

Ryszard Kozioł

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Państwo i samorząd terytorialny z perspektywy procesów decentralizacji i recentralistycznych tendencji**Wstęp**

Procesy transformacji systemowej dokonujące się w Polsce po 1989 roku oraz oparcie ustroju politycznego na zasadach demokratycznego państwa prawa przyspieszyły modernizację i ewolucję modelu administracji publicznej. Przyczyniały się do tego trzy kolejno pojawiające się, a następnie towarzyszące sobie procesy. Po pierwsze, tendencja decentralizacyjna, która zaowocowała w dekadzie lat 90. odbudową systemu samorządowego w trójszczeblowej strukturze terytorialnej. Po drugie, prywatyzacja zadań publicznych, która była konsekwencją zachłyśnięcia się neoliberalnymi koncepcjami *New Public Management* (nowego zarządzania publicznego). Po trzecie, związane z koncepcją *Good Governance*, uspołecznienie administracji publicznej, tj. promowanie wykonywanie usług i zadań publicznych przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. W efekcie tych procesów państwo utraciło pozycję monopolisty i hegemonia w sferze realizacji zadań publicznych. W sektorze publicznym znaczącą część uprawnień przejęły jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto istotnym partnerem w realizacji zadań i świadczeniu usług publicznych stały się instytucje drugiego i trzeciego sektora. Swoiste kurczenie się państwa w sferze egzekutywy implikuje pytania o ewolucję jego funkcji. Ograniczona objętość artykułu uniemożliwia pełną i pogłębioną analizę tego zjawiska, poświęcony zatem będzie jedynie uwagom dotyczącym jednemu z tych procesów, czyli decentralizacji. Kolejno przedstawione zostaną uwagi odnoszące się do: istoty decentralizacji, jej społecznej akceptacji, aparatu samorządowego, zalet i dysfunkcji decentralizacji terytorialnej, społecznej oceny samorządności, a także przejawów recentralizacji i politycznej reakcji na centralistyczne praktyki z lat 2015–2018. Celem artykułu będzie próba wykazania, że polski wariant decentralizacji terytorialnej wzmacnia procesy modernizacyjne a samorząd posiada ogromny potencjał prorozwojowy. W ostatnich latach jednakże władze państwowe nie dostrzegały lub nieumiejętnie zagospodarowywały możliwości tkwiące w samorządach, wykorzystując je głównie instrumentalnie, a rzeczywiste wyzwania i problemy samorządów były przez klasę polityczną bagatelizowane.

Decentralizacja

W ujęciu encyklopedycznym decentralizacja to „sposób zorganizowania administracji publicznej, w którym organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższym, wykonują prawem powierzone zadania samodzielnie i niezależnie, podlegając nadzorowi jedynie z punktu widzenia kryterium legalności” (Itrich-Drabarek 2018: 44). Doniosłość i waga problematyki decentralizacji powodują, że w literaturze przedmiotowej odnaleźć można wiele innych ujęć, sposobów objaśniania i definiowania tego pojęcia, przy pomocy kategorii teorii prawa, prawa administracyjnego i nauki administracji. Odnaleźć można również wiele jej rozróżnień, wymiarów i rodzajów, takich jak: decentralizacja polityczna, polegająca na transferze legalnej władzy decydowania na część systemu (d. funkcjonalna) lub niższe szczeble w wielostopniowej strukturze (d. terytorialna); decentralizacja niepolityczna, polegająca na transferze nie uprawnień władczych, a jedynie uprawnień wykonywania ustalonych zadań między organami (d. administracyjna) lub przekazywania uprawnień wykonywania ustalonych zadań prywatnym podmiotom współdziałającym (d. ekstrabiuokratyczna) (Raadschelders 1994: 3–8). Niezależnie jednak od realizowanego wariantu, systemu decentralistyczny przyczynia się między innymi do: wzrostu możliwości wdrażania innowacji; zmniejszenia obciążeń pionowego przepływu informacji; wzrostu poczucia odpowiedzialności; usprawnienia procesów decyzyjnych i uproszczenia struktur zarządzania; zbliżenia podmiotu decydującego do realizowanych spraw; ułatwienia identyfikacji barier, ograniczeń i wad w procesie realizacji zadań publicznych (Wojnicki 2014: 35).

W celu ukazania wybranych aspektów procesu decentralizacji w Polsce niezbędne wydaje się uproszczenie sposobu opisywania tego zjawiska i skupienie się na kwestiach istotnych z punktu widzenia zagadnień zasygnalizowanych we wstępie. W związku z tym, na potrzeby niniejszego artykułu, decentralizację określić można jako ustawowe, trwałe i chronione prawem przekazywanie zadań, kompetencji i środków przez organy władzy centralnej podmiotom, organizacjom i organom zdecentralizowanej władzy publicznej. Procesy decentralizacji w Polsce wynikały z wzrastającej liczby zadań publicznych, ich zróżnicowania, dostrzeżenia konieczności wprowadzenia mechanizmów partycypacji politycznej i społecznej, a przede wszystkim z potrzeby zwiększenia efektywności w wykonywaniu zadań przez te podmioty, które usytuowane są bliżej obywateli. Decentralizowanie uprawnień władczych nasiliło się już w ostatniej dekadzie XX wieku. W 1990 roku państwo „wycofało się” ze szczebla gminnego, przekazując zadania wspólnotom mieszkańców i ich organom, a w latach 1998/1999 dokończono proces odbudowy systemu samorządowego, wyposażając wspólnoty powiatowe i wojewódzkie w kolejne uprawnienia. W efekcie wprowadzanych zmian, wyrazem decentralizacji terytorialnej stawał się samorząd terytorialny, a jednocześnie przejawem decentralizacji rzeczowej stały się samorzady zawodowe i specjalne, a także inne, zróżnicowane formy oparte na czynniku osobowym, majątkowym, kapitałowym lub finansowym, mające status osób prawnych prawa publicznego, korporacji prawa publicznego, zakładów publicznych czy fundacji prawa publicznego (Fundowicz 2005).

