decyzji w sali, gdzie odbywają się konsultacje. Agresja, która w ostatnich latach zagościła w krajowych salonach politycznych, powoli przenosi się do debat publicznych na poziomie samorządu. Pomimo tych trudności i wyzwań – po obu stronach wzrasta zrozumienie dla znaczenia i metodologii działań konsultacyjnych.

Kolejnym poziomem w modelowej „drabinie partycypacji” jest współdecydowanie. Jedną z najbardziej dziś rozpowszechnionych form, zbliżonych do „współdecydowania” – choć w istocie są to nadal konsultacje – są budżety partycypacyjne. Już blisko 300 jednostek samorządu, w tym niektóre od pięciu lat (Sopot) wdrażają te narzędzia. Cechą polskiego podejścia jest wielość form i rozwiązań organizacyjnych, która pozwala na wzajemne uczenie się i przenoszenie doświadczeń. Przy całym sukcesie tej inicjatywy – której celem jest zainteresowanie mieszkańców sprawami publicznymi i uzyskanie ich pomocy w optymalizacji decyzji o alokacji środków publicznych, pojawia się szereg opinii krytycznych dotyczących plebiscytowego charakteru głosowania w ramach budżetu partycypacyjnego. Nie licząc inicjatorów projektów, reszta uczestników w małym stopniu przyswaja sobie wiedzę o uwarunkowaniach wydatkowania środków publicznych (jeden z celów B.P.), a między mieszkańcami brakuje dyskusji o projektach (który jest najlepszy i dlaczego?), zaś sam akt wyboru ma przede wszystkim charakter rywalizacji konkursowej. Samorządy są już tego świadome i będą się starały poprawić tę słabość procesu w kolejnych edycjach, jak np. Dąbrowa Górnicza. Przy tym założeniu – inicjatywa ta powinna być dalej rozpowszechniana, również w miastach małych i położonych peryferyjnie – gdzie kwota, którą można alokować do tej formy decyzji obywateli będzie początkowo niewielka²⁵. Na razie nie mamy lepszych instrumentów i powinniśmy poprawiać już istniejące.

Inną formą zbliżoną do współdecydowania jest zapraszanie przedstawicieli sektora do komisji oceniającej wnioski grantowe. Wielką uwagę należy poświęcić zminimalizowaniu lub wykluczeniu ryzyka konfliktu interesów (instytucja wykluczenia się z oceny). Należy jednak dążyć do identyfikacji nowych

²⁴ W latach 2013-2016 Związek Miast Polskich wsparł pracę konsorcjum Uniwersytetu Warszawskiego, Politechniki Warszawskiej i kilku organizacji pozarządowych, które w ramach grantu NCBR wypracowały i aktualnie pilotażowo wdrażają Platformę internetową „wDialogu”, która pomaga JST usystematyzować przygotowanie konsultacji, dobrać próbę, przeprowadzić debaty metodami elektronicznymi (debaty pisemne i głosowe), przeanalizować i zestawić główne argumenty i wnioski oraz przygotować raport. Oprogramowanie do debat jest już bezpłatnie dostępne dla zainteresowanych JST w Centrum Deliberacji w Instytucie Socjologii UW. Materiały informacyjne – na <http://www.wdialogu.uw.edu.pl/rezultaty> (dostęp 04.12.2016).

²⁵ Z powodu istnienia szeregu wydatków o charakterze sztywnym – uwarunkowanych prawnie, kwota środków alokowana w ramach budżetu obywatelskiego nigdy nie będzie wysoka w ujęciu procentowym do całości budżetu. Tak też jest w innych krajach europejskich. Należy jednak dążyć do jej zwiększenia poprzez dopuszczenie projektów wieloletnich oraz poszerzenie zakresu tematycznego.

form, w jakich obywatele i organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorcy mogliby brać część odpowiedzialności za decyzje podejmowane przez samorząd – a ten tworzy ogół mieszkańców wspólnoty samorządowej. Jest to kierunek konieczny, bowiem w skomplikowanej materii relacji społeczno-ekonomicznych rolą władz i administracji samorządowej jest tworzenie przestrzeni instytucjonalnej do podejmowania decyzji. Trzeba jednak znaleźć dla niej akceptację wśród partnerów – najlepiej właśnie przez ich udział w procesie. Podkreślić przy tym należy, że odpowiedzialność formalna i polityczna zawsze jednak pozostanie po stronie przedstawicieli władz publicznych.

Autorzy ekspertyzy dotyczącej partycypacji obywatelskiej (R. Budzisz i S. Mandes) mają rację twierdząc, że dla wzmocnienia sektora lokalnych organizacji pozarządowych, jako partnerów władz samorządowych w rozwoju lokalnym, cenne byłyby: promocja regrantingu – jako formy zwiększenia autonomii sektora względem władz samorządowych; uproszczenie metody rozliczania projektów w ramach regrantingu; dopuszczenie możliwości pozyskiwania środków w ramach regrantingu przez grupy nieformalne oraz dopuszczenie możliwości realizacji projektów wieloletnich, bez konieczności ich częściowego rozliczania na koniec roku budżetowego. Autorzy słusznie wskazują, że na obszarach wiejskich oraz w regionach o niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego wskazana jest promocja inicjatywy lokalnej jako instrumentu umożliwiającego ukierunkowaną aktywizację grup będących w najtrudniejszej sytuacji. Rzeczywiście, warto rozważyć możliwość wprowadzenia mechanizmu refinansowania części ponoszonych kosztów na wzór rozwiązań przyjętych w funduszu sołeckim, oraz dopuścić możliwość realizowania w ramach inicjatywy lokalnej przedsięwzięć trwających dłużej niż rok.

Ostatnim zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę, jest rola edukacji formalnej i pozaformalnej dla mieszkańców społeczności lokalnych na różnych etapach życia i w różnych wymiarach – w duchu samorządności i współodpowiedzialności. Nie dotyczy to tylko dzieci i młodzieży objętej obowiązkiem szkolnym (znacząca rola edukacji obywatelskiej!), ale także osób dorosłych i starszego pokolenia, które jest nadal aktywne, ma więcej czasu, ale nie posiada wystarczającej wiedzy o sprawach publicznych, a obserwacja świata polityki w mediach oraz dominujący w społeczeństwie konsumpcyjny styl życia powodują coraz liczniejsze postawy roszczeniowe i konfrontacyjne. Brakuje mediów oraz innych źródeł edukacji, przekazujących w sposób niezmanipulowany i wiarygodny, że samorząd i państwo to dobro wspólne. Trudno w takich warunkach oczekiwać zaangażowania, szerokiego i koncyliacyjnego spojrzenia na problemy społeczności lokalnych. Bez wytworzenia i pielęgnowania takich postaw trudno będzie mówić o integracji, współpracy – i w konsekwencji rozwoju społeczności lokalnych, zarówno w odniesieniu do mieszkańców, jak i przedsiębiorców. Podjęcie lub pogłębienie takich prowadzonych działań to obowiązek władz samorządowych. Włączenie się w samorządów w obchody Europejskiego Tygodnia Demokracji Lokalnej, organizowanego corocznie w październiku, jest okazją dla podjęcia takiego wysiłku, ale nie będzie wystarczające wobec skali i wagi tego przedsięwzięcia. Stawką jest realne budowanie tożsamości lokalnej, dumy z bycia członkiem lokalnej społeczności i poczucia współodpowiedzialności za jej rozwój. Jedynie zmotywowani młodzi członkowie lokalnych społeczności na terenach peryferyjnych pozostaną tam, tworząc przeciwwagę dla osób biernych, i tworząc swoją pracę i zaangażowaniem szanse na rozwój miast małych i peryferyjnych terenów wiejskich – co jest celem *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* w części poświęconej zrównoważonemu rozwojowi.

Podsumowując ten wątek należy stwierdzić, że zakres dostępnych w prawie narzędzi partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu w jednostkach samorządu jest szeroki i nie ma zasadniczej potrzeby zmian w prawie. Przydałyby się jedynie porządkujące zmiany, które nie spowodują poczucia niesta-

bilności prawa po stronie społecznej i samorządowej. Jednak zasadniczo wystarczą zmiany w praktyce stosowania prawa na poziomie lokalnym – w zakresie świadomego wykorzystania już istniejących narzędzi.

4. Rekomendacje

(a) Zidentyfikowane bariery rozwojowe, a proponowane rozwiązania prawne:

Zidentyfikowane bariery rozwojowe	Proponowane rozwiązania prawne
<p>1. Systemowe słabości systemu dochodów JST z punktu widzenia adekwatności i stabilności źródeł dochodów na pokrycie kosztów dostarczanych usług publicznych:</p> <p>a) Zależność pomiędzy stanem finansów samorządowych a koniunkturą gospodarczą w kraju lub regionie.</p> <p>b) Problem niewystarczających środków finansowych w stosunku do zakresu zadań publicznych przekazywanych samorządom do realizacji.</p> <p>c) Niekorzystne zmiany struktury źródeł finansowania rozwoju, w szczególności notowany w budżetach wielu JST spadek znaczenia dochodów własnych.</p> <p>d) Zróżnicowanie bazy podatkowej (pomiędzy gminami oraz w jednej gminie, w zależności od przeznaczenia terenu).</p> <p>e) Brak władztwa podatkowego w stosunku do samorządowych udziałów w PIT i CIT.</p>	<p>1. Zapewnienie stabilności źródeł finansowania zadań, jakie spoczywają na jednostkach samorządu terytorialnego – m.in. poprzez:</p> <p>a) przywrócenie i przestrzeganie zasady rekompensowania budżetom JST obniżek dochodów własnych utraconych na skutek zmian ustawowych;</p> <p>b) powstrzymanie się od podejmowania decyzji, które obniżają dochody JST lub podwyższają koszty dostarczania przez nie usług – bez adekwatnej rekompensaty, zgodnie z normą konstytucyjną;</p> <p>c) wzmocnienie roli i skali dochodów własnych, w tym podatków lokalnych, oraz zapewnienie możliwości ich elastycznego kształtowania na własną odpowiedzialność władz lokalnych;</p> <p>d) wprowadzenie samorządowych części w podatku PIT (część gminna, powiatowa, wojewódzka – odrębne od części rządowej), co spowoduje, że ewentualne obniżki skali podatkowej przyjmowane przez parlament nie będą destabilizować dochodów samorządowych. Wszystkie cztery rodzaje władzy publicznej będą mogły prowadzić swoją własną politykę podatkową na własny rachunek.</p>
<p>2. Niezadowolająco funkcjonujący system wyrównywania dochodów budżetowych słabszych JST.</p>	<p>2. Modyfikacja systemu wyrównawczego na podstawie zobiektywizowanych kryteriów (MF przedstawiło projekt w połowie 2016), uwzględniających nie tylko zróżnicowanie dochodów, ale także zróżnicowanie kosztów dostarczania tych usług.</p>
<p>3. Formy prawne współpracy międzysamorządowej nie są wystarczająco dostosowane do prowadzenia współpracy międzysamorządowej.</p>	<p>3. Wprowadzenie nowych form współpracy między JST bardziej dostosowanych do aktualnych potrzeb rozwojowych i lepszej integracji dostarczania usług publicznych – np. partnerstwa terytorialne lub prorozwojowa forma związku komunalnego.</p>
<p>4. Brak systemu oceny efektywności dostarczania usług publicznych</p>	<p>4. Utworzenie systemu monitorowania usług publicznych w statystyce publicznej, wraz z systemem formalnych zachęt do jego wykorzystywania do celów samooceny lokalnych usług publicznych oraz umożliwienia mieszkańcom dokonywania samodzielnych ocen własnej JST oraz porównań z innymi JST. Będzie to ważny krok w kierunku upowszechniania kultury ewaluacji w funkcjonowaniu administracji publicznej.</p>
<p>5. Niedostateczna integracja procesów planowania strategicznego, przestrzennego i finansowego</p>	<p>5. Zwiększenie roli planowania strategicznego na poziomie lokalnym w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wprowadzenie odpowiednich zapisów do innych ustaw – w tym do ustawy o finansach publicznych (wraz z rozporządzeniami wykonawczymi) oraz przyjęcie przez parlament projektu Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, który lepiej niż wcześniejsze projekty wiąże planowanie przestrzenne z planowaniem strategicznym – ale z uwzględnieniem wniosków organizacji samorządowych, zgłoszonych w trakcie konsultacji.</p>

6. Duże zróżnicowanie w treści wydawanych orzeczeń organów nadzorczych (województw, RIO), SKO i Sądów Administracyjnych w różnych województwach.	6. Należy monitorować i analizować różnice w orzecznictwie oraz badać ich przyczyny, a także podjąć działania zmierzające do poprawy zapisów prawa budzących wątpliwości interpretacyjne, tak aby wyeliminować podstawy do zróżnicowanego w skali kraju orzecznictwa.
--	---

(b) Rekomendacje dotyczące zmian w praktyce zarządzania na poziomie lokalnym, wraz ze wskazaniem roli państwa w ich promocji/wzmocnieniu, oraz roli liderów samorządowych jako adresatów

<p>1a. Niedostateczna integracja procesów planowania strategicznego, przestrzennego i finansowego.</p> <p>1b. Niedocenywanie roli instrumentów planowania strategicznego w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego.</p> <p>1c. Niska jakość dokumentów strategicznych.</p>	<p>1. Przygotowanie/dostosowanych do aktualnej sytuacji JST wzorców zintegrowanego zarządzania terytorialnego (np. podręczników, opisów dobrych praktyk, itp.), wykorzystujących dostępne lub nowe narzędzia, niezbędne do zapewnienia integracji oraz promocja podejścia przez instytucje rządowe i organizacje samorządowe. Specjalna rola dla liderów samorządowych i ścisłego kierownictwa jednostek samorządowych w zakresie świadomego stosowania narzędzi zarządzania. Wspierająca rola świata nauki. Zbudowanie systemu kształcenia managerów samorządowych do wdrażania zasad zintegrowanego zarządzania w wymiarze terytorialnym (kilku JST) oraz pogłębionego w ramach jednej jednostki samorządu. Rozwój dostępnych narzędzi zarządzania i promocja istniejących, m.in. w kierunku precyzyjnego szacowania wydatków bieżących, obok inwestycyjnych w perspektywie wieloletniej.</p>
<p>2. Nieefektywny system motywacyjny pracowników samorządowych (w tym systemy komunikacji wewnętrznej, stawiania zadań oraz oceny pracy).</p>	<p>2. Przygotowanie/dostosowanych do aktualnej sytuacji JST narzędzi i wzorców zarządzania personelem, który będzie uznawał pracowników jako główny zasób do realizacji zadań jednostek samorządu, a w konsekwencji będzie zapewniał przejrzysty nabór, wspierał skuteczną, dwustronną komunikację z pracownikami, opartą na wartościach i zapewniał skuteczne ich motywowanie z wykorzystaniem metod pozafinansowych i finansowych, w tym systemy szkoleń i rozwoju zawodowego. Promowanie w systemie oceny pracy takich zachowań, które służą współpracy i budowaniu zaufania z interesariuszami jednostki samorządu. Stabilizacja pozycji zawodowej profesjonalnych pracowników samorządowych.</p>
<p>3. Zróżnicowana skuteczność narzędzi partycypacji publicznej i niewielki udział mieszkańców w procesach konsultacyjnych – m. in. forma przestarzała wobec aktualnych oczekiwań i wymagań mieszkańców.</p>	<p>3. Uatrakcyjnienie form i narzędzi (np. platforma internetowa do konsultacji), szersze wykorzystanie metod deliberatywnych (dialogu) w konsultacjach, pozwalają one bowiem na uczenie się uczestników/mieszkańców i wzajemne poznawanie swoich racji. Autentyczne wykorzystanie wniosków z konsultacji w zarządzaniu i skuteczne komunikowanie tego. Otwartość na wiedzę mieszkańców, gotowość do korygowania własnych działań oraz stałego uczenia się.</p>
<p>4. Brak wystarczającego nacisku na stałą promocję zasad etyki i kultury zarządzania w JST – sprzyjających podnoszeniu efektywności i przejrzystości zarządzania.</p>	<p>4. Przygotowanie lub aktualizacja istniejących, przystępnych wzorców ogólnokrajowych oraz wykorzystanie ich przez poszczególne samorządy do stałej, wewnętrznej pracy organicznej w zakresie promocji zasad etyki i kultury zarządzania w JST – sprzyjających podnoszeniu efektywności i przejrzystości zarządzania oraz właściwej komunikacji wewnętrznej w ramach instytucji samorządowych i pomiędzy nimi w ramach danej JST.</p>

5. Problem niewystarczających środków finansowych w stosunku do zakresu zadań publicznych przekazanych samorządom do realizacji – w zakresie, który zależy od wewnętrznej polityki jednostki samorządu.

5. Poprawa planowania finansowego, lepsze zarządzanie majątkiem, bardziej skuteczny montaż finansowy, lepsze wykorzystanie PPP, zrównoważenie inwestycji zwiększających przyszłe wydatki bieżące tymi, które w dłuższym okresie czasu dają szansę na zwiększenie dochodów bieżących budżetów samorządowych.

5. Przykłady praktycznych narzędzi wspierających zintegrowane zarządzanie terytorialne w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, wypracowane w projektach Związku Miast Polskich ²⁶

• Narzędzie oceny skutków finansowych planowanych inwestycji dla przyszłych budżetów JST „Symulacje WPF”

Ministerstwo Finansów we współpracy ze Związkiem Miast Polskich przygotowało praktyczne narzędzie w formie nowego modułu analitycznego „Symulacje WPF” (do dobrowolnego stosowania) funkcjonującego na platformie systemu sprawozdawczego BeSTi@. Narzędzie „Symulacje WPF” przenosi koncepcję wypracowaną przez zespół projektu Związku Miast Polskich na oficjalną platformę informatyczną narzędzia Ministerstwa Finansów.

Nowy moduł służy do wewnętrznych analiz różnych opcji Wieloletniej Prognozy Finansowej przed wybraniem jednej z nich jako formalnego projektu, który jest udostępniany RIO i przesyłany do Rady Gminy. Dzięki temu każda z nowych, planowanych inwestycji może zostać przeanalizowana pod względem możliwych konsekwencji dla przyszłych dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych, przychodów oraz rozchodów. Zagregowany wynik jest automatycznie przenoszony na prognozę WPF w kolejnych latach – pokazując wpływ nowych przedsięwzięć na składniki wzorów wynikających z art. 242 i 243 Ustawy o finansach publicznych. Analiza różnych opcji pozwala na wybór takiego wariantu zestawu przedsięwzięć inwestycyjnych, którego konsekwencje w latach przyszłych pozwolą na zminimalizowanie obciążenia części bieżącej budżetu, oraz dają szansę na wzrost dochodów bieżących. Stosowanie tej metody pozwala preferować inwestycje prorozwojowe, sprzyjające w przyszłości wzrostowi dochodów własnych JST lub zmniejszeniu ich wydatków. Analizy i wnioski są wykonywane przez zespoły zadaniowe w urzędach – integrujące wiedzę różnych wydziałów czy referatów i nie wymagają zewnętrznych konsultacji.

Ministerstwo Rozwoju (Departament Strategii Rozwoju) wpisało użytkowanie takiego narzędzia (na zasadzie dobrowolności) do *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR, Cel nr 2 – Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony) jako rekomendowany instrument optymalizacji decyzji inwestycyjnych JST.

• Metodologia szacowania wartości składników mienia komunalnego z punktu widzenia potencjału rozwojowego JST i ich partnerstw

Narzędzie zarządcze, opracowane przez Instytut Rozwoju Miast na zlecenie Związku Miast Polskich, wspomagające decydentów JST w procesie programowania rozwoju JST i ich obszarów funkcjonalnych.

²⁶ Wymienione narzędzia zostały przygotowane w latach 2013-2016 w ramach projektu predefiniowanego „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”, współfinansowanego przez Ministerstwo Rozwoju jako część Programu Regionalnego w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (2007-2014).

Zaproponowana metodologia umożliwi wykorzystanie nieruchomości komunalnych do rozwoju gospodarczego gmin i zwiększania przychodów budżetów lokalnych w oparciu o aktywne gospodarowanie mieniem komunalnym – w oparciu o wyniki szczegółowej analizy z wykorzystaniem narzędzia. Wypracowana metodologia stanowi schemat szacowania kosztów i dochodów z tytułu aktywnego gospodarowania nieruchomościami gminy - zarówno znajdującymi się już w zasobie komunalnym, jak i planowanych do pozyskania i następnie udostępnienia inwestorom w różnych formach: sprzedaży, dzierżawy, udziałów w podatkach itd. Narzędzie pozwala na:

1. analizę dotychczasowego bilansu gospodarki nieruchomościami, oraz
2. prognozę tego bilansu w perspektywie 5-10-20 lat, z wykorzystaniem tzw. efektu mnożnikowego – tzn. wzrostu dochodów gminy (bezpośrednio i pośrednio) lub wzrostu zatrudnienia w gminie, dzięki rozwojowi nowej działalności.

Efekt ten można szacować dla konkretnego zestawu nieruchomości, rozpatrując ich alternatywne wykorzystanie przed podjęciem realnych decyzji. Link do narzędzia w wersji online znajduje się na stronie portalu www.partnerstwasamorzadowe.pl/repozytorium

• **Narzędzie on-line do samooceny stanu rozwoju partnerstwa**

Narzędzie, odnoszące się do Modelu współpracy w partnerstwach terytorialnych, pozwala przedstawicielom dowolnego partnerstwa międzysamorządowego (działającego w dowolnej formule organizacyjnej) samodzielnie ocenić stopień zaawansowania współpracy i wykorzystania różnych narzędzi zarządzania – poprzez określenie, w jakim stopniu partnerstwo realizuje stan modelowy w ramach każdego z 10 standardów współpracy. Przygotowane jest w wersji on-line jest dostępne pod adresem: <http://samoocenapartnerstw.jst.org.pl/>. Oprócz tego przygotowano wersję stacjonarną tego narzędzia w formie arkusza Excel. Więcej informacji o narzędziu:

<http://partnerstwasamorzadowe.pl/samoocena/czytaj/narzedzie-do-samooceny-partenerstw/>

• **System Analiz Samorządowych dla partnerstw terytorialnych**

Dział Badawczo-Rozwojowy Związku Miast Polskich przygotował w latach 2015-2016 w ramach Projektu EOG narzędzie do wspierania rozwoju partnerstw na obszarach funkcjonalnych, wykorzystujące i rozbudowujące o nową funkcjonalność istniejący w ZMP od 15 lat System Analiz Samorządowych (SAS). Wykorzystując i przetwarzając dane dostępne w statystyce publicznej, SAS <http://www.systemanaliz.pl/dla-Partnerstw> ułatwia monitorowanie sytuacji społeczno-gospodarczej wcześniej zdefiniowanego obszaru funkcjonalnego. System pomaga monitorować wdrażanie strategii całego OF, a w jego ramach również pojedynczych JST. Dane do systemu, obecnie dostępne za lata 2004-2014, co roku będą aktualizowane. Dodatkowo, za pomocą Syntetycznego Wskaźnika Rozwoju decydenci w partnerstwach mogą na bieżąco badać miarę spójności wewnętrznej OF. W innych zakładkach SAS dostępne są dane dla pojedynczych JST z zakresu 10 sektorów usług publicznych lub dziedzin przekrojowych (finanse samorządowe, zrównoważony rozwój, współpraca między JST a NGO. Narzędzie dostępne jest pod adresem <http://www.systemanaliz.pl/dla-partnerstw> .

Bibliografia

Czaputowicz J., Potkański T., *Ethics in Public Administration: the case of Poland*, „Journal of Governance & Public Policy”, 2015, 5 (2)

Trutkowski C., *Skuteczny urząd samorządowy: Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, FRDL, Warszawa 2016

Sierak J., *Planowanie strategiczne (w tym inwestycyjne) a finanse lokalne: Możliwość współpracy i koordynacji działań JST dla rozwoju w obszarach funkcjonalnych*, ekspertyza wykonana dla ZMP w ramach projektu współfinansowanego przez Ministerstwo Rozwoju ze środków MF EOG, dostęp elektroniczny 04.12.2016 <http://partnerstwasamorzadowe.pl/repozytorium/czytaj/planowanie-strategiczne-w-tym-inwestycyjne-a-finanse-lokalne-dr-jacek-sierak/>

Potkański T. (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań 2016

<http://partnerstwasamorzadowe.pl/repozytorium/czytaj/publikacja-pt-wspolpraca-jst-wsparciem-polskiej-polityki-rozwoju/>

Porawski A. (red.) i zespół, *Samorząd jako pracodawca: Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, Poznań 2014, http://zmp.sam3.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_108/text_images/samorzad-jako-pracodawca.pdf

Czajkowski J. M., Potkański T., *Proste wskaźniki finansowe do oszacowania możliwości realizacji w najbliższych latach przez JST nowych przedsięwzięć. Nowa funkcjonalność na platformie BeSTi@*, „Finanse Komunalne” 2016 (12)

System Analiz Samorządowych, <http://www.systemanaliz.pl/dla-partnerstw>, portal ZMP nt. partnerstw samorządowych - www.partnerstwasamorzadowe.pl/repozytorium

Drabina partycypacji wg. S.Arnstein, Publikacja programu Masz głos, masz wybór - <http://www.masz-glos.pl/wp-content/uploads/2013/05/2.-Partycypacja-obywatelska.pdf>,

Model współpracy jednostek administracji publicznej i organizacji pozarządowych, Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego MRPiPS, 2012, http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf

Model współpracy jednostek administracji publicznej i organizacji pozarządowych, DPP MRPiPS, 2012, http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf

W Dialogu – Platforma wspierająca przygotowanie i realizację konsultacji społecznych, Materiały informacyjne na <http://www.wdialogu.uw.edu.pl/rezultaty>



Grzegorz P. Kubalski – prawnik, teoretyk i praktyk samorządu terytorialnego. Absolwent WPiA oraz Wydziału Fizyki UW. Z samorządem związany od lat 90., m.in. jako przewodniczący Rady Powiatu Legionowskiego, członek Zarządu tego powiatu, wójt Gminy Jabłonna. Ekspert samorządowy od 2006 roku, m.in. w Kancelarii Prezydenta RP, MSWiA, MSAP. Od 2008 roku związany ze Związkiem Powiatów Polskich, gdzie obecnie jest zastępcą dyrektora Biura. Od 2016 roku członek GKUA.

Grzegorz P. Kubalski

Gospodarka komunalna, mieszkalnictwo oraz podnoszenie lokalnych warunków życia

1. Wprowadzenie

Zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty tworzącej tę właśnie jednostkę. Potrzeby te mogą być bardzo różne – mogą nimi być np. ochrona wspólnoty przed różnego rodzaju zagrożeniami (nie tylko przestępczością, ale np. pożarami, zanieczyszczeniem środowiska), dostarczenie określonych, istotnych z punktu widzenia mieszkańców, usług (np. edukacji, ochrony zdrowia), czy wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego danego terenu. Owo zróżnicowanie potrzeb znajduje swoje odbicie w stosowanych w doktrynie klasyfikacjach zadań realizowanych przez administrację publiczną (niekoniecznie tylko samorządową). Tradycyjnie wyróżnia się tu cztery sfery odpowiadające odpowiednio:

- klasycznej administracji porządkowo-reglamentacyjnej (policyjnej);
- administracji świadczącej usługi publiczne;
- administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym);
- zarządzaniu rozwojem¹.

Działania administracji świadczącej usługi publiczne, z samej swojej natury, stanowią czynności faktyczne podejmowane w interesie obywateli. Czynności takie mogą mieć różny charakter, co prowadzi do wyróżnienia usług technicznych i usług społecznych.

Usługa techniczna będzie miała miejsce wówczas, gdy jej świadczenie będzie przede wszystkim wymagało posłużenia się infrastrukturą techniczną (tzn. istotny w niej będzie czynnik materialny, techniczny). Znajdzie się tu zatem np.: dostarczanie wody (wymaga sieci wodociągowej), odbiór ścieków (wymaga sieci kanalizacyjnej), transport publiczny (wymaga środków transportu). Czynnik ludzki jest tu oczywiście niezbędny – ale przede wszystkim w rozumieniu sprawczym, w odniesieniu do operatora używanej przy świadczeniu usług infrastruktury.

Usługa społeczna będzie natomiast miała miejsce wówczas, gdy jej świadczenie będzie się opierało przede wszystkim na czynniku ludzkim. W tej grupie znajdzie się zatem np. ochrona zdrowia, oświata, kultura, kultura fizyczna, pomoc społeczna, porządek publiczny. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie te usługi wymagają określonej bazy materialnej, jednakże w przypadku ich świadczenia kluczową rolę odgrywają ludzie usługę tą świadczący.

Celem niniejszej pracy jest identyfikacja horyzontalnych, ponadsektorowych uwarunkowań realizacji usług technicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dzięki przeprowadzonej diagnozie możliwe stanie się wskazanie podstawowych problemów i skontrastowanie ich z istniejącym potencjałem, pozwalającym na rozwiązanie owych problemów. Pozwoli to sformułować rekomendacje dla niezbędnych działań – tak legislacyjnych, jak i wykonawczych.

¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: Zagadnienia ogólne*, wyd. 3. rozszerzone, „Liber”, Warszawa 2004, s. 104.

Niniejsza analiza stanowi podsumowanie i syntezę ustaleń i rekomendacji zawartych w czterech analizach sektorowych:

- 1) Gospodarka mieszkaniowa – opracowaną przez I. Herbst;
- 2) Usługi komunalne i ochrona środowiska – opracowaną przez M. Golenia i T. Warężaka;
- 3) Transport publiczny – opracowaną przez B. Mazura;
- 4) Komunikacja – Internet, IT – opracowaną przez J. M. Czajkowskiego.

W ramach horyzontalnego spojrzenia, analiza ta nie tylko oferuje próbę uspoźnienia ustaleń i rekomendacji zaproponowanych przez autorów tych opracowań, ale także stanowi okazję do rozszerzenia i uzupełnienia najważniejszych, poruszanych przez nich kwestii szczegółowych.

Zauważyć jednak należy, że niektóre elementy wymienionych opracowań dotyczą w większym stopniu funkcjonowania administracji publicznej jako takiej, nie zaś świadczenia przez nią usług technicznych – w sposób szczególny dotyczy to problematyki e-administracji oraz ochrony środowiska. Te zagadnienia pozostały poza zakresem niniejszej analizy horyzontalnej.

Zgodnie z celem pracy, szczególna uwaga została położona na uwarunkowania realizacji usług technicznych na obszarach zmarginalizowanych i w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze. O ile jednak świadczenie usług technicznych na obszarach zmarginalizowanych ma wiele cech specyficznych – co zostało wskazane w dalszym ciągu analizy – to sytuacja miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, z punktu widzenia usług technicznych, jest zbliżona do miast nie przeżywających takich trudności. Z tego względu odniesienia do specyfiki takich miast są sporadyczne.

2. Zagospodarowanie przestrzenne jako podstawowe uwarunkowania realizacji usług technicznych

Cechą charakterystyczną usług technicznych jest konieczność posłużenia się przy ich świadczeniu czynnikiem materialnym. Oznacza to, że podstawową kwestią determinującą sposób realizacji usług technicznych jest sposób zagospodarowania określonego terytorium. Jeśli na danym obszarze pojawiają się potrzeby w zakresie usług technicznych, to pociąga to za sobą konieczność stworzenia na tym właśnie obszarze – rozumianym lokalnie – niezbędnej infrastruktury. Jest to sytuacja odmienna od występującej w odniesieniu do usług społecznych. Jednostka samorządu lokalnego ma względnie dużą swobodę w lokalizacji obiektów służących świadczeniu usług społecznych, chociażby szkół czy ośrodków kultury. Infrastruktura podporządkowana usługom technicznym musi być obecna w miejscu, gdzie usługa ma być świadczona. O ile z punktu widzenia możliwości świadczenia np. usługi edukacyjnej jest obojętne, w którym miejscu obwodu szkolnego będzie zlokalizowana szkoła², o tyle z punktu widzenia np. zbiorowego zaopatrzenia w wodę, sieć wodociągowa musi być doprowadzona do konkretnej nieruchomości.

Co do zasady usługi techniczne są świadczone na obszarach zabudowanych, a zatem skala zapotrzebowania na nie wynika bezpośrednio z charakteru zabudowy. W tym jednak zakresie sytuacja

² Co najwyżej wpłynie to na skalę obowiązków w zakresie dowozu dzieci do szkół.

w Polsce jest bardzo niekorzystna – co od wielu lat jest podkreślane przez środowiska związane zarówno z planowaniem przestrzennym, jak i samorządem terytorialnym. Syntetyczny przegląd poglądów wyrażanych w tych środowiskach można znaleźć w opracowanym w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej „Raportie o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”³. Nie przywołując wprost zawartych tam twierdzeń, warto w tym miejscu przytoczyć kilka też sformułowanych wspólnie przez Andrzeja Bogdana Jędraszko – zmarłego już wybitnego polskiego specjalistę z zakresu gospodarki przestrzennej, eksperta ONZ i UE oraz Andreasa Billerta, historyka sztuki i architektury, specjalistę w zakresie rewitalizacji miast⁴. Choć sformułowane zostały one w 2006 roku, do dziś – po przeszło dziesięciu latach – pozostają aktualne:

- „Polska okresu transformacji stała się „unikalnym” obszarem Unii Europejskiej, na którym króluje chaos przestrzenny. Samo pojęcie takiego chaosu jest np. u zachodnich sąsiadów Polski pojęciem nieznanym i wewnątrznie sprzecznym”;
- „Polska [...] jest przy tym jedynym krajem Unii, który gra w poprzek europejskiego i światowego boiska polityki przestrzennej. Wszyscy grają tam w oparciu o system zmierzający do wbicia bramki uporządkowanego rozwoju przestrzennego, polscy gracze grają w celu chaotyzyacji boiska, czy też wycięcia jego fragmentu dla własnych celów.”;
- „Mętne i dwuznaczne określenie relacji między interesem publicznym i prywatnym na obszarze realizacji zagospodarowania przestrzeni i brak jednoznacznego nakazu jego społecznie sprawiedliwego rozważenia, jak i dwuznaczne określenie w polskim prawodawstwie praw wynikających z własności gruntu, doprowadziło m.in. do niesłychanego i nieznanego w Europie przekonania, że z rzeczowej własności gruntu, można wyprowadzić prawo do jego dowolnego zagospodarowania. Taki prymitywny neoliberalizm gwarantuje szybkie i łatwe zabudowywanie przez właścicieli ich gruntów.”

W efekcie kształt polskiej przestrzeni został zdewastowany gramy rynkowymi, które nastawione są wyłącznie na realizowanie interesów indywidualnych lub grupowych podmiotów⁵. Dewastacja przestrzeni przyjmuje w szczególności formę nieskoordynowanej i chaotycznej zabudowy. Jest ona możliwa dzięki współdziałaniu dwóch czynników:

- dopuszczalności lokalizacji inwestycji poza obszarami objętymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w trybie administracyjnym poprzez decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- przeznaczeniu w uchwalonych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na potrzeby budownictwa terenów o chłonności przekraczającej wielokrotnie jakiegokolwiek racjonalne zapotrzebowanie. Autorzy przywołanego już „Raportu o ekonomicznych stratach [...]”⁶ oszacowali, że według stanu na koniec 2012 r. tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową w planach zagospodarowania przestrzennego umożliwiają zasiedlenie 62 mln osób. Szacunek chłonności

³ A. Kowalewki, J. Mordasewicz, J. Osiałyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, FRDL, Warszawa 2013.

⁴ A. Jędraszko, A. Billert, *Polska przestrzeń – polskie miasta. Sodoma i Gomora w sercu Europy*, artykuł nieopublikowany, www.city.poznan.pl/mim/strony/s8a/attachments.html?co=show&instance=1017&parent=10807&lang=pl&id=24109, dostęp: 23.11.2016 r.

⁵ M. Bieńkowska, D. Korpetta, *Rozlewanie się zabudowy a planowanie przestrzenne w strefie podmiejskiej miasta Płocka*, Acta Sci. Pol., Administratio Locorum, 2015, nr 1, s. 8.

⁶ A. Kowalewki i in., op.cit.

demograficznej oparty na ustaleniach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego waha się w granicach 167-229 mln osób, a zatem 4-6-krotnie więcej, niż wynosi aktualna liczba mieszkańców Polski. „Raport” wskazuje również, że w wielu gminach studia i plany miejscowe kwalifikują pod zabudowę tereny, których chłonność demograficzna przekracza nawet dziesięciokrotnie liczbę mieszkańców gminy.

Warto w tym miejscu podkreślić, że nadmierne przeznaczanie w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów pod budownictwo mieszkaniowe jest nie tyle efektem nieodpowiedzialnej postawy gmin, lecz w głównej mierze konsekwencją tego, że obecny system prawny zachęca właścicieli gruntów do wywierania presji na zmianę ich przeznaczenia na cele budowlane. Składają się na to – niezależnie od aspektu psychologicznego – przede wszystkim następujące kwestie:

1. Obowiązujący system renty planistycznej – pomyślanej jako narzędzie bilansowania kosztów związanych z planowaniem przestrzennym – uzależnia możliwość jej poboru od zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w terminie pięciu lat od dnia wejścia w życie tego planu. Oznacza to, że najsukuczniejszym sposobem uniknięcia konieczności wpłaty renty planistycznej jest po prostu odpowiednio wczesna zmiana przeznaczenia gruntu.
2. Ze zmianą przeznaczenia gruntu nie wiążą się żadne dolegliwości fiskalne. Jest to związane z faktem, że w polskim systemie prawnym opodatkowanie nieruchomości oparte jest o aktualny sposób jej wykorzystywania, nie zaś o przeznaczenie nieruchomości. Oznacza to, że podatek od pola przeznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolnicze jest taki sam jak pola przeznaczonego pod budownictwo. Wobec systemowego zwolnienia z opodatkowania gruntów rolnych klas V i VI często oznacza to po prostu brak podatku.
3. Wobec obecnej linii orzeczniczej opłacalne jest utrzymywanie gruntów o budowlanym przeznaczeniu. Choć z obiektywnych względów grunty takie i tak nie byłyby zabudowane w najbliższym czasie – ze względu na całkowity brak popytu w danym obszarze – to ewentualna późniejsza zmiana przeznaczenia na potencjalnie mniej dochodowe umożliwia uzyskanie odszkodowania.

Jednocześnie brak jest czynników, które w sposób naturalny ograniczałyby możliwości zmiany przeznaczenia gruntów na cele inwestycyjne. Wystarczyłoby ściśle powiązanie wyznaczania terenów inwestycyjnych z obowiązkiem wykonania całej niezbędnej infrastruktury w określonym czasie. Wymuszałoby to na gminach dostosowanie trendów rozwojowych do możliwości finansowych konkretnej gminy.

Oczywistą konsekwencją opisanej sytuacji jest drastyczny wzrost powierzchni terenu, który wymaga zapewnienia usług technicznych. To z kolei prowadzi z jednej strony do wzrostu kosztów wykonania infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług technicznych, a z drugiej – ze względu na mniejszą gęstość korzystania z usług – wzrost kosztów jednostkowych ich świadczenia. „Raport” wskazał, że szacunkowe koszty związane z wyznaczeniem zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe związane jedynie z koniecznością nabycia gruntów na cele publiczne mieszczą się między 40 a 129 mld zł. Kwoty związane ze wzrostem kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej nie zostały oszacowane. „Raport” stwierdził jedynie, że „chaotyczna i rozproszona zabudowa oznacza wyższe koszty budowy i eksploatacji sieci kanalizacyjnych, wodociągowych, gazowych, ciepłowniczych, energetycznych, telekomunikacyjnych, drogowych i oświetleniowych. W przypadku sieci energetycznych i ciepłowniczych koszty eksploatacji to nie tylko remonty, ale również straty na przesyłach”.

Opisane powyżej skutki w sposób szczególny dotyczą obszary marginalizowane. Tereny o wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej, nawet w przypadku chaotycznej zabudowy, bardzo szybko osiągają jej gęstość gwarantującą racjonalność kosztów ponoszonych na zapewnienie niezbędnego poziomu usług technicznych. Inaczej wygląda sytuacja na obszarach marginalizowanych – w sytuacji odpływu mieszkańców punktowe inwestycje zlokalizowane w przypadkowych miejscach znacznie zwiększają koszty świadczenia usług technicznych. W sytuacji przeciętnie niższych dochodów gmin na obszarach marginalizowanych może to prowadzić do utraty przez nie płynności finansowej.