Decentralizacja jest obecnie jedną z naczelnych zasad ustrojowych III RP. Powiązana jest z określoną w preambule zasadą pomocniczości, a gwarantują ją przepisy Konstytucji RP z 1997 roku, w szczególności artykuły 15, 16, 17 z rozdziału I oraz cały rozdział VII, poświęcony samorządowi terytorialnemu. Samorząd terytorialny stanowi bowiem najpełniejszą gwarancję realizacji celów zawiązanych z decentralizacją. Oprócz konstytucji, podstawę jego funkcjonowania zabezpieczają ratyfikowane umowy międzynarodowe (w tym Europejska Karta Samorządu Terytorialnego), pakiet ponad stu regulacji ustawowych, akty wykonawcze do ustaw oraz akty prawa miejscowego (Bandarzewski, Chmielnicki, Kisiel 2006: 46–64).

Akceptacja

W niemal powszechnej ocenie ekspertów reforma samorządowa była jednym z najbardziej udanych elementów polskiej transformacji po 1989 roku. Zaobserwować tu można wyjątkową zgodność ocen eksperckich z ocenami społecznymi. Badania opinii publicznej potwierdzają stały wzrost pozytywnych ocen decentralizacji i samorządności (Pankowski 1998, Pankowski 2002, Feliksiak 2018c, i inne komunikaty z badań CBOS).

Polacy w przeważającej większości są zwolennikami decentralizacji. Za utrzymaniem obecnego podziału władzy między rządem a samorządem jest 35% badanych, za zwiększeniem roli samorządów opowiada się aż 47%. Tylko 8% badanych opowiedziało się za ograniczeniem uprawnień władczych samorządu (Gendździwł, Żerkowska-Balas 2018). Zaufanie do władz samorządowych również rośnie. W ostatnich dwóch dekadach władze lokalne systematycznie otrzymywały w badaniach oceny pozytywne. Według badań CBOS z kwietnia 2018 roku stoją na szczycie rankingu (69% ocen pozytywnych), wyprzedzając nie tylko rząd i Prezydenta RP, ale także inne instytucje publiczne i społeczne (Feliksiak 2018b). Systematycznie od 2010 roku liczba osób deklarujących poczucie wpływu na sprawy lokalne przewyższa liczbę tych, którzy deklarują jego brak, a także tych, którzy deklarują poczucie wpływu na sprawy kraju. W styczniu 2018 poczucie wpływu na sprawy gminy wyraziło 60% respondentów, a na sprawy kraju jedynie 40%. Co więcej, co piąty badany jest przekonany o możliwości wpływu wyłącznie na sprawy lokalne (Boguszewski 2018a). Ponadto, w ciągu ostatnich czterech lat znacząco zwiększył się odsetek Polaków przywiązanych do idei demokracji lokalnej. W 2014 niemal 40% badanych było gotowych zaakceptować stwierdzenie, że „władze lokalne nie muszą być wybierane przez mieszkańców, jeśli tylko zapewni się im dobrej jakości usługi publiczne” (Badora 2014, Hipsz 2015). Na początku 2018 z tym stwierdzeniem zgodziło się tylko 25% badanych, a do 66% wzrósł odsetek osób sprzeciwiających się pomysłowi, by władze lokalne nie pochodziły z wyborów (Feliksiak 2017b, Gendździwł, Żerkowska-Balas 2018). W roku elekcji samorządowej należy również podkreślić, że dla większości badanych wybory samorządowe są najważniejsze, ważniejsze niż parlamentarne, prezydenckie i wybory do Parlamentu Europejskiego. Na początku 2018 (luty) odsetek osób zapowiadających swój udział w październikowych wyborach samorządowych był nadspodziewanie wysoki, bo ponad 70% (Gendździwł 2018), by w kolejnych badaniach (czerwiec) wzrosnąć aż do 80% (Gendździwł,

Żerkowska-Balas 2018). W porównaniu z historycznymi pomiarami, jest to rekordowy poziom deklarowanego uczestnictwa wyborczego. Tak wysokie deklaracje uczestnictwa nie oznaczają oczywiście równie wysokiej frekwencji wyborczej. Tym bardziej, że w praktyce frekwencja w wyborach samorządowych oscylowała od około 42% w 1990, 33% w 1994 roku do ponad 47% w 2010 i 2014 roku. Deklaracje uczestnictwa i docenienie wagi elekcji samorządowej spowodowały jednak, że w 2018 roku po raz pierwszy przekroczony został magiczny próg 50% frekwencji wyborczej. Wyborach samorządowych uczestniczyło bowiem 54,9% wyborców (Wybory samorządowe... 2018).