Podkreślić w tym miejscu należy, że konsekwencją chaosu przestrzennego jest nie tylko zwiększenie kosztów świadczenia usług publicznych, w tym zwłaszcza usług technicznych. „Tam, gdzie nie ma inteligentnego planowania i zarządzania przestrzenią, tam pojawia się inwestycyjny „szrot” – niestabilne i niezintegrowane potencjały gospodarcze, obliczone wyłącznie na szybki zysk i transfer kapitałów, a nie na tworzenie zintegrowanych i trwałych struktur gospodarczych, czy też wysokiej jakości mieszkalnictwa, pracy i usług”⁷.

Rekomendacje

- Niezbędne jest natychmiastowe uporządkowanie systemu planowania urbanistycznego w Polsce. Podstawowym elementem tego procesu musi być jednoznaczne zerwanie z koncepcją tzw. wolności zabudowy – założeniem, że prawo zabudowy nieruchomości jest immanentnym elementem prawa własności.
- Ustalanie możliwości zabudowy nieruchomości na drodze indywidualnego aktu (decyzji administracyjnej), a nie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy ograniczyć do przypadków uzupełniania zabudowy na terenach zurbanizowanych i w pełni wyposażonych w infrastrukturę techniczną.
- Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego musi się wiązać z nałożeniem na gminę obowiązku wykonania w określonym czasie niezbędnej infrastruktury technicznej. Niezbędne inwestycje powinny być już w chwili uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej. Brak potencjału finansowego do wykonania infrastruktury powinien uniemożliwiać przeznaczanie kolejnych obszarów na cele budowlane.
- Należy podjąć działania ograniczające powierzchnię obszarów już w tej chwili przewidzianych na cele budowlane. Ze względu na potencjalny zarzut dotyczący konstytucyjności arbitralnego wygaszenia części planów należy wprowadzić mechanizmy zwiększające obciążenie właścicieli niezabudowanych gruntów budowlanych. Za minimum należy uznać objęcie takich gruntów podatkiem od nieruchomości. Należy również rozważyć wprowadzenie – znanej niektórym systemom prawnym – opłaty od niewykorzystanego prawa zabudowy. Mogłoby mieć ono przykładowo postać podatku naliczanego od potencjalnie możliwego do zbudowania na danej nieruchomości budynku.

⁷ A. Jędraszko, A. Billert, op.cit., s. 3.

3. Ekonomiczne uwarunkowania realizacji usług technicznych

Parafrazując znane powiedzenie, do sprawnej realizacji usług technicznych potrzebne są trzy rzeczy: pieniądze, pieniądze i jeszcze raz pieniądze. W sposób szczególny dotyczy to etapu, na którym następuje stworzenie infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług. W poprzedniej sekcji analiza skupiła się na warunkach niezbędnych do minimalizacji kosztów; tutaj należy skoncentrować się na dochodach, które mogą posłużyć do sfinansowania niezbędnych wydatków.

W obecnym systemie prawnym mamy do czynienia z wyraźną prywatyzacją korzyści i uspołecznieniem kosztów przygotowania do świadczenia poszczególnych usług technicznych. Wynika to z faktu, że narzędzia, takie jak opłaty adiacenckie – czy to z tytułu podziału nieruchomości, czy to z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej – pomyślane jako sposób partycypacji właścicieli nieruchomości w kosztach zapewnienia im pożądaných usług technicznych, są całkowicie nieefektywne. Nieefektywność ta nie jest przy tym konsekwencją nieskuteczności organów administracji – są konsekwencją wadliwej konstrukcji.

Dobrze to pokazuje następujący przykład, odnoszący się do opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku dokonanego podziału⁸. Z podziałem takim co do zasady wiąże się konieczność wypłaty właścicielowi odszkodowań za grunty przejęte na potrzeby dróg publicznych, mających obsługiwać dany teren. Opłata adiacencka została zatem pomyślana jako sposób pokrycia przynajmniej części kosztów. Jest to o tyle uzasadnione, że z istnienia dróg publicznych korzyści odnosi również właściciel.

Zgodnie z zasadami urbanistyki na obszarze dzielnicy mieszkaniowej tereny komunikacji powinny zajmować od 25% do 40% ogólnej powierzchni terenu⁹ i przy realizacji nowych osiedli taki odsetek faktycznie jest uzyskiwany¹⁰. Opierając się na tej dolnej granicy można na potrzeby oszacowania założyć, że 15% powierzchni dzielonej nieruchomości będzie wydzielone i przejęte pod drogi publiczne (10% przypada na tereny komunikacji o charakterze dróg wewnętrznych). Z tytułu odszkodowania gmina będzie musiała zatem wypłacić 15% pierwotnej wartości nieruchomości.

Wysokość opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości stanowi odpowiedni ułamek wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału, przy czym najwyższy dopuszczalny ułamek to 30%¹¹. W doktrynie została podjęta próba oszacowania przeciętnego wzrostu wartości nieruchomości na skutek dokonanego podziału. Zdaniem J. Czajeckiego, Z. Januszewskiego i J. Zygi, wzrost ten może być określony w przedziale od 5% do 9%¹². Na potrzeby obliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału przyjmuje się powierzchnię nieruchomości pomniejszoną o powierzchnię działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne¹³. W analizowanym przypadku opłata adiacencka będzie zatem liczona od 85% powierzchni nieruchomości. Przyjmując maksymalny szacowany w doktrynie wzrost wartości

⁸ Przytoczony przykład został użyty przez autora analizy sektorowej w złożonej do druku pracy *Kierunki zmian systemu podatków i opłat lokalnych w świetle zasady adekwatności*.

⁹ J. M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa 2005.

¹⁰ Por. np. K. Podawca, M. Górecki, *Analiza warunków zamieszkania w wybranych zamkniętych osiedlach podwarszawskich*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 1-2, s. 100.

¹¹ Art. 98a ust. 1 zd. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹² J. Czajecki, Z. Januszewski, J. Zyga, *Opłata adiacencka – podział nieruchomości*, „Rzeczoznawca Majątkowy” 2011, nr 70, s. 27.

¹³ Art. 98a ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

nieruchomości (9%) i maksymalną stawkę opłaty adiacenckiej (30%), uzyskujemy opłatę adiacencką na poziomie około 2,3% pierwotnej wartości nieruchomości, a zatem wartość przeszło sześciokrotnie niższą, niż należne z tego tytułu odszkodowania dla pierwotnego właściciela. Należy przy tym podkreślić, że stosunek taki występuje przy dość optymistycznych założeniach dotyczących wysokości wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału. W przypadkach rzeczywistych wzrost ten jest znacznie mniejszy.

Podobnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do partycypacji właścicieli gruntów w innych kosztach. Prowadzi to do zjawiska, w którym nowe inwestycje zamiast na terenach już w pełni uzbrojonych (*brownfields sensu largo*) lokalizowane są na nowych terenach (*greenfields*). Te pierwsze są bowiem znacznie droższe. Z punktu widzenia interesu finansowego inwestora korzystniejsze jest zatem wykorzystanie tanich, nieuzbrojonych gruntów i oczekiwanie, że presja wynikająca z powstania nowej inwestycji (zwłaszcza, jeśli jest to duże osiedle mieszkaniowe) sprawi, że tak gmina, jak i inne podmioty doprowadzą na swój koszt (czyli w praktyce kosztem nas wszystkich) niezbędną infrastrukturę. Zmiana tej sytuacji pozwoliłaby z jednej strony na koncentrację inwestycji na obszarach najbardziej do tego przygotowanych, a z drugiej – zapewniła niezbędne środki finansowe dla gmin inwestujących w rozwój infrastruktury. Byłoby to szczególnie istotne w przypadku gmin położonych na obszarach marginalizowanych. Tam bowiem wyraźnie dostrzegalny jest brak środków w budżetach gmin.

Odrębnym problemem – zasygnalizowanym przez M. Golenia i T. Warężaka w sporządzonej przez nich analizie dotyczącej usług komunalnych i ochrony środowiska – jest niepodłączanie się do już istniejącej infrastruktury. W najlepszym przypadku prowadzi to do wzrostu kosztów jednostkowych świadczenia usług; w najgorszym – może prowadzić do konieczności zwrotu pozyskanych przez daną gminę środków zewnętrznych ze względu na nieuzyskanie deklarowanego skutku, np. skutku ekologicznego (wynikającego z niepodłączenia się poszczególnych gospodarstw do istniejącej kanalizacji).

Rekomendacje

- Należy gruntownie przebudować system opłat związanych z partycypacją właścicieli nieruchomości w kosztach uzbrojenia tych nieruchomości. W miejsce opłat adiacenckich należy wprowadzić opłatę infrastrukturalną, uzależnioną od rzeczywistych kosztów wykonania infrastruktury. Opłatą taką byłoby obciążeni wszyscy korzystający z danej infrastruktury właściciele działek niezabudowanych. Opłata do chwili jej uiszczenia powinna być zabezpieczona hipoteką na danej nieruchomości.
- W przypadku realizacji inwestycji sieciowych na terenach już zainwestowanych, wraz z budową sieci magistralnej należy wykonywać nie tylko przyłącza, ale również połączenie instalacji wewnętrznej budynku z przyłączem. Koszty wykonania takiego połączenia powinny być rozliczone w ustalonym z góry okresie, wraz z rachunkami za dostarczone medium.

W dotychczasowej analizie został wyraźnie wskazany związek między świadczeniem usług technicznych a sposobem zagospodarowania terenu. Niestety, związek ten nie ma odzwierciedlenia w systemie dokumentów planistycznych. Poszczególne ustawy „branżowe” wymagają bowiem opracowywania sektorowych dokumentów strategicznych – bez konieczności ich ścisłego powiązania w ramach spójnego systemu planowania strategicznego. Niezbędne jest zatem podjęcie działań integrujących poszczególne działania. To jednak zagadnienie jest przedmiotem analizy sektorowej dotyczącej funkcjonowania administracji i strategicznego kształtowania lokalnego rozwoju – i jako takie zostaje tutaj jedynie zasygnalizowane.

4. Jakość zarządzania a świadczenie usług technicznych

W poprzednich dwóch sekcjach przedstawione zostały główne horyzontalne uwarunkowania świadczenia usług technicznych. Jak pokazują rekomendacje, uwarunkowania te są w dużej mierze zdeterminowane kształtem systemu prawnego. Dalej jednak pozostaje niemały obszar, który jest uzależniony od jakości zarządzania w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego (w praktyce gminie). Oczywiście kluczowe znaczenie mają w tym przypadku zarządzanie strategiczne, zarządzanie przestrzenią i zarządzanie finansami. **Jak pokazuje praktyka, w tym obszarze jest jeszcze pole na poprawę, opartą na własnych, endogennych potencjałach.**

W tym miejscu należy zwrócić również uwagę na szansę poprawy jakości usług technicznych poprzez różnego rodzaju mechanizmy współpracy międzysamorządowej. Choć same usługi są świadczone „w miejscu”, nie oznacza to jeszcze, że nie ma tu miejsca na współdziałanie. W zależności od typu usługi technicznej, będzie ono miało nieco inny charakter. W przypadku usług sieciowych, uwagę należy zwrócić na miejsce dostarczania/odbioru przekazywanego medium. W uwarunkowaniach lokalnych racjonalniejsze może być wykorzystanie już istniejącej infrastruktury (np. ujęcia wody pitnej, oczyszczalni ścieków) położonej w sąsiedniej gminie, niż tworzenie jej na własne potrzeby. Pomimo tego znane są przykłady, w których mając możliwość łatwego – i relatywnie taniego – wykorzystania infrastruktury sąsiada, gmina w imię specyficznie rozumianej samowystarczalności budowała wszystko od zera. Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku niesieciowych usług technicznych. One mogą być świadczone czy to na drodze porozumień, czy związków między jednostkami samorządu terytorialnego. W szczególności dotyczy to publicznego transportu zbiorowego.

Wykorzystanie mechanizmów współpracy wymaga jednak budowy potencjału do tworzenia partnerstw samorządowych ukierunkowanych na rozwiązywanie konkretnych problemów.

5. Analiza poszczególnych kategorii usług technicznych

5.1. Usługi sieciowe

W kategorii usług sieciowych mieszczą się takie usługi techniczne, jak: zbiorowe zaopatrzenie w wodę, zbiorowe odprowadzenie ścieków, dostarczanie energii, paliw gazowych, ciepła, usługi telekomunikacyjne, w tym zapewnienie dostępu do internetu szerokopasmowego. Oczywiście, w obowiązującym systemie prawnym nie wszystkie te usługi są zapewniane przez jednostki samorządu terytorialnego; część z nich na zasadzie czy to wyłączności, czy na zasadzie subsydiarności jest realizowana przez podmioty gospodarcze – przedsiębiorców. W każdym jednak przypadku omówione wcześniej czynniki zwiększające koszty realizacji zadania przez samorząd terytorialny mają analogiczny wpływ na przedsiębiorców. Różnica tkwi co najwyżej w możliwości łatwiejszego przeniesienia kosztów inwestycji na klientów.

Bariery realizacji poszczególnych usług technicznych są co do zasady specyficzne dla każdej z nich – i jako takie są omówione w odpowiednich analizach sektorowych.

Warto jest w tym miejscu jednak dokonać jednej obserwacji. Na obecnym etapie rozwoju techniki usługi telekomunikacyjne, w tym w zakresie sieci szerokopasmowych, są jedynymi, które nie wymagają

każdorazowego fizycznego doprowadzania materialnej infrastruktury do konkretnej nieruchomości. Wynika to oczywiście z możliwości wykorzystania technologii bezprzewodowej. Z tego punktu widzenia należy sformułować oczekiwanie, że zapewnienie usług technicznych z tego zakresu powinno być każdorazowo poprzedzone obiektywną analizą korzyści i kosztów z zastosowania alternatywnych technologii – przewodowej i bezprzewodowej. Jest to o tyle istotne, że w przypadku części inwestycji w regionalną sieć szerokopasmową trudno jest oprzeć się wrażeniu, że realizowanie ich w technologii przewodowej miało ograniczony sens. Infrastruktura ta jest w chwili obecnej częściowo niewykorzystana i trudno jest przewidywać zmiany w tym zakresie w najbliższym czasie. W dłuższej perspektywie czasu może się natomiast okazać, że nim powstanie zapotrzebowanie na daną infrastrukturę, okaże się ona przestarzała.

5.2. Mieszkalnictwo

Problematyka mieszkalnictwa może być ujmowana dwojako. Z jednej strony są to wszystkie mechanizmy, które wpływają na możliwości zabezpieczenia potrzeby posiadania mieszkania własnymi siłami przez konkretnych obywateli; z drugiej – świadczenie usługi technicznej polegającej na zapewnieniu mieszkania z zasobów publicznych konkretnym grupom obywateli. Analiza sporządzona przez I. Herbst bardzo szczegółowo omawia tą pierwszą płaszczyznę. Jest to zresztą uzasadnione – w państwie subsydiarnym to jednak w pierwszej kolejności sami zainteresowani powinni dbać o zapewnienie sobie mieszkania – przy ewentualnym wsparciu państwa – a nie oczekiwać na to, że gotowe mieszkanie od państwa otrzymają. Poniższe rekomendacje odnoszą się zatem do drugiego spojrzenia na problem mieszkalnictwa – tym bardziej, że właśnie ono odpowiada zakresowi niniejszej analizy horyzontalnej.

Rekomendacje

- Zamieszkanie w lokalu komunalnym nie powinno zwalniać z dążenia do samodzielnego zapewnienia sobie mieszkania. Obecny system prawny ma odmienny charakter. Jest to związane z tym, że przyznanie lokalu komunalnego następuje nie tylko na czas nieoznaczony, ale w wielu wypadkach podlega dziedziczeniu. Osoba, która spełniała warunki przydziału lokalu komunalnego, po upływie kilkunastu (czy kilkudziesięciu) lat niekoniecznie dalej spełnia takie warunki. Wynajęcie lokalu komunalnego powinno zatem następować na czas oznaczony, najwyżej kilkuletni. Przedłużenie umowy najmu wymagałoby ponownego spełnienia kryteriów przydziału. Osoby, które nie spełniłyby takich kryteriów, do chwili wyprowadzenia się powinny płacić czynsz w wysokości wyższej niż czynsz rynkowy w danej miejscowości.
- Należy jako zasadę przyjąć, że czynsze w lokalach komunalnych są skalkulowane na poziomie czynszu ekonomicznego. W wielu miejscach czynsz jest skalkulowany na niższym poziomie – w imię ochrony osób biednych. Nie jest to dobra polityka, gdyż prowadzi w równym stopniu do wsparcia wszystkich mieszkających w zasobach komunalnych – nawet jeśli są w dobrej sytuacji finansowej, całe społeczeństwo dopłaca do ich zamieszkiwania w zasobach publicznych (w których i tak – jak zostało wskazane wyżej – niekoniecznie mieszkać powinni). Obciążenie osób ubogich zwiększonym czynszem praktycznie nie ulegnie zmianie – dzięki różnego rodzaju mechanizmom osłonowym (np. dodatek mieszkaniowy), jak również funkcjonowaniu systemu opieki społecznej.

- Należy wprowadzić mechanizmy racjonalizujące wykorzystanie publicznego zasobu mieszkaniowego. Dotyczy to w szczególności możliwości dostosowywania metrażu lokalu (poprzez przydzielenie lokalu zamiennego) do bieżącego zapotrzebowania najemcy.
- Wątpliwe jest utrzymywanie podziału lokali na lokale komunalne i lokale socjalne. Podział taki stanowi wyłącznie utrudnienie z punktu widzenia zarządzania zasobem mieszkaniowym. W miejsce dotychczasowego lokalu socjalnego, należy wprowadzić mechanizm przydziału „zwykłego” lokalu komunalnego ze względów socjalnych.
- Istotny problem dotyczy tzw. proletariatu właścicielskiego. Są to ludzie, którzy dzięki systemowi bardzo znacznych bonifikat wykupili zajmowane przez siebie mieszkanie, nie dysponując jednocześnie zasobami finansowymi umożliwiającymi im ponoszenie wszystkich kosztów związanych z zachowaniem przedmiotu własności – w sposób szczególny dotyczy to niezbędnych remontów. Prowadzi to do sytuacji, w której określona część zasobów mieszkaniowych ulega dekapitalizacji. Należy rozważyć mechanizmy prawne odnoszące się do takiej sytuacji.

5.3. Komunikacja zbiorowa

W swojej analizie sektorowej B. Mazur przedstawił dane, potwierdzające głęboki kryzys publicznej komunikacji zbiorowej na terenach poza obszarami metropolitalnymi i większymi miastami – gdzie funkcjonuje dobrze rozwinięta komunikacja miejska. Dla uzupełnienia przedstawionego przez niego obrazu warto przytoczyć również elementy diagnozy sporządzonej w ramach projektu realizowanego przez Szkołę Główną Handlową, a opublikowanej ostatnio jako część publikacji książkowej¹⁴: „Publiczny transport zbiorowy na obszarach nieurbanizowanych ulega regresowi – autobusy kursują coraz rzadziej, brakuje spójnej informacji oraz udogodnień dla osób niepełnosprawnych. Niektórzy przewoźnicy wywodzący się z dawnych PKS upadają, jednak z reguły w ich miejscu powstają inni monopolisci, którzy po pewnym czasie ograniczają zasięg swojego działania do najbardziej efektywnych linii, na których zazwyczaj oferta się poprawia. Towarzyszy temu jednak nieraz całkowite zaniechanie kursowania komunikacji publicznej do wielu mniejszych miejscowości, a także degradacja infrastruktury. [...] W latach 2000-2012 liczba przewiezionych pasażerów spadła wg PIGTSiS¹⁵ o 50%, praca przewozowa – o 60%, praca eksploatacyjna zaś – o 42%. [...] W 2012 r. z komunikacji zbiorowej poza miastami korzystało regularnie ok. 2,5% mieszkańców kraju, czyli ok. co dziesiąty mieszkaniec obszarów wiejskich. W praktyce jest to głównie młodzież dojeżdżająca do szkół, zwłaszcza osoby niepełnoletnie, gdyż po osiągnięciu 18 lat wiele osób niezwłocznie zdobywa uprawnienia do kierowania pojazdami i nabywa samochód, aby codziennie dojeżdżać do pracy lub szkoły – z reguły wspólnie z innymi osobami. Pracujący w absolutnej większości korzystają z samochodów, natomiast komunikacja publiczna utraciła swoje znaczenie przy dojazdach do pracy”¹⁶. Skutek takiej sytuacji dla obszarów marginalizowanych jest jednoznaczny. Wielu mieszkańców takich terenów „decyduje się na ich opuszczenie lub ogranicza swoje potrzeby i aspiracje życiowe (np. rezygnuje z dostępu do usług kulturalnych i zdrowotnych, podporządkowuje wybór zawodu lokalizacji szkoły, itp.)”¹⁷. Jakość publicznej komunikacji zbiorowej determinuje zatem dostęp do innych kategorii usług – zwłaszcza usług społecznych.

¹⁴ *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza różnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje, praca zbiorowa* pod red. M. Wolańskiego, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.

¹⁵ Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji.

¹⁶ *Publiczny transport zbiorowy...*, s. 215-216.

¹⁷ Tamże, s. 216.

Opisany powyżej stan prowadzi do konieczności podjęcia aksjologicznego rozstrzygnięcia – determinującego kierunki zmian prawa regulującego funkcjonowanie transportu zbiorowego. Można bowiem w ramach biegunowego rozwoju Polski pozostawić kwestię transportu na obszarach marginalizowanych do ukształtowania przez wolny rynek (co w praktyce będzie oznaczało brak jakiegokolwiek transportu publicznego); można też uznać, że obowiązkiem szeroko rozumianego państwa jest zapewnienie minimalnej dostępności komunikacyjnej całego obszaru państwa. Przedstawione poniżej rekomendacje zostały sformułowane przy tym drugim założeniu.

Rekomendacje

- W przypadku obszarów marginalizowanych naturalną skalą przemieszczania się obywateli są granice powiatu. Nie jest to zresztą niczym dziwnym, bo właśnie powiat stanowi obszar, w granicach którego zaspokajane są wszystkie zbiorowe potrzeby lokalne. Oznacza to, że zadania z zakresu organizacji lokalnego transportu zbiorowego powinny spoczywać na gminach o statusie miast (mających możliwość organizowania komunikacji miejskiej) oraz powiatach. Przyjęte w obecnym stanie prawnym rozwiązanie, czyniące z każdej gminy samodzielniego organizatora transportu zbiorowego, są ewenementem w skali europejskiej.
- Stworzenie sprawnego systemu publicznego transportu zbiorowego będzie niemożliwe bez skierowania na ten cel odpowiednich środków finansowych. Uwzględniając ogólne uwarunkowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie sposób przyjąć, że środki te w dostatecznej wysokości wygospodarują jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to konieczność znalezienia zewnętrznego źródła finansowania.
- Pierwszym potencjalnym źródłem byłyby dochody z rentownych linii komunikacyjnych. Prawo polskie zrezygnowało z możliwości wprowadzenia prawa wyłącznego – umożliwiającego bilansowanie kosztów linii prowadzonych w ramach służby publicznej z dochodami z linii o komercyjnym charakterze. Niezbędne jest zatem albo wprowadzenie prawa wyłącznego, albo też koncesjonowanie linii dochodowych – przy czym opłata za udzieloną koncesję stanowiłaby źródło finansowania linii nierentownych.
- Drugim źródłem finansowania mogłyby być środki przekazywane obecnie z budżetu państwa tytułem rekompensaty ulg ustawowych. Już samo uszczelnienie systemu mogłoby przynieść oszczędności – możliwe do wykorzystania na inne zadania związane z publicznym transportem zbiorowym. Można jednak rozważyć i dalej idące zmiany – przykładowo obniżenie wysokości rekompensaty. Rekompensata powoduje bowiem efektywne obniżenie ceny biletu, a to przekłada się na wzrost popytu na usługę transportową. Ten z kolei powoduje zwiększenie przychodów podmiotu prowadzącego przejazd dzięki większej liczbie sprzedanych biletów. Z tej właśnie przyczyny, o ile w niektórych krajach europejskich obowiązuje system rekompensat podobny do polskiego, to co do zasady nigdy nie przewiduje on rekompensaty 100%. Próg procentowy nie przekracza zwykle 80%.
- W przypadku organizowania transportu publicznego na poziomie powiatów, należy rozważyć mechanizmy współdecydowania gmin w zakresie linii transportowych przebiegających w ich granicach. Współdecydowanie musiałoby się jednak wiązać ze współfinansowaniem – tak, aby uniknąć sytuacji, w której – dzięki świadomości braku finansowej odpowiedzialności za formułowane żądania – pojawiałyby się nieracjonalne oczekiwania co do sieci przewozów.

- Na obszarach marginalizowanych konieczne jest zastosowanie elastycznych metod obsługi komunikacyjnej. Ze względu na ograniczoną liczbę pasażerów na tych terenach, nieekonomiczne jest utrzymywanie regularnych przewozów. Możliwe jest natomiast sięgnięcie po wzory już stosowane punktowo w Polsce, a znacznie szerzej w innych krajach europejskich, np. w Niemczech. Funkcjonują tam *bürgerbusy* oraz telebusy. Te pierwsze definiowane są przez trzy zasadnicze cechy: wolontariat prowadzących pojazdy, regularny charakter przewozów oraz dostępność oferty przewozowej dla wszystkich grup społecznych¹⁸. Te drugie opierają się na przewożeniu kilku pasażerów – którzy zgłosili zapotrzebowanie na transport z pewnym wyprzedzeniem – na podobnej trasie. Praktyka pokazała, że „na obszarach nieurbanizowanych, zwłaszcza poza godzinami szczytów komunikacyjnych, zasadne są również inne rozwiązania – przewóz osób bez stałego rozkładu jazdy, pojazdami niebędącymi autobusami lub przez kierowców niezawodowych. Należy przypuszczać, że rozwój technologii informatycznych będzie sprzyjać upowszechnianiu tych zjawisk, mogą być one bowiem remedium na niskie potoki pasażerskie”¹⁹. Warto podkreślić, że pierwsze telebusy już funkcjonują w Polsce – co zauważył w swojej analizie B. Mazur.
- Niezbędne jest stworzenie jednolitej bazy danych o ofercie publicznego transportu zbiorowego. Obecnie informacja taka jest fragmentaryczna, co stanowi istotną barierę w korzystaniu z autobusów przez pasażerów.

5.4. Inne usługi

Zakres usług technicznych nie jest wyczerpany przez usługi omówione we wcześniejszych trzech sekcjach. Widoczne jest to chociażby z zestawienia zadań zaliczanych do gospodarki komunalnej, a wymienionych w analizie M. Golenia i T. Warężaka. W tym miejscu pominięta zostanie kwestia gospodarki odpadami komunalnymi – jako szczegółowo opisana w przywołanej analizie. Z innych zadań warto jednak odnieść się do problematyki cmentarzy komunalnych. Kontrolę dotyczącą tego zakresu przeprowadziła ostatnio Najwyższa Izba Kontroli – i warto zwrócić uwagę na część jej ustaleń.

Rekomendacje

- Należy jednoznacznie określić zakres tzw. usług cmentarnych i usług pogrzebowych.
- Obowiązujące obecnie przepisy wymagają dostosowania do nowych form pochówków.
- Należy uregulować kwestie lokalizacji cmentarza komunalnego poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć. W wielu miastach nie ma już miejsc, gdzie mogłoby powstać nowe cmentarze; okoliczne gminy wiejskie niejednokrotnie byłyby skłonne wyrazić zgodę na lokalizację cmentarza w swoich granicach (zwłaszcza w perspektywie potencjalnego dochodu z tego tytułu), jednakże brakuje odpowiednich przepisów.

¹⁸ *Publiczny transport zbiorowy...*, op.cit., s. 185.

¹⁹ Tamże, s. 227.

6. Podsumowanie

Niniejsza, syntetyczna analiza horyzontalna świadczenia usług technicznych wskazała, że jednostki samorządu terytorialnego są zmuszone świadczyć je w nieprzyjnym otoczeniu prawnym. Otoczenie to sprawia, że z jednej strony niemożliwe jest zogniskowanie rozwoju przestrzennego w ściśle wskazanych obszarach (co pozwala obniżyć koszty dostarczania usług), a z drugiej – brakuje środków na stworzenie infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług technicznych. Brak mechanizmów wymuszających partycypację właścicieli niezabudowanych nieruchomości w tworzeniu infrastruktury sieciowej jest jednym z ważnych powodów poszukiwania przez gminy zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Niezbędne są zatem głębokie zmiany legislacyjne. Jednak nawet bez nich możliwa jest zauważalna poprawa jakości świadczenia usług technicznych przez sięgnięcie do niewykorzystanych potencjałów – zwłaszcza w zakresie współpracy międzysamorządowej.

Bibliografia

Bieńkowska M., Korpetta D., *Rozlewanie się zabudowy a planowanie przestrzenne w strefie podmiejskiej miasta Płocka*, „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum” 2015, nr 1

Chmielewski J.M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa 2005

Czajewski J., Januszewski Z., Zyga J., *Opłata adiacencka – podział nieruchomości*, „Rzeczoznawca Majątkowy” 2011, nr 70

Górecki M., Podawca K., *Analiza warunków zamieszkania w wybranych zamkniętych osiedlach podwarszawskich*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 1-2

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna: Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004

Jędraszko A., Billert A., *Polska przestrzeń – polskie miasta. Sodoma i Gomora w sercu Europy*, www.city.poznan.pl/mim/strony/s8a/attachments.html?co=show&instance=1017&parent=10807&lang=pl&id=24109

Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, FRDL, Warszawa 2013

Wolański M. (red.), *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza różnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016



Marek Wójcik – ekspert Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich, w latach 2014-2015 wiceminister administracji i cyfryzacji, wieloletni członek zespołów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu oraz komitetów monitorujących wdrażanie funduszy Unii Europejskiej. Koordynator lub realizator wielu projektów z zakresu administracji publicznej, gospodarki, przedsiębiorczości, finansów publicznych, infrastruktury technicznej i społecznej; autor lub współautor ponad 300 publikacji dotyczących tej problematyki.

Marek Wójcik

Analiza horyzontalna barier i szans rozwojowych oraz dobrych praktyk w realizacji usług społecznych

Niniejsze opracowanie przedstawia skondensowaną ocenę roli i możliwości samorządów lokalnych w zakresie kształtowania sektorowych polityk rozwojowych i realizacji usług z zakresu edukacji, kultury, ochrony zdrowia, zabezpieczania społecznego, zatrudnienia i pomocy społecznej. Tematyka ta prezentowana jest w kontekście głównych problemów gmin i powiatów w świadczeniu usług społecznych oraz barier strukturalnych, prawnych, finansowych i instytucjonalnych negatywnie oddziałujących na wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. W tekście wskazano potrzeby i ograniczenia wpływające na możliwości rozwiązywania tych problemów, a także narzędzia i instrumenty zarządcze oraz mechanizmy warunkujące skuteczną i efektywną realizację usług publicznych z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej. Na podstawie przeprowadzonych analiz zidentyfikowano dobre praktyki, które stymulują rozwój społeczny i gospodarczy lokalnych wspólnot mieszkańców, oraz wypracowano rekomendacje działań służących zwiększeniu efektywności programowania i realizacji polityki rozwoju w wymiarze lokalnym (szczególnie na obszarach zmarginalizowanych i w miastach tracących funkcje społeczne i gospodarcze).

1. Polityka społeczna a rozwój lokalny

Nie sposób analizować atutów i barier rozwoju lokalnych wspólnot samorządowych w obszarze polityk społecznych, bez chociażby próby przybliżenia definicji pojęcia polityka społeczna. Można mówić tylko o próbie, bowiem ogromne jest bogactwo sformułowań dotyczących tego zagadnienia, zawartych w literaturze krajowej i zagranicznej. Jedną z najciekawszych prób zestawienia definicji pojęcia polityka społeczna jest katalog opracowany przez Ryszarda Szarfenberga w pracy doktorskiej pt. „Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej”¹. Z mnogości definicji zawartych w tym katalogu zacytujemy te, które w największym stopniu odnoszą się do działań realizowanych przez lokalne samorzady terytorialne.

Czym jest polityka społeczna?

Na genezę tworzenia i realizacji polityk społecznych wskazuje Jan Szczepański, pisząc: „Polityka społeczna powstała jako metoda i teoria przezwyciężania niedostatku, jako szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie i zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom państwa, bez względu na ich pozycję w społeczeństwie, poziom wykształcenia i wykonywany zawód”².

Autor tej definicji nie odnosi jednakże polityki społecznej wyłącznie do działania na rzecz środowisk i osób z klas słabszych ekonomicznie. Wskazuje, że: „zadaniem polityki społecznej i gospodarczej

¹ R. Szarfenberg, *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej. Polska lat 90.* – wybrane przykłady, praca doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2002.

² J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka*, PWE, Warszawa 1981.

chcącej kierować rozwojem potrzeb będzie, więc tworzenie stylu życia, sposobu życia, akceptowanego na podstawie wiedzy o życiu uzyskanej w systemie oświatowym i w systemie kształcenia ustawicznego”³.

O tym, jak szeroki może być zakres tak rozumnej polityki społecznej, pisze Ludmiła Dziewięcka-Bokun: „Nowoczesna polityka społeczna w praktycznym wymiarze dotyczy zaspokajania podstawowych potrzeb przez zaopatrywanie w dobra i usługi, zwłaszcza w dziedzinie lecznictwa, opieki i pomocy społecznej, edukacji, mieszkalnictwa i dochodów (...), kontroli stanu stosunków społecznych opartych na różnicach statusów: ekonomicznego i socjalnego, jak na przykład ochrona pracowników i konsumentów, zmniejszanie różnic między klasami i grupami społecznymi w dochodach i poziomie edukacji, zarządzaniem konfliktami generowanymi przez podsystem społeczny i jego obszar graniczny z podsystemami politycznym i gospodarczym”⁴. Przedmiotem tak zdefiniowanej polityki społecznej są więc zadania, prawa i obowiązki, będące następstwem podejmowanych decyzji politycznych, także na poziomie lokalnym.

Tworzenie i realizacja polityk społecznych jest domeną podmiotów publicznych. W taki właśnie sposób politykę społeczną ujmuje Ryszard Szarfenberg – jako „działalność publiczną, której zamierzone cele i osiągnięte rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw, jako całości, a także wybranych zbiorowości osób, rodzin czy gospodarstw domowych”⁵.

Zakres lokalnych polityk społecznych

Lokalne polityki są tworzone i wykonywane przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej obejmuje m.in. sprawy: ochrony zdrowia, pomocy społecznej (w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych), wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury (w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury) oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki (w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych), porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, polityki prorodzinnej (w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej)⁶.

Z kolei powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w tym z zakresu: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy⁷.

Przepisy szczególne regulują uprawnienia gmin i powiatów, zobowiązując do rozwiązywania problemów społeczności lokalnej, przy wykorzystaniu instrumentów lokalnej polityki społecznej, w tym poprzez akty prawa lokalnego i dokumenty programowe uchwalane przez organy stanowiące.

³ J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka*, PWE, Warszawa 1981.

⁴ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1999.

⁵ R. Szarfenberg, *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej. Polska lat 90.* – wybrane przykłady, praca doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2002.

⁶ Art. 6 i 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2016, poz. 446 z późn. zm.).

⁷ Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2015, poz. 1445 z późn. zm.).

Z punktu widzenia szeroko ujmowanych środków oddanych do dyspozycji podmiotów tworzących politykę społeczną, jej instrumenty podzielić można na prawne, programowe i finansowe⁸. Możliwe jest jednak również wyodrębnienie instrumentów polityki społecznej, rozumianych jako konkretne sposoby oddziaływania na adresatów polityki socjalnej⁹. W tym kontekście, wyodrębnienie instrumentów polityki społecznej pozwala na ich podział na instrumenty: ekonomiczne, prawne, informacyjne, kadrowe lub przestrzenno-czasowe.

Wykonawcami lokalnej polityki społecznej są urzędy i inne samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe, osoby fizyczne, przedsiębiorcy.

Polityka społeczna i rozwój lokalny

Lokalna polityka, ujmowana z punktu widzenia spraw społecznych, a zatem przede wszystkim warunków życia mieszkańców, obejmuje: sprawy bytowe (zaspokojenie potrzeb socjalnych przez różne formy działania podmiotów wykonujących zadania w ramach pomocy społecznej), problematykę zatrudnienia, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, prawo do szeroko pojętej – nie tylko w kontekście udzielania świadczeń zdrowotnych - ochrony zdrowia, prawa rodziny do pomocy oraz prawa do pomocy przysługującego osobom, które z różnych względów mogą być narażone na wykluczenie społeczne i wymagają wsparcia w aktywizacji zawodowej, prawa do edukacji i kształcenia zawodowego, czy też prawa do edukacji w kontekście poszerzania wiedzy społeczeństwa i polepszania szans na przyszłość¹⁰. Tak zdefiniowany zakres lokalnej polityki społecznej należy rozszerzyć także o obszar kultury, zgodnie z opinią ekspertów wskazujących na potrzebę włączenia publicznych instytucji kultury w działania na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu¹¹.

Przeświadczenie politycznych decydentów, że te podmioty mogą i powinny być elementem holistycznego systemu szeroko rozumianej polityki społecznej, zgodne jest z wnioskami z prowadzonych w różnych krajach badań poświęconych efektywności działań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu lub dziedziczeniu ubóstwa i społecznych nierówności¹². Z badań tych wynika, że kluczowe znaczenie dla skuteczności działań inkluzyjnych ma współpraca między instytucjami należącymi do różnych sektorów administracji publicznej (m.in. pomoc społeczna, opieka zdrowotna, edukacja, kultura, rynek pracy, wsparcie rodziny) w realizacji celów strategicznych polityk społecznych. Szczególne znaczenie, zarówno dla trafnej diagnozy problemów społecznych, jak i efektywności wdrażanych działań, ma szczebel lokalny. To właśnie kooperacja poszczególnych interesariuszy instytucjonalnych na tym szczeblu (publicznych i niepublicznych) funkcjonujących w wymienionych sferach oraz dobra koordynacja ich działań pozwala zwiększyć szanse na sukces rozwojowy lokalnych wspólnot mieszkańców.

⁸ K. Głąbicka, *Polityka społeczna Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1998, s.82 i następne.

⁹ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2009.

¹⁰ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013.

¹¹ E. Rokicka, P. Kruczkowska (red.), *Ekskluzja w dyskursie pracowników instytucji kultury*, Łódź 2013.

¹² W. Woźniak, *Decentralizacja administracji publicznej, a lokalna polityka społeczna. Instytucje kultury jako podmiot działań na rzecz społecznej inkluzji*, opublikowano w: E. Rokicka, P. Kruczkowska (red.), *Oblicza ekskluzji. Praktyka działania instytucji kultury, a przełamywanie barier dostępu*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013.

Słownik języka polskiego definiuje rozwój jako „proces przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych”¹³. W przypadku lokalnych wspólnot samorządowych wiązać się on będzie ze zmianami, które przyczyniają się do podnoszenia poziomu życia mieszkańców oraz wzmocnienia więzi pomiędzy nimi. Warto przy tym podkreślić, że „z punktu widzenia rozwoju ekonomicznego, rozwój lokalny to przede wszystkim rozwój gospodarczy, który następuje poprzez wspieranie zatrudnienia, uzyskanie rynkowej konkurencji przez gospodarcze podmioty lokalne i atrakcyjność inwestycji regionu, harmonizacja rozwoju gospodarczego i społecznego, działalności produkcyjnej i środowiska przyrodniczego, pełne wykorzystanie zasobów lokalnych i regionalnych oraz wykorzystanie możliwości zewnętrznych: rynkowych, nowych technologii czy innowacji”¹⁴. Dlatego też gminne i powiatowe polityki społeczne ukierunkowane powinny być na rozwój lokalny i zagwarantowanie mieszkańcom możliwie najwyższego poziomu życia.

2. Istniejące bariery implementacji sektorowych, społecznych polityk rozwojowych

2.1. Centralizacja, zamiast decentralizacji

Sukces reform samorządowych wiąże się z wdrażaniem w Polsce idei decentralizacji zadań i finansów publicznych, mającej oparcie prawne w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości¹⁵. Opiera się ona na założeniu, że zadania, które mogą być realizowane przez jednostkę poziomu lokalnego, nie powinny być realizowane przez państwo. W analizowanym przez nas przypadku samorządów lokalnych, mogą one być pozbawione przywileju realizacji zadań wyłącznie wtedy, gdy nie są w stanie efektywnie ich wykonywać.

Kluczowe jest poszanowanie zasady, że zadania powinny być realizowane przez jednostki znajdujące się najbliżej obywatela. W polskim prawie mamy obecnie już wiele przepisów, które w przyjętych rozwiązaniach powołują się bezpośrednio lub pośrednio na tę zasadę. Tytułem przykładu:

– Art. 3. Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej:

„1. Obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej.

2. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej realizują w szczególności we współpracy ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi.

3. Zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej są realizowane zgodnie z zasadą pomocniczości, zwłaszcza, gdy przepisy ustawy przewidują możliwość zlecenia realizacji tych zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego”¹⁶.

¹³ *Słownik języka polskiego* pod red. W. Doroszewskiego, PWN.

¹⁴ R. Wasylewski, *Lokalna polityka społeczna*, (w:) G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, 2009.

¹⁵ Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁶ Art. 3 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2011, nr 149, poz. 887 z późn. zm.)

– Art. 2 i 3 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej:

„2.1. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

2. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

3.1. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

3.2. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

3.3. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

3.4. Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej”¹⁷.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, administracja rządowa nie powinna zastępować działań samorządów terytorialnych. Powinna je wspierać, jeśli mają trudności w realizacji zadań czy kompetencji, ale nie powinna wyręczać gmin, powiatów czy województw. Złożeniem takiej pomocy jest nieingerowanie w sprawy, z którymi poszczególne jednostki są w stanie poradzić sobie same, a jedynie wsparcie ich tam, gdzie jest to niezbędne. Tymczasem, zgoła odwrotnie, obserwujemy proces odchodzenia od idei wdrażania w polskim porządku prawnym zasady pomocniczości.

Przykład występowania tego typu procesu wskazują M. Herbst i J. Herczyński¹⁸, a dotyczy on kompetencji planowania sieci szkół: „przed 1998 rokiem likwidacja szkoły mogła nastąpić tylko za pisemną zgodą kuratora, w roku 1998 uprawnienia kuratora ograniczono do wydawania opinii (nawet w przypadku wydania opinii negatywnej gmina miała prawo, w ramach określonej w ustawie procedury, szkołę zlikwidować), a od roku 2003 nie była wymagana nawet opinia kuratora. Ten proces został zastopowany i częściowo odwrócony pod koniec roku 2015, kiedy nowelizacja ustawy o systemie oświaty przywróciła obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora w kwestii likwidacji lub przekształcenia przedszkola, szkoły lub placówki oświatowej prowadzonej przez samorząd, a także ustalenia przez gminę sieci przedszkoli¹⁹.

Na procesy odwrotu od idei pomocniczości, przejawiającej się m.in. większą autonomią samorządów w realizacji usług oświatowych, wskazuje również J. Herczyński w swoim opracowaniu zamieszczony w niniejszej publikacji, zwracając uwagę, że „w ostatnich latach nastąpił wzrost kompetencji zarządczych kuratoriów. Utrudnia to skuteczne zarządzanie lokalną siecią szkolną i może prowadzić do utraty efektywności polskiej oświaty (mierzonej na przykład średnią wielkością oddziału klasowego). Kurator

¹⁷ Art. 2 i 3 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 930, 1583 z późn. zm).

¹⁸ M. Herbst, J. Herczyński, *Decentralizacja oświaty w Polsce: doświadczenia 25 lat*, (w:) M. Herbst i inni, *Bilans zmian instytucjonalnych. Polska oświata w okresie transformacji*, Instytut Badan Edukacyjnych, Warszawa 2015.

¹⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 35, 668 i 1010).

może również wpływać na kadrową politykę gminy. Należy wycofać się z przywróconych ostatnio kompetencji zarządczych kuratora. Na ich miejsce powinny wejść „miękkie” kompetencje kuratorów, związane z monitorowaniem, jakości nauczania, wspieraniem programów poprawy słabych szkół, ewaluacja szkół itp.”²⁰.

Samodzielność samorządu terytorialnego w realizacji polityk społecznych

Samodzielność jest fundamentalną cechą samorządności. Konstytucyjną oznaką tej samodzielności jest powierzenie samorządowi wyłączności w realizowaniu określonych zadań; nadanie mu odrębnej struktury organizacyjnej; przydanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej i prawa własności składników majątku publicznego; zapewnienie środków finansowych adekwatnych do wykonywania zadań; ograniczenie ingerencji administracji rządowej do procedur nadzorczych oraz zapewnienie ochrony sądowej i interesów podmiotów samorządowych²¹.

Praktycznym dowodem tej samodzielności, zgodnym z zasadą pomocniczości, jest wspieranie przez państwo i ustawodawcę samorządów w ugruntowywaniu ich samodzielności. „O ile można mówić o podmiocie samodzielnym i nie samorządnym, to sytuacja odwrotna jest niedopuszczalna: podmiot samorządny nie może być niesamodzielnym”²².

Samodzielność samorządów terytorialnych może być pojmowana bardzo szeroko, tj. zarówno jako podstawowa cecha samorządu, ale też jako zasada prawna, wartość aksjologiczna, cel i skutek decentralizacji oraz jako władztwo do samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących własnego rozwoju²³. A. Agopszowicz uważa, że „samodzielność gminy oznacza, iż w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz, że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się własną wolą, wyrażaną przez jej organy, pochodzące z wyboru”²⁴. W konsekwencji samodzielność ta powinna więc być nie tylko dostrzegana, ale i szanowana przez państwo i ustawodawcę we wszystkich aspektach funkcjonowania samorządów terytorialnych, a więc nie tylko prawnym, lecz także w wymiarze organizacyjnym, ekonomicznym, społecznym, politycznym²⁵.

Jednocześnie, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 maja 2002 roku, samodzielność samorządu polega na swobodzie doboru sposobów wykonywania zadań, o ile ustawodawca wprost jej nie ograniczył²⁶. Przedmiotem prac Trybunału była ocena zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących ograniczenia prawa gminy do likwidacji szkoły od pozytywnej opinii kuratora oświaty. W uzasadnieniu do tego wyroku czytamy „Samodzielność może więc być ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy (...). Ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może

²⁰ J. Herczyński, *Sektorowa analiza barier i szans rozwojowych: oświata gminna*, FRDL, Warszawa 2016.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²² M. Mączyński, *Samodzielność a samorządność*, (w:) M. Stec i M. Mączyński (redakcja), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

²³ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003.

²⁴ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym – Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1997.

²⁵ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty naukowe WSE w Bochni, 2006.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00.

być (...) dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest również zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim się posłużył ustawodawca. Ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana". W świetle tego wyroku, nieuprawnione są działania ograniczające samorządy terytorialne w realizacji zadań publicznych, także w sferze polityk społecznych. Działania tego typu prowadziłyby bowiem do osłabiania ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego, poprzez zasadnicze ograniczenie prawa do zarządzania sprawami w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorząd powinien mieć zatem prawo do tworzenia własnych instytucji w kształcie i formie, jaką uzna za dogodną i racjonalną. Chodzi m.in. o to, aby władze lokalne same ustalały, jaką liczbę jednostek organizacyjnych chcą utworzyć i jaki rodzaj usług chcą samodzielnie świadczyć. Obecnie decyzyjność w tym zakresie jest w znaczącym stopniu regulowana.

W stosunku do zadań ze sfery społecznej, a szczególnie z zakresu pomocy społecznej, przepisy prawa znacząco ograniczają swobodę samorządów w zakresie organizowania procesu świadczenia usług publicznych. Za co najmniej dyskusyjny uznać na przykład należy zdefiniowany w prawie obowiązek prowadzenia szeregu instytucji, przewidzianych w strukturach samorządów (m.in. ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, urzędy pracy, instytucje kultury). Zniesienie tego wymogu (przy zachowaniu obowiązku zapewnienia mieszkańcom dostępu do określonych usług) pozwoli samorządom na rozwinięcie współpracy, ale również stworzy możliwość realizacji zadań przez konkurujące o publiczne zlecenia firmy i organizacje pozarządowe. „Należy położyć nacisk na realizację funkcji samorządów, ale w sposób, który pozwoli poszczególnym wspólnotom na projektowanie własnych rozwiązań lokalnych wyzwań i problemów. Decyzje organizacyjne powinny wypływać z uchwał organów stanowiących, będących najbliżej mieszkańców (podatników) i ponoszących przed nimi odpowiedzialność za wykonanie zadania publicznego. Obowiązujące od lat regulacje resortowe utrwalają niesłuszne przekonanie, że gwarantem realizacji zadania publicznego jest istnienie instytucji samorządowej. Mnożone są detaliczne przepisy, które pozbawiają samorządy prawa do samodzielnego zarządzania, a zmiany legislacyjne utrwalają autonomię instytucji działających pod szyldem samorządów”²⁷.

Narzucony przepisami model organizacji struktur wewnętrznych samorządów czyni z nich właściwie rodzaj zdekoncentrowanej administracji rządowej. W wielu sferach sprowadza to władze lokalne do przysłowiowej roli kasjera (choćby w kwestii wysokości płac nauczycieli). Krępuje to ręce tym samorządom, które chciałyby integrować świadczenie usług społecznych przypisanych z mocy prawa do osobnych instytucji. Wymusza także finansowanie obligatoryjnie działających instytucji, których kształt jest w sposób sztywny narzucony przepisami, co generuje dodatkowe koszty obsługi, wynikające z konieczności spełniania obowiązków funkcjonowania instytucji samorządowych jako osobnych jednostek organizacyjnych. Podważa to też ekonomiczny sens współpracy samorządów, zlecenia zadań czy nabywania usług od dostawców prywatnych.

Dlatego właśnie należy zlikwidować przyczyny legislacyjne ograniczające wykonywanie zadań publicznych w formach innych niż publiczna. Ograniczenia dotyczące realizacji zadań publicznych przy udziale podmiotów niepublicznych powinny dotyczyć jedynie przypadków, w których w grę wchodzi wykonywanie funkcji władczych i bezpieczeństwo publiczne. Ten krok pozwoli samorządom na dużo silniejszą współpracę, ale również stworzy możliwość realizacji zadań przez firmy prywatne i organizacje pozarządowe, konkurujące o publiczne zlecenia.

²⁷ *Raport Forum Odnowa*, „Samorząd 3.0”, Warszawa 2013.

Z punktu widzenia oszczędności, ale także jakości świadczonych usług, korzystne byłoby usunięcie barier prawnych, ograniczających wspólną obsługę samorządowych jednostek organizacyjnych oraz samorządowych osób prawnych. Należy podkreślić, że w Polsce funkcjonuje ponad 60 tys. jednostek organizacyjnych w samorządach, więc łatwo sobie wyobrazić, ile pieniędzy przeznaczają się na ich utrzymanie. Dla realizacji tego celu niezwykle istotne znaczenie miało uchwalenie ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw²⁸. Ustawa ta umożliwia bowiem tworzenie centrów usług wspólnych (jednostek zapewniających w szczególności obsługę organizacyjną, administracyjną lub księgową dla innych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego), usuwając jednocześnie niemalże wszystkie wątpliwości i kontrowersje związane ze wspólną obsługą finansowo-księgową, jakie były do tej pory związane choćby z zespołami obsługi ekonomiczno-administracyjnej oświaty. Ustawa idzie jednak dalej, gdyż nowe przepisy obejmują swym zasięgiem wszystkie jednostki organizacyjne, a nie tylko oświaty, realizujące zadania jednostek samorządu terytorialnego. Przytaczane uregulowania wprowadzają także szczególną możliwość zapewnienia samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Posłużenie się w regulacji przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe osoby prawne mogą, w zależności od swoich potrzeb, w sposób swobodny dostosowywać zakres wspólnej obsługi. Warto przy tym podkreślić, że w świetle omawianych przepisów, decyzja o zakresie wspólnej obsługi (jednostki obsługujące) w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym, jest autonomiczną decyzją każdej z jednostek, podobnie jak sposób wdrożenia, wykorzystywane narzędzia oraz ewentualne dodatkowe inwestycje w tym zakresie.

Zainicjowany proces tworzenia centrów usług wspólnych to zachęta do sieciowania (networkingu). Sieciowanie jest ogromnym wyzwaniem dla jednostek organizacyjnych i ich pracowników, zwłaszcza, gdy funkcjonują w strukturach hierarchicznych i zbiurokratyzowanych, gdzie dominuje praca administracyjna związana z udzielaniem świadczeń finansowych. Na przykład jednostki organizacyjne pomocy społecznej i rynku pracy, mimo deklarowanej gotowości współpracy, w praktyce nie są zorientowane na stałą wymianę informacji, wspólne planowanie usług w oparciu o diagnozę potrzeb i zasobów, realizowanie partnerskich przedsięwzięć. Nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy sprzyjają preferencje zarządcze decydentów samorządowych czy też kierowników poszczególnych jednostek.

Zmiana tego stanu rzeczy jest potężnym wyzwaniem, dla którego realizacji konieczne jest budowanie przyjaznego instrumentarium prawno-finansowego oraz prowadzenie kampanii uświadamiającej pozytywne efekty współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, czy też szerzej: pomiędzy jednostkami samorządowymi. Działania te wzmocnią samodzielność samorządu; stymulować będą oddolny (zdecentralizowany i partycypacyjny) rozwój systemów świadczenia usług publicznych; sprzyjać innowacyjności systemów świadczenia usług (z racji poszukiwania indywidualnych rozwiązań dostosowanych do konkretnej wspólnoty mieszkańców) oraz wzmocnią więzi ekonomiczne między administracją samorządową a mieszkańcami i rozwijać mechanizmy rozliczalności między władzami samorządowymi i obywatelami.

²⁸ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz.1045).

Brak standardów usług społecznych

Wprowadzenie ram prawnych i finansowych dotyczących standaryzacji usług społecznych oraz mechanizmów ewaluacji i kontroli ich przestrzegania jest od lat przedmiotem rozważań, ale także postulatów środowisk samorządowych. Potrzeba standaryzacji dotyczy szczególnie usług z zakresu oświaty, pomocy społecznej i kultury. Brak takich ram niejednokrotnie skutkuje daleko idącym zróżnicowaniem jakości realizacji tych samych usług pomiędzy instytucjami tego samego szczebla. Brakuje przy tym zdefiniowania minimalnego, oczekiwanego przez ustawodawcę poziomu (jakości) usług, co pozwoliłoby jednocześnie na określenie działań wykraczających poza ten standard.

W efekcie wykonywanie przez samorząd terytorialny zadań z zakresu oświaty czy też pomocy społecznej jest w wysokim stopniu zunifikowane. Tymczasem inaczej powinniśmy traktować te działania na terenach wiejskich, a inaczej w obszarze dużych miast. Dla przykładu można przytoczyć jeden z wniosków płynących z „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce”²⁹: w obszarze pomocy społecznej coraz większym problemem staje się zapotrzebowanie na świadczenia opiekuńcze, a w dużych miastach szczególnego znaczenia nabiera problem bezdomności. Staje się on coraz poważniejszy pomimo istnienia dość dużych zasobów komunalnych, podlegających stopniowej, ale sukcesywnej prywatyzacji. Z zasobów komunalnych nie korzystają, bowiem najbiedniejsi i najbardziej potrzebujący. Często zasoby te są udostępniane osobom, które stać na pozyskanie mieszkania na rynku. Jednocześnie nie jest znana skala potrzeb mieszkaniowych ludzi ubogich. Szczególnym problemem obszarów miejskich jest zapewnienie wsparcia młodym rodzinom. Istniejący system świadczeń społecznych nie prowadzi do usamodzielniania się odbiorców tych świadczeń i osiągania przez nich trwałego zatrudnienia³⁰. Tymczasem przywołany problem bezdomności ma wymiar marginalny w małych miasteczkach i obszarach wiejskich, które mimo toczącego się procesu intensywnej modernizacji, nadal doświadczają wielu innych problemów społecznych, takich jak np. wysokie bezrobocie (nieistniejące lub niewielkie w dużych miastach), wypłukiwania kapitału intelektualnego, ograniczona dostępność do edukacji i kultury.

Za standaryzację można uznać: „proces, który prędzej czy później pojawia się u każdego usługodawcy wystarczająco długo udzielającego usług danego rodzaju (np. w postaci zestawu wymogów określonych w umowach z indywidualnymi usługodawcami). Jeżeli jest to słuszne założenie, stanem normalnym jest nie tyle brak standardów, co ich wielość. Trudność polega wtedy nie na tworzeniu standardów, ale na tym, aby upowszechniać standardy lepsze (wymaga to kryteriów oceny standardów i ich rankingów) i ograniczać występowanie standardów gorszych”³¹.

Standardy usług mogą określać: zakres i cechy usługi, sposób jej świadczenia, czas dostępu do usługi, opłaty za usługę, warunki, które powinien spełnić odbiorca usługi oraz podmiot świadczący usługę. Jerzy Boczoń wskazuje na cztery fazy standaryzacji: tworzenie standardów, stanowienie standardów, stosowanie standardów oraz monitoring, kontrola i weryfikacja standardów³². Fazy te można uzupełnić także o kolejną dotyczącą ewaluacji standardów, dzięki czemu będziemy mogli sprawdzić,

²⁹ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

³⁰ P. Błędowski, *Miasta członkowskie ZMP wobec zadań pomocy społecznej w latach 1999–2008*, ZMP, Warszawa 2010.

³¹ R. Szarfenberg, *Standaryzacja usług społecznych*, opracowano w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach EFS, WRZOS, Warszawa 2013.

³² J. Boczoń, *Budowanie standardów usług społecznych*, (w:) *Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi*, Elbląg 2007.

czy osiągnięto zamierzone efekty standaryzacji (jak przedstawia się bilans kosztów i korzyści standaryzacji). Tego typu ewaluacja stanowić może podstawę do podejmowania decyzji co do korygowania standardów, ich utrwalania lub rezygnacji z nich. Tak zaplanowana standaryzacja może być inicjowana przez władze publiczne, zwłaszcza jeżeli mamy do czynienia z usługami publicznymi świadczonymi przez sektor publiczny.

Warto przy tym podkreślić potrzebę odróżnienia standardów zaspokojenia potrzeb od standardów usług społecznych, które mają te potrzeby redukować. Standardy zaspokojenia potrzeb są raczej konieczną częścią standardów usług, a mianowicie są to wymogi w odniesieniu do ich efektów.

Inicjatywa standaryzacji może pochodzić od władz centralnych, od związków władz lokalnych lub też pojedynczych samorządów. Według Szarfenberga, „implementacja standardów w takim złożonym systemie może napotykać na trudności, podobne jak w przypadku środowiska niepublicznych usługodawców. Państwo ma jednak pewną przewagę polegającą na tym, że może ono standardy usług czynić powszechnie obowiązującym prawem (standardy ustawowe) i wykorzystywać administrację publiczną do zarządzania nimi”³³.

Standardy mogą spełniać cztery funkcje:

- funkcja normotwórcza (formalnie i organizacyjnie uwarunkowane, modelowe (jednolite) porządkowanie relacji pomiędzy ilościowymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie;
- funkcja stymulująca (zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych);
- funkcja ekonomiczna (określająca, poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego, racjonalność finansową świadczonej usługi);
- funkcja społeczna (czynnik kształtujący jakość życia, relacja między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia przypisanych jej potrzeb społecznych)³⁴.

W kontekście działania gmin i powiatów, standaryzacja powinna prowadzić do określenia minimalnych standardów usług społecznych o charakterze obligatoryjnym dla wszystkich samorządów (podstawą tworzenia tych standardów byłyby kryteria kosztowe i jakościowe). Minimalny standard świadczenia danej usługi byłby gwarantowany przez państwo, a możliwość świadczenia usługi o wyższej jakości byłaby warunkowana zasobnością samorządu oraz zainteresowaniem i akceptacją mieszkańców do ich współfinansowania (ze środków wspólnych lub środków prywatnych).

Autorzy „Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” słusznie wskazują, że z punktu widzenia realizacji zadań wspólnoty samorządowej, korzystne byłoby podjęcie działań na rzecz wzbogacenia form świadczenia usług publicznych, w szczególności zaś poszerzenie tych form o mechanizmy związane z udziałem mieszkańców w projektowaniu nowych usług czy też ich współfinansowaniu. Równie ważne jak samo poszerzenie będzie przyznanie samorządom organizacyjnej autonomii w zakresie świadczenia tych usług. Gminy i powiaty samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami

³³ R. Szarfenberg, *Standaryzacja usług społecznych*, opracowano w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach EFS, WRZOS, Warszawa 2013.

³⁴ J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, SPLOT, Warszawa 2004.

decydowałyby o tym, w jakiej formie organizacyjnej świadczą usługi (np. wspólne centra usługowe, korzystanie z infrastruktury innego samorządu)³⁵.

Potrzeba standaryzacji pojawia się przede wszystkim w kontekście zapewnienia samorządom odpowiednich środków finansowych na realizację usług oraz dookreślenia wymogów ilościowych i jakościowych dla tych usług. Wymogów uwzględniających zróżnicowanie w zakresie kategorii i skali zapotrzebowania na usługi społeczne np. na obszarach funkcjonalnych dużych miast oraz na obszarach peryferyjnych, gdzie skala problemów społecznych jest odmienna. Bez określenia standardów i normatywów prawnych dla poszczególnych zadań samorządów terytorialnych nie jest możliwe obliczenie skali dochodów, jakie powinno się im zapewnić dla realizacji tych zadań. W konsekwencji, nie ma możliwości dokonania oceny, czy pomiędzy zadaniami gminy lub powiatu zachowana jest konstytucyjnie gwarantowana zasada adekwatności³⁶.

Ogólne oczekiwania, co do pozytywnych konsekwencji wdrożenia standardów usług społecznych, są bardzo duże: „nie ma szans na usprawnienie sfery szeroko rozumianych usług społecznych i podniesienie efektywności ekonomicznej tych działań bez ich dookreślenia i doprecyzowania oraz rzetelnej wyceny poszczególnych elementów całego systemu”³⁷. Przede wszystkim jednak wprowadzenie standardów usług może przyczynić się do poprawy jakości życia i poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych. Standardy mogą przyczynić się do ujednoczenia i uporządkowania pewnych aspektów danej usługi (różne kryteria jej świadczenia), co w konsekwencji sprawi, że usługa będzie lepiej dopasowana do potrzeb tych, którzy z niej korzystają. Standardy mogą stymulować rynek usług przez wpływanie na jego kształt i zasady działania oraz poprawić efektywność finansową usługi.

Wpływ zmian demograficznych na realizację samorządowych polityk społecznych

Prognozy demograficzne są jednoznaczne: w perspektywie najbliższych lat ludność Polski będzie się systematycznie i bardzo wyraźnie zmniejszać. W 2050 roku Polaków ma być poniżej 34 milionów³⁸.

Tabela 1. Prognoza liczby ludności Polski w latach 2015-2050

L.p.	Rok	Liczba ludności (tys.)
1.	2015	38 419,0
2.	2025	37 741,5
3.	2035	36 476,8
4.	2045	34 817,4
5.	2050	33 950,6

Źródło: GUS

³⁵ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

³⁶ Art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁷ J. Boczoń, *Budowanie standardów usług społecznych, (w:) Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi*, Elbląg 2007.

³⁸ GUS, *Prognoza ludności 2014-2050*.

Zmiany demograficzne w dużej mierze wynikają ze zmian kulturowych i ekonomicznych. Spadek poziomu dzietności i migracje młodych mieszkańców prowadzą do gwałtownych zmian w całej Europie. I choć w Polsce negatywne zjawiska demograficzne występują ze znacznym opóźnieniem w stosunku do społeczeństw zachodnioeuropejskich, przebiegać będą znacznie bardziej gwałtownie, ze względu na drastyczne obniżenie się liczby urodzonych dzieci w XXI wieku w stosunku do urodzeń w latach osiemdziesiątych XX wieku. W Polsce na jedną kobietę rodzi się 1,33 dziecka. Jesteśmy jednym z najmniej dzietnych społeczeństw na całym świecie (na 224 badane w tym roku państwa, zajęliśmy 216 miejsce)³⁹.

Największe straty poniosą miasta, w których liczba ludności w okresie pomiędzy 2015 a 2050 rokiem spadnie z 23 129,4 tys. do 18 825,6 tys. mieszkańców, podczas gdy w tym samym okresie na obszarach wiejskich pozostanie na niemal tym samym poziomie (2015 rok – 15 289,6 tys., a 2050 rok – 15 125,0 tys.). W wielu miastach ubytek ludności wystąpi już w najbliższych dziesięciu latach, a ich wyludnianie odbywać się będzie między innymi za sprawą przemieszczania się ich mieszkańców na tereny podmiejskie. Wyludniające się duże miasta staną przed widmem problemów finansowych i społecznych, gdy tuż za ich – w końcu iluzorycznymi – granicami administracyjnymi rezydować będą aktywni zawodowo i zamożniejsi konsumenci większości rodzajów usług miejskich.

Pomiędzy rokiem 2015 a 2050 liczba dzieci do lat 14 spadnie z 5 728 tys. do 4 120 tys., a z kolei liczba Polaków w wieku powyżej 60 lat wzrośnie ponad dwukrotnie, z 6 631 tys. do 14 634 tys. Polska stanie się tym samym jednym z najstarszych społeczeństw Europy. W konsekwencji, współczynnik obciążenia demograficznego (ludność w wieku nieprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym) wzrośnie z poziomu 0,61 w 2015 r. do blisko 1,05 w 2050 r.). W efekcie jedna trzecia społeczeństwa w wieku produkcyjnym będzie pracowała na pozostałe dwie trzecie emerytów.

Procesy zmian w strukturze ludności w poszczególnych obszarach kraju występować będą w różnym natężeniu. „W najtrudniejszej sytuacji znajdują się peryferyjnie położone gminy, z reguły o wiejskim charakterze. Wynika to z tego, że są to miejsca o największym odpływie migracyjnym, obejmującym zwłaszcza młode, najaktywniejsze, najlepiej wykształcone osoby. Peryferyjne położenie – rozumiane jako oddalenie od głównych ośrodków rozwojowych kraju – zazwyczaj idzie w parze ze słabszymi perspektywami rozwojowymi (niskie tempo rozwoju gospodarczego, niedobory infrastruktury, niska dostępność usług publicznych i słabsza ich jakość itd.). W efekcie następuje kumulacja niekorzystnych uwarunkowań. Wydaje się, że niektóre miasta i gminy nie będą w stanie samodzielnie stawić czoła temu wyzwaniu. Konieczne będą działania z poziomu krajowego czy regionalnego”⁴⁰.

Następstwa zmian demograficznych odzwierciedlają przesunięcia w strukturze samorządów lokalnych gmin według liczby ludności. Systematycznie rośnie liczba gmin liczących mniej niż 5 tys. mieszkańców i powiatów poniżej 50 tys. mieszkańców. Dla samorządów oznacza to na większości terytorium kraju znaczący ubytek potencjału ludnościowego.

Coraz bardziej widoczne są różnice pomiędzy miastami i regionami, do których są skierowane strumienie migracji, a obszarami, z których odpływają młodzi mieszkańcy. „Trwale zmienia się struktura osiedleńcza wielu regionów. Małe i średnie miasta, które są centrami usług dla terenów wiejskich, tracą potencjał i zdolność obsługi mieszkańców otaczających je terenów wiejskich. Szczególnie alarmujące są wyniki projektu badawczego ESPON, poświęcone długoterminowym scenariuszom, które określają sytuację w wielu regionach Europy jako potrójną demograficzną bombę zegarową:

³⁹ Central Intelligence Agency.

⁴⁰ A. Płoszaj, *Samorząd lokalny wobec przemian demograficznych*, „Instytut Idei” 2014, nr 7.

- zbyt mało dzieci,
- coraz więcej osób starszych,
- za dużo wyjazdów młodych ludzi.

W efekcie, w miastach i regionach dotkniętych tymi zmianami spada liczba ludności, a lokalne społeczności w coraz większej części to osoby starsze, co widać już w dużej części miast i gmin wiejskich w wielu regionach⁴¹.

Zmiany demograficzne w polskich samorządach będą miały znaczący wpływ na wiele obszarów, w tym w szczególności na potencjał gospodarczy, system opieki zdrowotnej, potrzebę stworzenia kompleksowej i skoordynowanej opieki wobec osób, które wymagają wsparcia w funkcjonowaniu i zaspokajaniu codziennych potrzeb bytowych.

Przeniesie się to na sytuację budżetową. Z jednej strony znacznie spadną dochody gmin i powiatów, a z drugiej konieczny będzie wzrost wydatków socjalnych adresowanych do osób starszych, wymagających opiekuńczego wsparcia, którego nie znajdują w rodzinie. Już obecnie mamy do czynienia z trudnościami finansowymi samorządów lokalnych, spowodowanymi zmianami demograficznymi. Tytułem przykładu: coraz mniej jest uczniów w szkołach, a wysokość subwencji oświatowej zależy od ich liczby, więc koszt kształcenia w przeliczeniu na ucznia robi się coraz wyższy. Zmiany liczby uczniów są bardzo duże, ale geograficznie rozkłada się to nierównomiernie. „Wzrost liczby uczniów był skoncentrowany w paru metropoliach (Warszawa, Trójmiasto), a także w obszarach wokół metropolitalnych (powiat poznański). Wzrost ten był w znaczącej mierze efektem migracji. Najwyższy spadek liczby uczniów odnotowały obszary peryferyjne przygraniczne. Większość gmin w Polsce odnotowała spadek liczby uczniów pomiędzy 10 a 20 procent⁴².

Zmiany demograficzne stanowiąc będą dla samorządów duże wyzwanie także w kontekście planowania i zarządzania strategicznego. Władze samorządowe powinny rozważnie podchodzić do ogólnie rozumianego planowania strategicznego, na przykład przez rzetelne włączanie uwarunkowań demograficznych do strategii rozwojowych. Oczywiście, wszystkie strategie lokalne zawierają w części diagnostycznej podstawowe informacje o obecnej sytuacji demograficznej, jednocześnie raczej rzadko wskazują na przewidywane trendy w tym zakresie. Jeszcze rzadziej cele i działania zaplanowane w strategiach właściwie uwzględniają wyzwania, związane z demografią. Adaptacja do nowych warunków będzie zatem wymagać aktualizacji tych strategii. Szczególnym wyzwaniem będzie dostosowanie strategii działań do wyzwań starzejącego się społeczeństwa, ponieważ jest to nowe zjawisko, wymagające niestandardowego podejścia.

Na koniec warto zauważyć, że starzejące się społeczeństwo to zarówno zagrożenia i koszty, jak i szanse, choćby w postaci rozwoju „srebrnej gospodarki”, to znaczy nakierowanej na seniorów. Rosnąca liczba osób starszych powoduje, że stają się oni coraz istotniejszą grupą konsumentów, ze specyficznymi potrzebami w zakresie ochrony zdrowia, rozrywki, rekreacji, udziału w kulturze, turystyki, transportu, a także budownictwa. Tworzy to nowe szanse biznesowe i nowe możliwości rozwoju lokalnych gospodarek, na przykład w formie stymulowania osiedlania się na terenie gminy zamożnych emerytów, rozwój usług dla seniorów itp. Dla niektórych gmin „srebrna gospodarka” może być wartą

⁴¹ Praca zbiorowa pod redakcją T. Potkańskiego, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Poznań 2016.

⁴² J. Herczyński, A. Sobotka, *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007-2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014.

rozważenia ścieżką rozwoju, czy wręcz „inteligentną specjalizacją”. Dostosowanie lokalnych systemów społeczno-gospodarczych do nowej struktury demograficznej będzie jednak długotrwałym procesem. Jednocześnie będziemy obserwować proces depopulacji wielu obszarów kraju, a punktowo wzrost liczby mieszkańców, czasami bardzo dynamiczny i trudny do okiełznania, niosący szczególnie negatywne skutki na obszarach niekontrolowanej urbanizacji. Samorządy będą musiały zmierzyć się z tymi wyzwaniem, wymagającymi podejmowania rozważnych decyzji⁴³.

3. Narzędzia oraz instrumenty zarządcze umożliwiające skuteczną i efektywną realizację usług społecznych

3.1. Planowanie polityk społecznych niezbędnym narzędziem budowania rozwoju lokalnego

Bez zdecydowanej interwencji władz publicznych dysproporcje rozwojowe pomiędzy samorządami terytorialnymi będą się w przyszłości nasilać. Przyczyn tego jest wiele, ale głównymi są: dynamicznie następujące zmiany demograficzne, wzrastająca rola obszarów metropolitalnych, pogłębiające się nierówności w możliwościach finansowych samorządów terytorialnych, nadchodzące ograniczenie transferów unijnych.

Dodatkowym czynnikiem niesprzyjającym pobudzaniu aktywności rozwojowej samorządów terytorialnych jest wadliwy mechanizm redystrybucji środków publicznych. „Polityka transferów jest nieinteligentna i ekonomicznie nieracjonalna. Z budżetu państwa kierowane są do JST ogromne środki, które: (a) mają służyć jakości kształcenia, ale nie premiją samorządów za uzyskanie efektów; (b) nie zachęcają do oszczędności (dotacje na 100% wydatków), a uwagę dysponenta kierują na prawidłowe kwotowo rozliczenie środków, zamiast na efekty ich zaangażowania. Większość środków przekazywanych jest według formuły: (dysponencie), wypłać i zapomnij”⁴⁴.

Konsekwencją narastających dysproporcji będzie zmiana uwarunkowań świadczenia usług społecznych. Gwałtowne zmiany liczebności poszczególnych grup wiekowych wpływają na zmiany zapotrzebowania na konkretne usługi i rodzaje infrastruktury. W efekcie starzenia się społeczności lokalnych następują: spadek zapotrzebowania w takich sferach, jak oferta edukacyjna dla dzieci, wzrost zapotrzebowania na usługi dla osób starszych oraz zwiększenie potrzeb w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego dorosłych. „Zmiany ekonomiczne oddziałują na popyt na usługi zmieniając dochody odbiorców usług i dochody budżetowe samorządów. Dla JST oznacza to bolesną konieczność dopasowania świadczonego zakresu usług do zmniejszającego się popytu (spadek liczby mieszkańców) i spadku dochodów”⁴⁵. Sytuację dobrze obrazują zmiany w oświacie. Dla wielu samorządów spadek o blisko połowę liczby uczniów w okresie dziesięciu lat spowodował:

- kilkakrotny wzrost kosztów jednostkowych w oświacie w przeliczeniu na ucznia;
- spadek łącznej kwoty subwencji w efekcie spadku liczby uczniów, nierównoważony wzrostem jednostkowym kwoty subwencji przypadającej na ucznia;

⁴³ A. Płoszaj, *Samorząd lokalny wobec przemian demograficznych*, „Instytut Idei” nr 7, 2014.

⁴⁴ Praca zbiorowa pod kierownictwem J. Husnera, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013.

⁴⁵ T. Potkański, L. Wanat, J. Chudobiecki, *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, (w:) „Intercathedra” nr 27/4, Poznań 2011.

- wzrostem wydatków ze środków własnych na ucznia.

Przed nami także ogromne zmiany kulturowe. Ich podłożem są głównie zmiany systemu wartości oraz osłabienie więzi społecznych. W konsekwencji na naszych oczach następuje zmiana modelu rodziny, niższy poziom zakorzenienia lokalnego (wynikający z większej mobilności mieszkańców) i zmiana modelu życia na bardziej konsumpcyjny⁴⁶.

Usprawnienia w świadczeniu usług społecznych i racjonalizacji ich kosztów warto szukać we wspieraniu współpracy pomiędzy samorządami, wspieraniu powstawania instytucji wspólnych (np. centra usług wspólnych), albo zupełnie niezależnych podmiotów, nastawionych na obsługę jednostek samorządu terytorialnego. Należy wyszukiwać, wspierać, popularyzować i inicjować aktywność samorządów w poszukiwaniu nowych form współpracy. Trzeba dać im odpowiednią swobodę, aby nie ograniczać inicjatyw i nie stwarzać barier formalnych i biurokratycznych.

Aby móc efektywnie funkcjonować w nowych uwarunkowaniach, gminne i powiatowe władze samorządowe muszą usprawnić system zarządzania rozwojem lokalnym. Potrzebę tego typu podnoszą autorzy analiz sektorowych, zamieszczonych w tej publikacji⁴⁷. Jakościowa zmiana kultury zarządzania rozwojem zależeć będzie w dużej mierze od wdrożenia zintegrowanego podejścia do rozwoju określonego obszaru funkcjonalnego. W programowanie rozwoju powinni zostać włączeni wszyscy interesariusze lokalnego rozwoju. Takie partnerstwo na rzecz rozwoju powinno łączyć jednostki samorządu terytorialnego oraz funkcjonujące lokalnie organizacje, firmy i instytucje. Liderzy organizacji skupiających mieszkańców, przedsiębiorców, specjalistów – wspólnie z liderami samorządowymi powinni uczestniczyć w procesie podejmowania strategicznych decyzji dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego. W strategiach dotyczących zagadnień z zakresu polityk społecznych niezbędne jest wyzwolenie się ze wschodnio-europejskiego stereotypu kultury państwowej, instytucjonalnej, wyjścia w stronę myślenia o synergii międzysektorowej, w duchu pożytku publicznego i z uwzględnieniem roli podmiotów publicznych, prywatnych i organizacji obywatelskich.

W planowaniu polityk społecznych powszechne powinny stać się mechanizmy zarządzania partycypacyjnego, wykorzystujące instrumenty pozwalające nie tylko na bezpośrednie współdecydowanie, ale także na ochronę interesów podmiotów prywatnych oraz tworzące możliwości wyjaśniania przez administrację przyczyn ewentualnych ograniczeń możliwości realizacji zgłaszanych przez obywateli postulatów. „Dotychczas w wielu przypadkach strategie były przygotowywane przez samorządy bardziej »dla mieszkańców«, niż z udziałem mieszkańców. Liderzy samorządowi starali się odczytać oczekiwania mieszkańców i projektowali przedsięwzięcia w mniejszym stopniu nastawione na rozwój gospodarczy tworzący przyszłe dochody, a bardziej na podniesienie jakości życia, w oczekiwaniu na poparcie społeczne w najbliższych wyborach. Taka sytuacja rodzi ryzyko wytworzenia się w samorządzie typowych dla sfery komercyjnej relacji i postaw klienckich. Zamiast udziału i współdecydowania oraz budowania poczucia współodpowiedzialności za przyszłość wspólnoty lokalnej (...) »co nam możecie zaoferować« – pytają mieszkańcy nie tylko przed wyborami, ale stale”⁴⁸.

⁴⁶ *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, praca zbiorowa pod redakcją T. Potkańskiego, Związek Miast Polskich, Poznań 2016.

⁴⁷ J. Herczyński, *Edukacja podstawowa i gimnazjalna*; U. Sztanderska, *Edukacja ponadgimnazjalna i kształcenie dorosłych*; M. Wójcik, *Ochrona i profilaktyka zdrowia*; M. Poprawski, *Kultura i czas wolny*; I. Rybka, O. Piłat-Pawlak, *Polityka społeczna*.

⁴⁸ J. Szewczuk, (w:) *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, praca zbiorowa pod redakcją T. Potkańskiego, Związek Miast Polskich, Poznań 2016.

Warto w tym miejscu przytoczyć katalog propozycji systemowego wsparcia samorządów w prowadzeniu polityki rozwoju, z wykorzystaniem ich potencjału endogennego, zawarty w raporcie *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*⁴⁹. Autorzy tego raportu postulują:

- promowanie zasady prowadzenia zintegrowanej horyzontalnie (całościowej) polityki rozwoju lokalnego oraz ustawowe określenie instrumentów i procedur – planowania strategicznego, programowania, koordynacji i współpracy w działaniach rozwojowych na poziomie lokalnym;
- informatyzację systemu świadczenia usług publicznych, upowszechnienie dostępu do cyfrowych zasobów informacji i wiedzy;
- budowę systemu dialogu obywatelskiego i konsultacji społecznych, wspieranie niezależnych mediów;
- praktyczne zastosowanie mechanizmu CLLD (*Community-led local development* – Rozwój lokalny kierowany przez społeczność), polegającego na tworzeniu lokalnych strategii rozwoju i budowaniu lokalnych partnerstw (Lokalnych Grup Działania), w oparciu o doświadczenie podejścia LEADER (wprowadzenie nowych funkcji szkoły: (1) wyrównywanie szans edukacyjnych i deficytów społecznych dzieci, (2) edukacja obywatelska, medialna i kulturalna; (3) kształcenia rodziców i edukacja ustawiczna dorosłych);
- wsparcie ekonomii społecznej i udziału organizacji pozarządowych w świadczeniu usług i prowadzeniu działalności gospodarczej;
- zapewnienie warunków rozwoju organizacjom społecznym;
- zbudowanie nowego modelu ośrodka pomocy społecznej, pełniącego rolę centrum aktywizacji społecznej i zawodowej, działającego w partnerstwie z lokalnymi organizacjami społecznymi i podmiotami ekonomii społecznej;
- wprowadzenie nowych instytucji i instrumentów aktywizacji społeczno-zawodowej (np. praca środowiskowa, kontrakt rodzinny);
- wzmocnienie kompetencyjne i finansowe jednostek pomocniczych samorządu lokalnego (sołectwa, osiedla, dzielnice);
- prowadzenie systematycznych szkoleń dla lokalnych liderów, polityków i urzędników z zakresu wiedzy o rozwoju lokalnym.