Imperium samorządowe

Pozytywne oceny idei samorządności i praktycznych przejawów jego funkcjonowania mogą być powodem do zadowolenia, bowiem Polska jest jednym z najbardziej zdecentralizowanych państw europejskich, a samorząd terytorialny posiada wysoki, zbliżony do skandynawskiego, poziom samodzielności. Jej gwarantem jest nie tylko podmiotowość prawna jednostek samorządu, ale także wyposażenie w majątek komunalny oraz szeroki zakres usług publicznych realizowanych samodzielnie lub w imieniu państwa. Do ich realizacji zaprzęgnięte zostały rozbudowane struktury. W Polsce funkcjonuje 2477 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatów), 314 powiatów ziemskich, 16 województw. W jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich szczebli funkcje władcze sprawuje prawie 50 tysięcy mandatariuszy: 46 747 radnych, 1547 wójtów, 823 burmistrzów i 107 prezydentów miast (Wybory samorządowe...: 2018). To jednak tylko zwieńczenie swoistego „imperium samorządowego”. W Polsce, według danych GUS, zatrudnionych jest ponad 15 mln osób. W sektorze publicznym pracuje prawie 3,5 mln osób, z czego w samorządach pracuje blisko 1,9 mln osób, co stanowi 21,5% zatrudnionych ogółem w kraju. Choć 21,5% to średnia dla całego kraju, w niektórych województwach wartość ta sięga 33% (w województwach podlaskim i świętokrzyskim), a więc instytucje i pracodawcy samorządowi zatrudniają tam aż 1/3 wszystkich osób pracujących (Ornoch-Tabędzka 2014: 24–36). Jest to zaskakująco wysoki poziom zatrudnienia w samorządach (podobny np. do Norwegii z jej dużym sektorem publicznym). Wskaźnik ten jest ważną miarą decentralizacji państwa i jego funkcji. Mowa o zatrudnieniu w szeroko rozumianym sektorze samorządowym, a więc w instytucjach publicznych, które są albo częścią administracji samorządowej lub dla których organami właścicielskimi są jednostki samorządu, lub które wykonują zadania będące ustawową kompetencją samorządów terytorialnych. Na przykład w Krakowie poza Urzędem Miasta funkcjonuje ponad 300 miejskich jednostek organizacyjnych (mających różny status prawno-finansowy: jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, spółek miejskich, instytucji kultury, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej etc.) wykonujących zadania publiczne w tak różnych dziedzinach, jak: infrastruktura, gospodarka komunalna, edukacja, kultura, pomoc społeczna, zdrowie, bezpieczeństwo lokalne i porządek publiczny i inne.

Inwestycje i innowacje

Należy przypomnieć, że już w dekadzie lat 90. szacowano, iż samorząd przejął ponad 50% zadań dotychczas realizowanych przez państwo. Domniemanie kompetencji dla samorządu w sprawach lokalnych, spowodowało, że w wielu sferach to nie państwo, a samorząd stał się głównym organizatorem i realizatorem procesu zaspokajania potrzeb Polaków. Nawet w takich obszarach, w których wydawałoby się, że rola państwa jest decydująca, samorząd zaczyna przeważać – dla przykładu, to samorządy w ponad 70% finansują kulturę w Polsce (Bendyk 2018: 29).

Samorządy stają się również liderami polityki inwestycyjnej. Jej zasadniczym celem jest pomnażanie majątku stanowiącego fundament prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej oraz poprawa wydajności, efektywności, innowacyjności i konkurencyjności. Inwestycje realizowane przez sektor publiczny służą tworzeniu podstaw materialnych do prowadzenia działalności gospodarczej oraz zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. To samorządy, zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego, swoją działalnością inwestycyjną przyczyniły się do ożywienia gospodarki, wzrostu gospodarczego, rynku pracy i dobrostanu miejscowej ludności. Realizowane inwestycje wpływały na decyzje o wyborze miejsca pracy, na lokalizację prywatnych inwestycji oraz poprawę warunków życia mieszkańców (Wyszowska, Wyszowski 2016: 58). Przeciętnie w krajach OECD sektor publiczny wydatkuje blisko 8% posiadanych funduszy na działalność inwestycyjną. Istotną część tych wydatków realizuje sektor samorządowy. Wśród krajów OECD polski samorząd zajmuje pierwszą pozycję. Wydatki inwestycyjne polskiego samorządu w ostatnich latach stanowiły około 5% wydatków sektora finansów publicznych. Należy podkreślić, iż samorząd realizuje zwykle inwestycje charakteryzujące się wysoką kapitałochłonnością, o niekomercyjnym charakterze, czyli niedochodowe, skutkujące wzrostem wydatków na utrzymanie wybudowanej infrastruktury w okresie ich eksploatacji. Samorząd terytorialny inwestuje głównie w budowę i modernizację sieci drogowej, infrastruktury technicznej, sieci wodociągowo-kanalizacyjnej czy też poprawę społecznych warunków życia mieszkańców (np. budowa, remont i modernizacja instytucji kultury, sportu i rekreacji itp.). Znaczna część tych przedsięwzięć, zwiększając potencjał dochodowy, powinna w przyszłości korzystnie wpływać na rozwój jednostki samorządowej oraz jej możliwości finansowania kolejnych inwestycji. Największy udział w wydatkach samorządu terytorialnego w Polsce notują od lat gminy, które ustawowo mają przypisany najszerszy zakres działania i zadań do realizacji, w tym wymagających rozbudowy infrastruktury komunalnej. Najmniejszy udział w tych wydatkach miały zaś powiaty, które jednocześnie mają najwęższy zakres działania. Impulsem do wzmocnienia roli polskiego samorządu była akcesja do UE i, co za tym idzie, dostęp do środków unijnych. Ożywienie działalności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w Polsce jest szczególnie widoczne od 2007 roku, kiedy to do Polski wpłynęły znaczne środki finansowe w ramach polityki spójności UE. W latach 2007–2013 samorządowe nakłady inwestycyjne wyniosły prawie 70 mld euro, a więc prawie połowę z 147 mld euro wydatkowanych w całym sektorze publicznym. Tylko samorządy województwa jako podmioty polityki intraregionalnej w okresie 2007–2013 dysponowały około

16,5 mld euro, (czyli 25% wszystkich funduszy UE zarezerwowanych dla Polski) (Wyszkowska, Wyszkowski 2016: 63–66). W perspektywie finansowej 2014–2020 wartość programów regionalnych jeszcze się zwiększyła i wynosi 31,5 mld euro, czyli ok. 40% wszystkich środków przeznaczonych dla Polski. Tylko w 2018 roku na inwestycje samorządowe przeznaczonych zostało aż 72 mld zł, a w pierwszym półroczu odnotowano rekordowe wzrosty wydatków inwestycyjnych, bo aż o 87%, czyli prawie dwukrotnie więcej w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego (Cieślak-Wróblewska 2018). Szacuje się, iż to samorzady są odpowiedzialne za podejmowanie i finansowanie 60–80% realizowanych w kraju inwestycji publicznych.