Na zakończenie warto podkreślić, że samorząd winien stać się jednym z podstawowych partnerów rządu w realizowaniu polityki rozwojowej, ponieważ to właśnie do jego podstawowych zadań należy prowadzenie polityki rozwoju na szczeblu lokalnym. Podstawowym zadaniem polityki państwa wobec samorządów powinno być aktywne wspieranie ich w prowadzeniu skutecznej polityki rozwoju lokalnego. Do zrealizowania tego zadania konieczne jest dokonanie przeglądu instrumentarium rozwojowego samorządu, dokonanie w nim koniecznych korekt i uzupełnień tak, aby mogło zostać skutecznie wykorzystane. Składają się na nie między innymi: styl rządzenia, przywództwo lokalne; model sprawowania władzy (w przyszłości zarządzanie wielopoziomowe); planowanie strategiczne i programowanie rozwoju; podział kompetencji gmin i powiatów; zasoby finansowe i materialne; system edukacyjny; potencjał instytucji publicznych, organizacji obywatelskich i sektora prywatnego; kapitał społeczny.

⁴⁹ Praca zbiorowa pod kierownictwem J. Husnera, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013.

Zamiana zadań zleconych na własne i standardy dotacji

Rozważenia wymaga kwestia dotowania zadań zleconych realizowanych przez samorządy terytorialne, a szczególnie usług z zakresu pomocy społecznej⁵⁰. Z jednej strony samorządy kwestionują wysokość tych dotacji, wskazując na niedoszacowanie kosztów świadczonych usług. Z drugiej – brak standardów finansowania zadań i ustalanie wysokości dotacji wyłącznie na podstawie historycznego wykonania nie służy podniesieniu jakości usług społecznych i nie jest skutecznym instrumentem oddziaływania na efektywność wykorzystania środków publicznych.

Obecna formuła finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie zachęca do oszczędności. Układ sprawozdawczości budżetowej koncentruje się na pieniężnym rozliczeniu wykorzystania dotacji – liczy się fakt wykazania w sprawozdaniu samorządu pokrycia określonych wydatków przy braku systemowego mechanizmu weryfikacji efektów realizacji zadań, oraz braku jakichkolwiek formalnych zachęt do gospodarności. Dlaczego więc utrzymywana jest forma dotacji celowych dla realizacji zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej? Według W. Misiąga, dotacja celowa „[...] jest w oczywisty sposób niekorzystna dla samorządów, gdyż z jednej strony wprowadza istotne ograniczenia w korzystaniu z dostępnych środków (dotacji nie można wydać na inne cele), z drugiej zaś – zniechęca do poszukiwania bardziej efektywnych sposobów wykonywania tych zadań, gdyż zaoszczędzone ewentualnie kwoty trzeba będzie i tak zwrócić do budżetu państwa. Jedynym argumentem za utrzymaniem dotychczasowej formy finansowania zadań zleconych pozostaje więc wygoda administracji rządowej”⁵¹. Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu byłaby rezygnacja z formuły dotychczasowych zadań zleconych na rzecz zamiany ich na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Konieczne byłoby przy tym wystandaryzowanie kosztów świadczenia usług oraz na tej podstawie zweryfikowanie ich wysokości. W kontekście funkcjonowania mniejszych samorządów, istotne byłoby uwzględnienie, iż jednostkowe koszty świadczenia tych usług są w nich odmienne, niż w przypadku dużych ośrodków miejskich.

Podkreślić należy, że określenie finansowych standardów realizacji zadań zleconych jest problemem bardzo trudnym do rozwiązania. „[...] Zgodnie z art. 129 ustawy o finansach publicznych⁵² kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Równolegle, w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵³ ustalono, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. W ust. 3 tego samego artykułu znajdziemy natomiast stwierdzenie, że kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Łatwo jest stwierdzić, że przepisy te są nie tylko mało konkretne (nie wiadomo, co oznacza pojęcie wydatki podobnego rodzaju, nie dla wszystkich zadań zleconych istnieją „podobne” odpowiedniki w budżecie państwa), lecz również, że mogą być ze sobą sprzeczne. Nie ma bowiem przekonującego

⁵⁰ Na przykład gminy wypłacają zasiłki związane z realizacją zadań własnych, ale i zleconych, oszczędniej traktując te pierwsze.

⁵¹ W. Misiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, BGK, Warszawa 2015.

⁵² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2013, poz. 885, 938 1646 z późn. zm.

⁵³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U 2016, poz. 198 z późn. zm.

uzasadnienia na rzecz tezy, iż ustalenie kwoty dotacji zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju musi prowadzić do tego, że wysokość tak obliczonej dotacji zapewnia realizację zleconego zadania. Efektem takiego stanu rzeczy jest trwający od wielu lat spór pomiędzy administracją rządową i samorządami – i brak perspektyw na jego zakończenie. Powinno to skłonić do poważnego rozważenia lub przynajmniej do ograniczenia stosowania zadań zleconych tylko do sytuacji nadzwyczajnych⁵⁴.

O tym, do jakich różnic, w jakości i dostępności usług społecznych dojść może w wyniku stosowania instytucji dateracji celowych, bardzo dobitnie świadczy przykład finansowania pobytu w domach pomocy osób skierowanych do nich przed rokiem 2004. Obecnie powiat, który prowadzi lub zleca prowadzenie ponadgminnych domów pomocy społecznej, w których przebywają mieszkańcy przyjęci przed dniem 1 stycznia 2004 r. oraz ze skierowaniami wydanymi przed tym dniem, otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa, wyliczone zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵⁵. Miesięczną kwotą dotacji dla powiatu ustala się w wysokości odpowiadającej iloczynowi liczby wymienionych mieszkańców domów w powiecie i średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu, pomniejszonemu o dochody uzyskiwane z odpłatności za pobyt mieszkańca. W związku z tym, że różny jest średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca i różne są dochody pochodzące z odpłatności, wysokość dotacji w każdym województwie w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest inna. Co więcej, dotacja powiązana jest ze średnim miesięcznym kosztem utrzymania mieszkańca, a koszt ten jest różny w różnych domach pomocy społecznej na terenie powiatu, a także powiązana jest z wpływami z odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej, a wpływy te także są różne w poszczególnych placówkach opiekuńczych.

Równocześnie zupełnie inny jest system finansowania pobytu w domach pomocy społecznej osób kierowanych do tych placówek od roku 2014. W tym przypadku opłata zostaje ustalona w decyzji wydanej przez organ gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) kierującej do domu pomocy społecznej. Odpłatność ustalana jest do wysokości faktycznego średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej.

Poziom finansowania mieszkańców przyjętych na tzw. starych zasadach i na nowych zasadach powinien być bardzo zbliżony, na co wskazuje analiza przepisów w tej sprawie⁵⁶. Różnice pojawiają się w wykonaniu budżetów wojewodów przy dotowaniu mieszkańców przyjętych na starych zasadach. Minister pracy i polityki społecznej nie ma wpływu na budżety wojewodów. Wojewodowie sami kształtują swój budżet w porozumieniu z Ministerstwem Finansów i ustalają poziom finansowania poszczególnych zadań, w zależności od przyjętych priorytetów. Według resortu właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego „Zróżnicowanie wysokości dotacji na jednego mieszkańca występowało od początku przejścia domów pomocy społecznej przez samorządy powiatowe i występuje nadal, chociaż wiele razy podejmowane były działania ze strony administracji rządowej w celu wyrównania tych różnic (...). Mimo to w kolejnych latach zróżnicowanie pogłębiało się (...). Niektóre województwa podwyższyły dotacje na jednego mieszkańca domów pomocy społecznej, inne pozostawiły na niezmienionym poziomie...”⁵⁷.

⁵⁴ W. Misąg, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, BGK, Warszawa 2015.

⁵⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U 2016, poz. 198 z późn. zm.

⁵⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 930, 1583.

⁵⁷ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 6655 w sprawie zbyt niskich dotacji dla domów pomocy społecznej, www.sejm.gov.pl.

Funkcjonujący obecnie system dotowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z pewnością wymaga korekt, rodzi wiele niebezpieczeństw zarówno dla samorządów terytorialnych, jak i budżetu państwa (coraz więcej sądów rozstrzyga na korzyść samorządów procesy o wypłatę środków z tytułu zaniżonych dotacji na realizację zadań zleconych).

W kontekście zadań z zakresu polityki społecznej: „konieczne jest usankcjonowanie zasady ochrony prawnej w odniesieniu do skutków finansowych działań prawotwórczych ustawodawcy, Rady Ministrów czy poszczególnych ministrów, które dotyczą przekazania im nowych obowiązkowych zadań własnych oraz zwiększenia kosztów realizacji zadań tego rodzaju. Tego drugiego przypadku polskie prawo zasadniczo nie uwzględnia”⁵⁸. Nowe zdefiniowanie stopnia ochrony stanowiłoby znaczący postęp w stosunku do obowiązującej legislacji. W przypadku wdrożenia formuły dotacji dofinansowujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zasada ochrony powinna dotyczyć również kwoty niezabezpieczonej dotacją.

Efektywność i jakość świadczenia usług społecznych

Organy samorządowe, tworząc jednostki organizacyjne, ustawowo odpowiadają zarówno za sposób, jak też za jakość ich funkcjonowania. Pozostawiając im szeroką swobodę programową i organizacyjną, nie mogą nie sprawować stałego nadzoru nad funkcjonowaniem tych placówek, którego to nadzoru wymaga od nich prawo. W tym kontekście jednym z istotnych aspektów stają się kwestie oceny efektywności działania poszczególnych instytucji, powiązane z oceną jakości usług publicznych świadczonych przez urząd pracy, jednostki pomocy społecznej, pieczy zastępczej, oświaty czy kultury, a także analizą kosztów tej działalności i zasadności tych kosztów w odniesieniu do osiągnięcia zdefiniowanych celów.

Pojęcie efektywności odnosi się najczęściej do zasady racjonalnego gospodarowania formułowanej w dwóch wariantach: wydajnościowym (maksymalizacja efektu) i oszczędnościowym (minimalizacja nakładu)⁵⁹ Władze samorządowe z natury rzeczy poddawane są otwartej ocenie efektywności podejmowanych przez siebie działań i jakości dostarczanych mieszkańcom usług. Często stawiają więc pytania, w jaki sposób mierzyć tę efektywność w stosunku do usług społecznych? Czy w ogóle można tego dokonać, np. w stosunku do usług z zakresu kultury? Intersującą opinię na ten temat znajdujemy w Poradniku szkoleniowym, opracowanym w ramach projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego samorządów dla lepszego dostarczania usług publicznych”⁶⁰:

„...od lat podejmowane są próby oceny efektywności działalności w sferze kultury, określane są różne metody. Jedną z prób była inicjatywa lat 90. ubiegłego wieku, zmierzająca do tzw. standaryzacji kosztów jednostkowej usługi kulturalnej. Z perspektywy czasu można tę próbę ocenić jako dążenie do arytmetycznego określenia wysokości dotacji publicznej dla określonego typu instytucji (muzea, teatry itp.). Takie podejście wynikało z koncepcji, że najistotniejszym wyzwaniem jest minimalizacja kosztów, bez oglądania się na konsekwencje, jakie taka standaryzacja mogła przynieść. Oczywiście można i należy przyjąć, że wszelkie usługi publiczne powinny być wykonywane i świadczone po możliwie racjonalnych kosztach. Ale kryterium to należy łączyć z oceną jakości.

⁵⁸ *Raport Forum Odnowa*, „Samorząd 3.0”, Warszawa 2013.

⁵⁹ R. Matwiejczuk, *Efektywność – próba interpretacji*, „Przegląd Organizacji” nr 11, Warszawa 2000.

⁶⁰ A. Bartosz, M. Karlińska, K. Markiel, *Zarządzanie usługami w zakresie kultury przez jednostki samorządu terytorialnego*, poradnik szkoleniowy w ramach projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego samorządów dla lepszego dostarczania usług publicznych”, Warszawa 2009.

A ta przecież kosztuje, co nie znaczy, że ma prawo popadać w wydatki ekstrawaganckie. Tak więc za podstawowe kryteria oceny należy przyjąć korelację: jakość – racjonalność kosztów – odbiór społeczny. Z całą świadomością, że nie ma tu bezwzględnie obiektywnej miary.

Osobnym efektem działalności instytucji kultury będą efekty niemierzalne, bo rozłożone w czasie, np. wzrost kompetencji kulturowych mieszkańców, pogłębienie umiejętności w uczeniu się, postaw otwartości i zrozumienia, umiejętności pracy w zespole, zdolności do komunikacji międzykulturowej, wzrost jakości życia społecznego oraz tzw. klimatu miejsca, który to klimat przyczynia się także do długofalowych efektów ekonomicznych.

Czy możliwa jest ocena efektywności instytucji kultury? Tak, pod warunkiem wszakże, że oceniamy, w jakim stopniu realizuje ona swoje cele oraz jak się ma relacja ponoszonych nakładów do świadczonych usług. Przy czym, powiedzmy jeszcze jasno, błędne jest założenie, że trzeba dążyć wyłącznie do minimalizacji kosztów. Program jakościowy kosztuje. Ale niech będzie programem jakościowym!”.

Takie ujęcie efektywności jest możliwe do zastosowania także w stosunku do usług realizowanych przez samorządy z zakresu innych polityk społecznych. W tym przypadku analiza efektywności pozwala zmierzyć stopień satysfakcji tak władz samorządowych, jak i odbiorców oferty działań merytorycznych, z jakości świadczonych usług i z otrzymywanych produktów. Ponieważ jednak z założenia sektor publiczny nie jest nastawiony na osiąganie zysku, istotnym wskaźnikiem pozostają kryteria oceny społecznej.

Drugim istotnym kryterium, jakim winny kierować się władze samorządowe w planowaniu i realizacji usług społecznych, jest wspomniane wyżej zapewnienie jak najwyższej jakości tychże usług. Oczywiście każdy usługodawca powinien dążyć do jak najwyższej jakości świadczonych usług. Samorząd różni się tu od innych tylko tym, że powinien brać pod uwagę znacznie szerszy kontekst realizacji usługi – mieć na względzie dobro całej społeczności, i to w dłuższej perspektywie, a nie tylko kwestie czysto ekonomiczne, czyli świadczenie usług za jak najniższą cenę, na co obecnie nastawione jest prawo i organy kontroli⁶¹. Osiągnięcie wysokiej jakości wymaga odpowiedniego nastawienia na zaspokajanie potrzeb odbiorcy, dbałości o jego satysfakcję, ustalenia właściwego standardu wykonywanych usług, szybkiego reagowania na uwagi i opinie odbiorców usług⁶². Oczekiwania społeczne co do jakości usług są i będą coraz większe. Warto więc profesjonalizować usługi, oceniać ich jakość oraz wyznaczać standardy realizacji.

Monitoring świadczenia usług społecznych

Powiązanie zarządzania usługami z analizami efektywności służy do prowadzenia stałego monitoringu, ułatwiającego władzy publicznej przyjęcie odpowiedzialność za prawidłową realizację wydatków oraz za wszystkie rezultaty o charakterze jakościowym i celowym. W tym właśnie kontekście konieczne jest zbudowanie publicznego systemu monitorowania usług, stanowiącego część systemu monitorowania rozwoju. Dopóki nie powstanie prawdziwy system monitorowania usług, wszelkie reformy administracji publicznej będą podejmowane nie na podstawie racjonalnych przesłanek, ale jednostkowych intuicji, pojedynczych zdarzeń oraz politycznych nacisków.

⁶¹ E. Rościszewska, *Ocena efektywności realizacji usług*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.

⁶² I. Markowicz, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 26, Uniwersytet Szczeciński 2012.

Powstaje coraz więcej organizacji i ośrodków analitycznych zajmujących się monitoringiem usług społecznych⁶³. Jednak największym mankamentem podejmowanych przez nie działań jest niezbyt szeroki zakres przedmiotowy gromadzonych danych oraz brak wystarczających kompetencji analitycznych, w szczególności umiejętności opisu mechanizmów rozwojowych, w tym wpływu poszczególnych polityk publicznych. W rezultacie duży wysiłek w stworzenie mechanizmów monitorowania, nie przekłada się na trwałe zmiany w systemie zarządzania samorządami terytorialnymi⁶⁴.

Wielość tych inicjatyw nie idzie w parze ze zdolnością do współdziałania w celu stworzenia efektywnego i użytecznego systemu analiz samorządowych. Z reguły są to działania nietrwałe i nieciągłe, przeważnie uzależnione od zewnętrznych, publicznych źródeł finansowania.

Na tym tle pozytywnie wyróżnia się System Analiz Samorządowych, portal internetowy prowadzony pod adresem <http://systemanaliz.pl> przez Związek Miast Polskich, we współpracy ze Związkiem Powiatów Polskich i Związkiem Gmin Wiejskich RP. Bezpośrednim celem SAS jest dostarczenie decydom samorządowym (przedstawicielom różnych poziomów zarządzania w jednostce samorządu) syntetycznej informacji o podstawowych parametrach dostarczanych usług (nakładach, kosztach i wynikach) w ujęciu porównawczym oraz informacji o stanie rozwoju jednostki samorządu, z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju i jakości życia mieszkańców oraz innych uwarunkowań, np. finansowych lub demograficznych. System Analiz Samorządowych jest przykładem kompleksowego narzędzia, wspomagającego zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego. Pozwala analizować koszty, nakłady i efekty dostarczanych usług publicznych i zestawiać je z wynikami rozwoju społeczno-gospodarczego oraz z innymi czynnikami warunkującymi ten rozwój. Dane te mogą być analizowane dla jednej wybranej jednostki samorządu – dla jednego roku lub w zestawieniu wieloletnim. Informacje te można także zestawiać dla wielu podobnych jednostek samorządu – i to już tworzy podstawy systemu benchmarkingu usług publicznych.

Główna część portalu zawiera wskaźniki dotyczące nakładów na usługi realizowane przez samorządy terytorialne, a także uwarunkowań rozwoju gmin i powiatów w Polsce. Użytkownicy portalu znajdą tam również opracowania eksperckie podsumowujące sytuację w poszczególnych dziedzinach aktywności samorządów, ankiety służące do badania opinii odbiorców usług administracyjnych, społecznych i technicznych oraz ankiety służące przekrojowemu badaniu opinii mieszkańców na temat warunków życia i jakości usług w danej jednostce samorządu terytorialnego⁶⁵.

System zawiera także informacje na temat prac grup wymiany doświadczeń w zarządzaniu usługami. Grupy te korzystają bowiem z danych SAS jako jednego z elementów metodologii monitorowania procesu realizowania zadań i kompetencji samorządów. Kolejnym elementem SAS jest Baza Dobrych Praktyk zarządzania usługami i rozwojem instytucjonalnym w samorządach – prowadzona wspólnie przez Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich⁶⁶.

⁶³ M.in.: *System Analiz Samorządowych, Obserwatorium Żywej Kultury, Moja Polis, Portrety szpitali*.

⁶⁴ Praca zbiorowa pod kierownictwem J. Husnera, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013.

⁶⁵ A. Porawski, T. Potkański, M. Wojcik (red.), S. Kluczyńska, P. Krawczyk, A. Kręc, R. Rudka, A. Stencel, W. Woźniak, E. Ziółkowska, *System Analiz Samorządowych. Poradnik użytkownika*, publikacja wydana w ramach projektu: „Sprawny samorząd – program wdrożenia usprawnień zarządczych w samorządach” w ramach POKL, Związek Powiatów Polskich, Warszawa 2012.

⁶⁶ <http://www.dobrepraktyki.pl/>

4. Dobre praktyki świadczenia usług społecznych stymulujące rozwój lokalny⁶⁷

Samorządowa Agencja Promocji i Kultury w Szczecinku – nowa formuła funkcjonowania instytucji kultury oraz innowacyjne metody zarządzania kulturą w samorządach lokalnych

Modelowe rozwiązanie w zakresie współdziałania samorządu miejskiego z powiatowym, które doprowadziło do powołania instytucji zewnętrznej zajmującej się dostarczaniem usług z dziedziny kultury i prowadzeniem promocji miasta oraz powiatu, poprzez **zintegrowaną ofertę kulturalną, gospodarczą, turystyczną oraz sportową**. Innowacyjność projektu polega m.in. na tym, że Agencja, oprócz promocji kulturalnej, zajmuje się również szeroko rozumianym marketingiem terytorialnym i promocją gospodarczą. Dzięki połączeniu środków budżetowych dwóch samorządów udało się stworzyć warunki do bardziej efektywnych działań, które dzięki synchronizacji oraz zmianie metodologii działań przyczyniły się do lepszej rozpoznawalności marki Szczecinek. Istotną zaletą wspólnie finansowanych przedsięwzięć promocyjnych jest racjonalizacja wydatków publicznych. Po powstaniu Agencji liczba osób korzystających z oferty kulturalnej wzrosła o 45 procent.

Rozwój usług kulturalnych jako jeden z filarów strategii rozwoju miasta Ełk

Przykład całościowego podejścia do rozwoju życia kulturalnego w mieście jako jednego z filarów strategii rozwoju miasta, w tym wzmocnienia jego pozycji w regionie. Projekt polega na upowszechnianiu i poszerzaniu oferty kulturalnej, stworzeniu warunków do jak najaktywniejszego udziału mieszkańców w życiu społecznym i kulturalnym, m.in. poprzez prowadzoną działalność Miejskiej Biblioteki Publicznej i Ełckiego Centrum Kultury, jako **miejsca pracy twórców i artystów promujących aktywne uczestnictwo w kulturze**.

Centrum Kultury i Inicjatyw Obywatelskich w Podkowie Leśnej modelowym przykładem inkubatora kultury lokalnej

Dzięki zastosowaniu metody partycypacyjnej, społeczność lokalna jest aktywnym współtwórcą działań kulturalnych. Nawiązana została współpraca z grupami i osobami nieobecnymi w dotychczasowych działaniach samorządowych instytucji kultury, niewidocznych i wycofanych społecznie, ale o dużym potencjale kulturotwórczym. Samorząd może być więc **inkubatorem zainicjowanej oddolnie współpracy z organizacjami pozarządowymi**, osobami indywidualnymi, a także z grupami nieformalnymi.

⁶⁷ Opracowano na podstawie: www.dobrepraktyki.pl; A. Levitas (red.), *Innowacyjne przykłady zarządzania i finansowania oświaty przez samorzady*, ORE; A. Dziemianowicz-Bąk., I. Bochnio (red.), *Gminy wobec wyzwań oświatowych. Przykłady strategicznych działań samorządów w zakresie edukacji*, IBE, Warszawa; P. Nosal (red.), *Na wyzwania – rozwiązania. Dobre praktyki samorządowe w zakresie zarządzania oświatą*, ORE, Warszawa; *Analiza barier i szans rozwojowych oraz dobrych praktyk realizacji usług publicznych, za które odpowiedzialny jest samorząd terytorialny z zakresu profilaktyki i ochrony zdrowia. Ekspertyza przygotowana na zlecenie FRDL*, Warszawa 2016; M. Poprawski, *Analiza warunków dla rozwoju jakości usług publicznych w obszarze kultury. Ekspertyza przygotowana na zlecenie FRDL*, Warszawa 2016.

Spółeczna Pracownia Digitalizacji

Projekt realizowany przez Miejską Bibliotekę Publiczną w Gdańsku. Jego celem jest stworzenie bazy cyfrowych dokumentów dotyczących Pomorza oraz **uaktywnienie lokalnego środowiska na rzecz kultury Pomorza**. Regionalia dotyczące Pomorza są digitalizowane. Ucyfrowienie dokumentu jest procesem żmudnym i czasochłonnym, dlatego też w całym projekcie ważną rolę odgrywają wolontariusze, których praca stanowi około 1/3 całego czasu poświęconego na tworzenie cyfrowych dokumentów. Opracowane dokumenty stanowią wartościowe źródło wiedzy o regionie i udostępniane są nieodpłatnie na platformie Bałtyckiej Biblioteki Cyfrowej.

Europejskie Centrum Bajki – innowacyjny samorządowy inkubator kultury w małej gminie wiejskiej promotorem rozwoju społeczno-gospodarczego regionu

Unikalna w skali kraju samorządowa instytucja kultury, wykorzystująca fikcyjną postać w celu aktywizacji społeczno-ekonomicznej regionu. W skali europejskiej jest tylko kilka podobnych przedsięwzięć, wykorzystujących potencjał fikcji w tworzeniu konkretnych i wymiernych efektów gospodarczych. Nie znaczy to jednak, że nie jest możliwe wykorzystanie doświadczeń Pacanowa przez małe czy duże miasta do **aktywizacji gospodarczej regionu dzięki promocji kultury**, z wykorzystaniem motywów z bajek, klechd i legend, czy też innych, literackich bądź ludowych inspiracji.

Teatr Łażnia Nowa Kraków

Teatr Łażnia Nowa, zlokalizowany w dzielnicy Nowa Huta, to wzorcowy **przykład angażowania społeczności lokalnej do aktywności kulturalnych zmieniających wizerunek miejsca i jakość życia mieszkańców**. Szczególny przykład działania w miejscu zmarginalizowanym wizerunkowo, ekonomicznie i społecznie.

Razem, ale osobno – program kompleksowej pomocy profilaktyczno-terapeutycznej dla rodzin doświadczających problemów spowodowanych migracją zarobkową

Zagadnienie migracji zarobkowych stanowi obecnie jedno z najważniejszych zjawisk życia społecznego w Polsce. Konieczne staje się podejmowanie kompleksowych działań, mających na celu z uświadamianie społeczeństwa w kwestii zagrożeń wynikających z rozłąki spowodowanej migracją zarobkową oraz świadczenie profesjonalnego i interdyscyplinarnego wsparcia rodzinom rozdzielonym zagranicznymi wyjazdami zarobkowymi. Na Opolszczyźnie realizowany jest w małych miastach i na obszarach wiejskich program skierowany do: rodzin, w których jeden, bądź oboje rodzice migrują zarobkowo za granicę; osób zawodowo zajmujących się nauczaniem i wychowaniem dzieci i młodzieży; pracowników zatrudnionych w placówkach pomocy społecznej. Dzięki projektowi stworzono **model pomocy osobom w kryzysie, spowodowanym wyjazdami zarobkowymi**.

Kompleksowy system poprawy sytuacji życiowej osób niepełnosprawnych w powiecie złotoryjskim

Dobra praktyka z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych dzięki tworzeniu stanowisk pracy, rehabilitację oraz wprowadzenie zmian w sposobie **obsługi niepełnosprawnego od-**

biorcy usług publicznych. Skoncentrowano obsługę osób niepełnosprawnych, wprowadzono dla nich nieodpłatną, domową pomoc prawną i psychologiczną, powstały dwa warsztaty terapii zajęciowej i zakład aktywności zawodowej (największy w Polsce), ośrodek informacji dla osób niepełnosprawnych, utworzono dla nich blisko 200 nowych miejsc zatrudnienia na otwartym rynku pracy, placówki oświatowe i opiekuńczo-wychowawcze otrzymały nowe pojazdy dostosowane do przewozu osób niepełnosprawnych, zwiększono dostępność do usług rehabilitacyjnych w szpitalu, powstały trzy prężnie działające organizacje non-profit, które zajmują się rehabilitacją osób niepełnosprawnych.

Bank Czasu – Bankiem Życzliwości

Modelowy przykład działań, podejmowanych przez samorząd lokalny i **promujących ruch samopomocy oraz inicjatywę społeczną wśród osób starszych i niepełnosprawnych.** Działający w Tczewie Bank Czasu rozwija środowiskową metodę pracy socjalnej, poprzez inicjowanie ruchu wsparcia w grupie osób dotkniętych wykluczeniem społecznym, w formie pośrednictwa we wzajemnej wymianie usług i pomocy pomiędzy jego uczestnikami. Projekt jest nowatorskim działaniem w pomocy społecznej na rzecz polepszenia jakości życia osób niepełnosprawnych i niesamodzielnych oraz wyrównywania szans w dostępie do uczestnictwa w życiu społecznym.

Seniorze, nie jesteś sam – program wspierania aktywności oraz doskonalenia jakości i dostępności usług socjalnych na rzecz osób starszych

Projekt polega na budowaniu sieci formalnych i nieformalnych systemów wsparcia społecznego na rzecz seniorów na terenie miasta Sochaczew. Program ma na celu poprawę życia osób starszych poprzez szereg działań skupionych wokół trzech priorytetów – aktywizacji i integracji, pomocy środowiskowej oraz doskonalenia i rozwoju usług socjalnych. Korzyści z podjętych działań to przede wszystkim **sprawniejszy, kompleksowy system aktywizacji i wsparcia seniorów, co przekłada się na jakość życia osób starszych. Nastąpiła poprawa przepływu informacji, jakości świadczonych usług, poziomu bezpieczeństwa socjalnego seniorów i włączenia ich w życie społeczne miasta.**

Ełk – Daj mi szansę, ja też potrafię

Program zrealizowany został z wykorzystaniem pedagogów ulicy i jest odpowiedzią na sytuację w środowiskach zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jego celem jest **oddziaływanie profilaktyczne w środowisku, do którego instytucje z obszaru pomocy społecznej nie docierają** ze względu na hermetyczność tejże społeczności. Zdecydowana większość jego uczestników to chłopcy i młodzi mężczyźni w wieku od 10 do 20 lat. Wywodzą się z rodzin dysfunkcyjnych: alkoholizm rodziców, bezrobocie, rodziny niepełne, przemoc. Są to również osoby, które mają zasądzony dozór kuratorski za drobne wykroczenia, niedopełnienie obowiązku szkolnego czy brak należytej opieki ze strony rodziców. Poprzez realizację programu kształtowane są wśród nich właściwe postawy, podnoszenie poczucia wartości, rozbudzenie aspiracji dzięki udziałowi w aktywnych zajęciach, promowanie aktywnych i kreatywnych form spędzania czasu wolnego, zdrowego stylu życia, bez nałogów, a także otoczenie ich opieką i pomocą w rozwiązywaniu trudności życiowych.

Kształtowanie aktywnych postaw społecznych i zawodowych u beneficjentów pomocy społecznej w mieście Włocławku

Program jest kompilacją wielu działań, a jego innowacyjność polega na kompleksowym ujęciu aktywizacji lokalnej, wykorzystującym metodę Centrum Aktywności Lokalnej. Doświadczenia i rozwiązania przyjęte w pracy tą metodą posłużyły do opracowania programów systemowych: „Aktywna Integracja”, „Uwierzyć w siebie” oraz do utworzenia Klubu Integracji Społecznej. Program pozwolił na **stworzenie kompleksowego systemu aktywizacji społecznej i zawodowej** świadczeniobiorców pomocy społecznej oraz na poprawę skuteczności świadczenia pomocy na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Komplementarność usług jako metoda wprowadzania jakościowych zmian zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej mieszkańców

Polityka społeczna prowadzona przez gminę Aleksandrów Łódzki jest ukierunkowana na stosowanie rozwiązań kompleksowych. Na poziomie samorządu gminnego **skoordynowano realizację świadczeń społecznych tak, aby różne źródła finansowania ustawowych zadań nie doprowadziły do powielania form pomocy** i zbędnych wydatków związanych z obsługą. Odbyło się to m.in. dzięki włączeniu wszystkich jednostek pomocowych w struktury organizacji OPS. Rozwinięto dotychczasową działalność oraz zrealizowano projekty wprowadzające nowe formy usług, a także rozbudowano infrastrukturę socjalną. Efektem programu jest poprawa efektywności, dostępności i skuteczności świadczeń. Każdy klient OPS jest kompleksowo obsługiwany w jednym miejscu i otrzymuje różnorodne formy wsparcia. Łączenie budżetów oraz formalne zobowiązanie do wspólnego świadczenia usług prowadzi do racjonalnego wydawania pieniędzy publicznych.

Szymanów – szansą dla niepełnosprawnych dzieci i młodzieży na równy dostęp do kompleksowego wsparcia od przedszkola do dorosłości

Dobra praktyka stworzenia nowoczesnego ośrodka edukacyjno-rehabilitacyjnego. To przykład skutecznej rewitalizacji społecznej i technicznej na obszarze wiejskim, na terenie po byłym PGR. Przedsięwzięcie zmierza do **rozwiązania problemu zbyt niskiej dostępności do edukacji i zajęć specjalistycznych dzieci niepełnosprawnych z rejonów wiejskich**, do wyrównania ich szans edukacyjnych.

Wirtualny Inkubator Gospodarki Społecznej – model funkcjonowania w sieci współpracy

Żorskie Centrum Organizacji Pozarządowych zrzesza ponad 50 organizacji pozarządowych. Główną przesłanką powstania instytucji była chęć niesienia pomocy i wsparcia organizacjom pozarządowym. Centrum swoje działanie zainicjowało budową systemu zarządzania oraz przystąpieniem do projektu „Wirtualny Inkubator Gospodarki Społecznej”. Opracowany został **model wsparcia organizacji pozarządowych** (m.in. organizacja konferencji oraz spotkań na potrzeby danych organizacji, usługi doradczo-konsultacyjne w zakresie księgowości, przygotowania aplikacji i rozliczanie projektów, tworzenie bazy Centrum Wolontariatu).

Program aktywności lokalnej w gminie Śrem jako innowacyjne narzędzie kształtujące politykę społeczną

Program łączy w sobie **aktywizację zawodową i społeczną mieszkańców**. Aktywizacja zawodowa jest częścią projektu systemowego „Aktywność się opłaca”. Celem programu jest zwiększenie uczestnictwa mieszkańców w życiu społecznym. Dotyczy przede wszystkim osób i grup wykluczonych społecznie, bądź zagrożonych tym zjawiskiem. Oferuje szereg możliwości powrotu do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, począwszy od nawiązania relacji społecznych, przez podniesienie kompetencji społecznych i zawodowych, aż do powrotu na rynek pracy. Efektem programu jest też zintegrowanie środowiska lokalnego oraz budowanie związków między lokalnymi instytucjami, podmiotami obywatelskim i mieszkańcami na rzecz rozwiązywania problemów społecznych gminy.

Ornecka spółdzielnia socjalna – skuteczne narzędzie aktywizacji

Spółdzielnia Socjalna „Arka”, powstała przy ścisłej współpracy z samorządem, udowadnia, jak skutecznym narzędziem ożywienia jest ten rodzaj instytucji. Jest przykładem działania, które można z powodzeniem wykorzystać w innych gminach czy powiatach. Instrumenty ekonomii społecznej są jednymi z najskuteczniejszych w zwalczaniu bezrobocia oraz tworzenia nowych miejsc pracy o dobrej jakości. **Spółdzielnie socjalne** są ważnym elementem lokalnego rynku pracy, spełniają nie tylko rolę gospodarczą, ale także wiele funkcji społecznych, m.in. przez tworzenie stabilnych miejsc pracy oraz zintegrowanego środowiska społeczno-kulturowego. Dzięki spółdzielniom socjalnym, osoby bezrobotne, uzależnione czy niepełnosprawne odnajdują miejsce, które pozwala im zaistnieć na rynku pracy i wrócić do aktywnego życia.

Forum Inicjatyw Prozdrowotnych w Powiecie Cieszyńskim – innowacyjna, kompleksowa forma współpracy środowisk lokalnych na rzecz profilaktyki i promocji zdrowia

Program, którego celem jest integracja i konsolidacja społeczności lokalnej, wymiana informacji, a także **współpraca i koordynacja działań lokalnych na rzecz zdrowia**. Zasadniczymi elementami Forum są spotkania informacyjno-integracyjne i debaty z prezentacjami dobrych praktyk. Uczestniczą w nich pracownicy samorządów gmin, powiatu, instytucji i jednostek samorządowych, służby zdrowia, edukacji, organizacji pozarządowych, związków wyznaniowych, firm prywatnych, a także goście spoza powiatu cieszyńskiego. Integralną częścią Forum jest tworzona przez wszystkich partnerów informacyjna baza danych, dostępna do wglądu dla zainteresowanych rocznymi działaniami prozdrowotnymi, a także liczne implementacje praktyczne w postaci różnych działań prozdrowotnych, prowadzonych od kilku już lat wraz z samorządami gmin i innymi partnerami.

Fuzja szpitali w Malborku i Nowym Dworze Gdańskim

Bardzo **dobra praktyka połączenia dwóch niewielkich szpitali**, działających w różnej formie organizacyjno-prawnej, będących w rękach samorządów różnych kategorii, w skonsolidowany i efektywny podmiot leczniczy. Dzięki fuzji pojawiła się realna szansa zwiększenia kontraktów dla obu szpitali, wzmocniła się pozycja konkurencyjna skonsolidowanego podmiotu, pojawiły się nowe możliwości poszerzenia zakresu świadczeń, poprawił się dostęp pacjentów nowodworskich do badań diagnostycznych w Malborku, a pacjenci z terenu powiatu malborskiego mają dostęp do zakładu opiekuńczo-

-leczniczego. Co istotne, zachowane zostały wszystkie dotychczasowe miejsca pracy, a majątek szpitali pozostał w rękach samorządu terytorialnego.

Adaptacja i modernizacja obiektów poszpitalnych na ośrodek rehabilitacji dla osób chorych na SM

Projekt obejmuje przebudowę i modernizację budynków poszpitalnych na Ponadregionalny Ośrodek Mieszkalno-Rehabilitacyjny dla osób chorych na stwardnienie rozsiane w Bornym-Sulinowie, wyposażenie go w sprzęt niezbędny do rehabilitacji osób chorych na SM oraz stworzenie warunków mieszkalnych dla rehabilitantów. Celem działania ośrodka jest umożliwienie ludziom chorym uzyskanie usprawnienia, przy jednoczesnym zrozumieniu i zaakceptowaniu własnej choroby. W ośrodku rocznie leczy się ok. 350 pacjentów, jest zatrudnionych 35 osób personelu. Inwestycja w ramach **przekształcenia obiektów powojсковych w kompleks służący opiece zdrowotnej i społecznej**.

Kompleksowy system profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, w tym profilaktyki uzależnień i przeciwdziałania przemocy

Praktyka pokazuje **całościowe, długoterminowe podejście do problemu uzależnień i przemocy w rodzinie** przez samorząd Płocki. Dzięki skoncentrowaniu zadań w jednej instytucji i dobrej współpracy działającego od 15 lat zespołu interdyscyplinarnego, uzyskano efekt synergii – osoba czy rodzina potrzebująca pomocy może ją otrzymać szybko, w sposób kompleksowy i przy tym tani. Wdrożenie programu przyczyniło się do zwiększenia liczby i jakości świadczonych usług, wzrostu świadomości społeczności lokalnej dotyczącej ochrony zdrowia i otwartości na korzystanie z oferowanej pomocy, podejmowanie odpowiednich działań pomocowych dla rodzin borykających się z tymi problemami.

Modernizacja oraz dostosowanie do potrzeb lokalnego i regionalnego rynku pracy ofert szkół zawodowych powiatu kartuskiego

Dobra praktyka dotycząca **dostosowania oferty kształcenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy**. Realizowane działania zostały poprzedzone badaniami i konsultacjami z dyrektorami szkół oraz pracodawcami. Innowacyjnym elementem przedsięwzięcia jest łączenie nauki konkretnego zawodu z przyuczeniem do innych zawodów oraz rozwijaniem nowych zainteresowań. Zwiększenie atrakcyjności i poprawa jakości edukacji w szkołach zawodowych dokonuje się przez modernizację oferty kształcenia zawodowego i dostosowanie jej do potrzeb lokalnego i regionalnego rynku pracy.

Przekazanie fundacji prowadzenia szkół podstawowych z terenów wiejskich gminy, zamiast ich całkowitej likwidacji

Projekt polegał na przekazaniu pięciu szkół wiejskich – po przeprowadzeniu wymaganego przez prawo procesu likwidacyjnego – organizacji pozarządowej Fundacja „Pomoc Dzieciom Wiejskim”, z siedzibą w Bliżycach, która utworzyła z nich zespół szkół niepublicznych. Na tę decyzję wpłynęła zmniejszająca się liczba dzieci oraz względy finansowe – wzrost kosztów utrzymania tych placówek przy zmniejszającej się subwencji. W skład tego zespołu weszły także przedszkola. W ten sposób **gmina zapewniła kilkuset uczniom uczęszczającym do likwidowanych szkół możliwość kontynuowania nauki blisko domu**, a w szkołach prowadzonych przez Fundację poprawiły się warunki nauczania.