Poziom zaangażowania inwestycyjnego sektora samorządowego zależy od możliwości pozyskania środków unijnych. Na kierunki i rodzaje inwestycji wpływa natomiast decentralizacja kolejnych obszarów zadań publicznych. Charakterystycznym przykładem są np. samorządowe inwestycje kolejowe. Ważnym krokiem w stronę zwiększenia roli samorządu województwa stało się przejście przez nie w 2004 roku odpowiedzialności za regionalne przewozy pasażerskie. W efekcie samorzady województw rozpoczęły inwestycje w tabor kolejowy, a niektóre powołały spółki przewozowe, stając się partnerem państwowego PKP Przewozy Regionalne. W 2007 roku rozpoczęto proces regionalizacji PKP PR, czyli przejście spółki przez samorzady wojewódzkie. Jednak w 2015 roku groźba upadłości spowodowała przekształcenia własnościowe i przejście przez państwo pakietu większościowego spółki. Samorzady pozostały jednak udziałowcami mniejszościowymi, a jednocześnie niektóre z nich zachowały własnych przewoźników (Koleje Mazowieckie, Koleje Dolnośląskie, Koleje Śląskie, Koleje Małopolskie, Koleje Wielkopolskie). Wyrazem aktywności samorządowej na rzecz poprawy lokalnej i regionalnej komunikacji pasażerskiej jest między innymi zaangażowanie i wspieranie kolei aglomeracyjnych, takich jak: Pomorska Kolej Metropolitalna, Szybka Kolej Miejska w Trójmieście, Szybka Kolej Miejska w Warszawie, Szybka kolej miejska BiTCity, Jeleniogórska Kolej Miejska, Łódzka Kolej Aglomeracyjna, Poznańska Kolej Metropolitalna, Rzeszowska Podmiejska Kolej Aglomeracyjna, Szczecińska Kolej Metropolitalna, Szybka Kolej Aglomeracyjna w Aglomeracji Krakowskiej, Szybka Kolej Regionalna, Warszawska Kolej Dojazdowa, Wrocławska Kolej Aglomeracyjna (Górny 2016: 74–79). Zarządcą torów, po których poruszają się pociągi kolei aglomeracyjnych, jest PKP PLK, spółka z większościowym udziałem Skarbu Państwa, zarządzająca ponad 18,5 tys. km linii kolejowych, co stanowi 93% długości sieci w Polsce. Samorzady nie będąc formalnie właścicielami torów, dofinansowują jednak modernizację infrastruktury kolejowej, zlecając zadania i przekierowując środki do zarządcy torów. W 2017 roku samorzady zaplanowały przekazanie PKP PLK niebagatelną, pochodzącą z regionalnych programów operacyjnych, kwotę 4,5 mld zł na dostosowanie linii kolejowych do wyższych prędkości (Majczyk 2017).

Decentralizacja zadań publicznych implikuje nie tylko konieczność podejmowania nowych inwestycji, ale także wymusza innowacyjność samorządu terytorialnego. Z jednej strony bowiem, samorzady w obliczu nowych wyzwań zmuszone są do zmiany lub modyfikacji dotychczasowych postaw, nawyków i przyzwyczajzeń mieszkańców. Z drugiej strony zaś, muszą być otwarte na oddolne inicjatywy.

Przykładem pierwszego aspektu innowacyjnej roli samorządu może być tzw. rewolucja śmieciowa, której istotą było odejście od prywatyzacji na rzecz usamodzielnienia gospodarki odpadami. Funkcjonujący przed 2013 rokiem system zakładał, iż samorządy gmin odpowiadały za utrzymanie instalacji do składowania lub utylizacji odpadów, ale odpowiedzialność za dostarczanie odpadów spoczywała na mieszkańcach zobowiązanych do podpisywania stosownych umów z wybranymi, wyspecjalizowanymi przedsiębiorstwami. Szukanie oszczędności na opłatach za wywóz, naliczanych według ilości produkowanych odpadów, doprowadziło do nieszczelności systemu, czego symbolem stały się dzikie wysypiska śmieci. Od połowy 2013 roku wprowadzono istotne zmiany. Odpady stały się własnością gmin, które przejęły również odpowiedzialność za ich odbieranie od mieszkańców, a opłaty za odbiór przestały być zależne od ilości odpadów. Nieopłacalne stało się zatem ich pozbywanie poza systemem. Rozwiązanie to przyczyniło się do zwiększenia roli samorządów w działaniach na rzecz środowiska naturalnego, a jednocześnie wzmocnienia proekologicznych postaw mieszkańców. Kolejny, realizowany od stycznia 2019 roku, etap reformy wprowadzający konieczność zwiększenia segregacji odpadów (z dwóch do czterech, a nawet pięciu rodzajów) również wymusi proekologiczne zachowania, przyczyniając się do wzrostu poziomu recyklingu. Przed reformą śmieciową w Polsce odzyskiwano bowiem do ponownego wykorzystania jedynie 18% odpadów komunalnych, po roku od jej wprowadzenia wskaźnik recyklingu sięgnął 25%, a szacuje się, że przy zaawansowanych technologiach recyklingu z posegregowanych odpadów można by dodatkowo odzyskać 20% surowców (Skowron, Banasik 2016).

Kolejnym przykładem, tym razem konieczności otwarcia samorządu na oddolne inicjatywy wynikającej z wdrażania mechanizmów decentralizacji zadań publicznych, okazały się fundusze sołeckie. Ustawa z 2009 roku, nowelizowana 21 lutego 2014 roku, zakładała powstanie funduszy w oparciu o wyliczone na podstawie określonego w ustawie algorytmu kwoty, które rozdysponowane byłyby na projekty służące poprawie jakości życia mieszkańców, zgłaszane przez sołectwa. Mimo braku obligatoryjności rozwiązania te wprowadzono w ponad 1,5 tysiącu gmin wiejskich. Tworzenie funduszy sołeckich umożliwiło bowiem uzyskania z budżetu państwa zwrotu części wydatków, ale jednocześnie skutecznie przyczyniło się do wzrostu znaczenia sołectw. Dotychczas bowiem sołectwa będące jedną z najtrwałszych instytucji życia lokalnego, w systemie samorządowym były marginalizowane: nie posiadały własnych zadań, budżetu czy też podmiotowości prawnej. Fundusze sołeckie spowodowały swoistą reanimację sołectw, pobudzając aktywność mieszkańców nawet najmniejszych wsi. Z danych wynika, że gros środków funduszu przeznaczana jest na zadania z dziedziny kultury (głównie budowę wiejskich świetlic), poprawę stanu dróg, utrzymanie czystości, poprawę estetyki miejscowości czy jej oświetlenia. Dzięki funduszom sołeckim budowano place zabaw, remontowano miejsca spotkań i integracji mieszkańców w przestrzeni publicznej, realizowano też szereg licznych, sublokalnych, często niekonwencjonalnych inicjatyw (Jałoszyński 2017: 64–67).

W opinii badaczy samorządu terytorialnego największą zaletą decentralizacji i siłą autonomii samorządowej jest gotowość lokalnych struktur do podejmowania

innowacji w celu rozwiązywania lokalnych problemów. Decentralizacja samorządowa sprzyja bowiem lokalnej innowacyjności (Gendźwiłł, Swianiewicz 2017). Obserwacje i badania lokalnej rzeczywistości wskazują, że wielkie inwestycje infrastrukturalne przestały już ekscytować mieszkańców. Irytują ich natomiast inwestycje nietrafione i nonsensowne: kosztowne i niewykorzystywane parki wodne, puste lotniska, drogi donikąd etc. Model, w którym dogmatem była koncentracja na infrastrukturze, doprowadził w efekcie do traktowania jednostek samorządu terytorialnego jako przedsięwzięcia. Dominujący paradygmat *New Public Management*, wzmacniał rolę lokalnych liderów i elit oraz lokalnych instytucji otoczenia biznesu, marginalizował natomiast rolę wspólnot lokalnych. Mieszkańcy traktowani byli w kategoriach podmiotów legitymizujących władze samorządowe lub też klientów, konsumentów, odbiorców dostarczanych usług publicznych. Zaczęto zatem poszukiwania alternatywnych rozwiązań. Do głównego nurtu samorządowego przenikać zaczęły postulaty z programów ruchów miejskich, takie jak: partycypacja, ekologia, prawo do miasta. Wraz z nimi poszerzał się katalog potrzeb społecznych. Wśród artykułowanych oczekiwań na czoło wysuwają się: jakość środowiska naturalnego, estetyka i stan przestrzeni miejskiej, dostępność kultury, rekreacji i transportu publicznego (Bendyk, Czarnecka 2018: 8). W odpowiedzi na te oczekiwania samorządy, nie czekając na dyrektywy „z góry”, oddolnie szukają pomysłów, by jak najlepiej zaspokajać potrzeby swoich mieszkańców: budżet obywatelski (w Sopocie), panele obywatelskie (w Gdańsku), zielony transport publiczny w Ostrowie Wielkopolskim, uporządkowanie (bez ustawy krajobrazowej) chaosu reklamowego w przestrzeni publicznej w Świdnicy, szkoła metropolitalna w Kowalach, lokalne klastry energetyczne (Zielone Podhale, klastr energetyczny w Zgorzelcu), wdrażanie darmowego transportu publicznego (Lubin, Świeradów-Zdrój), nagośnienie problemu i walka ze smogiem (Kraków) to zaledwie kilka przykładów innowacyjnych działań lokalnych, które zainicjowane w jednym miejscu, upowszechniają się w całej Polsce samorządowej. Inicjatyw, które powstały bez udziału i zachęty władz centralnych. W efekcie polskie miasta i gminy coraz bardziej się różnicują, korzystając z autonomii, przyjmują różne strategie, by zapewnić swoim mieszkańcom wysoką jakość życia. Wiele innych przykładów innowacyjnych rozwiązań, wymiany doświadczeń i upowszechniania dobrych praktyk odnaleźć można w coraz liczniejszych publikacjach teoretyków i praktyków samorządowych oraz aktywistów miejskich. *Twoje miasto, twój wybór* (Bendyk, Czarnecka 2018), *Miasta progresywne. Jak to robimy?* (Całus 2018), *Miasto szczęśliwe* (Montgomery 2015), *Miasto na plus* (Mazur 2017), *Wynajdywanie miejskości* (Kubicki 2016), *Miasto Archipelag* (Springer 2016), *Miasto w działaniu* (Matysek-Imielińska 2018), *Miasto mądre i samodzielne* (Bojęć 2016), *Strategie dla miasta przyszłości* (Medeksza 2016) – już same tytuły publikacji świadczą o niekonwencjonalnym podejściu do roli i funkcji miast oraz nowatorskim podejściu do zarządzania substancją miejską.