E-Oświata – program przyjaznej gminy

Dobra praktyka koncentruje się na wsparciu rozwoju oświaty samorządowej przez racjonalizowanie nakładów finansowych na edukację, podniesienie poziomu świadczonych usług oświatowych, przygotowanie młodzieży do pracy w środowisku informatycznym oraz **budowę lokalnego społeczeństwa informacyjnego**. Przedsięwzięcie składa się z dwóch części: tzw. *back-office* oraz *front-office*. Pierwsza z nich wykorzystywana jest przede wszystkim przez pracowników oświaty i odpowiada za realizację funkcji administracyjnych systemu (konstruowanie arkuszy organizacyjnych i planów finansowych, obsługa danych o uczniach, obsługa procesów rekrutacji do szkół, itp.). Część *front-office* odpowiedzialna jest za kontakt uczestników procesu edukacji z systemem poprzez e-usługi udostępniane w Portalu Edukacyjnym. Elementy systemu są zintegrowane dzięki działaniom na wspólnych bazach.

Edukacja przedszkolna Kaszubów

Jeszcze kilka lat temu wskaźnik objęcia opieką przedszkolną dzieci na obszarach wiejskich był bardzo niski. Dzięki zmianom regulacji funkcjonowania przedszkoli (możliwość tworzenia punktów przedszkolnych) i programom wspierającym rozwój edukacji przedszkolnej (dofinansowanym z funduszy europejskich z programów krajowych i regionalnych), nastąpiła znacząca poprawa liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli. Praktyka wskazuje, w jaki sposób gminy na obszarach wiejskich mogą **realizować edukację przedszkolną w oparciu o inne niż przedszkola formy edukacji**. Projekt mikroprzedszkoli jest jednym z takich rozwiązań. Samo rozwiązanie zostało zainicjowane przy wykorzystaniu środków UE, ale jego kontynuacja została sfinansowana ze środków własnych gminy.

e-przedszkola.pl – Innowacyjne przykłady upowszechniania edukacji przedszkolnej

Z inicjatywy samorządu gminy Dzierżgoń zrealizowano dwa projekty. Pierwszy – „E-alternatywne przedszkola w powiecie sztumskim” i drugi, będący jego kontynuacją: „E-zespoły przedszkolne w powiecie sztumskim”. Projekty podjęto w partnerstwie gminy Dzierżgoń, występującą w roli lidera, z czterema innymi gminami, w których zaledwie połowa dzieci w wieku 3–5 lat korzystała z przedszkoli. Efektem podjętych działań było **zmniejszenie nierówności w upowszechnieniu edukacji przedszkolnej** i wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci z obszarów wiejskich w stosunku do środowisk miejskich, oraz stworzenie warunków do podjęcia nauki szkolnej

Południowomałopolska Sieć Edukacji Zawodowej

Małopolskie powiaty postanowiły współdziałać na rzecz szkolnictwa zawodowego i ustawicznego. Pięć powiatów: gorlicki, limanowski, nowosądecki, nowotarski, tatrzański oraz miasto Nowy Sącz tworzą spójną i wspólnie zarządzaną sieć szkolnictwa zawodowego i ustawicznego, obejmującą tereny południowej Małopolski. „Południowomałopolska Sieć Edukacji Zawodowej” pozwala na **skoordynowane działań w zakresie tworzenia zintegrowanej sieci szkolnictwa zawodowego** oraz kształcenia ustawicznego. Porozumienie JST stworzyło możliwość zdobycia wsparcia z UE.

Kapitał na przyszłość – projekt w gminie Sianów

Miejsko-wiejska gmina Sianów zagrożona jest nie tylko spadkiem liczby mieszkańców, ale także miała jedno z najgorszych w województwie wyników egzaminów zewnętrznych. W tej sytuacji, z inicjatywy i we współpracy z organizacją pozarządową, gmina podjęła się realizacji paroletniego projektu ukierunkowanego na **wyrównanie szans edukacyjnych i podniesieniu poziomu kompetencji kluczowych**. Podstawowym działaniem była rozszerzona oferta zajęć pozalekcyjnych dla uczniów szkół wiejskich, do tej pory praktycznie pozbawionych tego rodzaju oferty. Ponadto, zorganizowano „zielone szkoły” i doposażono placówki w atrakcyjny sprzęt edukacyjny. Szczególną cechą projektu w Sianowie było powierzenie wykonania zadań organizacji pozarządowej, funkcjonującej na terenie gminy. Jest to dość rzadka sytuacja – jeżeli w szkołach wiejskich są prowadzone projekty ze środków unijnych, zazwyczaj robią to organizacje „miejskie”. Włączenie lokalnego kapitału ludzkiego w znaczące działania społeczne pozwoliło na jego wzmocnienie, wykształcenie lokalnych liderów, a także szersze włączenie społeczności rodziców w sprawy szkół.

Gotowy, by się rozwijać. Program stymulujący rozwój dzieci 6-letnich pod kątem przygotowania do nauki w szkole

Dobra praktyka pt. „Gotowy, by się rozwijać” to **wdrożenie lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych**, skoncentrowanego na podwyższeniu jakości funkcjonowania systemu oświaty dzięki wprowadzeniu rozwiązań zwiększających efektywność kształcenia i wychowania. W ramach projektu wprowadzono dodatkowe zajęcia o charakterze edukacyjno-opiekuńczym dla dzieci w wieku przedszkolnym, zajęcia rozwijające zainteresowania, zamiłowania i uzdolnienia oraz zajęcia o charakterze psychologiczno-pedagogicznym, wspierające rozwój ucznia. Nastąpiło wzmocnienie funkcji opiekuńczej szkoły i rodziny i włączenie rodziców w proces wspierania rozwoju dziecka.

5. Rekomendacje działań służących zwiększeniu efektywności programowania i realizacji polityki rozwoju

Poniżej zaprezentowano rekomendacje działań służących zwiększeniu efektywności programowania i realizacji polityki rozwoju w wymiarze lokalnym, szczególnie na obszarach zmarginalizowanych i w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Jako kluczową perspektywę odczytywania zaproponowanych rekomendacji należy przyjąć zasadę, wedle której **samorząd powinien otrzymać systemowe wsparcie w prowadzeniu polityki rozwoju wykorzystującej potencjały endogenne**.

1. Wdrożenie mechanizmów koordynacji działań dotyczących różnych obszarów polityki społecznej (zarówno na poziomie ogólnopolskim, jaki i lokalnym), między innymi przez wdrożenie mechanizmów budżetu zadaniowego i koordynację działań na granicy systemów społecznych

Dla poprawy sprawności działania samorządów lokalnych i jakości świadczonych przez nie usług, niezbędne jest stworzenie narzędzi prawnych, finansowych i informatycznych sprzyjających integrowaniu działań różnych podmiotów adresujących określone usługi społeczne do tych samych osób i rodzin. Jako przykład potrzeby wdrożenia tego typu rozwiązań należy wskazać obszar usług pielęgnacyjno-opiekuńczych, świadczonych przez samorządowe jednostki organizacyjne. Usługi

te realizowane są przez dwa systemy: ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej, bez wzajemnej koordynacji, w nieprzejrzystym otoczeniu prawnym. W efekcie, pacjent o tych samych potrzebach, w takiej samej sytuacji zdrowotnej, może znaleźć się w domu pomocy społecznej, w zakładzie opiekuńczo–lecniczym, zakładzie pielęgnacyjno–opiekuńczym, hospicjum lub w szpitalu psychiatrycznym. Także finansowanie wymienionych podmiotów nie jest przejrzyste, łącząc w różnej mierze środki z systemu pomocy społecznej, Narodowego Funduszu Zdrowia, środki samorządowe i prywatne.

2. Wprowadzanie rozwiązań prawnych, ułatwiających realizację projektów współpracy publiczno–społecznej i publiczno–prywatnej

Podstawą rozwoju usług społecznych powinno być koncentrowanie się na wspieraniu działań mających na celu wzmocnienie miejsca i roli organizacji pozarządowych w realizacji usług społecznych, w ramach zadań publicznych, w oparciu o zasadę pomocniczości oraz partnerstwo publiczno–społeczne i prywatne. Tego typu wsparcie obejmować powinno te sfery działalności pożytku publicznego, które stanowią istotne obszary związane z wykluczeniem społecznym. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu przez poprawę dostępu do usług społecznych, dzięki aktywności trzeciego sektora, będzie stanowić pomoc w dotarciu do grup szczególnie zagrożonych wykluczeniem.

3. Kontynuowanie procesu rozszerzania regulacji dotyczących zamówień publicznych o rozwiązania sprzyjające zleceniu usług podmiotom ekonomii społecznej

4. Wprowadzenie ram prawnych i finansowych dotyczących standaryzacji usług, przede wszystkim w oświacie i pomocy społecznej, oraz mechanizmów ewaluacji i kontroli przestrzegania tych standardów

Szczególnie istotne jest zdefiniowanie standardów merytorycznych i finansowych realizacji zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej oraz dookreślenie minimalnych standardów usług społecznych, obowiązujących we wszystkich samorządach. To zadanie szczególnie z punktu widzenia obszarów funkcjonalnych wokół małych miast, tracących swoje znaczenie gospodarcze, a także na obszarach wiejskich, gdzie należy zagwarantować zarówno dostępność do usług, jak i ich jakość na poziomie nieograniczającym mieszkańcom szans rozwojowych oraz budującym jakość życia na możliwie jak najwyższym poziomie.

5. Zamiana większości z realizowanych obecnie przez gminy i powiaty zadań zleconych w obszarze polityki społecznej na zadania własne, finansowane z dochodów własnych i subwencji

To wymóg konieczny dla kontynuowania ustrojowych zmian opartych na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości i niezbędny dla poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych. Bezpośrednim efektem realizacji tego zadania będzie poprawa jakości i dostępności usług społecznych.

6. Powołanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządu Terytorialnego

Ideą przyświecającą powołaniu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządu Terytorialnego jest konieczność kompleksowego przygotowania pakietu ustaw, które umożliwią samorządom skuteczniejsze realizowanie zadań na rzecz wspólnot mieszkańców, ułatwiających świadczenie usług publicznych i podnoszenie ich jakości. Proces kodyfikacyjny pozwoliłby m.in. na uporządkowanie norm prawnych i usunięcie istniejących sprzeczności, ograniczających możliwości działań rozwojowych.

7. Ograniczenie i uproszczenie treści regulacji biurokratycznych, warunkujących wykorzystanie środków europejskich na projekty z zakresu polityki społecznej

8. Uruchomienie ogólnopolskich i regionalnych programów wsparcia finansowego projektów realizowanych przez samorządy lokalne, rozwiązujących problemy istotne dla rozwoju Polski, a mających podłoże w dynamicznie następujących zmianach cywilizacyjnych i demograficznych

Jako przykład wskazać można programy dotyczące gospodarki mieszkaniowej, ekologii (a zwłaszcza redukcji niskiej emisji), migracji (zarówno do, jak i z Polski), ograniczenia skutków zjawisk demograficznych itd.

9. Zbudowanie ogólnodostępnych narzędzi monitorowania usług realizowanych przez samorządy terytorialne

Narzędzia takie powinny dostarczać informacji o podstawowych parametrach usług (m.in. o kosztach i efektach) w ujęciu porównawczym oraz informacji o stanie rozwoju jednostki samorządu, pod kątem zrównoważonego rozwoju i jakości życia mieszkańców.

10. Zbudowanie otwartej bazy dobrych praktyk z realizacji przez samorządy terytorialne zadań i kompetencji z zakresu polityki społecznej

Baza taka miałaby służyć udokumentowaniu i promowaniu dobrych praktyk zarządzania w samorządach oraz doświadczeń w stosowaniu nowoczesnych narzędzi wspierających funkcjonowanie samorządów lokalnych i ich współpracę.

11. Budowanie otwartych baz wiedzy dotyczących zagadnień społecznych (otwarta edukacja) w oparciu o narzędzia informatyczne oraz udostępnianie zasobów z zakresu kultury (digitalizacja zasobów)

Wyrównanie szans edukacyjnych osób zamieszkujących mniejsze miasta, tracące funkcje społeczno-gospodarcze i obszary wiejskie oraz ułatwienie dostępu do dóbr kultury, m.in. przez budowę otwartych zasobów edukacyjnych, tworzenie bibliotek cyfrowych, digitalizację i udostępnianie zasobów kultury.

12. Wdrażanie rozwiązań ukierunkowanych na uspołecznienie procesu zarządzania lokalnymi wspólnotami mieszkańców

Uruchamianie mechanizmów prawnych wprowadzających do funkcjonowania samorządów terytorialnych rozwiązania włączające mieszkańców w proces zarządzania wspólnotą lokalną (zarządzanie uczestniczące) i budujących społeczeństwo obywatelskie. Drogą do osiągnięcia tego celu mogłoby być wprowadzanie do administracji publicznej modelu zarządzania *Public Governance*, którego założeniem jest zwiększanie zaangażowania mieszkańców w dialog obywatelski i budowanie lokalnych systemów wsparcia (demokracja partycypacyjna).

13. Zwiększenie nakładów na istniejące i nowotworzone programy rządowe, ukierunkowane na rozwiązywanie ważnych problemów społecznych

Zadanie to dotyczy aktualnie realizowanych programów wsparcia, takich jak: Senior+, Programu Aktywności Społecznej Osób Starszych, Karta Dużej Rodziny, wsparcie samorządów terytorialnych w realizacji zadań zakresu pieczy zastępczej, program dożywiania uczniów itd., oraz uruchamiania nowych, szczególnie tych wspomagających samorządy i organizacje obywatelskie w działaniach na rzecz pomocy rodzinie, wsparcia osób niesamodzielnych, starszych i niepełnosprawnych.

- 14. Uruchomienie programu wsparcia samorządów w realizacji projektów uczenia się przez całe życie.**
- 15. Uruchomienie mechanizmów finansowych i prawnych, wspierających realizację projektów międzypokoleniowych z zakresu kultury, oświaty, pomocy społecznej**
- 16. Włączanie przez samorząd zadań z zakresu kultury, oświaty czy pomocy społecznej do propozycji budżetów obywatelskich i zadbanie o silną promocję tych propozycji.**
- 17. Samorząd powinien otrzymać systemowe wsparcie w prowadzeniu polityki rozwoju wykorzystującej potencjały endogenne.**
- 18. Promowanie idei tworzenia centrów usług wspólnych w administracji samorządowej.**
- 19. Kontynuowanie procesu egzekwowania wymogów planowania strategicznego przez samorządy lokalne**
- 20. W rozwiązaniach prawnych i finansowych – premiowanie projektów współpracy samorządów terytorialnych z partnerami społecznymi i gospodarczymi**
- 21. Uruchomienie programów profesjonalizacji kadr pracowników samorządowych realizujących zadania z zakresu polityki społecznej**

Mimo ogromnych zmian w ostatnich latach, wciąż wiele samorządów lokalnych nie wykorzystuje w pełni mechanizmów planowania strategicznego, co prowadzić może do mniej efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami.

Szczególnie istotne jest kontynuowanie dobrych rozwiązań dotyczących doształcania kadr pracowników samorządowych, zapoczątkowanych w poprzednim okresie planowania w Unii Europejskiej, a dofinansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, priorytet Dobre rządzenie. Działania te pozwoliły na zwiększenie potencjału administracji samorządowej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości, dzięki m.in. modernizacji systemów zarządzania w administracji, podnoszeniu kompetencji kadr, wsparciu systemowemu dla trzeciego sektora oraz rozwojowi dialogu społecznego. Powszechność tych działań (przeszkolono 61 tys. pracowników samorządowych) i wysoka ocena ich skuteczności, to argumenty uzasadniające potrzebę kontynuowania projektów modernizujących administrację samorządową, takich jak np. służba przygotowawcza, Akademia Liderów Lokalnych czy też wdrożenie w blisko tysiącu samorządów instrumentów zarządzania jakością.

Bibliografia

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1997
- Analiza barier i szans rozwojowych oraz dobrych praktyk realizacji usług publicznych, za które odpowiedzialny jest samorząd terytorialny z zakresu profilaktyki i ochrony zdrowia*, FRDL, Warszawa 2016
- Bartosz A., Karlińska M., Markiel K., *Zarządzanie usługami w zakresie kultury przez jednostki samorządu terytorialnego*, poradnik szkoleniowy, Warszawa 2009
- Błądowski P., *Miasta członkowskie ZMP wobec zadań pomocy społecznej w latach 1999–2008*, ZMP, Warszawa 2010
- Boczoń J., *Budowanie standardów usług społecznych, (w:) Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi*, Elbląg 2007
- Boczoń J., *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, SPLOT, Warszawa 2004
- Dziemianowicz-Bąk A., Bochnio I. (red.), *Gminy wobec wyzwań oświatowych. Przykłady strategicznych działań samorządów w zakresie edukacji*, IBE, Warszawa
- Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1999
- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna*, podręcznik akademicki, Warszawa 2009
- Głąbicka K., *Polityka społeczna Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1998
- GUS, *Prognoza ludności 2014-2050*
- Husner J. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013
- Herbst M., Herczyński J., *Decentralizacja oświaty w Polsce: doświadczenia 25 lat, (w:) M. Herbst i inni, Bilans zmian instytucjonalnych. Polska oświata w okresie transformacji*, Instytut Badan Edukacyjnych, Warszawa 2015
- Herczyński J., *Sektorowa analiza barier i szans rozwojowych: oświata gminna*, FRDL, Warszawa 2016
- Herczyński J., Sobotka A., *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007-2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003
- Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty naukowe WSE w Bochni” 2006

Kulesza E., *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013

Levitas A. (red.), *Innowacyjne przykłady zarządzania i finansowania oświaty przez samorzady*, ORE, Warszawa

Mączyński M., *Samodzielność a samorządność*, (w:) Stec M., Mączyński M. (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011

Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013

Matwiejczuk R., *Efektywność – próba interpretacji*, „Przegląd Organizacji” nr 11, Warszawa 2000

Misąg W., *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, BGK, Warszawa 2015

Nosal P. (red.), *Na wyzwania – rozwiązania. Dobre praktyki samorządowe w zakresie zarządzania oświatą*, ORE, Warszawa 2014

Płoszaj A., *Samorząd lokalny wobec przemian demograficznych*, „Instytut Idei” 2014/7

Poprawski M., *Analiza warunków dla rozwoju jakości usług publicznych w obszarze kultury*, FRDL, Warszawa 2016

Porawski A., Potkański T., Wójcik M. (red.), Kluczyńska S., Krawczyk P., Kręc A., Rudka R., Stencel A., Woźniak W., Ziółkowska E., *System Analiz Samorządowych. Poradnik użytkownika*, publikacja wydana w ramach projektu: „Sprawny samorząd – program wdrożenia usprawnień zarządczych w samorządach” w ramach POKL, Związek Powiatów Polskich, Warszawa 2012

Potkański T. (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań 2016

Potkański T., Wanat L., Chudobiecki J., *Leadership in time of crisis or crisis of leadership? Implications for regional development*, „Intercathedra” nr 27/4, Poznań 2011

Raport Forum Odnowa, „Samorząd 3.0”, Warszawa 2013

Rokicka E., Kruczkowska P. (red.), *Ekсклюzyja w dyskursie pracowników instytucji kultury*, Łódź 2013

Szarfenberg R., *Podstawy i granice racjonalizacji polityki społecznej. Polska lat 90. – wybrane przykłady*, praca doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2002

Szarfenberg R., *Standaryzacja usług społecznych*, opracowano w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach EFS, WRZOS, Warszawa 2013

Szczepański J., *Konsumpcja a rozwój człowieka*, PWE, 1981

Woźniak W., *Decentralizacja administracji publicznej a lokalna polityka społeczna. Instytucje kultury jako podmiot działań na rzecz społecznej inkluzji*, (w:) Rokicka E., Kruczkowska P. (red.), *Oblicza ekсклюzyji. Praktyka działania instytucji kultury a przełamywanie barier dostępu*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Wasylewski R., *Lokalna polityka społeczna*, (w:) Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, 2009

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00



Cezary Trutkowski – doktor socjologii, konsultant samorządowy i badacz społeczny. Jako ekspert Rady Europy wspomagał rozwój samorządów w większości krajów bałkańskich i na Kaukazie. Współpracował z UNDP, OSCE i Bankiem Światowym oraz z instytucjami krajowymi przy realizacji projektów skierowanych do samorządów terytorialnych. Od roku 1999 współpracuje z FRDL, początkowo jako lider jednego z projektów, potem realizując zadania dyrektora programowego, po kilkuletniej przerwie pełniąc rolę doradcy Zarządu, a obecnie w roli prezesa Zarządu Fundacji.

Cezary Trutkowski

Bariery i szanse rozwoju samorządowych usług publicznych

Konkluzje raportu przygotowanego w 2015 roku przez komitet monitorujący Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, odnoszącego się do stanu samorządności terytorialnej w Polsce, są w przeważającej mierze bardzo pozytywne. Autorzy tego raportu podkreślali, że „w czasie krótszym niż trzy dekady w Polsce udało się przeprowadzić trzy imponujące procesy: (a) transformację demokratyczną, (b) przekształcenie systemu ekonomicznego oraz (c) przejście od systemu hiper-centralistycznego do administracyjnej decentralizacji. Zmiany wprowadzone w Polsce reformami z lat 1990 i 1998 umożliwiły stworzenie demokratycznych jednostek lokalnych i regionalnych. (...) Reformy lokalne i regionalne (w Polsce) są powszechnie uznawane za sukces, jako fundamenty obywatelskiego i demokratycznego społeczeństwa”¹.

Warto zauważyć, że krajowe raporty monitoringowe Kongresu często kończą się długimi listami zaleceń odnoszących się do konieczności wzmacniania decentralizacji w poszczególnych państwach członkowskich UE – nie stroni się w nich od uwag krytycznych, które wynikają z pryncypialnego podejścia do zapisów Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego² (EKST). W świetle tych raportów w wielu państwach (szczególnie Europy środkowej i wschodniej, ale także w niektórych krajach południa kontynentu) kondycja samorządności terytorialnej nie jest zadowalająca. Przyczyny tego stanu rzeczy są oczywiście zróżnicowane, specyficzne dla różnych kontekstów. Warto jednak zwrócić uwagę na pewną generalną zasadę: wprowadzanie zmian prawnych, stanowiących jeden z elementów trudnego procesu decentralizacji władzy, zależy przede wszystkim od politycznej woli i decyzji podejmowanych na szczeblach władzy centralnej. Paradoks tej sytuacji polega oczywiście na tym, że władze centralne, aby reformować system i dostosowywać go do standardów europejskich (zawartych choćby w EKST), powinny się samoograniczać i zmniejszać swój wpływ na poszczególne obszary życia społecznego i gospodarczego. Konieczność podejmowania takich działań nie we wszystkich krajach była (i wciąż jeszcze nie jest) w pełni akceptowana. W konsekwencji np. transformacja ustrojowa w krajach Europy postkomunistycznej miała bardzo zróżnicowany przebieg, a jej efekty pozostają odmienne.

Pozytywny zgeneralizowany bilans ćwierćwiecza polskiej samorządności terytorialnej

W Polsce wdrażane reformy, oprócz wymiaru czysto administracyjnego, niosły ze sobą zasadniczą zmianę koncepcji państwa oraz roli władzy państwowej. Zgodnie z zasadą subsydiarności, państwo, w wyniku zmian ustrojowych, miało zachować dla siebie tylko te kompetencje, z którymi samorządy lokalne nie będą sobie w stanie poradzić. Rozwój samorządności miał umożliwić społecznościom

¹ „Local and Regional Democracy in Poland”; CG/2015(28)FINAL; The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe; 28th Session; Strasbourg, 24-26 marca 2015; str. 28.

² W terminologii polskiej dokument występuje pod nazwą: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (por.: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19941240607>), nazwa angielska zaś odwołuje się do samorządu lokalnego (*European Charter of Local Self-Government*).

lokalnym udział w sprawowaniu władzy i samodzielne decydowanie o własnych sprawach³. Przeniesienie rzeczywistego ośrodka decyzyjnego na poziom lokalny miało umożliwić efektywniejsze i szybsze podejmowanie decyzji, lepsze planowanie rozwoju lokalnego i sprawniejsze zarządzanie lokalnymi zasobami.

Zdecydowana większość aktualnych danych i wskaźników (tak ekonomicznych, jak społecznych) prowadzi do wniosku, że reformy samorządowe w Polsce należy generalnie uznać za udane. Jak zauważał Jerzy Regulski, „przywrócenie samorządów zmieniło cały sektor życia publicznego”⁴: powstał rynek nieruchomości, gdyż gminy przejęły własność znacznej części majątku należącego wcześniej do państwa, upadło wiele monopolistycznych instytucji, co przyczyniło się do wzrostu efektywności przedsiębiorstw, powstał rynek finansów i usług lokalnych, rozwinęły się i nabrały tempa inwestycje komunalne⁵, rozwinęła się lokalna przedsiębiorczość, powstało wiele organizacji społecznych, czy choćby rozwinęła się współpraca międzynarodowa samorządów. Do tej listy warto dodać zdecydowany wzrost poczucia sprawstwa wśród obywateli, związany z przekonaniem o możliwości udziału członków społeczności lokalnych w życiu publicznym i w kształtowaniu decyzji dotyczących ich bezpośredniego otoczenia⁶.

Dzięki działalności samorządu odrodzonego po 1990 roku udało się znacząco poprawić lokalne warunki życia mieszkańców. Dla zobrazowania zmiany, która się dokonała w tym zakresie w ciągu 25 lat warto przytoczyć choćby dane dotyczące stanu podstawowej infrastruktury komunalnej: pomiędzy rokiem 1990 a 2015 długość wodociągowej sieci rozdzielczej wzrosła (w skali kraju) ponad trzykrotnie, a długość sieci kanalizacyjnej niemal sześciokrotnie, odsetek ludności korzystającej w miastach z wodociągu wzrósł z 88,6% do 96,5%, a z kanalizacji z 67,1% do 89,8%⁷.

Badania zrealizowane w maju 2013 roku przez Związek Miast Polskich (ZMP) na ogólnopolskiej próbie dorosłych mieszkańców naszego kraju⁸ wykazały, że w przekonaniu niemal dwóch trzecich Polaków (62,4%) samorzady „są dobrym gospodarzem spraw lokalnych”. Wynik ten wskazuje na generalnie pozytywną społeczną ocenę działań podejmowanych przez władze samorządowe, choć warto zwrócić uwagę, że ocena 1/3 respondentów jest w tym zakresie negatywna. W podobnym stopniu uznanie respondentów zyskiwała opinia, iż samorzady „dobrze znają lokalne potrzeby” (58% badanych zgadzało się z tą opinią). Nieco gorzej zaś wyglądają zidentyfikowane w badaniu społeczne oceny zarządzania jednostkami samorządowymi: ponad połowa respondentów (53,5%) nie zgodziła się ze stwierdzeniem,

³ Por.: J. Regulski, *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, FRDL i WSAP Szczecin, Szczecin 2007; oraz J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

⁴ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005, str. 64-65.

⁵ J. Regulski podaje prosty przykład wzrostu tempa modernizacji, porównując dane dotyczące inwestycji w zakresie budowy wodociągów: w latach osiemdziesiątych XX wieku do sieci podłączono 300 tysięcy gospodarstw, podczas gdy w latach dziewięćdziesiątych wskaźnik ten wyniósł 2 miliony 100 tysięcy (Regulski, op. cit., str. 65).

⁶ W 2010 roku, po 20 latach transformacji, liczba respondentów w badaniach CBOS zgadzających się ze stwierdzeniem, że „ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy swojego miasta, gminy” po raz pierwszy zrównała się z liczbą osób negatywnie odnoszących się do tego stwierdzenia (komunikat CBOS nr 69/2015, *Bilans społeczeństwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*, maj 2015).

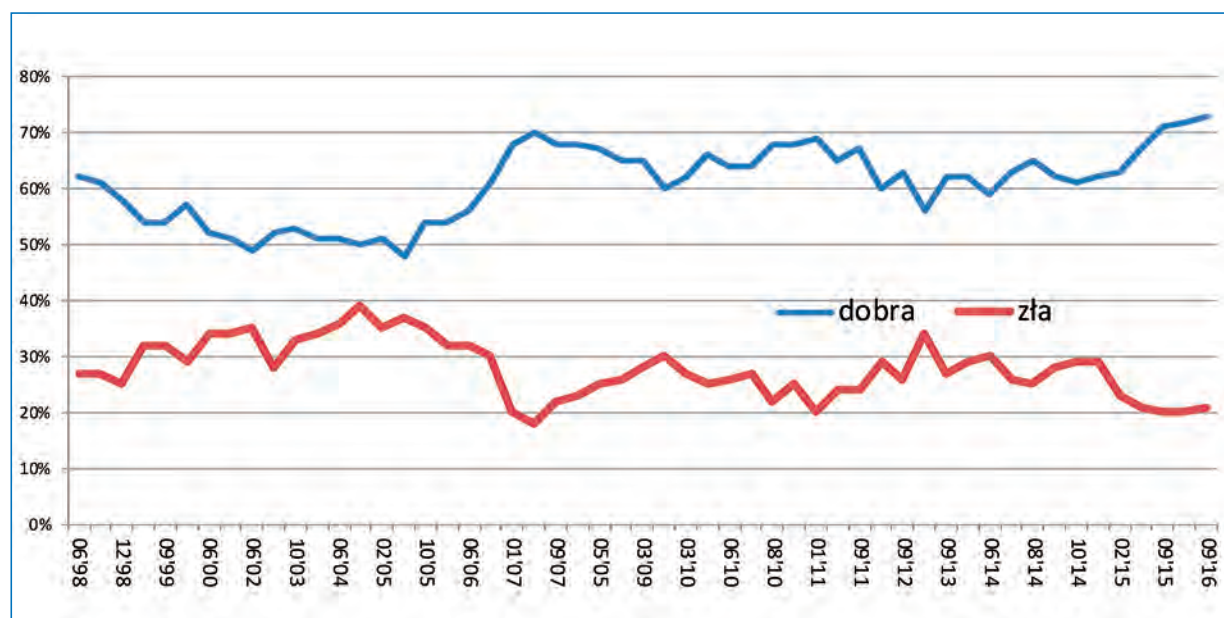
⁷ Przy czym liczba połączeń sieci wodociągowej prowadzących do budynków mieszkalnych wzrosła niemal trzykrotnie, a połączeń kanalizacyjnych niemal sześciokrotnie – dane na podstawie: J. Koral, T. Pełka *Gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna województwa częstochowskiego w latach 1990-1994* (Wojewódzki Urząd Statystyczny w Częstochowie, 1995) oraz Bank Danych Lokalnych GUS, dostęp 30.12.2016.

⁸ Badania oceny działalności i finansowania samorządów przeprowadzone na zlecenie Związku Miast Polskich przez PBS na 1600 ogólnopolskiej, losowo-kwotowej próbie dorosłych Polaków: www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-8-757-konferencja_prasowa_organizacji.html – pobrane 28.05.2013.

że „samorządy szybko reagują na lokalne sytuacje problematyczne”, zaś mniej niż połowa (45%) uznała, że samorządy „efektywnie gospodarują pieniędzmi”. Na zaprezentowane opinie należy patrzeć w kontekście ujawnionego w badaniu, dość powszechnego, przekonania o postępującym zauważalnym rozwoju gmin i miast zamieszkałych przez respondentów: aż 74,4% badanych odpowiedziało twierdząco na pytanie „czy dostrzega Pan(i) rozwój swojej gminy/miasta?” przy czym 66% przypisywało ów rozwój działalności samorządu, a 27% było innego zdania.

Ogólne, pozytywne oceny działalności samorządu ujawnione w badaniach ZMP znajdują potwierdzenie w długoletnich analizach prowadzonych przez CBOS – od wielu lat konsekwentnie ponad połowa respondentów dobrze ocenia działania władz lokalnych. Co więcej – warto wskazać, że w ostatnich latach grupa osób niezadowolonych z tej działalności maleje (w badaniu z września 2016 roku wynosiła zaledwie 21%⁹).

Wykres 1. Opinie o działalności władz samorządowych – ocena władz miasta/gminy

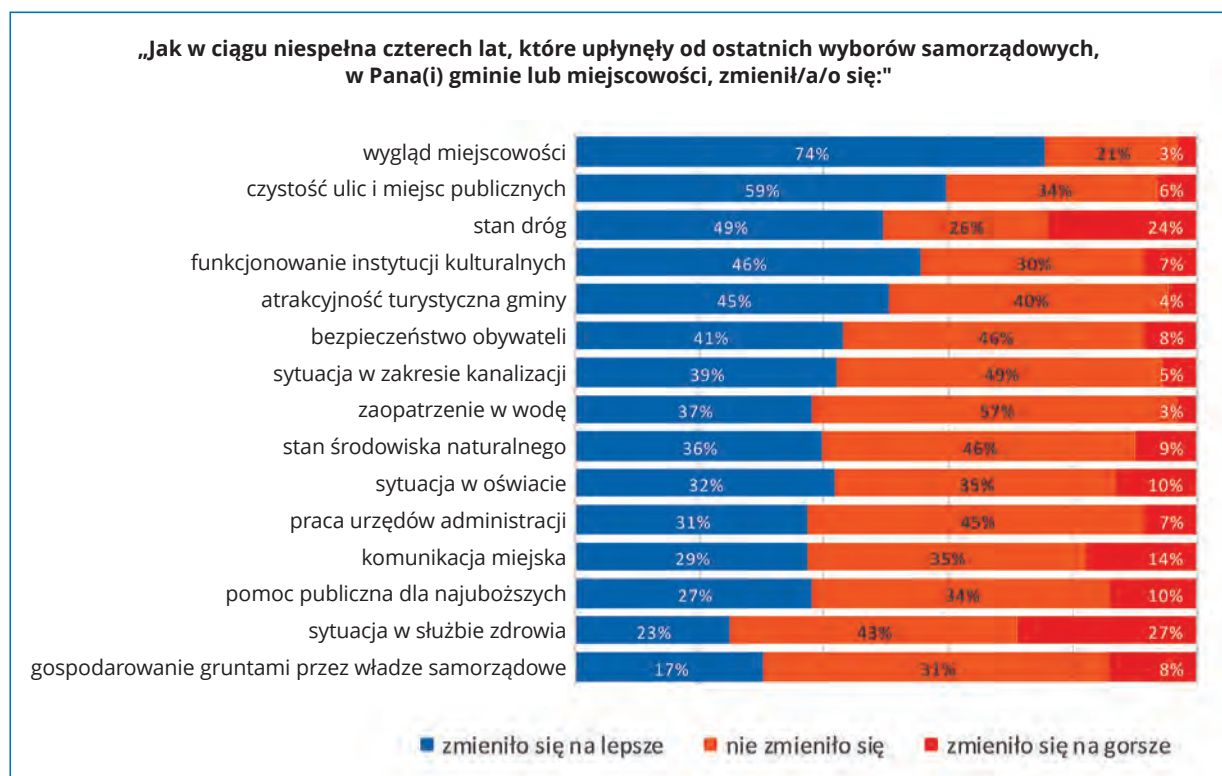


Zgeneralizowane oceny działalności władz samorządowych mają swoje źródło w ocenach dotyczących różnych obszarów realizacji usług publicznych przez samorządy. W 2010 roku CBOS spytał respondentów o opinie na temat zmian, które miały miejsce podczas ostatniej kadencji samorządu w ich miejscowościach¹⁰. W wielu wypadkach, choć nie wszystkich, oceny efektów kadencji były bardzo pozytywne.

⁹ CBOS, Komunikat z badań nr 133/2016 „Oceny instytucji publicznych”, wrzesień 2016.

¹⁰ CBOS, Komunikat z badań nr BS/127/2010 „Oceny działalności władz lokalnych, czyli co się zmieniło w naszych miejscowościach od ostatnich wyborów samorządowych”, wrzesień 2010.

Wykres 2. Ocena efektów ostatniej kadencji władz samorządowych (CBOS, 2010)



W tym miejscu niezbędna jest pewna uwaga natury metodologicznej: otóż warto pamiętać, że problemy konkretnej jednostki samorządu terytorialnego mają przede wszystkim wymiar lokalny, a nie ogólnopolski. Dlatego też należy zachować ostrożność w interpretacji ocen działalności władz samorządowych i nie traktować ich na równi z ocenami rządu czy Prezydenta RP. Rząd jest bowiem jeden, a gmin 2 479, co oznacza, że oceny dotyczą tyłuż wybieranych wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast. W ogólnopolskich badaniach sondażowych mamy zatem do czynienia w najlepszym razie z uśrednieniem opinii i ocen odnoszących się do – czasami skrajnie różnych – sytuacji. Najlepiej problem ten obrazuje fakt, iż w nieco ponad 14% gmin stojący na czele samorządu wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci sprawują swój urząd nieprzerwanie od 1990 roku (wygrywając wszystkie kolejne wybory), podczas gdy w pozostałych samorządach następowały w tym czasie zmiany (w niektórych miejscach nawet częstsze niż by to wynikało z kalendarium lat wyborczych)¹¹. Oczywiście zapewne nie we wszystkich przypadkach długoletniego sprawowania władzy możemy mówić o wybitnych osiągnięciach w zarządzaniu jednostkami samorządowymi, ale też nie sposób przyjąć, że owe rozstrzygnięcia wyborcze dokonywane są w sposób przypadkowy, czy też że zawsze są wynikiem funkcjonowania lokalnych układów. Warto zwrócić uwagę, że w skali kraju w trakcie wyborów w 2010 roku mandat we władzach wykonawczych samorządów gminnych ponownie objęło 1 756 osób (w tym 1 141 wójtów, 534 burmistrzów i 81 prezydentów), co stanowi 70% ogółu samorządów tego szczebla. W 2014 r. mieszkańcy zaufali ponownie 61% prezydentów miast (sytuacja, w której lider kandydował i przegrywał wybory dotyczyła 32% miast prezydenckich) – co oznacza, że niemal 40% liderów tych jednostek musiało pożegnać się ze stanowiskiem.

¹¹ Por.: C. Trutkowski, A. Kurniewicz, *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014.

Dlatego też, przyjmując, że wybory stanowią swego rodzaju probierz opinii mieszkańców (choć oczywiście, ze względu choćby ich na upartyjnienie, nie zawsze wyniki głosowania odzwierciedlają rzeczywiste osiągnięcia władz samorządowych), możemy mówić o co najmniej 30% grupie społeczności gminnych niezadowolonych z działań podejmowanych przez lokalne władze (pamiętając jednak, że frekwencja w wyborach samorządowych zarówno w 2010, jak i w 2014 roku, w pierwszej turze wyniosła zaledwie nieco ponad 47%).

Powyższe dane, pochodzące zarówno ze statystyk publicznych, jak i z danych sondażowych, prowadzą do wniosku, że rozwój lokalny w Polsce nie miał charakteru jednorodnego¹²: w licznych badaniach i analizach wyraźnie widoczne są znaczące dysproporcje regionalne¹³ oraz zróżnicowania w rozwoju jednostek samorządowych różnego typu i wielkości¹⁴, jednostek odmiennie położonych¹⁵, etc.

Interesujące zróżnicowania ocen sytuacji jednostek samorządowych można zaobserwować w zaprezentowanych przez CBOS (2010) wynikach badań dotyczących społecznego postrzegania najważniejszych lokalnych problemów¹⁶. Mieszkańcy wsi wskazują tu przede wszystkim na zły stan dróg, słabą sytuację na rynku pracy i w służbie zdrowia, kłopoty w zakresie połączeń komunikacyjnych z innymi miejscowościami oraz wciąż występujące kłopoty z przyłączeniem do sieci kanalizacyjnej¹⁷. Sytuacja na rynku pracy stanowi główny problem dla mieszkańców małych, średnich i dużych miast – w ośrodkach miejskich do 100 tysięcy mieszkańców jest to problem wymieniany w badaniach na pierwszym miejscu¹⁸. Wraz ze wzrostem wielkości miejscowości rośnie społeczne znaczenie problemów w służbie zdrowia, w sferze pomocy dla najuboższych, w obszarze bezpieczeństwa obywateli oraz nasilają się negatywne oceny działania urzędów administracji lokalnej. Stan dróg stosunkowo najlepiej oceniany jest przez mieszkańców małych ośrodków miejskich („jedynie” 40% respondentów tam zamieszkałych wymienia jakość dróg jako największą bolączkę miejscowości, w której mieszkają, podczas gdy takich wskazań w dużych i wielkich miastach jest 57%). „Sytuacja w szkolnictwie, oświacie” stanowi największą bolączkę dla 13% mieszkańców wielkich miast, nie jest natomiast często wymienianą sferą problemów w mniejszych ośrodkach (wieś i miasta do 500 tysięcy mieszkańców) – odsetek wskazań tej sfery problemów

¹² Por.: C. Trutkowski, *Niejednorodny rozwój lokalny*, (w:) C. Trutkowski (red.), *Rozwój lokalny: bariery i stymulanty, Wybrane zagadnienia*, „Wolność i Solidarność” nr 33, : Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010.

¹³ Istnieje wiele opracowań dotyczących tego problemu. Ciekawych informacji dostarcza np. Syntetyczny Wskaźnik Rozwoju opracowany przez ZMP (A. Porowski, T. Potkański, J. M. Czajkowski, J. Szewczuk, *Ogólna charakterystyka stanu i uwarunkowań współpracy jednostek samorządu w Polsce*, (w:) T. Potkański (red.), Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju, Związek Miast Polskich, 2016), czy analizy zaprezentowane przez M. Smętkowskiego i A. Płoszaję (*Zróżnicowania społeczno-gospodarcze gmin według regionów historycznych*, (w:) G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

¹⁴ Por.: np.: M. Halamska, *Regionalne zróżnicowanie rozwoju wsi*, (w:) G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREGU*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

¹⁵ Por.: P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2016.

¹⁶ Pytanie zadane przez CBOS brzmiało: „Które z niżej przedstawionych spraw są obecnie, Pana(i) zdaniem, największą bolączką w miejscowości lub gminie, w której Pana(i) mieszka?”

¹⁷ Podkreślić należy, że od 2010 roku, kiedy przeprowadzone było badanie CBOS, sytuacja w tym zakresie uległa dalszej poprawie.

¹⁸ Warto jednak zawrócić uwagę, że w ostatnich latach, na skutek zmian demograficznych i migracji oraz stanu gospodarki, poziom bezrobocia spada i w wielu społecznościach lokalnych zbliża się do stanu bezrobocia naturalnego, kiedy nie pracują jedynie ci, którzy z jakichś względów nie chcą pracować, a przedsiębiorcy mają problemy ze znalezieniem pracowników, co wymusza konieczność posilkowania się migrantami ekonomicznymi. Powodem decyzji o niepodejmowaniu legalnej pracy i migracjach w wielu wypadkach jest niski poziom płac realnych w stosunku do kosztów utrzymania i stosunkowo wysoki poziom danin publicznych (PIT, ZUS), jakimi obłożona jest praca.

waha się tam od 6% do 8%. Zapewne przynajmniej częściowo tłumaczyć to można realizacją badania na próbie ogółu dorosłych mieszkańców, a nie wyłącznie rodziców dzieci w wieku szkolnym. Warto ponadto zauważyć, że lista problemów w badaniach CBOS obejmowała jedynie wybrane kategorie i z pewnością nie była listą wyczerpującą. Badania zrealizowane w 2010 roku (a więc w tym samym co cytowane badania CBOS) w 448 polskich gminach charakteryzujących się najniższymi wskaźnikami ekonomicznymi, wśród niemal 6 000 lokalnych liderów lokalnych¹⁹, wskazują, że listę tę należałoby uzupełnić o szereg problemów natury społecznej, takich jak alkoholizm i inne uzależnienia, brak oferty rozwojowej dla dzieci i młodzieży, czy choćby ubóstwo.

Narastające problemy systemowe

Podczas obrad Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, w wyniku których przyjęto cytowany na wstępie raport dotyczący stanu samorządności terytorialnej w Polsce, wymieniano różne kwestie budzące niepokój (znalazły one swój wyraz w przyjętej wówczas rezolucji²⁰). Wśród najważniejszych z nich warto wskazać choćby postępującą erozję autonomii jednostek terytorialnych (związaną zarówno ze wzrostem ilości i zakresu regulacji o charakterze centralnym, jak i utrzymującym się, znacznym udziałem środków transferowych w budżetach samorządów), wzrost liczby delegowanych na samorządy zadań, którym nie towarzyszy odpowiednie finansowanie, brak wyraźnego rozgraniczenia kompetencji oraz brak koordynacji działań w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej, niedostatki współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, czy nieefektywność systemu wyrównawczego²¹.

W zasadzie na wszystkie z tych problemów zwracali uwagę autorzy analiz sektorowych zamieszczonych w tym tomie. Znalazły one również swoje odzwierciedlenie, rozwinięcie i uzupełnienie podczas debat eksperckich, w trakcie których omawiano ustalenia i rekomendacje płynące z opracowanych analiz. Co więcej, wskazywali na nie liderzy samorządowi w wywiadach przeprowadzonych przez FRDL pod koniec 2015 roku²². Wnioski płynące ze zgromadzonych analiz, zrealizowanych debat i przeprowadzonych badań nie tylko jednak potwierdzają ustalenia zawarte w raporcie Kongresu, ale też wskazują na szereg innych uwarunkowań, skutkujących obniżeniem skuteczności i efektywności działania administracji samorządowej. Poniżej, w skróconej formie, omówiono najważniejsze z nich.

¹⁹ Badania zrealizowane w 2010 roku przez C. Trutkowskiego w ramach Programu Integracji Społecznej, prowadzonego przez MPiPS.

²⁰ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2304699&Site=CM&direct=true> (dostęp 29.12.2016).

²¹ Przedstawiciele polskich organizacji samorządowych, podzielając wysoką ocenę wdrożenia zasad EKST w Polsce, podkreślają znaczenie występujących problemów: poziom dochodów jest niewystarczający do prawidłowej realizacji zadań (patrz: art. 9 ust 2 Karty), władze samorządowe powinny dysponować większą swobodą w kształtowaniu wysokości dochodów własnych (powinny mieć większy wpływ na kształtowanie wysokości stawek) (patrz: art. 9, ust 3 Karty), JST powinny mieć możliwość samodzielnego kształtowania sposobu realizacji zadań własnych (vide: art. 4 ust 5 Karty), swobodę w kształtowaniu struktur organizacyjnych (patrz: art. 6 ust 2 Karty) oraz autonomię w kształtowaniu wynagrodzeń pracowników w jednostkach, które prowadzą (patrz: art. 6 ust. 3 Karty).

²² Badania „Zarządzanie rozwojem kadr samorządowych”, zrealizowane pod kierownictwem C. Trutkowskiego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej na przełomie 2015 i 2016 roku w 1703 JST (por.: C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016).

Ograniczona zdolność strategicznego planowania rozwoju lokalnego

Potrzeba doskonalenia zarządzania strategicznego w polskich samorządach jest silnie akcentowana przez różne środowiska i w zasadzie nie podlega dyskusji. Liderzy samorządowi badani przez FRDL, krytykując władze państwowe za brak strategicznego planowania rozwoju, przyznawali, że problem leży także po stronie samorządu, gdzie często szwankuje myślenie i działanie strategiczne.

Zgodnie z wynikami przeprowadzonego badania sondażowego²³, aktualną strategię rozwoju posiada niemal 70% jednostek samorządu gminnego. Wskaźnik ten zależy od wielkości i typu jednostki samorządowej: posiadanie ogólnego dokumentu strategicznego jest najczęstsze w gminach miejskich (75,8%) i znacznie częstsze w dużych ośrodkach (83,6% JST od 10 tys. do 100 tys. mieszkańców oraz 100% większych JST), niż w małych gminach (57,8% gmin do 5 tys. mieszkańców).

Pomimo takiego nasycenia dokumentami strategicznymi trudno uznać, że zarządzanie strategiczne jest w Polsce rozpowszechnione. W świetle prowadzonych badań oraz w opiniach ekspertów samorządowych, uchwalane przez gminy strategie często mają bowiem niewiele wspólnego z efektywnym i skutecznym myśleniem strategicznym, a przez to stosunkowo rzadko stanowią rzeczywistą podstawę perspektywicznego zarządzania jednostką samorządową. Tymczasem, jak zauważa A. Noworól, „aktualna struktura podmiotowa samorządów terytorialnych w Polsce, wzbogacona o partnerstwa terytorialne (np. ZIT) oraz partnerstwa międzysektorowe (np. RKLS), stanowi dobrą podstawę dla tworzenia skutecznego zarządzania strategicznego w skali lokalnej w Polsce”²⁴.

Przedmiotowe i formalne traktowanie strategii rozwoju ma co najmniej trzy źródła. Pierwszym z nich są biurokratyczne uwarunkowania systemu zarządzania administracją publiczną, skutkujące tworzeniem formalnej fikcji – dokumentów, określanych mianem „półkowników” – czyli opracowań przeznaczonych na półkę w ważnym gabinecie. W Polsce brakuje unormowań dotyczących zasad prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu gmin i powiatów. Realizacja celów strategicznych przyjmowanych w lokalnych dokumentach strategicznych rzadko jest weryfikowana przez władze wykonawcze i uchwałodawcze. Wiele tak zwanych „strategii” nie zawiera instrumentów umożliwiających ich rzetelną ocenę, lub zawiera bardzo ogólne zapisy w tym zakresie: brakuje wskaźników osiągania celów, czy mechanizmów zarządzania strategią. Często są to dokumenty pisane przez administrację dla administracji i służą głównie spełnieniu formalnych wymogów przy ubieganiu się o środki zewnętrzne. Jako takie należałoby je raczej traktować jako swego rodzaju „deklaracje elastyczności”, a nie jako spójne koncepcje działania, programujące rozwój wspólnoty samorządowej. Warto w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z deklaracjami sekretarzy JST, w przypadku niemal 40% jednostek samorządowych posiadających aktualną strategię rozwoju, mieszkańcy nie byli w sposób aktywny zaangażowani w proces tworzenia tego dokumentu²⁵. Wyniki innych badań wskazują ponadto, że dość rzadko zapisy przyjmowanych strategii konsultowane są z lokalnymi przedsiębiorcami – w przypadku niemal 60% jednostek gminne dokumenty strategiczne nie są poddawane takim konsultacjom²⁶.

Po drugie, ważną rolę odgrywa niedostatek świadomości wyzwań rozwojowych i w konsekwencji brak motywacji liderów samorządowych do długofalowego planowania rozwoju. Ze względu na rosnącą współzależność procesów społecznych, gospodarczych i politycznych oraz towarzyszących im

²³ Por. op. cit.: C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy...*

²⁴ A. Noworól, *Rekomendacje dotyczące zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym*; w tym tomie, str. 278.

²⁵ Op. cit., *Skuteczny urząd samorządowy...*, FRDL 2016.

²⁶ G. Gorzelak, *Koniunktura i mobilizacja społeczna w Polsce lokalnej*, (w:) G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2016, str. 67.

zdarzeń, coraz trudniej jest planować i przewidywać. Władze publiczne niejednokrotnie zaczynają dostrzegać, że bez względu na to, jak zarządzają i ile wysiłku wkładają w ten proces, coraz mniej od nich zależy. Jako przykład podać można zachodzące procesy makroekonomiczne, czy zmiany wprowadzane centralnie (np. w oświacie, służbie zdrowia, ochronie środowiska, organizacji transportu publicznego), nierzadko prowadzące do wspomianej w raporcie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych RE erozji autonomii jednostek samorządu terytorialnego. W takich warunkach klasyczne metody programowania rozwoju przestają się sprawdzać. Dochodzi do tego nieuchronna zmienność lokalnych potrzeb społecznych, wynikająca często ze zmian (będących wynikiem działań inwestycyjnych czy organizatorskich) wprowadzanych przez same władze samorządowe. Wszystkie te uwarunkowania wymuszają konieczność bardziej świadomego zarządzania rozwojem, obejmującego zarówno analizę i ocenę podejmowanych działań, jak i refleksję nad ich konsekwencjami. Takiej refleksji bardzo często brakuje. W efekcie, jak zauważa T. Potkański, w wielu jednostkach samorządowych obserwować możemy brak dostatecznej integracji procesów planowania strategicznego i operacyjnego (w tym m.in. planowania inwestycyjnego, finansowego i przestrzennego)²⁷.

Wreszcie istotne znaczenie ma niedostatek społecznego zaangażowania w określanie celów rozwojowych wspólnoty lokalnej i związany z tym brak społecznej weryfikacji długofalowych konsekwencji samorządowej polityki rozwojowej. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy należy wskazać, z jednej strony, ogólną bierność społeczną, brak wiedzy na temat możliwości i sposobów udziału w debacie publicznej i brak ugruntowanych postaw obywatelskich, z drugiej zaś niedostateczne zainteresowanie władz samorządowych włączaniem obywateli w procesy decyzyjne oraz obawę przed nadmiernym rozbudzeniem oczekiwań społecznych.

Brak zaangażowania mieszkańców w kształtowanie lokalnego rozwoju i niedostatek kapitału społecznego

Wyniki realizowanych w Polsce badań społecznych dość jednoznacznie wskazują, iż oczekiwania mieszkańców wobec samorządów co do konsultowania spraw lokalnych z obywatelami są niskie. Wśród przyczyn tego stanu przede wszystkim wymienić należy brak poczucia współodpowiedzialności obywateli za rozwój lokalny oraz omówioną dalej słabość lokalnego przywództwa. Jerzy Reguński wielokrotnie podkreślał, że „ludzie często nie uświadamiają sobie, na czym polega samorządność. Nie zdają sobie sprawy, że nie tylko wolno im podejmować samodzielne decyzje, ale tego się wprost od nich oczekuje, że mogą decydować o własnych lokalnych sprawach, i że od nich samych zależy, jak będą one rozwiązywane”²⁸. Zauważał przy tym, w kontekście przemian demokratycznych, które się w Polsce dokonały, że „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”²⁹.

Po dwudziestu siedmiu latach transformacji, zdecydowana większość Polaków w żaden aktywny sposób nie angażuje się w sprawy dotyczące lokalnej społeczności, niemal połowa przyznaje, że brakuje im informacji na temat działalności władz samorządowych, a jedynie 7% przyznaje, że w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło im się zabrać głos (w jakiegokolwiek formie) w sprawach związanych z działalnością

²⁷ T. Potkański, *Zarządzanie strategiczne na rzecz rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego*, w tym tomie, str. 335.

²⁸ J. Reguński, *Reformowanie Państwa. Moje doświadczenia*, FRDL i WSAP Szczecin, Szczecin 2007, str. 70.

²⁹ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, str. 388.

urzędu gminy/miasta³⁰. Wyniki *Diagnozy Społecznej 2015* wskazują przy tym, że jedynie 15,4% badanych w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie angażowało się w działania na rzecz społeczności lokalnej (gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie)³¹. Oznacza to, że poziom uczestnictwa obywateli w życiu lokalnym, zakres ich udziału w działaniach ważnych w wymiarze lokalnym należy uznać za dramatycznie niski.

Jak zauważają S. Mandes i R. Budzisz³², w Polsce zostały wypracowane formalne mechanizmy umożliwiające rzeczywiste zaangażowanie obywateli w kształtowanie polityk publicznych na poziomie lokalnym, jednak jak dotąd są one głównie wykorzystywane w przypadku realizacji projektów i działań finansowanych ze środków UE. W znacznej mierze, odwołując się do przytoczonych wyników badań społecznych, można uznać, że mamy do czynienia z dość paradoksalną sytuacją, w której kultura uspołeczniania procesów decyzyjnych jest raczej narzucana wspólnotom lokalnym niż przez nie kształtowana, czy też postulowana (wyjątkiem mogą tu być większe ośrodki miejskie). Towarzyszy temu procesowi swoista „przemoc symboliczna”, przyjmująca postać języka zaczerpniętego z dokumentów urzędowych, polityki wspólnotowych i ideowych deklaracji. Brakuje jednak rozpowszechnionego, społecznego zrozumienia dla procesów „konsultacji”, „deliberacji”, „partycypacji”, „animacji społecznej”, itp.

Ostatnie lata przyniosły wprawdzie wzrost zainteresowania nowoczesnymi formami włączania mieszkańców w decydowanie przynajmniej o części spraw publicznych – przykładem mogą być już dość liczne, bo realizowane w ponad 300 jednostkach samorządowych, budżety partycypacyjne. Brakuje jednak dowodów na to, aby w wyniku ich stosowania gotowość obywateli do udziału w życiu publicznym uległa znaczącemu zwiększeniu, bądź aby miały one większe znaczenie dla poprawy jakości życia mieszkańców³³. Szczególnie warto podkreślić stwierdzony w analizach zrealizowanych przez FRDL³⁴ fakt braku oddziaływania realizacji budżetu obywatelskiego na zwiększenie frekwencji w wyborach lokalnych. Badania wykazały natomiast, że zróżnicowanie frekwencji wyborczej pomiędzy JST w których realizowano i nie realizowano budżetu obywatelskiego związane jest z ogólną sytuacją tych jednostek. O ile w jednostkach, w których warunki życia oceniano negatywnie, zróżnicowanie okazało się nieistotne statystycznie, o tyle w jednostkach ocenianych lepiej miało już znaczenie. Można zatem wysnuć wniosek, że realizacja budżetu obywatelskiego nie oddziałuje na frekwencję wyborczą w jednostkach borykających się z dużymi problemami (tych, które były negatywnie oceniane przez liderów jako miejsca do życia). W innych jednostkach (lepiej ocenianych) zróżnicowanie frekwencji pomiędzy samorządami, które realizowały budżet obywatelski i takimi, które go nie realizowały jest już istotne – zależność ta jest jednak negatywna. Świadczyć to może o tym, że w jednostkach odnoszących sukces działania typu „budżet obywatelski” nie mają decydującego, mobilizacyjnego znaczenia,

³⁰ Por. wyniki zaprezentowane w raporcie *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, SMG/KRC Poland Media S.A. i Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, 2011.

³¹ J. Czapiński, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, (w:) J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2015*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015, str. 344.

³² *Wpływ organizacji administracji i udziału obywateli na realizację usług publicznych*, w tym tomie, str. 41.

³³ Analiza przypadków realizacji budżetu obywatelskiego na przestrzeni ostatnich 20 lat w różnych brazylijskich miastach wskazała, że trudno określić wpływ tego instrumentu na poprawę położenia klas niższych. Ustalono jedynie, że budżety obywatelskie sprzyjają zwiększeniu wydatków na opiekę zdrowotną. Związek faktu realizacji budżetu obywatelskiego z innymi wskaźnikami mierzącymi jakość życia obywateli jest słaby lub nie ma go wcale (M. Touchton, B. Wampler, *Improving social well-being through new democratic institutions*, „Comparative Political Studies” 2014).

³⁴ C. Trutkowski, A. Kurniewicz, *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014.

a w innych ich znaczenie jest niewielkie. Zasadnym zatem wydaje się pytanie o przyczyny podejmowania tego typu inicjatyw – na ile są to działania świadome, wynikające z refleksji nad potrzebami społecznymi i stanowiące element systematycznego podejścia do zwiększania aktywności obywatelskiej?

Oczywiście nie można nie doceniać edukacyjnego, informacyjnego charakteru aktywności włączających obywateli w sprawy publiczne. Poczucie realnego wpływu na sprawy lokalne, ale także, o czym będzie mowa nieco dalej, poczucie przynależności do wspólnoty, lokalnie zakorzeniona tożsamość społeczna są tymi czynnikami (choć oczywiście nie jedynymi), które w znacznym stopniu oddziałują na procesy migracyjne. Jak zauważa T. Potkański, „bez autentycznego otwarcia i włączenia aktywnych osób w planowanie rozwoju i opiniowania działań trudno o identyfikację ze społecznością lokalną, co tylko przyspiesza decyzję o wyjeździe. Dlatego aktywne i świadome stosowanie narzędzi partycypacji będzie ważnym czynnikiem aktywizacji, w tym gospodarczej, w społecznościach lokalnych przechodzących przez strukturalne procesy kryzysowe. Jedynie aktywne włączenie mieszkańców w procesy zarządzania może zwiększyć poczucie współodpowiedzialności za wdrażanie działań rozwojowych i ich efekty”³⁵.

Niedostatek świadomego przywództwa w samorządzie

Z badań nad rozwojem lokalnym w Polsce prowadzonych przez zespół EUROREG-u wynika, że jednym z najważniejszych endogennych czynników, przyczyniających się do zwiększenia szans rozwojowych jednostki samorządowej we współczesnej konkurencyjnej gospodarce, jest „lider lokalny, zdolny do sformułowania długofalowej wizji rozwoju danego układu lokalnego i mający umiejętność skupienia wokół siebie elity lokalnej, która wizję tę mogłaby konsekwentnie realizować”³⁶. Warto w tym kontekście rozważyć kilka kluczowych czynników decydujących o skuteczności lokalnego przywództwa.

Po pierwsze³⁷, istotna w tym wymiarze jest zdolność lidera do krytycznej samooceny działań podejmowanych w jednostce samorządowej i wspomniana wyżej świadomość lokalnych, społecznych konsekwencji tych działań. Na początku transformacji potrzeby wspólnot lokalnych były dość oczywiste i w gruncie rzeczy w znacznej mierze jednorodne: odnosiły się przede wszystkim do spraw podstawowych, związanych z materialnymi warunkami życia. Dziś zasadniczo mamy do czynienia z rzeczywistością w znacznej mierze odmienną. Zmiany, które dokonały się na poziomie lokalnym w ciągu ostatnich 27 lat wpłynęły zarówno na obiektywne warunki, jak i na subiektywnie odczuwaną jakość życia Polaków. Ich zakres, z wielu powodów, był oczywiście zróżnicowany – w jednych ośrodkach większy i bardziej znaczący, w innych ograniczony i mniej istotny. W efekcie możemy obserwować postępujące różnicowanie poziomu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie, różnicowanie rodzaju i skali lokalnych problemów. Zadania stojące przed władzami samorządowymi przestały być oczywiste, tak jak nieoczywiste, zróżnicowane i specyficzne stały się społeczne potrzeby i oczekiwania.

Oczywiście, zasadne jest przy tym twierdzenie, że w wielu ośrodkach to nadal sprawy podstawowe, związane z niedostatkiem infrastruktury, determinują potrzeby mieszkańców. Niemniej zachodzące procesy modernizacyjne wymuszają reorientację w kształtowaniu samorządowych polityk publicznych

³⁵ Zarządzanie strategiczne na rzecz rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym tomie, str. 339.

³⁶ G. Gorzelak, *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (3), str. 101.

³⁷ Por.: C. Trutkowski, *Kondycja samorządu terytorialnego – różne perspektywy, rozbieżne interpretacje*, (w:) G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016; str. 52-57.

– uporczywa koncentracja wysiłków na realizacji celów infrastrukturalnych, wobec faktu zaspokojenia podstawowych potrzeb w tym zakresie, niejednokrotnie przestała być już wystarczająca. Na tym właśnie polega paradoks sukcesu transformacji – pozytywne zmiany, których członkowie wspólnot lokalnych doświadczają w swym bezpośrednim otoczeniu prowadzą nie tylko do satysfakcji i uznania dla efektów działalności władz lokalnych, ale także do ukształtowania nowych, bywa, że całkowicie odmiennych potrzeb społecznych. W konsekwencji zdarza się, że skuteczność polskich samorządów w poprawianiu warunków życia lokalnych społeczności skutkuje wzrostem społecznego zniecierpliwienia, czy wręcz tendencjami do zmiany lokalnych liderów. Do takich sytuacji dochodzi w przypadku nieskutecznego rozpoznania społecznych oczekiwań czy dyskrecjonalnego podejmowania przez władze lokalne działań społecznie niezrozumiałych.

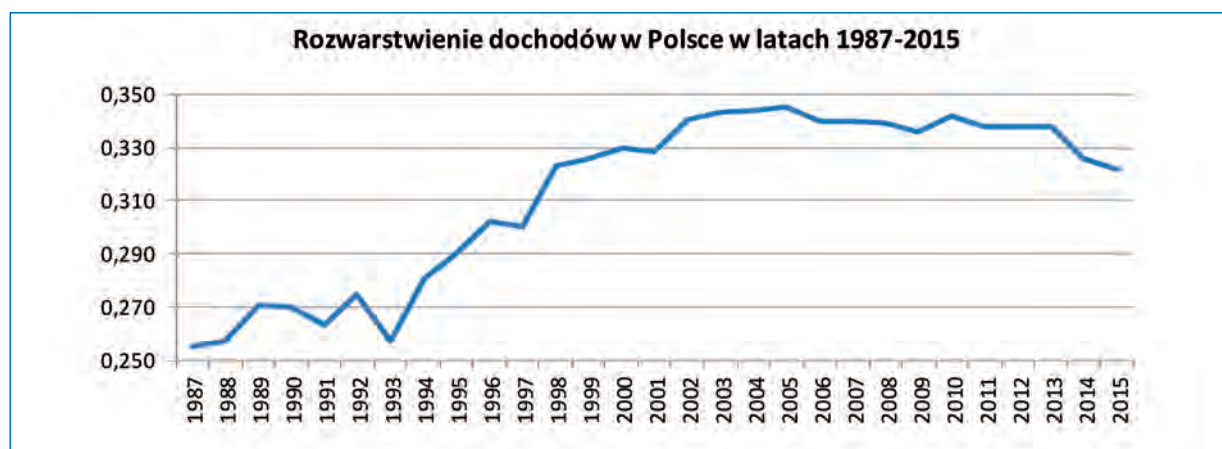
Skuteczne zarządzanie rozwojem lokalnym wymaga zatem obecnie od liderów samorządowych daleko posuniętej świadomości złożonych, długofalowych konsekwencji zachodzących przemian. W niektórych ośrodkach takiej świadomości brakuje – zarządzanie ma tam charakter rutynowy, nastawiony na doraźne rozwiązywanie codziennych problemów, lub pozostaje zorientowane na korzystanie z pojawiających się możliwości inwestycyjnych (na ogół związanych z szansą pozyskania funduszy unijnych). W takich właśnie przypadkach w znacznej mierze mamy do czynienia z brakiem refleksyjności w zarządzaniu lokalnym³⁸, czyli z brakiem świadomości, że rzeczywisty rozwój lokalny zawsze ma charakter wieloaspektowy, jest po części nieprzewidywalny i jednocześnie oznacza nieodwracalność zmiany społecznej. Wyznacznikiem tak rozumianego, nierefleksyjnego zarządzania bywa zarówno koncentracja na wąsko pojmowanym, technokratycznym administrowaniu, jak i kompulsywne wdrażanie projektów inwestycyjnych, czy aktualnie modnych w środowisku samorządowym praktyk zarządczych.

Po drugie, wyzwaniem przed którym stoją liderzy samorządowi, jest konieczność wzmacniania lokalnych więzi społecznych. Kluczowe znaczenie odgrywa tu działalność placówek edukacyjnych, religijnych, pomocowych, instytucji kultury i sportu, organizacji i grup społecznych – słowem wszystkich tych podmiotów, których działania stymulują rozwój relacji pomiędzy mieszkańcami, sprzyjają interakcjom i wspólnemu spędzaniu czasu. Badania społeczne wskazują, że współpraca (np. wspólne podejmowanie różnych inicjatyw w społeczności lokalnej) przekłada się na wzmocnienie więzi lokalnych i budowanie wzajemnego zaufania, co z kolei sprzyja społecznemu i ekonomicznemu rozwojowi wspólnoty.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że myślenie o lokalnej wspólnocie może być organizowane w ramach dwóch podstawowych wymiarów – pierwszy z nich wyznacza lokalność w sensie geograficznym – określa ją w kategoriach wsi, miasteczka, gminy czy regionu. Drugi wymiar odwołuje się do istniejących więzi społecznych i zawiera w sobie elementy społecznej tożsamości wyznaczonej poczuciem przynależności do określonej grupy i wzajemnym zaufaniem, jakim obdarzają się jej członkowie. To właśnie wzajemne zaufanie, rozumiane zarówno w wymiarze stosunków międzyludzkich, jak i relacji pomiędzy obywatelami a władzą lokalną, jest istotnym spoiwem lokalnej społeczności. Niestety, jednym z negatywnych skutków okres transformacji ustrojowej w Polsce był dość gwałtowny wzrost rozwarstwienia społecznego, co prowadziło do zmiany relacji i niejednokrotnie zerwania wielu więzi społecznych. Zakres tych przemian można dobrze zilustrować, wykorzystując współczynnik Giniego, który jest dość powszechnie stosowaną miarą rozkładu nierówności dochodów³⁹.

³⁸ Patrz: J.P. Voss, R. Kemp, *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2006. Należy odróżnić refleksyjność w odniesieniu do konsekwencji modernizacji (czy też autorefleksyjność nad modernizacją i jej konsekwencjami) od refleksyjności modernizacji (Beck 2002; Beck, Bonss, Lau 2003; Beck, Giddens, Lash 2009).

³⁹ Wskaźnik Giniego przyjmuje wartość pomiędzy 0 a 1, gdzie 0 oznaczałoby sytuację, w której wszystkie osoby miałyby ten sam dochód, natomiast 1 – sytuację w której wszystkie osoby poza jedną miałyby dochód zerowy.

Wykres 3. Wartości współczynnika Giniego w Polsce w poszczególnych latach⁴⁰

Dane GUS wskazują, że najbardziej zróżnicowane są dochody rolników (wartość współczynnika dla tej grupy wynosi 0,553), a najmniej emerytów (0,233). Na zaprezentowanym powyżej wykresie zwraca uwagę stopniowe wyhamowanie tempa wzrostu rozwarstwienia (począwszy od roku 2002), a nawet jego niewielkie zmniejszenie w ostatnich pięciu latach, co może świadczyć o pewnej stabilizacji w tym zakresie. Zmiany w zakresie rozwarstwienia dochodów są szczególnie interesujące w kontekście analiz dotyczących związku pomiędzy ich wielkością a zgeneralizowanym zaufaniem społecznym. Jak zauważa Henryk Domański, „potwierdzeniem wagi tego czynnika są wyniki długookresowych analiz dla Stanów Zjednoczonych, w których stwierdzono, iż wzrost nierówności dochodów pociąga za sobą wzrost pesymizmu i osłabienie zaufania do innych, deklarowanego przez respondentów w badaniach. W świetle tych danych (obejmujących lata 1960–1998) współczynnik korelacji między wskaźnikami (...) zaufania i wielkością indeksu Giniego wyniósł $-0,74$ (był oczywiście ujemny)”⁴¹.

W warunkach polskich brak społecznego zaufania, a raczej brak wiary w bezinteresowność i przychylność innych ludzi, jest jednym z podstawowych problemów ograniczających rozwój różnego rodzaju społeczności. O skali, ale też o zróżnicowaniu natężenia tego problemu, świadczyć mogą wyniki kilkudziesięciu zrealizowanych lokalnie badań warunków życia i jakości usług publicznych⁴².

Zadawano w nich pytanie, które dotyczyło zaufania i postrzegania relacji społecznych – brzmiało ono: „Co, Pana(i) zdaniem, na ogół przeważa w relacjach pomiędzy ludźmi na terenie Pana(i) gminy: ostrożność, nieufność i interes prywatny, czy też poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne?”. Wyniki pokazują wyraźnie na olbrzymie zróżnicowanie odpowiedzi w zależności od typu uwarunkowań społecznych i gospodarczych w poszczególnych jednostkach samorządowych. Zdarzało się identyfikować zarówno

⁴⁰ Opracowanie własne. Dane 1987–1992 za: A. Krajewska, *Przyczyny wzrostu zróżnicowania dochodów w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 2012, 7–8; dane 1993–1997 za: M. Bochenek, M. Mikołajewska, *Dysproporcje dochodowe w Polsce przed i po wybuchu kryzysu*, (w:) M. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2013, z. 30; dane 1998–2002 za: Bank Światowy, <http://data.worldbank.org/country/poland>; dane 2003–2015: *Budżety gospodarstw domowych w 2015 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016.

⁴¹ H. Domański, *Zaufanie między ludźmi*, (w:) P. B. Sztabiński, F. Sztabiński (red.), *Polska–Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2012*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2014, str. 15.

⁴² Badania realizowane na próbach reprezentatywnych dla gospodarstw domowych w kilkudziesięciu jednostkach samorządowych. Ich metodologia została wypracowana i przetestowana w ramach projektu prowadzonego przez ZMP. Od kilku lat badania takie prowadzi FRDL. Więcej informacji: C. Trutkowski (red.), *Badania jakości usług publicznych w samorządzie lokalnym*, ZMP 2011.

kilkudziesięcioprocentowe udziały w lokalnej populacji świadczące o dość rozbudowanym społecznym zaufaniu, jak i tak niskie, jak 2% wskazania, świadczące o znacznym rozczarowaniu stanem relacji międzyludzkich.

Wyniki licznych badań społecznych zrealizowanych w różnych krajach⁴³ wskazują, że wzajemne zaufanie i rozbudowane więzi społeczne związane są na ogół z wysokim poziomem kapitału społecznego, który z kolei decyduje o rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym ludzkich grup i wspólnot lokalnych. W tych miejscach, gdzie kapitał społeczny jest większy, na ogół możemy obserwować szybszy rozwój ekonomiczny, większy dobrobyt, mniejsze wykluczenie społeczne i większe ogólne zadowolenie z warunków życia. Jak zauważa Robert Putnam, „ludzie, którzy ufają swoim współobywatelom częściej pracują jako wolontariusze, więcej pieniędzy przeznaczają na cele charytatywne, częściej biorą czynny udział w działaniach politycznych i uczestniczą w pracach organizacji lokalnych. (...) W skrócie, ludzie, którzy ufają innym są generalnie dobrymi obywatelami, a ci, którzy angażują się w życie społeczności, są bardziej ufni i bardziej godni zaufania”⁴⁴.

Po trzecie, ważnym zadaniem liderów powinno być kształtowanie wśród obywateli społecznej odpowiedzialności za sprawy lokalne i wzmacnianie zaufania do samorządu. Tu jeszcze raz należy podkreślić dość niską gotowość wspólnot do przyjmowania współodpowiedzialności za rozwój lokalny. Na podstawie różnych danych można co prawda wnioskować o stopniowej poprawie sytuacji, o uczeniu się samorządności, o poszerzaniu sfery aktywności obywateli, niemniej, jeśli weźmiemy pod uwagę wciąż niską frekwencję wyborczą, słabe zainteresowanie uczestnictwem w lokalnych działaniach, brak chęci mieszkańców do aktywnego zaangażowania w określanie sposobów lokalnego zaspokajania potrzeb społecznych – to trudno mówić o rzeczywistych praktykach współdecydowania o sprawach gminy, a tym bardziej o przyjmowaniu współodpowiedzialności za rozwój lokalny.

Warto przy tym zauważyć, że elementem kluczowym świadomości demokratycznej w odniesieniu do wspólnot lokalnych jest określone rozumienie roli obywatela i roli władz lokalnych⁴⁵. Sposób zdefiniowania tych ról sprowadza się do niezwykle istotnego rozróżnienia pomiędzy samorządnością a lokalnym administrowaniem, czy po prostu rządzeniem. Rozwój modelu rzeczywistej samorządności, w którym w wypracowywaniu kluczowych decyzji aktywnie uczestniczą przedstawiciele lokalnej wspólnoty, związany jest z podejmowaniem świadomych działań zmierzających do rozwoju postaw obywatelskich. Działanie władz samorządowych, nie odwołujące się do woli i zaangażowania obywateli, stanowi natomiast przejaw utrwalania się modelu zwykłego, lepszego lub gorszego, sprawowania władzy. Wyniki badań wskazują wyraźnie, że model samorządności (postawa obywatelsko-partycypacyjna) sprzyja rozwojowi kapitału społecznego, a w konsekwencji rozwojowi lokalnemu, podczas gdy zwykłe rządy czy sprawowanie władzy lokalnej (postawa etatystyczno-biurokratyczna) w najlepszym razie do tego rozwoju się nie przyczynia.

⁴³ Np. R. Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, 1993 (wydanie polskie: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak i Fundacja im. Stefana Batorego, 1995); R. Putnam, *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, Simon and Schuster, 2000 (wyd. polskie: *Samotna gra w kregle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2008); C. Trigilia, *Social capital and local development*, „European Journal of Social Theory” 2001 (4); czy ze źródeł polskich, np.: C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Scholar, 2005; M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2007; M. S. Szczepański, K. Bierwiazzonek, T. Nawrocki, (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2008, czy P. Sztompka, *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Wydawnictwo Znak, 2016.

⁴⁴ R. Putnam, *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, Simon and Schuster, 2000, str. 137.

⁴⁵ Por.: C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

Budowanie kapitału społecznego, wzmocnienie obywatelskiej odpowiedzialności za rozwój lokalny, stymulowanie społecznej aktywności – to stojące przed lokalnymi liderami zadania, wymagające długotrwałych i przemyślanych działań. W niektórych wspólnotach konieczność ich podejmowania jest dostrzegana, w innych niestety nie. Zwraca na to uwagę A. Noworól, wskazując, że w części jednostek samorządowych „obserwuje się proces stałego wzajemnego uczenia się przez wspólnoty samorządowe, na początku w obrębie własnych elit, potem – we współpracy z organizacjami pozarządowymi, wreszcie – w skali całej wspólnoty. Ten kapitał samorządności należy wspierać z poziomu rządowego. Kształcenie zdolności do współpracy i budowania zaufania do samorządu warto oprzeć na doświadczeniach współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi – współpracy efektywnej zwłaszcza w sferze polityki społecznej i – w konsekwencji – skutkującej podnoszeniem deficytowego w Polsce poziomu kapitału społecznego”⁴⁶.

Wreszcie niezwykle ważną kwestią jest element budujący społeczną kulturę zaufania, który Piotr Sztompka określa jako przejrzystość organizacji społecznej⁴⁷. Jest ona związana z jawnością funkcjonowania instytucji publicznych i innych podmiotów społecznych. Można uznać, że kluczowym czynnikiem kształtującym ową jawność jest swobodny dostęp obywateli do informacji o sprawach publicznych.

Doświadczenia historyczne niestety nie sprzyjają budowaniu i utrwalaniu przejrzystości w życiu publicznym⁴⁸. Brakuje w tym zakresie wiedzy, nawyków, praktyk, procedur – i niejednokrotnie tzw. woli politycznej. W niektórych miejscach władze lokalne wołają podejmować decyzje w zaciszu swych gabinetów, bez konsultacji i informowania o tym obywateli. Postawa taka nie zawsze musi się oczywiście wiązać z obecnością praktyk korupcyjnych czy zachowań nieetycznych. Możliwe, że niektórzy urzędnicy po prostu nie widzą potrzeby społecznych konsultacji, nie doceniają konieczności informowania o podejmowanych działaniach, czy w nawale problemów, z którymi muszą sobie radzić, nie znajdują czasu na opracowanie i wdrażanie przejrzystych procedur administracyjnych. Możliwe także, jak zauważa T. Potkański, że brak wystarczającego nacisku liderów samorządowych na budowanie infrastruktury etycznej w podlegających im urzędach wynika po prostu z braku wiedzy po stronie osób zarządzających i z przekonania, że „wysokie standardy etyczne wynikają z przepisów prawa i moralności – bez świadomości, że trzeba nad nimi stale pracować ze współpracownikami”⁴⁹.

Jak zawsze istnieje także druga strona medalu. Niektórzy obywatele o działania samorządu w ogóle nie pytają i nie interesują się sprawami lokalnymi. Ponownie przyczyną takich postaw mogą być historyczne doświadczenia (dawniej pytanie o działania władzy bywało proszeniem o problemy), czy brak wiary w możliwość wywierania jakiegokolwiek wpływu na postępowanie administracji (warto przypomnieć, że zgodnie z badaniami CBOS postawy takie wciąż charakteryzują połowę Polaków). Niezależnie jednak od przyczyn, z pewnością brak otwartości ze strony samorządu przekonania takie tylko pogłębia. W efekcie możemy obserwować powstawanie zamkniętego koła izolacji władzy – brak przejrzystości działań pogłębia niechęć obywateli do interesowania się sprawami lokalnymi, a to z kolei nie skłania władz do podejmowania wysiłków na rzecz zwiększenia przejrzystości. Koło się zamyka,

⁴⁶ *Rekomendacje dotyczące zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym*, w tym tomie, str. 281.

⁴⁷ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.

⁴⁸ Autorzy raportu Open Society Institute *Monitoring the EU accession process: corruption and anti-corruption policy* (2002) stwierdzają, że: „Systemy komunistyczne wykorzystywały korupcję jako środek utrwalania władzy, tworzyły systemy ekonomiczne, w których korupcja była środkiem do przetrwania i – przynajmniej w końcowym okresie swej historii – transformowały w kleptokracje, gdzie wysoki poziom korupcji i defraudacji był normą. Stanowiło to wzorzec zachowania który utrudniał ustanowienie dobrze funkcjonującej demokracji z kulturą potępienia korupcji” (str. 43).

⁴⁹ Zarządzanie strategiczne na rzecz rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym tomie, str. 342.

chęci społecznego zaangażowania maleją. Warto podkreślić, że przejrzystość życia społecznego przekłada się na gotowość obywateli do udziału w demokracji, a zatem poniekąd oznacza ich wiarę w sensowność i możliwość oddziaływania na sprawy, które znajdują się w polu ich zainteresowania – czynnik, który na świecie jest obecny w wielu analizach kapitału społecznego.