Ocena władz publicznych i podmiotów odpowiedzialnych za rozwój lokalny

Na początku artykułu zasygnalizowane zostały opinie Polaków wskazujące na akceptację procesów decentralizacji, idei demokracji lokalnej, rosnącego poczucia

wpływu na sprawy lokalne, znaczenia wyborów samorządowych i przede wszystkim wzrostu zaufania do władz lokalnych. Rozpatrując kwestie subiektywnych uwarunkowań lokalnej samorządności, nie można ograniczyć się jedynie do powyższych kwestii. Równie ważnym aspektem jest ocena funkcjonowania samorządu w Polsce. Analiza wyników badań wskazuje nie tylko, że samorząd terytorialny, w odróżnieniu od wielu innych instytucji życia publicznego, cieszy się stale rosnącym zaufaniem społecznym, ale również, że władze lokalne uzyskują najlepsze notowania w okresie ostatnich lat w kategorii oceny działalności instytucji publicznych. Zestawienie odpowiedzi Polaków z lutego 2018 roku (Felińskiak 2018c), dotyczące oceny działalności osiemnastu wskazanych władz oraz instytucji publicznych (dobra ocena, zła ocena, trudno powiedzieć) pozwala zauważyć, że władze samorządowe, także w tej kategorii zajmują pozycję lidera: 69% badanych ocenia działalność jako dobrą, a 21% źle ocenia jego działalność. Oprócz władz samorządowych tylko pięć instytucji uzyskało wynik powyżej 50% dobrych ocen. Były to kolejno: Policja (68% – 17%), Prezydent RP (60% – 28%), Wojsko (59% – 8%), Narodowy Bank Polski (55% – 7%), Kościół rzymskokatolicki (54% – 32%). Zaskakująco niska wydaje się szczególnie pozycja Kościoła, który na początku dekady lat 80. uzyskiwał ponad 80% dobrych ocen. Prezentowane powyżej wyniki badań nie obejmowały rządu, jednakże przeprowadzane w tym samym czasie odrębne badania wskazują, że wypada on jednak gorzej niż władze lokalne. Spośród respondentów 50% dobrze ocenia jego działalność, 23% źle, a 27% jest niezdecydowanych w ocenie (Roguska 2018). Podobnie jak w przypadku zaufania do instytucji publicznych, także w ocenie ich działalności pozycja samorządu nie ma przypadkowego charakteru. Od września 2013 roku do marca 2015 roku w dziesięciu kolejnych badaniach, władze samorządowe otrzymywały średnio 62,6% pozytywnych ocen, a od września 2015 roku ich notowania dalej pozostawały stabilne, ale przekroczyły 70% poparcia (71,6% – średnia z siedmiu badań). W marcu 2018 roku wyniki nieznacznie się pogorszyły (spadek o 3% do 69%), by w kwietniu znów przekroczyć 70% poparcia (Felińskiak 2018b). Obecnie z pracy samorządowców w swojej miejscowości zadowolonych jest zatem siedmiu na dziesięciu badanych, natomiast źle ocenia ją tylko dwóch na dziesięciu badanych. Relatywnie najlepiej działalność władz samorządowych oceniają mieszkańcy wsi, natomiast najgorzej – mieszkańcy największych aglomeracji, wśród których opinie pozytywne i negatywne niemal się równoważą.

Istotnym aspektem społecznej oceny decentralizacji jest również kwestia rozpoznawania lub wskazywania podmiotów odpowiedzialnych za rozwój lokalny. Porównanie wyników badań z września 2010 roku oraz z kwietnia 2015 roku nie pozostawia złudzeń. Na pytanie, „od kogo zależy rozwój miejscowości, w której Pan/Pani mieszka”. respondenci odpowiadali, iż: w pierwszej kolejności od samorządu gminnego, w drugiej od samorządu powiatowego, w trzeciej od UE, dopiero na czwartym miejscu wskazywano samorząd województwa, a na piątym władze centralne. Znaczący wpływ samorządu gminnego uzyskał poparcie około trzech piątych badanych tj. 64% w 2010 oraz 58% w 2015 roku. Ponadto na średni wpływ samorządu gminnego wskazało analogicznie 25% i 28% respondentów. Średnio jedna osoba na dziesięć badanych nie miała zdania lub oceniała ten wpływ jako mały. W przypadku samorządu powiatowego odpowiedź „znaczący wpływ”

wskazało mniej niż połowa respondentów (spadek z 50% w 2010 do 45% w 2015). Unia Europejska odnotowała w tym czasie wzrost 34% do 41%, a tylko około jedna trzecia badanych wskazała znaczącą rolę samorządu województwa (spadek z 40% do 37%). Ankietowani byli także podzieleni w ocenie stopnia, w jakim rozwój ich miejscowości zależy od władz centralnych – zbliżone liczebnie grupy upatrywały ich doniosłej roli i ją bagatelizowały (odpowiednio 30% i 31% zwolenników oraz 30% i 33% sceptyków znaczącej roli władz centralnych) (Hipsz 2015). Należy zauważyć, że relatywnie niską rangę wpływu władz centralnych i Unii Europejskiej przypisują mieszkańcy wsi i małych miast, natomiast aktywność samorządu wojewódzkiego jest dostrzegana częściej w miastach średniej wielkości, a bagatelizowana przez respondentów z najmniejszych ośrodków miejskich.

Wydaje się, iż na wybór odpowiedzi w pewnym stopniu wpłynęła formuła pytania, niejako narzucająca absolutną tożsamość rozwoju własnej miejscowości z rozwojem lokalnym. Jednakże nieco inne badania, ze stycznia 2018 roku, potwierdzają swoiste deprecjonowanie roli samorządów wyższych szczebli, a w szczególności samorządu regionalnego. W odpowiedzi na pytanie dotyczące zainteresowania decyzjami podejmowanymi przez władze różnych szczebli, rozkład odpowiedzi układa się w systematyczny wzorzec. Polacy najbardziej interesują się poczynaniami władz centralnych (87% badanych). W nieco mniejszym stopniu, respondenci wykazują zainteresowanie decyzjami władz gminnych (78% badanych). Mniejsze zainteresowanie wzbudzają decyzje władz powiatowych (65%), a najmniejsze – samorządu regionalnego (40%). Różnice w stopniu zainteresowania decyzjami władz różnych szczebli są związane z wielkością miejscowości, w których mieszkają badani. Wśród mieszkańców wsi i mniejszych miast zainteresowanie decyzjami władz gminnych jest zbliżone do zainteresowania decyzjami władz centralnych, natomiast w większych miastach różnica między tymi wartościami rośnie. W mniejszym stopniu zróżnicowane jest natomiast zainteresowanie decyzjami władz powiatowych i wojewódzkich. Tylko w największych miastach zainteresowanie decyzjami samorządu wojewódzkiego przekracza 40% (Gendźwiłł 2018).