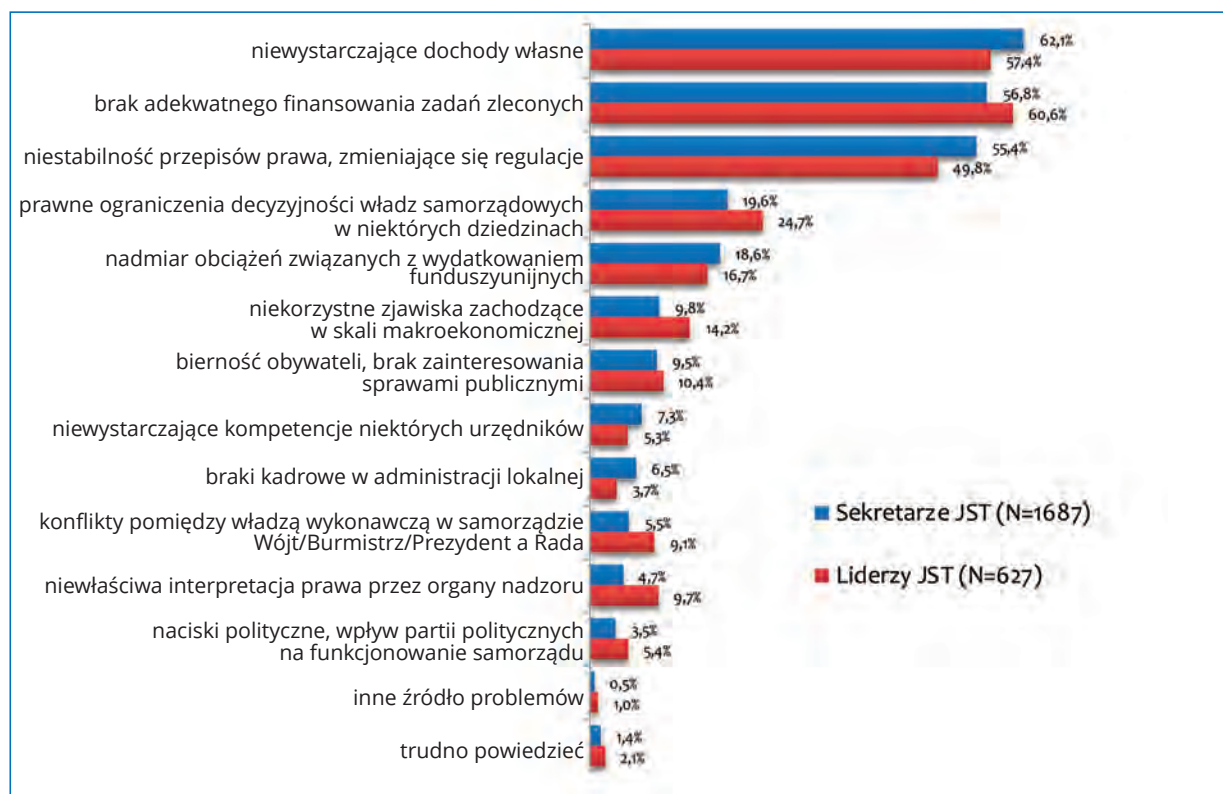
Na koniec rozważań o przywództwie w samorządzie warto przytoczyć wyniki badań obrazujących postawy dominujące wśród polskich samorządowców. Przeprowadzona w badaniu „Bilans Kadencji 2010-2014”⁵⁰ analiza stylu przywództwa lokalnych liderów pozwala na wyróżnienie dwóch wyrazistych kategorii: (1) liderów dążących do rozwiązywania problemów wspólnie z mieszkańcami i otwartych na korzystanie z zasobów zewnętrznych (innych niż publiczne zasoby lokalne) oraz (2) silnych, czasem populistycznych włodarzy, którzy chętniej realizują interesy większości, niż poszukują szerokiego konsensusu. Dane wskazują, że pierwsza grupa jest liczniejsza (ok. 32% badanych), druga zaś stosunkowo niewielka (ok. 9% respondentów). Odpowiedzi pozostałych badanych nie tworzyły wyraźnego wzorca, co może świadczyć o braku sprecyzowanego stylu zarządzania w jednostkach samorządowych przez nich reprezentowanych.

Niedobory i problemy finansowe

Większość wójtów, burmistrzów i prezydentów miast uczestniczących w badaniach FRDL zrealizowanych w 2015 roku zwracała uwagę na trapiące samorząd braki finansowe, choć, co należy podkreślić, część z nich nie traktowała ograniczeń finansowych jako głównego źródła problemów samorządu. Choć opinie wyrażone w wywiadach wskazują, że jest to źródło, czasem bardzo istotnych, kłopotów zarządczych, to żaden z liderów nie stwierdził, że gdyby miał odpowiednie środki finansowe na koncie gminy, to wszystkie problemy udałoby się rozwiązać. Niemniej badania sondażowe realizowane w środowisku samorządowym konsekwentnie przynoszą wyniki wskazujące, że brak adekwatnego finansowania zadań i niewystarczające środki, które można przeznaczyć na inwestycje, stanowią najważniejsze źródło kłopotów zarządczych w percepcji respondentów. W badaniach zrealizowanych w 2015 roku przez zespół kierowany przez Grzegorza Gorzelaka, wśród wskazywanych przez nich najbardziej pożądanych kierunków, „w których należałoby podążać, by samorzady mogły pełniej przyczynić się do rozwoju gospodarczego i pełniej zaspokajać potrzeby mieszkańców (...) jest zwiększenie budżetów samorządowych. Prawie 90% gmin zgłasza taką sugestię i jest ona deklarowana z równą siłą we wszystkich regionach”⁵¹. Do podobnych wniosków prowadzą badania sondażowe zrealizowane przez FRDL.

⁵⁰ Por.: C. Trutkowski, A. Kurniewicz, *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI*, FRDL, Warszawa 2014.

⁵¹ Op. cit.: G. Gorzelak, *Koniunktura i mobilizacja społeczna w Polsce lokalnej*, str. 83.

Wykres 4. Źródła największych trudności w zarządzaniu JST w opinii liderów samorządowych i sekretarzy JST⁵²

J. Sierak i M. Bitner w opracowaniu zamieszczonym w niniejszej publikacji wskazują, że w ostatnich latach nastąpił dynamiczny wzrost wartości dochodów JST, przy czym szybsze tempo wzrostu dochodów odnotowano w regionach o niższym poziomie rozwoju (co nie zmienia faktu, że nadal widoczne jest silne, regionalne zróżnicowanie wielkości dochodów JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca)⁵³. Niestety, w zakresie struktury źródeł finansowania realizacji zadań samorządów zaobserwować można niekorzystne zmiany związane ze spadkiem znaczenia dochodów własnych. Istotnym problemem pozostaje uzależnienie budżetów samorządowych od systemu wyrównawczego, który z jednej strony w swej obecnej konstrukcji nie jest w stanie zniwelować dysproporcji wynikających ze zróżnicowanego poziomu rozwoju gospodarczego różnych typów JST, z drugiej zaś w wielu wypadkach nadmiernie obciąża budżety gmin o wyższych dochodach, ograniczając możliwości rozwoju tych jednostek.

Liderzy samorządowi uczestniczący w przywoływanych badaniach FRDL zwracali także uwagę (w kontekście bardzo różnych polityk publicznych) na problem przerzucania na samorządy przez władze centralne zadań bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Jest to przejaw pozornej decentralizacji zadań publicznych – pozornej, gdyż możliwość skutecznego ich wypełnienia

⁵² Badania zrealizowane przez FRDL wśród liderów samorządowych (C. Trutkowski, A. Kurniewicz, *Bilans kadencji...*, 2014) oraz wśród sekretarzy JST (C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy...*).

⁵³ Wyczerpania ZMP wskazują, że „nadwyżka operacyjna wszystkich JST w Polsce w roku 2015 wyniosła 17,9 mld zł (9,2% dochodów JST wynoszących łącznie 196 mld zł). Jednak kwota tej nadwyżki po spłacie przypadających na rok 2015 rat zadłużenia wynosi już łącznie tylko 9,4 mld, czyli (4,8% dochodów JST) i tą kwotą rozporządzają jednostki samorządu na przyszłe cele rozwojowe (udział własny w projektach unijnych, inwestycje własne), oczywiście bez zaciągania nowego zadłużenia i bez uwzględniania dochodów ze sprzedaży majątku. Ta kwota »nadwyżki operacyjnej do dyspozycji« rozkłada się bardzo nierówno w skali JST w kraju” (op. cit. *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego...*, str. 120).

z jednej strony pozostaje ograniczona brakiem odpowiednich środków finansowych, a z drugiej „utrzymująca się w dłuższym okresie nierównowaga między decentralizacją zadań i finansów publicznych prowadzi do stopniowego zwiększenia wydatków bieżących, a tym samym ograniczenia potencjału rozwojowego gmin”⁵⁴.

Wreszcie dopełnieniem obrazu problemów finansowych jednostek samorządu terytorialnego jest niska autonomia władz lokalnych w kształtowaniu dochodów budżetowych, wynikająca z silnego ograniczenia władztwa podatkowego, zarówno w zakresie kształtowania lokalnej polityki finansowej, jak i w odniesieniu do transferowanych do jednostek samorządowych funduszy z tytułu udziału w podatkach dochodowych.

Wadliwe rozwiązania prawne i przeregulowanie systemu samorządowego

W przekonaniu badanych liderów samorządowych, wprowadzane prawo i przepisy są zazwyczaj złej jakości i często pozostają nieadekwatne do potrzeb obywateli lub możliwości samorządu. Szczególnym problemem jest permanentna zmienność prawa, co ewidentnie podnosi ryzyko zarządzania w JST. Jednocześnie w powszechnej opinii samorządowców rząd i parlament reguluje w coraz większym stopniu różne polityki społeczne i obszary życia, które tego wcale nie wymagają. Liderzy postulowali uporządkowanie systemu prawnego, począwszy od sposobu jego uchwalania, poprzez wdrażanie, a na systemie orzecznictwa skończywszy. W kontekście reformy prawa pojawia się wiele oczekiwań, zasadniczo jednak w świadomości samorządowców dwa konkretne postulaty wysuwają się zdecydowanie na plan pierwszy: likwidacja zbędnych przepisów i uproszczenie procedur.

Na problemy związane z wadliwymi regulacjami prawnymi zwracali uwagę wszyscy Autorzy opracowań sektorowych zamieszczonych w tej publikacji. Czasami postulaty zmian miały charakter zasadniczy – wskazywano na potrzebę nowych regulacji ustawowych, czasem postulowano drobne zmiany na poziomie rozporządzeń. W wielu wypadkach poddawano krytyce ograniczenia samodzielności decyzyjnej samorządów – konieczność kształtowania usług zgodnie z prawnie określonymi, niedostosowanymi do lokalnej specyfiki wymogami. Uwagi te można podsumować w kategoriach ograniczenia samodzielności organizacyjnej jednostek samorządowych, skutkującej zmniejszeniem efektywności wykorzystania istniejących zasobów i potencjałów.

Niefektywna systemowa dystrybucja kompetencji jednostek samorządowych

Kolejna kwestia, na którą krytycznie wskazywali badani liderzy, dotyczy struktury samorządu. Trzy poziomy, duża ilość gmin, słabe powiaty – wszystko to powoduje, że samorząd jest sfragmentaryzowany, co po pierwsze utrudnia skuteczną realizację niektórych zadań na poziomie lokalnym, a po drugie prowadzi do rozmycia odpowiedzialności.

Wśród przynoszących szczególnie wiele problemów kwestii wymieniano: okrojone kompetencje powiatów (wiele z nich zostało odebranych na przestrzeni ostatnich piętnastu lat), brak dochodów własnych tych jednostek oraz niedostateczne finansowanie powierzonych powiatom zadań. W konsekwencji rola powiatów pozostaje ograniczona: z jednej strony nie dysponują one instrumentami umożliwiającymi koordynację działań jednostek gminnych istniejących na ich terytorium, z drugiej – ramy ich własnej działalności (na skutek słabości finansowej i kompetencyjnej) pozostają ograniczone. Badani

⁵⁴ J. Sierak, M. Bitner, *Planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych*, w tym tomie, str. 17.

przez FRDL liderzy samorządowi prezentowali odmienne perspektywy myślenia o systemowej przyszłości jednostek powiatowych: niektórzy wprost postulowali likwidację powiatów i przekazanie ich dotychczasowych zadań gminom (oczywiście wraz funduszami na realizację przejętych zadań), inni wzywali do przemyślenia na nowo relacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu i wykreślenia nowej roli i funkcji powiatu. Zgodnie z tymi opiniami, powiaty należy zreformować w taki sposób, aby realizowane przez nie zadania nie powieły kompetencji jednostek gminnych, a jednocześnie aby zakres tych zadań uzasadniał utrzymanie struktur.

Autorzy opracowań sektorowych wielokrotnie podkreślali problemy wynikające z rozmycia odpowiedzialności pomiędzy gminami i powiatami w realizacji zadań publicznych, będące następstwem przeregulowania systemu, czy niewłaściwego rozdzielania kompetencji. M. Goleń i T. Warężak zwracają uwagę na niewłaściwe przypisanie jednostkom gminnym i powiatowym niektórych zadań związanych z gospodarką komunalną. B. Mazur wskazuje na problemy wynikające z odmiennej perspektywy definiowania potrzeb transportowych na poziomie jednostek różnego szczebla. I. Rybka i O. Piłat-Pawlak, podobnie jak M. Wójcik, wskazują na rodzące problemy kwestie obejmujące m.in. trudności w koordynacji wykonywania zadań w zakresie polityki społecznej i podają zróżnicowane przykłady ich rozwiązywania. U. Sztanderska identyfikuje, generowaną systemowo rozbieżność interesów gminnych i powiatowych w zakresie kształtowania struktury kształcenia (wynikającą z przyjętego systemu finansowania edukacji) i zwraca uwagę na potrzebę ściślejszej koordynacji polityk samorządowych w tym zakresie. M. Poprawski przywołuje konieczność patrzenia na politykę kulturalną samorządów w szerszej, ponadgminnej perspektywie, co umożliwi koordynację działań różnych instytucji i zintegrowanie środowisk kulturotwórczych, a przez to pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych. M. Wójcik wskazuje natomiast korzyści płynące ze współdziałania jednostek gminnych i powiatowych w kształtowaniu lokalnych polityk zdrowotnych.

Słaba współpraca pomiędzy JST

W kontekście ograniczonej efektywności dystrybucji zadań pomiędzy jednostki gminne i powiatowe (szczególnie przy systemowej słabości tych ostatnich), ponadterytorialny charakter niektórych usług, niedoskonałości zarządzania strategicznego oraz ograniczone jednostkowe zasoby – szczególnego znaczenia nabiera kwestia współpracy pomiędzy samorządami. Badania wskazują, że ponad dwie trzecie gmin uczestniczy w zinstytucjonalizowanych, w postaci związków międzygminnych, formach takiej współpracy. Są to zatem działania podejmowane w celu realizacji konkretnych, wybranych usług publicznych. Najczęstszym obszarem współpracy jest gospodarka odpadami (nieco ponad 35% gmin), a jedynie nieco mniej jednostek (za każdym razem ponad 20%) współpracuje z innymi w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, turystyki i promocji. Jedynie ok. 12% gmin podejmuje wspólne z innymi działania w zakresie oświaty i kultury⁵⁵.

Wyniki badań przeprowadzonych przez ZMP⁵⁶ wskazują, iż zdecydowana większość istniejących partnerstw samorządowych (82%) powstała przede wszystkim ze względu na możliwość pozyskania zewnętrznych środków finansowych na realizację określonych przedsięwzięć. Tylko w połowie z nich powołanie partnerstwa poprzedzała systematyczna diagnoza potrzeb. Jak zauważa T. Potkański, „zbyt często brakuje rzetelnej analizy otoczenia i możliwości współpracy z sąsiadującymi samorządami w zakresie celów rozwojowych, integracji infrastruktury oraz integracji, lub co najmniej koordynacji,

⁵⁵ Op. cit.: G. Gorzelak, *Koniunktura i mobilizacja społeczna w Polsce lokalnej...*

⁵⁶ Op. cit.: T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek ...*

wspólnego dostarczania konkretnych usług publicznych. Koordynacja taka obniża ich koszt jednostkowy, co jest szczególnie istotne w kontekście wzrastającej presji na cięcie wydatków bieżących w celu zmobilizowania środków na inwestycje i zachowania płynności⁵⁷.

Brak współpracy ogranicza możliwości rozwojowe samorządów, gdyż uniemożliwia łączenie potencjałów poszczególnych jednostek – prowadzi do nieoptymalnego planowania usług, ich powielania, a przez to do nie w pełni efektywnego wykorzystania istniejących zasobów. Szczególnie istotne jest to w przypadku usług, które wykraczają poza granice gminy z racji swojego terytorialnego rozprzestrlenienia (np. transport publiczny, infrastruktura drogowa, sieciowa czy telekomunikacyjna), czy z racji natury niezlokalizowanych terytorialnie potrzeb ludzkich, nieograniczanych zasięgiem terytorialnym gminy (usługi z zakresu edukacji, szczególnie w sferze zajęć dodatkowych, kształcenia dorosłych, usługi w sferze kultury i rekreacji, działania w sferze pomocy społecznej).

W niektórych wypadkach brak współpracy wręcz ogranicza dostępność określonych usług – dzieje się tak w przypadku niewystarczającego, z punktu widzenia potencjału pojedynczej jednostki samorządu, zapotrzebowania społecznego na określone działania (np. braku wystarczającej liczby odbiorców określonych usług w skali gminy).

Współpraca gmin mogłaby być skutecznym sposobem na wzmocnienie potencjału, zwłaszcza małych jednostek – jej nawiązanie może się oczywiście doraźnie opłacać ze względu na możliwość wspólnej realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków UE, ale w długoterminowej perspektywie może prowadzić do lepszej koordynacji polityk publicznych, racjonalizacji oferowanych usług, zwiększenia ich jakości i efektywności, a tym samym do poprawy sytuacji finansowej tych gmin. W odniesieniu do ograniczeń potencjału mniejszych samorządów, warto także wskazać na jeszcze jeden, niezwykle ważny efekt współpracy międzysamorządowej – jest nim wymiana doświadczeń, wzajemne uczenie się, wspólne wypracowywanie nowych rozwiązań zarządczych i organizacyjnych, budowanie wzajemnego zrozumienia dla czasem odmiennych potrzeb lokalnych społeczności. W obliczu zidentyfikowanych⁵⁸ większych potrzeb kształcenia w tego typu jednostkach są to korzyści nie do przecenienia.

Bezład przestrzenny

Polska gospodarka przestrzenna jest w głębokim kryzysie. Obserwujemy wylewanie się zabudowy miejskiej na tereny otwarte i narastający chaos przestrzenny, o rozmiarach niespotykanych w innych krajach Europy. Według danych zaprezentowanych w raporcie „O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”⁵⁹, w uchwalonych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) obszary planowanej zabudowy mieszkaniowej obejmują 3,3 mln ha o chłonności demograficznej 230 mln mieszkańców. Równocześnie plany miejscowe pozwalają na zasiedlenie 62 mln osób, a są gminy, w których chłonność zaplanowanych terenów mieszkaniowych przekracza ponad dziesięciokrotnie aktualną liczbę ludności. Co więcej, zjawisko to nie dotyczy tylko terenów wokół wielkich miast. Powiększanie powierzchni terenów osadniczych w skali kraju następuje przy spadku liczby ludności, co generuje nieuzasadnione zobowiązania finansowe państwa i samorządów oraz prowadzi do pogarszania się warunków życia mieszkańców.

⁵⁷ T. Potkański, *Zarządzanie strategiczne...*, w tym tomie, str. 339.

⁵⁸ Op. cit.: C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy...*

⁵⁹ Autorzy raportu: A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Sleszyński (2013).

Według szacunku Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN z 2014 r., globalne koszty przymusowego (wymóg ustawowy) przejęcia i wykupienia przez gminę terenów pod budowę dróg i uzbrojenie techniczne obszarów przeznaczonych pod zabudowę wynoszą 120 mld zł. Nie obejmuje to wydatków na późniejsze utrzymanie stworzonej infrastruktury. Należy jednak podkreślić, że wciąż jest to tylko część rzeczywistych kosztów. Obliczenia dotyczyły bowiem wyłącznie planów miejscowych i tylko gmin objętych statystyką GUS. Nie zostały w nich więc uwzględnione zmiany przeznaczenia terenu przyjęte w drodze decyzji administracyjnych o Warunkach Zabudowy (WZiZT), a obecnie w tym trybie wydawane jest co drugie pozwolenie na budowę.

Niekontrolowana urbanizacja następująca w wyniku wadliwego systemu planowania przestrzennego i braku kontroli planistycznej generuje też straty w innych dziedzinach. Przede wszystkim należy tu wymienić: utratę renty planistycznej, wysokie koszty budowy i utrzymania infrastruktury technicznej, rosnące ryzyko inwestycyjne oraz zjawisko „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości. Dochodzą do tego społeczne koszty niekorzystnych zjawisk w polskiej przestrzeni, pogarszanie się warunków życia, niewydolność transportu publicznego, a także utrata cennych zasobów środowiska przyrodniczego.

Jak zauważa G. P. Kubalski, skutki niekontrolowanej urbanizacji „w sposób szczególny dotyczą obszary marginalizowane. Tereny o wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej, nawet w przypadku chaotycznej zabudowy, bardzo szybko osiągają jej gęstość gwarantującą racjonalność kosztów ponoszonych na zapewnienie niezbędnego poziomu usług technicznych. Inaczej wygląda sytuacja na obszarach marginalizowanych – w sytuacji odpływu mieszkańców punktowe inwestycje zlokalizowane w przypadkowych miejscach znacznie zwiększają koszty świadczenia usług technicznych. W sytuacji przeciętnie niższych dochodów gmin na obszarach marginalizowanych może to prowadzić do utraty przez nie płynności finansowej”⁶⁰.

Brak efektywnych standardów realizacji usług publicznych

Szczegółowe kwestie związane z uwarunkowaniami świadczenia usług publicznych przez samorządy terytorialne zostały omówione w analizach sektorowych. Wskazano w nich zarówno najważniejsze bariery efektywnego wykonywania zadań przez jednostki w poszczególnych obszarach, jak i zaprezentowano rekomendacje, których wdrożenie może przyczynić się do poprawy dostępności i jakości realizacji tych zadań. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na dwie sprawy, mające charakter uniwersalny. Pierwsza z nich związana jest z brakiem powszechnie akceptowanych, minimalnych standardów wykonywania usług przez samorządy, druga zaś dotyczy relacji pomiędzy oferowanymi usługami a potrzebami społecznymi.

Z analiz sektorowych wynika wyraźnie, że w poszczególnych obszarach postulaty związane z wypracowaniem standardów świadczenia usług są nieco odmienne. J. Sierak i M. Bitner zwracają uwagę na brak standaryzacji kosztów dostarczania usług komunalnych i społecznych⁶¹. S. Mandes i R. Budzisz wskazują na brak powszechnie akceptowanych i stosowanych standardów realizacji konsultacji społecznych⁶². M. Goleń i T. Warężak dostrzegają potrzebę wypracowania jakościowych standardów

⁶⁰ *Gospodarka komunalna, mieszkalnictwo oraz podnoszenie lokalnych warunków życia*, w tym tomie, str. 355.

⁶¹ Kwestia ta została szczegółowo przeanalizowana przez M. Kachniarza w ramach badań zrealizowanych w województwie dolnośląskim – patrz: M. Kachniarz, *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

⁶² Istotny jest tu wątek braku rozpowszechnienia standardów wypracowanych na poziomie centralnym – patrz: *Siedem Zasad Konsultacji*, wydane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

w zakresie gospodarowania odpadami. I. Rybka i O. Piłat-Pawlak przytaczają przykłady wdrażanych lokalnie standardów jakości świadczenia usług pomocy społecznej, a M. Wójcik w swej analizie dotyczącej profilaktyki i ochrony zdrowia wśród zagrożeń dla efektywnej realizacji zadań przez samorządy wymienia odgórne narzucanie standardów kadrowych i technicznych dla podmiotów leczniczych.

Problematyka standardów świadczenia usług publicznych została obszernie omówiona w analizie horyzontalnej opracowanej przez Marka Wójcika. Przede wszystkim zwraca on uwagę, iż często postulowana konieczność wypracowania jakościowych kryteriów oceny oferowanych usług w żadnym razie nie oznacza akceptacji dla unifikacji sposobów ich wdrażania. Czym innym są bowiem centralnie narzucane procedury realizacji zadań przez samorządy (co ogranicza autonomię organizatorską samorządów), a czym innym konieczność zapewnienia jakości wykonania tych zadań na poziomie gwarantującym wypełnienie podstawowych potrzeb społecznych. Wójcik podkreśla „potrzebę odróżnienia standardów zaspokojenia potrzeb od standardów usług społecznych, które mają te potrzeby redukować. Standardy zaspokojenia potrzeb są raczej konieczną częścią standardów usług, a mianowicie są to wymogi w odniesieniu do ich efektów”⁶³.

W odniesieniu do potrzeb społecznych, do których zaspokojenia mają prowadzić usługi publiczne świadczone przez samorząd terytorialny, pojawia się pewien zasadniczy problem: otóż trudno byłoby obronić założenie dotyczące jednorodności potrzeb mieszkańców, którzy doświadczają wszak odmiennych problemów osobistych, mają zróżnicowane poglądy, oceny, postawy czy cele, różnią się statusem materialnym, wiekiem, wykształceniem, etc. – słowem, znajdują się w różnych sytuacjach życiowych. Owszem, łączy ich fakt zamieszkiwania w obrębie jednej jednostki terytorialnej i choćby z tego powodu, przynajmniej w części, dzielają doświadczenia społeczne, kulturowe czy historyczne. Ale ich perspektywy patrzenia na rzeczywistość z pewnością nie są jednorodne.

Potrzeby społeczne pozostają związane z określonymi, na ogół możliwymi do zdiagnozowania, niedostatkami lub ograniczeniami – są „rezultatem uwarunkowań geograficznych, stanu zagospodarowania, tradycji kulturowych, wzorców zachowań społecznych, przeszłości politycznej i wielu innych czynników”⁶⁴, wśród których z pewnością należy wyróżnić praktyki lokalnego zarządzania⁶⁵, ale także określone systemowe uwarunkowania prawnoinstytucjonalne. Potrzeby te w pierwszej kolejności są konsekwencją występujących lokalnie, zgeneralizowanych problemów wpływających na codzienną egzystencję mieszkańców określonej miejscowości, w dalszej wynikają ze stanu i natury relacji społecznych, a wreszcie związane są z istnieniem szeroko rozumianych możliwości jednostkowego rozwoju i realizacji celów życiowych⁶⁶.

W perspektywie rozwojowej odnoszącej się do działalności władz samorządowych, z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że potrzeby egzystencjalne mieszkańców związane są z lokalnymi warunkami życia, szeroko rozumianym poczuciem bezpieczeństwa i dostępnością podstawowej infrastruktury, potrzeby relacji społecznych uzależnione są od możliwości integracji i realizacji różnych

⁶³ M. Wójcik, *Analiza horyzontalna barier i szans rozwojowych oraz dobrych praktyk w realizacji usług społecznych*, w tym tomie, str. 374.

⁶⁴ J. Bartkowski, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz, *Strategie władz lokalnych*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1990, s. 23.

⁶⁵ W tym wypadku szczególnie istotne są zjawiska negatywne – takie, jak np. nieodpowiedni sposób organizacji pracy, niekompetencja niektórych przedstawicieli lokalnej administracji, wadliwe procedury obowiązujące w lokalnych instytucjach, problemy finansowe związane z niewłaściwym gospodarowaniem zasobami, ograniczone zasoby ludzkie itp.

⁶⁶ C.P. Alderfer, *An empirical test of a new theory of human needs*, „Organizational Behavior and Human Performance”, Volume 4, Issue 2; J. Ivancevich, R. Konopaske, M.T. Matteson „Organizational Behavior and Management” 2007, New York, McGraw - Hill Higher Education.

aktywności w sferze publicznej, a potrzeby rozwoju pozostają konsekwencją podzielanych w danym środowisku wartości, wzorców kulturowych, panujących relacji społecznych oraz postrzeganiem powiązanych z nimi perspektyw życiowych. W ujęciu minimalistycznym zaspokojenie potrzeb podstawowych, przynajmniej na poziomie umożliwiającym godne życie mieszkańców, w wielu wypadkach pozostaje najważniejszym celem samorządowej polityki inwestycyjnej, choć (jak już wcześniej wspomniano) rozwój infrastrukturalny coraz częściej wymaga także działań zmierzających do zaspokajania potrzeb wyższego rzędu.

Zasadniczy problem, przed którym stają władze jednostek samorządowych, polega na tym, że w realnym funkcjonowaniu wspólnot lokalnych możliwości jednoczesnego, satysfakcjonującego zaspokajania zróżnicowanych potrzeb społecznych są mocno ograniczone. Co więcej, sztywne ramy realizacji niektórych zadań uniemożliwiają dostosowanie sposobu świadczenia usług do realnych potrzeb konkretnych wspólnot samorządowych. Jak zauważa T. Potkański: „narzucając odgórnym nie-realne lokalnie standardy można skutecznie zdestabilizować funkcjonowanie samorządów, podważając zaufanie mieszkańców do władz, które z różnych przyczyn nie będą w stanie ich spełnić. Wywoła to liczne lokalne konflikty. Tymczasem znacznie wyższą wartością jest zapewnienie stabilnych warunków prawnych do dostarczania usług, co pozwala władzom, pozostającym w dialogu z mieszkańcami, na kształtowanie długofalowej polityki poprawy jakości usług, aby dostosować się do oczekiwań”⁶⁷.

Wzmacnianie szans rozwojowych – proponowane kierunki działań

W poszczególnych, zamieszczonych w tym tomie analizach sektorowych i opracowaniach horyzontalnych zostały zaproponowane szczegółowe rekomendacje odnoszące się do pożądanych zmian w zakresie świadczenia usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. W tym miejscu zebrano najważniejsze zagadnienia o charakterze generalnym – odnoszące się do kluczowych sfer działalności samorządów. Kwestią zasadniczą, która wyznaczyła sposób sformułowania zaprezentowanego zestawu postulatów było przekonanie, że najważniejszym, podstawowym celem działalności samorządów terytorialnych powinno być podnoszenie jakości życia lokalnych wspólnot.

Wzmocnienie planowania strategicznego na poziomie lokalnym i zapewnienie udziału obywateli w kształtowaniu lokalnych polityk publicznych

Analiza praktyk i doświadczeń zarządzania strategicznego na poziomie lokalnym pozwala na identyfikację pięciu kluczowych obszarów wymagających systemowej interwencji, bądź podjęcia systematycznych działań, jeśli zarządzanie strategiczne w polskich samorządach miałyby ulec znaczącej, strukturalnej poprawie. Należą do nich:

- **Zapewnienie spójności wertykalnej i horyzontalnej dokumentów strategicznych**

Konieczne jest wprowadzenie zmian o charakterze prawnym – wskazane jest podjęcie działań zmierzających do objęcia planowania strategicznego na poziomie lokalnym ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wypracowywane rozwiązania powinny zmierzać w kierunku wprowadzenia prawnego wymogu opracowywania lokalnych strategii rozwoju, określenia zasad praktycznej realizacji tego wymogu oraz zapewnienia spójności kierunków planowania strategicznego na poziomie regionalnym. Należy dążyć do wprowadzenia standardu, w którym strategia rozwoju

⁶⁷ T. Potkański, *Zarządzanie strategiczne...*, w tym tomie, str. 334-335.

jednostki samorządowej zapewnia integrację planowania strategicznego i operacyjnego (w tym planowania inwestycyjnego, finansowego i przestrzennego).

- **Skuteczne rozpowszechnienie wiedzy na temat tworzenia strategii rozwoju i dobrych praktyk w tym zakresie**

W świetle istniejących doświadczeń (płynących m.in. z projektu systemowego „Decydujmy Razem”, ale także z projektów realizowanych z funduszy innych niż europejskie – np. Programu Integracji Społecznej PPWOW), wydaje się, że najskuteczniejszym sposobem rozpowszechniania wiedzy i dobrych praktyk w środowiskach lokalnych jest praktyczna implementacja działań przez przedstawicieli wspólnot samorządowych – w tym przede wszystkim przez lokalnych liderów. Warto rozważyć realizację projektu systemowego, którego celem byłoby upowszechnienie praktyk partycypacyjnego planowania strategicznego. Projekt taki powinien obejmować wsparcie udzielane konkretnym jednostkom samorządowym nie tylko na etapie opracowania dokumentu, ale także na etapie wdrażania przyjętych w nim rozwiązań. Projekt powinien również zakładać wypracowanie szeregu rozwiązań modelowych, które następnie byłyby podstawą ich praktycznej implementacji w jednostkach samorządowych. Przyjęte rozwiązania powinny bazować na doświadczeniach projektu „Decydujmy Razem” oraz narzędziach i opracowaniach przygotowanych w ramach projektu MRR „Strategicznie dla Rozwoju”.

- **Wzmocnienie potencjału przywódców samorządowych do planowania rozwoju**

Niedostatki zarządzania strategicznego w Polsce w istotnym zakresie związane są z brakiem dostatecznego zaangażowania liderów samorządowych w tworzenie długofalowych lokalnych polityk rozwojowych. Wyraźnie potwierdzają to doświadczenia projektu „Decydujmy Razem”: skuteczna realizacja zasady partycypacji społecznej w procesach planowania i zarządzania strategicznego wymaga przede wszystkim przekonującego zaangażowania ze strony lokalnych przywódców. Obserwowany często brak takiego zaangażowania po części wynika zapewne z faktu ograniczonej świadomości znaczenia planowania strategicznego, ale też z braku umiejętności w tym zakresie oraz z obaw czy uprzedzeń, związanych z nieprzewidywalnością procesów partycypacyjnych.

- **Wzmocnienie praktyk udziału społecznego w planowaniu polityk publicznych**

Strategia rozwoju nie jest jedynie dokumentem wyznaczającym podstawowe kierunki działań instytucji samorządowych (a zatem niejako „wewnętrznym” dokumentem urzędu samorządowego), ale planem rozwoju całej wspólnoty lokalnej. Oznacza to konieczność wypracowania lokalnego konsensusu wokół zapisów strategii oraz uzgodnienia zakresu i zasad włączenia szerokiego grona interesariuszy w proces jej realizacji.

Udział społeczny w planowaniu polityk publicznych nie może jednak prowadzić do ograniczania decyzyjności i odpowiedzialności władz samorządowych za zarządzanie bieżącymi sprawami. Powinien natomiast powodować, aby mieszkańcy w większym niż dotychczas stopniu czuli się współodpowiedzialni za rozwój lokalny. Należy podejmować działania, które będą uczyć współpracy, która z czasem będzie miała szansę przerodzić się we współodpowiedzialność, a dopiero potem – i niejako w konsekwencji – zbuduje grunt do współdecydowania. Nie może być bowiem mowy o współdecydowaniu bez współodpowiedzialności.

W proponowanych działaniach zmierzających do wypracowania rozwiązań o charakterze modelowym w zakresie planowania strategicznego należy przyjąć perspektywę partycypacyjną. Oznacza to konieczność zaangażowania w prace nad dokumentem strategicznym szerokiej reprezentacji

środowiska lokalnego (przedstawicieli najważniejszych instytucji, organizacji pozarządowych, liderów lokalnych) oraz przyjęcie zasady szerokich konsultacji społecznych przygotowanych partycypacyjnie dokumentów.

Szczególną okazję dla wzmocnienia procesów zintegrowanego, partycypacyjnego planowania strategicznego tworzy, zakładane w SOR, powołanie lokalnych, powiatowych rad rozwoju (kwestię tę omówiono nieco dalej). Wsparcie dla nowo tworzonych rad mogłoby polegać właśnie na partycypacyjnym opracowaniu strategii dla obszarów ich działania.

- **Stworzenie centrum koordynacji zarządzania strategicznego na poziomie krajowym i regionalnym**

Realizacja działań w wyróżnionych obszarach powinna być koordynowana centralnie i mieć charakter systemowy. Rolę wiodącą w tym zakresie mogłoby pełnić proponowane w SOR krajowe Centrum Wsparcia Doradczego (CWD). Do rozważenia pozostaje kwestia koordynacji regionalnej, która sprzyjałaby zapewnieniu horyzontalnej spójności zarządzania strategicznego. W przypadku utworzenia regionalnych oddziałów CWD, mogłyby one taką rolę przejąć.

Wzmacnianie lokalnego kapitału społecznego i promocja postaw obywatelskich

Samorząd lokalny dysponuje narzędziami, które mogą generować lokalny, pomostowy⁶⁸ kapitał społeczny. Niestety, jedynie w niektórych wypadkach narzędzia te są świadomie wykorzystywane w celu wzmacniania więzi społecznych, wytwarzania pozytywnie wartościowanej lokalnej tożsamości i kształtowania postaw obywatelskich.

Najważniejszą bodaj instytucją, której działalność może przyczynić się do budowy lokalnego kapitału społecznego, jest szkoła. Wyrażane często przez samorządowców przekonanie, że szkoła powinna skupiać się przede wszystkim na dydaktyce⁶⁹, jest powiązane z brakiem oczekiwań w zakresie kierowania oferty placówek oświatowych do innych lokalnych podmiotów – mieszkańców, grup społecznych czy instytucji.

Wyniki badań FRDL⁷⁰, zrealizowanych w placówkach edukacyjnych zlokalizowanych na terenie całego kraju, prowadzą do dość pesymistycznej konstatacji, iż obecny system edukacji oparty jest na bardzo tradycyjnym, skostniałym myśleniu o szkole. Zastany w wielu placówkach model zarządzania przypomina w pewnym sensie system „folwarczny”, z pionową hierarchią i relacjami opartymi na autorytecie formalnym. Szkoły nastawione są przede wszystkim na sprawne przeprowadzanie uczniów przez proces dydaktyczny. Wśród kadry zarządzającej dominuje myślenie kategoriami „wyników” oraz, po części, dostosowania procesu kształcenia do uwarunkowań procesów społeczno-demograficznych.

⁶⁸ Rozróżnienie na pomostowy i wiążący kapitał społeczny ma istotne znaczenie dla zrozumienia procesów kształtujących lokalne wspólnoty samorządowe. Wiążący kapitał społeczny odnosi się do silnych więzi łączących członków zamkniętych grup. Pojęcie to oznacza skłonność do budowania barier chroniących owe grupy przed obcymi, innymi, reprezentującymi odmienne poglądy, podzielającymi inne normy zachowań. Natomiast pomostowy kapitał społeczny stanowi wzorzec inkluzywny, odnoszący się do budowania powiązań między odrębnymi, różnymi grupami. Kapitał taki niesie ze sobą korzyści wynikające z łączenia różnych potencjałów, pozwala przekraczać bariery wynikające z różnic społecznych, demograficznych, odmiennych doświadczeń, stosowanych praktyk, czy wyznawanych przekonań (patrz: op.cit.: R. Putnam, *Samotna gra w kregle...*).

⁶⁹ Patrz: wyniki badań zrealizowanych przez FRDL w ramach projektu systemowego „Szkoła Współpracy” prowadzonego przez MEN i FRDL. Por.: C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, 1-2.

⁷⁰ J.w. – badania „Szkoła Współpracy”.

Przywiązywanie zbyt dużej wagi do wąsko rozumianego procesu nauczania sprawia, iż potencjał społeczny szkoły jest bagatelizowany i lekceważony. Co więcej, wśród części nauczycieli panuje przekonanie, iż angażowanie uczniów w działalność pozadydaktyczną skutkować musi obniżeniem wyników w nauce.

Myślenie o szkołach w kategoriach pełnionych przez nie funkcji społecznych widoczne jest najczęściej w placówkach wkomponowanych w małe społeczności. Rozwojowi ich działalności sprzyja ogólne, pozytywne nastawienie władz samorządowych do aktywizacji społecznej: w takich sytuacjach szkoły postrzegane są nie tylko przez pryzmat swych funkcji dydaktycznych, ale również uznawane są za istotne centra kształtowania postaw obywatelskich. Inwestowanie w rozwój szkół na poziomie infrastrukturalnym idzie tam w parze z wyposażaniem kadry pedagogicznej w kompetencje sprzyjające budowaniu wśród dzieci i młodzieży postaw prospołecznych, co przekłada się na wychowanie świadomych mieszkańców – obywateli. W badaniach FRDL jeden z liderów takiej właśnie jednostki samorządowej, mówiąc o uczniach uczęszczających do gminnych szkół, powiedział: *„Oni mają napisane na swoim sztandarze nie: »Bóg, honor, ojczyzna«, tylko: »You'll never walk alone« – nigdy nie będziesz szedł sam”*.

Znacznie gorzej sytuacja wygląda w miastach średniej wielkości, zwłaszcza tych, które doświadczają stagnacji ekonomicznej. Władzom samorządowym, nakierowanym na realizację innych priorytetów, brakuje tam często strategicznego myślenia o polityce oświatowej.

W świetle tych ustaleń konieczna wydaje się zmiana paradygmatu edukacji, odejście od postrzegania placówek oświatowych przez pryzmat miejsc wyposażających wyłącznie w wiedzę i kompetencje dydaktyczne – na rzecz myślenia o szkole jako instytucji budującej kapitał społeczny, uczącej aktywności obywatelskiej.

Podobną rolę, choć w nieco innym wymiarze, pełnić mogą w społecznościach lokalnych instytucje kultury i pozaszkolne ośrodki edukacji. Tego typu placówki, otwarte na innowacje, aktywne, skoncentrowane na integracji mieszkańców, przyczyniają się do wzmacniania lokalnych więzi i budują pozytywnie wartościowaną lokalną tożsamość, kreując tym samym sferę publiczną, która stwarza szansę na upodmiotowienie wspólnoty. W świetle wyników dość licznych badań⁷¹ można stwierdzić, że biblioteki, domy kultury, świetlice, centra integracji społecznej, itp., dzięki budowie własnego potencjału zyskują zdolność wspierania bardziej efektywnego i satysfakcjonującego rozwoju społecznego – i w tym właśnie sensie mogą pozytywnie oddziaływać na poprawę lokalnej jakości życia.

W tym właśnie kontekście istotną kwestią pozostaje sposób kształtowania lokalnej polityki kulturalnej. W odniesieniu do niej kluczowa powinna być relacja pomiędzy kreacją a zaspokajaniem potrzeb społecznych. Instytucje kultury powinny tworzyć prosumentów kultury i działań lokalnych, a nie utrzymywać postawy wyłącznie konsumenckie – niezaangażowane i nieprzyjmujące odpowiedzialności. Nie tyle powinniśmy zatem mówić o ofercie instytucji kultury, ile o zadaniach i celach, które przed nimi stoją. Dziś wykorzystanie lokalnej kultury w kształtowaniu społecznego rozwoju w wielu wypadkach pozostaje znikome. Kulturę zbyt często utożsamia się z rozrywką, a aktywność mieszkańców w tej sferze przypomina przełączanie kanałów telewizyjnych w poszukiwaniu niezobowiązującej, atrakcyjnej formy wypełnienia czasu.

⁷¹ Por. np. raport *Po co Polakom biblioteki*, opracowany przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” dla Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego (http://ngoteka.pl/bitstream/handle/item/98/RAPORT_PO_CO_PO-LAKOM_BIBLIOTEKI_www.pdf?sequence=1, dostęp 30.12.2016) oraz raport z badań FRDL *Lokalna polityka kulturalna. Wpływ inwestycji w infrastrukturę instytucji kultury na jakość życia w społecznościach lokalnych*, opracowany przez C. Trutkowskiego (<http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/image/marta/polityka%20kulturalna.pdf>, dostęp 30.12.2016).

Wreszcie istotną rolę we wzmacnianiu kapitału społecznego, jak już wspomniano w tym opracowaniu, odgrywają inicjatywy władz samorządowych zmierzające do zaangażowania mieszkańców w kształtowanie lokalnego rozwoju, skutkujące współpracą obywateli w ramach określonego kontekstu. Kwestia ta została szczegółowo omówiona w analizie sektorowej autorstwa R. Budzisa i S. Mandesa. W tym miejscu warto jedynie jeszcze raz podkreślić wskazywany przez tych autorów problem braku odpowiedniego wykorzystania przez samorzady istniejących narzędzi, umożliwiających rzeczywisty udział obywateli w lokalnej debacie publicznej i kształtowaniu oraz wdrażaniu usług publicznych. Zwracają oni uwagę, że „zasadniczy problem z partycypacją obywateli polega na ograniczonym wykorzystaniu dostępnych, choć nie zawsze doskonałych, rozwiązań”⁷² – w szczególności wymienić tu należy niewielkie rozpowszechnienie instytucji inicjatywy lokalnej.

Wzmacnianie potencjału lokalnych liderów

Jak już wspomniano, w części jednostek istotną barierą ograniczającą efektywne, zgodne z potrzebami społecznymi kształtowanie lokalnego rozwoju, jest niedostatek kompetencji przywódczych.

Dotychczas realizowane działania szkoleniowe jedynie w ograniczonym stopniu poprawiły sytuację. Wciąż brakuje bowiem skierowanych do wójtów i burmistrzów oraz radnych inicjatyw edukacyjnych, które skutecznie wspierałyby z jednej strony rozwój kompetencji zarządczych, a z drugiej – pogłębiały zdolność myślenia strategicznego i umiejętność krytycznej samooceny rezultatów podejmowanych działań. Konieczne jest zatem kontynuowanie działalności szkoleniowej, przy zdecydowanym ukierunkowaniu jej na transfer do sektora samorządowego wiedzy i doświadczeń menedżerskich (umiejętność myślenia strategicznego i zarządzania strategicznego należy do kompetencji zarządczych, a nie administracyjnych). Działania edukacyjne należy powiązać z konkretnymi rozwiązaniami wdrożeniami w samorządach, kładąc przy tym duży nacisk na budowę motywacji przywódców samorządowych do zaangażowania.

Jako pożądane formy wsparcia liderów samorządowych wskazać należy programy wymiany doświadczeń, upowszechniania dobrych praktyk zarządczych, wdrażania skutecznych narzędzi samooceny działalności administracji samorządowej. W Polsce wypracowano szereg narzędzi, które umożliwiają skuteczną ocenę różnych aspektów działalności jednostki samorządowej. Wskazać tu należy przede wszystkim takie instrumenty, jak metoda planowania rozwoju instytucjonalnego (PRI)⁷³, czy system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, który stanowi zintegrowane narzędzie zarządzania ryzykiem korupcyjnym w organizacji⁷⁴.

W zakresie „miękkich” kompetencji przywódczych warto zwrócić uwagę na doświadczenia międzynarodowe – Rada Europy opracowała program kształcenia liderów samorządowych⁷⁵ oraz model *12 zasad dobrego rządzenia*⁷⁶. Warto sięgnąć do tych doświadczeń.

⁷² *Wpływ organizacji administracji i udziału obywateli...*, w tym tomie, str. 42.

⁷³ http://pri.msap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=37

⁷⁴ System ten został szczegółowo omówiony w publikacji: C. Trutkowski, P. Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, 2013. Więcej informacji o systemie na stronie: <http://old.pcbc.gov.pl/pl/system-przeciwdzialania-zagrozeniom-korupcyjnym>

⁷⁵ http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Toolkits_en.asp

⁷⁶ http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

Wspieranie wymiany doświadczeń i intensyfikacja współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi

Ważnym problemem, ograniczającym możliwości rozwoju lokalnego, jest systemowe usytuowania powiatów, szczególnie w zakresie relacji pomiędzy władzami gmin a strukturami powiatowymi. Jak podkreślał Jerzy Regulski, „konieczne jest ustalenie właściwych relacji między gminami i powiatami. Mają one bowiem łącznie zaspakajać potrzeby mieszkańców swojego terenu, a rolą powiatów jest realizowanie tych zadań, których poszczególne gmina nie może rozwiązać. Zgodnie z prawem gminy i powiaty stanowią jednak całkowicie niezależne od siebie jednostki. Nie istnieją żadne mechanizmy, stwarzające podstawy do ich współdziałania. Dobra wola władz obu jednostek nie zawsze wystarczy, a jej brak prowadzi do ostrych konfliktów”⁷⁷.

Społeczny obraz powiatu jest wypadkową aktywności na poziomie gmin wchodzących w jego skład⁷⁸. Ze względu na organizacyjne, prawne i finansowe zasady działania powiatu jako ogniwa samorządu terytorialnego, nie może on stanowić istotnego czynnika mobilizacji społeczności lokalnych, które związane są z mniejszym terytorium, w najlepszym razie nie wykraczającym poza granice gminy. Tworzony na bazie likwidowanych rejonów, stał się co prawda elementem struktury podziału terytorialnego, w której społeczności gminne funkcjonują bez przeszkód, ale zasadniczo nie przyjął on roli katalizatora inicjatyw społecznych i obywatelskich realizowanych w skali ponadgminnej. Wpływ na tę sytuację ma fakt, że mieszkańcy gmin często traktują starostwo powiatowe jako przedstawicielstwo władzy centralnej (rządowej), sprawujące formalny nadzór nad gminą⁷⁹. Co więcej, w wielu wypadkach obserwować możemy antagonistyczną retorykę uprawianą przez przedstawicieli gmin, obrazujących powiat jako strukturę utrudniającą realizację określonych zadań (czemu sprzyja niejasny w percepcji społecznej podział kompetencji – np. w zakresie zarządzania drogami, nadzoru i koordynacji w sferze budownictwa, czy w odniesieniu do rozmaitych służb kontrolnych).

Programowanie rozwoju na poziomie powiatu stwarza szczególny rodzaj trudności. Brakuje systemowych mechanizmów koordynacji polityki rozwojowej jednostek gminnych, nieoczywiste są kompetencje starostw w zakresie planowania inwestycyjnego, konfliktogenną pozostaje sfera realizacji przez struktury powiatowe zadań istotnych z punktu widzenia jednostek gminnych. Problematyczną kwestią jest partycypowanie jednostek gminnych w wydatkach inwestycyjnych powiatów. W poprzedniej kadencji władz samorządowych środki na ten cel (więcej niż raz) przekazywało 77,7% jednostek (najwięcej w gminach średniej wielkości – od 20 do 100 tys. mieszkańców)⁸⁰.

Nowe regulacje europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju, wprowadzające perspektywę terytorialną (ponadgminną) w kształtowaniu polityk publicznych, znajdujące swój wyraz w realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w ramach obszarów funkcjonalnych, nie rozwiązują problemu. Choć umożliwiają one finansowanie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym w wymiarze terytorialnym przekraczającym istniejące granice administracyjne jednostek samorządowych i wymuszają ich strategiczne programowanie, nie tworzą jednak systemowego, kompleksowego mechanizmu koordynacji rozwoju lokalnego. Są bowiem w pewnym sensie wybiórcze – ograniczone do realizacji

⁷⁷ J. Regulski, *Szanse i bariery rozwoju samorządności*, 2010, raport opracowany przy współpracy Marzeny Wojdy i Piotra Modrzewskiego, str. 8; źródło: http://www.funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/raport_szansy_i_bariery_rozwoju_jst_pnqa.pdf (dostęp: 29.12.2016).

⁷⁸ A. Tucholska, *Powiat – między zbiorowością a wspólnotą*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

⁷⁹ Tworzeniu się takich opinii sprzyja treść rozrywki telewizyjnej w postaci serialu „Ranczo”, w którym owa stereotypowa zależność hierarchiczna jest utrwalana.

⁸⁰ Por. op. cit.: C. Trutkowski, A. Kurniewicz, *Bilans kadencji 2010–2014...*

określonych typów przedsięwzięć – i w tym sensie ich potencjał trwałego stymulowania współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi jest ograniczony.

Rozwiązania przynajmniej części powyższych problemów upatrywać można natomiast w propozycji utworzenia lokalnych (powiatowych) rad rozwoju. Stanowiłyby one element konsolidacji działań podejmowanych przez poszczególne gminy zlokalizowane w obrębie terytorium powiatu, i umożliwiały zarówno synchronizację bieżących przedsięwzięć związanych ze świadczeniem usług publicznych, jak i koordynację planowania strategicznego. Rady takie z powodzeniem mogłyby wpisać się w istniejącą strukturę subregionalnych, regionalnych i ponadregionalnych gremiów koordynacyjnych. Wyznacznikiem sfery kompetencji i zainteresowań tego typu struktur powinna być bowiem zasada subsydiarności. Jeśli z mocy prawa jednostki gminne i powiatowe nierozdzielnie połączone są wspólnym terytorium, to ich obowiązkiem powinno być uzgadnianie działań, które na tym terytorium są podejmowane, i które dotyczą zamieszkującej na nim ludności. Sprawy wykraczające poza granice powiatu, bądź te o mniejszym oddziaływaniu (determinowane zasięgiem funkcjonalnym, a nie terytorialnym) powinny natomiast być zasadniczo koordynowane w odpowiednim dla ich charakteru wymiarze.

Istotną konsekwencją działalności lokalnych rad rozwoju będzie systemowe wzmocnienie współpracy gmin. Podkreślić przy tym należy, że postulat powołania takich rad nie oznacza narzucania jednostkom samorządowym żadnych określonych rozwiązań w zakresie sposobów realizacji usług. Oznacza jednak wprowadzenie wymogu koordynacji podejmowanych przedsięwzięć rozwojowych.

Wzmacnianie kompetencji kadr urzędniczych

Wyniki badań FRDL⁸¹ wskazują, że ponad 89% JST bardzo często lub dość często wysyła swoich pracowników na szkolenia, przy czym częściej szkolą się pracownicy urzędów miast niż gmin wiejskich, przede wszystkim urzędnicy dużych jednostek samorządowych.

Analiza danych wykazała, że do najważniejszych potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów samorządowych (przynajmniej w relacji do deklarowanych trudności, których doświadczają jednostki) należą szkolenia w zakresie: elektronicznej administracji, transportu publicznego i zarządzania drogami, audytu, kontroli zarządczej i kontroli wewnętrznej. W drugiej kolejności wymienić należy szkolenia w zakresie obsługi komputera i wykorzystywania narzędzi informatycznych, polityki oświatowej JST oraz planowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Zgromadzone dane wskazują, że miasta potrzebują nieco innego wsparcia szkoleniowego niż gminy wiejskie. Sekretarze jednostek miejskich częściej wskazywali takie obszary szkoleń, jak: elektroniczna administracja, obsługa komputerów i technologie informatyczne, zarządzanie strategiczne, zarządzanie zespołami ludzkimi, polityka kadrowa, konsultacje społeczne i budowanie relacji z mieszkańcami. Z kolei w mniejszych jednostkach prym wiodą sprawy związane z pozyskiwaniem funduszy UE, ochroną danych osobowych i ochroną środowiska. Świadczyć to może o różnicach perspektyw patrzenia na rolę administracji samorządowej i wyzwania, które przed nią stoją – podczas gdy w gminach wiejskich, w których mniej się wydaje na kształcenie pracowników, przez co rzadziej uczestniczą oni w szkoleniach, najważniejsze są kwestie związane z codziennym administrowaniem, to w urzędach miejskich większe znaczenie przypisywane jest edukacji, mającej bardziej strategiczny charakter.

⁸¹ Patrz: op. cit., C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy...*

Przyjmowane w urzędach podejście do kształcenia pracowników przejawia się w wyborze osób, które w szkoleniach uczestniczą. W bardzo ograniczonym zakresie szkoli się radnych – w 53,8% urzędów w 2015 roku w ogóle nie finansowano szkoleń przedstawicielom rady, a w dalszych 23,6% zdarzył się jeden taki przypadek. Na szkolenia kieruje się przede wszystkim szeregowych pracowników – urzędników niższego szczebla oraz, choć nieco rzadziej, kierowników komórek organizacyjnych.

Warto przy tym zauważyć, że sfera rozpoznania potrzeb szkoleniowych w urzędach nie wydaje się być traktowana w kategoriach priorytetowych. Dane wskazują, że generalnie brakuje refleksji nad wyzwaniami związanymi z kształtowaniem rozwoju kadr samorządowych. Wiele urzędów nastawionych jest w tym zakresie reaktywnie – wiedza uzupełniana jest przede wszystkim w tematach, które wymuszane są zmieniającymi się regulacjami. Brakuje długofalowego, strategicznego myślenia o rozwoju urzędu jako instytucji powołanej nie wyłącznie do administrowania zadaniami publicznymi, ale także do kreowania rozwoju. Do nielicznych należą przypadki, w których kwestiom tworzenia kreatywnej, odpowiedzialnej, świadomej organizacji samorządowej poświęca się należytą uwagę.

W połączeniu z wnioskami dotyczącymi słabości planowania strategicznego, niedostatkami kompetencji przywódczych – wskazuje to na konieczność wypracowania bardziej systematycznego, systemowego podejścia do kształcenia kadr samorządowych. Wydaje się przy tym, iż o ile sfera bieżących potrzeb szkoleniowych (związanych z realizacją codziennych zadań administracyjnych) jest w odpowiednim stopniu zagospodarowana w ramach mechanizmów rynkowych, o tyle szkolenia o charakterze bardziej strategicznym wymagają systemowego wsparcia.

Kształtowanie usług publicznych zgodnie z lokalnymi potrzebami społecznymi

Zaprezentowane w tej publikacji analizy prowadzą do dwóch, zasadniczych wniosków. Po pierwsze – sfera działalności administracji samorządowej jest przeregulowana, co tworzy istotne ograniczenia dla autonomii samorządów terytorialnych. Po drugie – w różnych obszarach świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym obserwować możemy postępującą centralizację i przejmowanie przez struktury resortowe decyzyjności w zakresie realizacji określonych zadań. Oba te zjawiska w kontekście konstytucyjnie gwarantowanej zasady subsydiarności należy uznać za negatywne. Istotą decentralizacji jest bowiem rzeczywiste przekazanie władztwa publicznego na poziom lokalny, a nie rozproszenie władzy ministerialnej i innych instytucji centralnych. Należy podkreślić, że zarysowane tu rozróżnienie ma znaczenie zasadnicze: wyznacza ono bowiem granicę pomiędzy dekoncentracją władzy państwowej a decentralizacją tej władzy (czyli wyraźnym oddzieleniem zakresu władztwa państwowego od władztwa samorządowego, z zachowaniem wspomnianej zasady subsydiarności).

W świetle zaprezentowanych wyżej ograniczeń związanych z niedostatkami świadomego przywództwa przynajmniej w części jednostek samorządowych, biernością i roszczeniowością obywateli, słabością współpracy między samorządowej, itp., systemowe pozostawienie władzom lokalnym całkowitej swobody w kształtowaniu usług publicznych mogłoby się jednak okazać, przynajmniej w części przypadków, kontrproduktywne. Można sobie bowiem wyobrazić sytuacje, w których dotychczasowy, warunkowany odgórnymi nakazami, nie do końca efektywny sposób świadczenia usług, zostałby zastąpiony ich całkowitym brakiem (co mogłoby być racjonalizowane odwołaniami np. do trudności finansowych). Dlatego właściwym rozwiązaniem problemu jest wypracowanie minimalnych, jakościowych standardów usług publicznych na poziomie lokalnym i pozostawienie samorządom wyboru sposobu organizacji ich świadczenia.

Takiemu zestawowi minimalnych standardów jakościowych powinny towarzyszyć dwa dodatkowe elementy: systematyczna, wiarygodna metoda identyfikacji lokalnych potrzeb społecznych oraz system monitoringu jakości świadczonych usług.

Wdrożenie systemu monitoringu jakości usług publicznych

Proces planowania strategicznego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego powinien być wspierany za pomocą zobiektywizowanych informacji, dotyczących szerokiego spektrum najważniejszych aspektów jakości życia i jakości usług publicznych. Bez wiedzy o realnych procesach trudno jest bowiem programować rozwój. Tworzenie systemu statystyki rozwojowej ma ułatwić mieszkańcom prowadzenie dyskursu z władzami publicznymi i równocześnie zapewnić lepszą kontrolę tych władz, a także umożliwić szersze zastosowanie benchmarkingu w procesie zarządzania.

System, o którym tu mowa, mógłby przybrać formułę (do rozważenia na ile zinstytucjonalizowaną) „obserwatorium samorządowego”, bazującego na prowadzonych w różnych ośrodkach badaniach oraz czerpiącego z gromadzonych przez różne instytucje danych (GUS, MR, MAiC). Celem obserwatorium byłaby pogłębiona diagnoza sytuacji w samorządzie w oparciu o badania dotyczące jakości życia w środowiskach lokalnych, badania rozwoju instytucjonalnego JST oraz inne, istniejące systemy wskaźników (np. *LHDI*).

Obecnie istnieją w Polsce dość dobre, użyteczne i publicznie dostępne zbiory danych zastanych, z których czerpać można wiedzę na temat rozwoju i funkcjonowania samorządów. Podstawowym źródłem jest bez wątpienia Baza Danych Lokalnych GUS. W analizach można ponadto korzystać choćby z danych PKW, Ministerstwa Finansów, z Systemu Informacji Oświatowej. Ponadto, cennym źródłem informacji są serwisy internetowe – przede wszystkim należy tu wymienić System Analiz Samorządowych (<http://systemanaliz.pl>), ale także bardziej ogólnie: www.mojapolis.pl czy www.naszakasa.pl, a także rozmaite regionalne i lokalne źródła. Generalnie, nie ma wielkiego problemu z dostępem do danych, co najwyżej kłopotliwa dla wielu może być ich analiza oraz wyciąganie wniosków.

Inną sprawą jest natomiast badanie opinii. Nie istnieje żaden ośrodek, który prowadziłby systematyczne, ogólnopolskie badania poglądów i zachowań społecznych na poziomie lokalnym. Owszem, w niektórych ośrodkach istnieją takie doświadczenia (np. Centrum Badania Jakości Życia UAM, Barometr Warszawski, Barometr Krakowski), lecz najczęściej w najlepszym razie są one ograniczone terytorialnie.

Dramatycznie brakuje badań, których przedmiotem byłyby poglądy lokalnych liderów społecznych, czy lokalnych liderów politycznych. Istniejące kanały krystalizacji i werbalizacji takich poglądów (w postaci np. stanowisk zajmowanych przez organizacje przedstawicielskie), wobec liczebności i różnorodności lokalnych aktorów, tylko po części mogą wypełnić tę lukę.

Ponadto, brakuje analiz, które łączyłyby wyniki badań społecznych dotyczących problemów lokalnych i działalności władz samorządowych z danymi urzędowymi, i to zarówno w wymiarze ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Tego typu zestawienia z założenia stanowić powinny kluczowy element planowania strategicznego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Planowanie rozwoju powinno bowiem każdorazowo odwoływać się do zobiektywizowanych informacji, dotyczących szerokiego spektrum najważniejszych aspektów jakości życia i jakości usług publicznych. Bez tej wiedzy programowanie rozwoju będzie iluzoryczne. Przykładami takich analiz może być badanie zrealizowane przez FRDL *Bilans Kadencji 2010-2014*, łączący dane sondażowe opinii lokalnych liderów politycznych

z danymi dotyczącymi wyników wyborów samorządowych, czy badania warunków życia i jakości usług publicznych⁸² zrealizowane w ponad 40 JST na reprezentatywnych próbach mieszkańców.

System analiz, o którym tu mowa, mógłby przybrać formułę (do rozważenia, na ile zinstytucjonalizowaną) „obserwatorium samorządowego”, bazującego z jednej strony na własnych przedsięwzięciach badawczych i analitycznych, a z drugiej na prowadzonych w różnych ośrodkach badaniach oraz czerpiącego z gromadzonych przez różne instytucje danych (GUS, MRR, MAiC).

Celem obserwatorium byłaby pogłębiona diagnoza sytuacji w samorządzie, w oparciu o badania dotyczące jakości życia w środowiskach lokalnych, badania rozwoju instytucjonalnego JST oraz inne istniejące systemy wskaźników (np. *LHDI*⁸³). Do najważniejszych zadań obserwatorium należałoby:

- prowadzenie cyklicznych badań opinii krajowych liderów samorządowych na temat aktualnych problemów sektora samorządowego;
- opracowywanie analiz stanu rozwoju obywatelskiego wspólnot lokalnych (stworzenie metodologii pomiaru – indeksu, analiza działalności organizacji i grup społecznych, procesów konsultacyjnych, frekwencji wyborczej, etc.);
- realizacja badań warunków życia i jakości usług publicznych na poziomie lokalnym;
- opracowywanie analiz stanu rozwoju instytucjonalnego JST (w oparciu o zmodyfikowaną metodologię *Barometru Rozwoju Instytucjonalnego* MAiC) – zadanie to mogłoby zostać przejęte od MAiC, bądź realizowane we współpracy z tym ministerstwem;
- monitorowanie wyników wyborów na poziomie lokalnym;
- opracowywanie rocznych raportów, dotyczących stanu rozwoju oraz problemów samorządów lokalnych.

Zadania te mogłyby być realizowane w ramach aktywności cyklicznych, podejmowanych przez obserwatorium (np. *Monitor Lokalny* – badanie społeczne na reprezentatywnej próbie JST) oraz w ramach systematycznie podejmowanych prac analitycznych (czerpiących z różnych źródeł danych i z różnych rozproszonych badań).

Pakiety działań dedykowanych dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz dla miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze

W SOR przewidziano wypracowanie i wdrożenie pakietów działań dedykowanych obszarom zagrożonym trwałą marginalizacją (w znacznej mierze są to peryferyjnie położone środowiska wiejskie) oraz miastom tracącym funkcje społeczno-gospodarcze. Bez wątplenia są to obszary wymagające wsparcia ze strony Państwa – wsparcia bez którego dystans pomiędzy nimi a tzw. lokomotywami rozwoju⁸⁴ będzie się tylko powiększał. Liderzy samorządowi reprezentujący mniejsze ośrodki wskazywali w wywiadach zrealizowanych przez FRDL na nieefektywność przyjętego w 2009 roku modelu rozwoju regionalnego. Podkreślano, że dotychczasowym sukcesem zakładanej przez rząd Platformy Obywa-

⁸² Badania zapoczątkowane przez Związek Miast Polskich. Od kilku lat badania takie prowadzi FRDL.

⁸³ *LHDI* – *Local Human Development Index*: wskaźnik, opracowany przez UNDP we współpracy z MRR, w celu mierzenia lokalnego i regionalnego poziomu rozwoju społecznego. Opiera się on na istniejącym już wskaźniku *Human Development Index (HDI)*, który służy do badania tego zjawiska na poziomie krajowym.

⁸⁴ Pojęcie to wykorzystywali autorzy raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Uważali oni, że „jeśli wybiera się model polaryzacyjno-dyfuzyjny, to konsekwencją jest silne sprzyjanie wzrostowi »lokomotyw rozwojowych«, akceptacja pewnej skali nierównomierności tempa rozwoju”, str. 119-120.

telskiej perspektywy polaryzacyjno-dyfuzyjnej jest obserwowana od kilku lat polaryzacja – nierównomierny rozwój różnych obszarów kraju. Oczywiście można przyjąć, że zgodnie z założeniami modeli powinien przynieść rezultaty w perspektywie długofalowej – niemniej z punktu widzenia mieszkańców terenów słabiej rozwiniętych niejednokrotnie jest to perspektywa zbyt odległa.

Warto także zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt marginalizacji wspomnianych obszarów. Otóż zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez MSWiA⁸⁵, 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 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 jej lokalizacji.

To małe gminy wiejskie wciąż borykają się z największymi problemami. Badania społeczne i analizy⁸⁶ 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 społecznej (m.in. wciąż budząca zastrzeżenia struktura sieci szkolnej, niedostatki wyposażenia placówek edukacyjnych, brak miejsc spędzania czasu wolnego), połączonymi z niską aktywnością społeczną. Pakiety rozwojowe dedykowane dla takich obszarów mogłyby tę sytuację znacząco poprawić.

⁸⁵ Raport *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, MSWiA, Warszawa 2009.

⁸⁶ 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.

BIBLIOGRAFIA

- Alderfer C.P., *An empirical test of a new theory of human needs*, „Organizational Behavior and Human Performance” 1969, Volume 4, Issue 2
- Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P., *Strategie władz lokalnych*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1990
- Beck U., *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002
- Beck U., Giddens A., Lash S., *Modernizacja refleksyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009
- Beck U., Bonss W., Lau Ch., *The Theory of Reflexive Modernization. Problematic, Hypotheses and Research Programme*, „Theory, Culture & Society” 2003, t. 20 (2)
- Bochenek M., Mikołajewska M., *Dysproporcje dochodowe w Polsce przed i po wybuchu kryzysu*, (w:) M. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, zeszyt 30; Uniwersytet Rzeszowski 2013
- CBOS, *Oceny działalności władz lokalnych, czyli co się zmieniło w naszych miejscowościach od ostatnich wyborów samorządowych*, komunikat z badań nr BS/127/2010
- CBOS, *Bilans społeczeństwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*, komunikat nr 69/2015
- CBOS, *Oceny instytucji publicznych*, komunikat z badań nr 133/2016
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, *Local and Regional Democracy in Poland*, CG/2015(28)FINAL”; 28th Session, Strasbourg, 24-26 marca 2015
- Czapiński J., *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, (w:) Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2015*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015
- Domański H., *Zaufanie między ludźmi*, (w:) Sztabiński P. B., Sztabiński F. (red.), *Polska-Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002-2012*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2014
- Gorzela G., *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3 (3)
- Gorzela G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007
- Gorzela G., *Koniunktura i mobilizacja społeczna w Polsce lokalnej*, (w:) G. Gorzela (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016
- GUS, *Budżety gospodarstw domowych w 2015 r.*, Warszawa 2016
- Halamska M., *Regionalne zróżnicowanie rozwoju wsi*, (w:) G. Gorzela (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007
- Herbst M. (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007

Ivancevich J., Konopaske R., Matteson M.T., *Organizational Behavior and Management*, McGraw - Hill Higher Education, New York 2007

Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012

Koral J., Pełka T., *Gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna województwa częstochowskiego w latach 1990-1994*, Wojewódzki Urząd Statystyczny w Częstochowie, 1995

Krajewska A., *Przyczyny wzrostu zróżnicowania dochodów w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 2012 7–8

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

Open Society Institute, *Monitoring the EU accession process: corruption and anti-corruption policy*, 2002

Porawski A., Potkański T., Czajkowski J.M., Szewczuk J., *Ogólna charakterystyka stanu i uwarunkowań współpracy jednostek samorządu w Polsce*, (w:) T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań 2016

Putnam R., *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princetown University Press, 1993 (wydanie polskie: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak i Fundacja im. Stefana Batorego, 1995)

Putnam R., *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, Simon and Schuster, 2000 (wyd. polskie: *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2008)

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000

Regulski J., *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005

Regulski J., *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, FRDL i WSAP Szczecin, Szczecin 2007

Regulski J., *Szanse i bariery rozwoju samorządności* (raport opracowany przy współpracy Marzeny Wojdy i Piotra Modrzewskiego), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010

Regulski J., M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009

Rosner A. (red.), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, PAN, Warszawa 2002

Rosner A. (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, PAN, Warszawa 2007

Sleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2016

Smętkowski M., Płoszaj A., *Zróżnicowania społeczno-gospodarcze gmin według regionów historycznych*, (w:) G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016

Szczepański M.S., Bierwiazzonek K., Nawrocki T. (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Wrocław 2008

Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007

Sztompka P., *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2016

Touchton M., Wampler B., *Improving social well-being through new democratic institutions*, „Comparative Political Studies” 2014, t. 47(10)

Triglia C., *Social capital and local development*, „European Journal of Social Theory” 2001 (4)

Trutkowski C., *Niejednorodny rozwój lokalny*, (w:) C. Trutkowski (red.), *Rozwój lokalny: bariery i stymulanty, Wybrane zagadnienia*, „Wolność i Solidarność” nr 33, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010

Trutkowski C. (red.), *Badania jakości usług publicznych w samorządzie lokalnym*, Związek Miast Polskich, Poznań 2011

Trutkowski C., *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015 (1-2)

Trutkowski C., *Kondycja samorządu terytorialnego – różne perspektywy, rozbieżne interpretacje*, (w:) G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016

Trutkowski C., *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016

Trutkowski C., Kurniewicz A., *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014

Trutkowski C., Koryś P., *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013

Trutkowski C., Mandes S., *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005

Tucholska A., *Powiat – między zbiorowością a wspólnotą*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007

Voss J.P., Kemp R., *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2006

Posłowie

Opracowana w ciągu kilku miesięcy publikacja, której celem jest spojrzenie na Polskę lokalną i regionalną, ukierunkowane na przyszłość, a więc na odpowiedzialny (endogenny, zrównoważony terytorialnie i inkluzywny) rozwój, jest niewątpliwie najciekawszą publikacją tego rodzaju, jaka powstała w ostatnim ćwierćwieczu. Dzięki poważnemu zamówieniu szeroki zespół uznanych ekspertów zdołał nie tylko postawić diagnozy, wskazać szanse i bariery oraz sformułować rekomendacje, ale stworzył obraz, który – dzięki ujednoliconemu podejściu oraz współdziałaniu w formule debat sektorowych – stanowi podstawę do operacjonalizacji działań zapowiedzianych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Ogromne znaczenie mają też liczne dobre praktyki, wskazane przez Autorów.

Niezależnie od wielkiej liczby szczegółowych zaleceń i propozycji, które należy wziąć pod uwagę przy tworzeniu programów realizacyjnych *SOR*, widać wyraźnie kilka niezbędnych kierunków działań o znaczeniu systemowym. Od ich powodzenia będzie w dużym stopniu zależało skuteczne włączenie i efektywne wykorzystanie potencjału społeczności lokalnych i regionalnych w rozwoju kraju.

Największym wyzwaniem są oczywiście finanse samorządowe. Tendencje zmian wskaźników i zjawiska zaobserwowane w ostatnich latach świadczą o zmniejszaniu potencjału rozwojowego JST. Konieczne jest więc **wzmocnienie i stabilizacja** finansów gmin, powiatów i regionów. Niezbędne staje się zbudowanie takiego instrumentarium dla lokalnej polityki rozwoju, które będzie sprzyjać uruchamianiu własnych potencjałów, na przykład przez **aktywne gospodarowanie nieruchomościami**, których polskie miasta i gminy mają relatywnie najwięcej w Europie. Przykład Wyszkowa jest niezwykle pouczający¹.

Instrumenty planowania rozwoju i zarządzania tymi procesami muszą umożliwić samorządom **prowadzenie polityki finansowej**, a nie „kreatywnej” księgowości, do której skłania dzisiejszy kształt WPF i zmarginalizowane znaczenie **WPI**. Ta pierwsza musi być odformalizowana i uzyskać wymiar ekonomiczny, natomiast WPI powinien umożliwić wariantowe planowanie inwestycji w dłuższej perspektywie, w tym z wykorzystaniem elementów inżynierii finansowej (uwzględnianiem środków pozabudżetowych – podmiotów komunalnych, spółek mieszanych, z umów PPP, kontraktów terytorialnych i innych źródeł). Proponowane w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego uwzględnianie skutków finansowych planów zagospodarowania jest nieporozumieniem – one powinny być odzwierciedlone w wieloletnich planach inwestycyjnych!

Podejście strategiczne do zarządzania rozwojem (w tym usługami publicznymi) wymaga także lepszych narzędzi integrujących różne polityki. Płaszczyzną integracji w granicach jednostki powinna być **przestrzeń**, a narzędziem – systemy informacji przestrzennej. Wieloletnie doświadczenia Rybnika dobitnie wykazują, jak wiele decyzji można zoptymalizować dzięki integracji przestrzennej².

Rzecz lokalny, w tym wzrost jakości, efektywności i dostępności usług publicznych, zależy od kilku czynników. Pierwszym spośród nich jest **dobra administracja**, która – oprócz właściwości wskazanych

¹ Więcej informacji na temat aktywnego gospodarowania nieruchomościami gminy: <http://partnerstwasamorządowe.pl/repozytorium/czytaj/metodologia-szacowania-wartosci-skladnikow-mienia-komunalnego-z-punktu-widzenia-potencjalu-rozwojowego-jednostek-samorządu-terytorialnego-i-ich-partnerstw/>

² Patrz: <https://www.rsip.rybnik.eu>

przez Autorów – musi być także zintegrowana wewnętrznie (międzywydziałowo – jest to wciąż poważny problem, zwłaszcza w dużych miastach i w regionach). Coraz ważniejszy jest **kreatywny udział** obywateli – nie chodzi przy tym tylko o formalnie dobre procedury i narzędzia konsultacji, współpracy z organizacjami pozarządowymi itp. Mieszkańcy w sprawach uznanych za ważne potrafią się dzisiaj sprawnie i szybko zorganizować bez udziału władz lokalnych. Teraz chodzi o to, by uznali oni za ważne sprawy rozwoju swoich miast i gmin – dopiero gdy uznają je za „swoje”, będą się z nimi utożsamiać.

Trzecim, coraz ważniejszym wymiarem rozwoju lokalnego jest **współdziałanie w obszarach funkcjonalnych**, zarówno międzysektorowe, jak i międzysamorządowe. Trzeba zwiększyć i uelastyczyć prawne narzędzia tego współdziałania. Ważnym zamysłem *SOR* jest wspieranie rozwoju lokalnego w obszarach funkcjonalnych, kierowane zwłaszcza do obszarów (miejs) problemowych, na podstawie obiektywnych wskaźników, a nie dobrze napisanych wniosków projektowych.

Dobra jakość i dostępność usług oznacza dzisiaj poszerzanie zakresu **e-usług**, a więc wykorzystywanie możliwości, jakie stwarza Internet.

Zakres konkretnych usług, jakie świadczą swoim mieszkańcom i przyjezdnym samorządy, jest szeroki: gospodarka komunalna, mieszkalnictwo, polityka społeczna, zdrowotna, edukacja, kultura i rekreacja i inne. Z powyższych opracowań wynika, jak wiele w każdej z nich jest wciąż do zrobienia – rekomendacje Autorów mają zróżnicowany charakter: od bardzo praktycznych, specjalistycznych, do systemowych. Wśród tych ostatnich najważniejsza jest ta, która dotyczy jak najszybszego dokonania **deregulacji** w ustawach dotyczących zadań własnych JST. Ustawy powinny określać ramy prawne ich realizacji, możliwie bez delegacji do aktów wykonawczych, a o sposobie realizacji tych zadań powinny decydować właściwe organy gmin, powiatów i województw.

Deregulacja nie musi wszakże oznaczać braku standaryzacji – wręcz przeciwnie: tam, gdzie władze centralne chcą mieć wpływ na jakość usług lokalnych, powinny to czynić poprzez **standardy**, a nie ingerencje w zarządzanie.

Decentralizacja wielu spraw publicznych w Polsce została przeprowadzona niestety nie tylko bez standaryzacji, ale przede wszystkim bez monitorowania tych spraw w takim stopniu, by umożliwić obywatelom ocenę działania swoich władz lokalnych, a tym ostatnim ułatwić ocenę skuteczności prowadzonych działań, w tym przez porównanie się z innymi. Dlatego niezbędne jest jak najszybsze zbudowanie w statystyce publicznej systemu **monitorowania usług publicznych**³. Wówczas staną się możliwe nie tylko systematyczne i kompetentne analizy i raporty, ale także rzetelne oceny i dobre programy zmian, formułowane przez badaczy, organizacje pozarządowe, a nawet partie polityczne – przed kolejnymi wyborami.

Andrzej Porawski

³ Prace nad takim systemem rozpoczęły się w ramach projektu systemowego w działaniu POWER 2.18 (*vide*: T. Potkański, w tym tomie, str. 333).

Jest to bardzo cenne kompendium wiedzy, zawierające informacje o współczesnym obrazie wykonywania wszystkich najważniejszych zadań samorządu.

Opracowanie – poza przytoczeniem konkretnych danych dotyczących dostępności, powszechności i sposobu dostarczania usług – koncentruje się przede wszystkim na praktycznych rekomendacjach, prowadzących do możliwych usprawnień w tym zakresie. Przy czym rekomendacje te kierowane są zarówno pod adresem władz samorządowych (które mają niejednokrotnie możliwość samodzielnej zmiany wielu negatywnie ocenianych elementów), jak i do polityków i administracji szczebla centralnego.

Interesującym i budzącym uznanie jest także zilustrowanie tez prezentowanych w poszczególnych rozdziałach przez serię ciekawych, praktycznych przykładów innowacyjnych, albo w inny sposób wzorcowych rozwiązań, pojawiających się w poszczególnych jednostkach samorządowych.

Opracowanie można polecić jako źródło wiedzy badaczom i studentom zainteresowanym problematyką samorządową, a przede wszystkim politykom i administracji szczebla lokalnego i centralnego, dla których może być inspiracją do dalszych działań.

fragmenty recenzji naukowej prof. Pawła Swianiewicza

Opracowana w ciągu kilku miesięcy publikacja, której celem jest spojrzenie na Polskę lokalną i regionalną – ukierunkowane na przyszłość, a więc na odpowiedzialny (endogenny, zrównoważony terytorialnie i inkluzywny) rozwój – jest niewątpliwie najciekawszą publikacją tego rodzaju, jaka powstała w ostatnim ćwierćwieczu.

z „Posłowania” Andrzeja Porawskiego



FUNDACJA ROZWOJU DEMOKRACJI LOKALNEJ

ul. Żurawia 43
00-680 Warszawa

tel.: (48) 22 351 93 12
fax: (48) 22 351 93 10

www.frdl.org.pl



MINISTERSTWO
ROZWOJU

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020