Jako że w opiniach Polaków rozwój lokalny postrzegany jest z perspektywy zmiany warunków życia w swoich miejscowościach, na co wskazują przytoczone wyniki badań z 2015 roku, warto także zwrócić uwagę na kwestię podmiotów decydujących o sytuacji w gminie. Przeważająca część badanych przypisuje duży wpływ na sytuację w swojej miejscowości w pierwszej kolejności jej organom wykonawczym: wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi (łącznie 75% badanych i średnia ocen na skali od 1 do 7 wynosząca 5,54). W drugiej kolejności wskazywany jest organ stanowiący i kontrolny, czyli rada gminy lub rada miasta (łącznie 64%, przy średniej ocen 5,06). Zdecydowanie niższe wskazania dużego wpływu przypisywane są urzędnikom gminnym (łącznie 38%, średnia ocen 4,13). Badani są natomiast podzieleni w ocenie stopnia, w jakim sytuacja w gminie kształtowana jest przez mieszkańców. Tylko 28% wskazuje, że mieszkańcy mają znaczący wpływ, 24% wskazuje, że mieszkańcy mają średni wpływ, ale aż 43 % ocenia, iż mieszkańcy mają mały wpływ. Badanie wskazuje ponadto, że podmiotowość społeczności lokalnej dostrzegana jest częściej na wsi niż w mieście. Natomiast ankietowani z najmniejszych i największych miast ponadprzeciętnie często za znaczące uważają decyzje

podejmowane przez gminny organ wykonawczy. Niezależnie jednak od tych różnicowań, społeczne oceny działalności samorządowej są pozytywne. W ich świetle ogólny bilans działalności samorządu i wywiązywania się z zadań prorozwojowych wypada korzystnie. Ponad połowa badanych wyraża się pozytywnie o jego funkcjonowaniu (52% w 2010 roku i 51% 2015 roku). Jedna trzecia ma stosunek ambiwalentny (29% w 2010 roku i 31% 2015 roku), a tylko (odpowiednio 8% i 7%) ocenia je negatywnie (Hipsz 2015).

Potwierdzają to również badania dotyczące oceny minionej kadencji władz samorządowych. Większość Polaków, bo aż 59% ocenia, że w okresie 2014–2018 sytuacja w ich gminie lub miejscowości zmieniła się na lepsze. Tylko 6% dostrzega zmiany na gorsze, a 32% uważa, że w mieście czy gminie praktycznie nic się nie zmieniło. Co więcej, Polacy w ogromnej większości są zadowoleni z funkcjonowania swojej miejscowości. Zadowolenie z własnego miejsca zamieszkania wyraża aż 92% ankietowanych, w tym aż 41% deklaruje pełne zadowolenie. Wielkość i typ miejscowości nie mają przy tym istotnego znaczenia dla poziomu satysfakcji mieszkańców. Najwyżej oceniane są: wygląd miejscowości (72%), stan dróg (57%), czystość (52%) i funkcjonowanie instytucji kultury (41%). Polacy nie są jednak bezkrytyczni. Najbardziej doskwierają im: niska jakość i słaba dostępność opieki zdrowotnej (50%), zły stan dróg lokalnych (40%), stan środowiska naturalnego i problemy z zanieczyszczeniem powietrza (24%), sytuacja na lokalnym rynku pracy (21%) oraz utrudniona komunikacja publiczna między miejscowościami (20%) (Cybulska 2018).

Dysfunkcje

Powyższe dane wskazują, iż społeczna ocena działalności samorządu wypada pozytywnie, a zatem, nieco upraszczając, można by twierdzić, że w zdecydowanej większości samorządy prawidłowo wykonują nałożone na nie zadania publiczne. Nie oznacza to jednak, że samorządy zawsze należycie wypełniały swoją misję i właściwie realizowały swoje funkcje. Lista wyzwań dla samorządu terytorialnego jest niezwykle długa i zróżnicowana, tak jak zróżnicowane są problemy lokalne oraz możliwości ich rozwiązywania. Przypadki rozbieżności między ideą samorządności a realizowaną praktyką można by mnożyć.

Samorząd terytorialny stał się najistotniejszym elementem decentralizacji władzy i formą samodzielności wspólnotowej w Polsce. Prawno-administracyjne rozwiązania powinny służyć zatem jej rozwojowi. Powinny umożliwiać diagnozowanie i rozwiązywanie najważniejszych problemów dotyczących wspólnot terytorialnych. Nie zawsze jednak tak się działo. Regulacje ustawowe niejednokrotnie uniemożliwiały realizację konstytucyjnie określonej misji, jaką jest samodzielne działanie wspólnoty na przyznanym obszarze we własnym interesie i na własną odpowiedzialność. Realizowany model administracji publicznej, ukształtowany na biurokracyjnych ponadstuletnich wzorcach i lekko modyfikowany koncepcjami nowego zarządzania publicznego, w opinii wielu krytyków (Bober, Hausner, Izdebski, Mazur i in. 2013), hamuje dynamikę społecznego rozwoju. Ustrój samorządowy w Polsce stanowi konglomerat prawno-administracyjny, który niespójnie decentralizuje władzę i zarządzanie do coraz niższego szczebla, prowadząc do zaburzeń systemowych

i licznych dysfunkcji. Brak samodzielności samorządu terytorialnego w wielu sferach lub jej ograniczanie regulacjami prawnymi, powoduje dysfunkcje wobec społeczności lokalnych o niekorzystnych następstwach, przynosząc straty ekonomiczne i nieprawidłowości działania w płaszczyźnie społeczno-politycznej. W wielu sferach, mimo stale zwiększających się nakładów, sił i środków, źródła problemów nie są eliminowane. Często w newralgicznych obszarach zadań publicznych władza centralna wykazuje się aktywnością w przerzucaniu na samorządy najbardziej kłopotliwych zadań i wyznaczania im najbardziej problematycznych obszarów odpowiedzialności, podczas gdy sobie pozostawia uprawnienia decyzyjne i kontrolę nad finansami (Sześciło 2018b: 7).

Przykładów decentralizacji problemów przy centralizacji zasobów jest wiele, najbardziej charakterystyczny, a wręcz patologiczny przejaw rozkładu odpowiedzialności odnaleźć można w systemie ochrony zdrowia. Na samorządy przerzucono bowiem obowiązek prowadzenia większości szpitali publicznych, a jednocześnie ustawiono je w roli petenta Narodowego Funduszu Zdrowia, który kontraktuje usługi i sprawuje kontrolę nad finansami. Taki model powoduje, że samorządy pozbawione zostały faktycznej możliwości prowadzenia polityki zdrowotnej, a mimo to przeciw nim kieruje się niezadowolenie mieszkańców z dostępności i jakości opieki zdrowotnej (Sześciło 2018b: 8). Badania wskazują (Omyła-Rudzka 2018), że jedynie 30% Polaków pozytywnie ocenia funkcjonowanie służby zdrowia, natomiast aż 66% negatywnie, w tym 27% zdecydowanie negatywnie. Co więcej, nie wini się lekarzy podstawowej opieki medycznej. Większość badanych pozytywnie ocenia ich kompetencję (70%) oraz zaangażowanie w pracę (65%). Pozytywnie też oceniany jest dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej (68%). Znacznie gorzej oceniana jest specjalistyczna opieka medyczna. Najgorsze notowania uzyskał dostęp do wizyt u specjalistów (83% ocen negatywnych) oraz niewystarczająca liczba personelu medycznego w szpitalach (70%). Wydaje się, że Polacy właściwie diagnozują źródła problemów z dostępnością i jakością świadczeń medycznych, upatrując ich w zbyt małych nakładach na służbę zdrowia (49% badanych) oraz niewłaściwym ich rozdysonowaniu i wykorzystaniu (24% badanych).

Również w opinii ekspertów obecny poziom finansowania i system zarządzania finansami uniemożliwia samorządom prowadzenie aktywnej polityki zdrowotnej. Na tle innych krajów wypadamy wyjątkowo niekorzystnie. Pod względem nakładów na opiekę zdrowotną Polska (z 6,3% PKB) znajduje się na końcu rankingu OECD, gorzej od nas usytuowane są tylko Turcja (5,2 proc.), Łotwa (5,6 proc.) i Meksyk (5,8 proc.). Statystycznie na głowę Polaka wypada 1677 dol., a liderzy rankingu USA – prawie 9,5 tys. dol. i Luksemburg (7,7 tys. dol.). Bardzo mało wydajemy na profilaktykę per capita – tylko 43 dol. na mieszkańca, tymczasem w Kanadzie 300 dol., w Norwegii 190 dol., w Niemczech – 160 dol. Wg ekspertów OECD na tysiąc Polaków przypada 25 pracowników służby zdrowia (w tym 2,3 lekarza). Gorzej jest tylko w Chile (22 osoby) i w Meksyku (13 osób), a średnio w krajach UE na tysiąc mieszkańców przypada 3,5 lekarza. Bardzo skromnie wypadamy też w liczbie szpitali (ponad tysiąc szpitali, czyli prawie 29 placówek na każdy mln mieszkańców) i nowoczesnym sprzęcie diagnostycznym. Przeważa natomiast w długości kolejek i czasie oczekiwania na zabiegi medyczne (Pawłowska 2017).

Dane te wskazują dobitnie, iż państwo przyjęło wygodną rolę skąpego płatnika, nieprzejmującego się zbyttno sytuacją pacjentów i samorządów. Żaden rząd po reformie z okresu Jerzego Buzka nie podjął znaczących kroków w stronę realnej decentralizacji ochrony zdrowia. Rząd Leszka Millera zlikwidował substytut samorządowania roli płatnika w systemie opieki zdrowotnej, czyli regionalne kasy chorych, zastępując je NFZ-em podporządkowanym ministrowi zdrowia. W okresie rządu Donalda Tuska natomiast zachęcano samorządy do prywatyzacji placówek szpitalnych, wprowadzając procedurę przekształcania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe (Sześciło 2018b). Reforma rządu Beaty Szydło natomiast, wprowadzająca od października 2017 roku sieć szpitali, czyli grupę 594 szpitali z zagwarantowanym finansowaniem przez NFZ, miała usprawnić udzielanie świadczeń zdrowotnych przez szpitale i przyszpitalne przychodnie, poprawić dostępność leczenia specjalistycznego, zoptymalizować liczbę oddziałów, umożliwić lepszą koordynację świadczeń szpitalnych i ambulatoryjnych, a także ułatwić zarządzanie szpitalami. Poza siecią szpitali, czyli PSZ (systemem podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej) pozostało 355 szpitali głównie małych lub niepublicznych (jedynie 16 z nich to placówki publiczne). Oznaczało to dla nich realną groźbę likwidacji, a w najlepszym wypadku reorganizacji. Abstrahując od merytorycznych ocen efektywności wprowadzanych zmian (ich krytyka ujawniła się również wewnątrz PiS), nie sposób nie zauważyć, że reforma miała silnie dyskryminacyjny charakter i była wyrazem tendencji centralizacyjnej.

Kolejną, równie poważną, dysfunkcją polskiego samorządu jest nieumiejętne zarządzanie przestrzenią, które doprowadziło do chaosu przestrzennego w Polsce. Przeciętnemu mieszkańcowi objawia się on jako brak standardów znacznej części nowej zabudowy mieszkaniowej (eklektyczna lub agresywna, postmodernistyczna architektura w miastach, nowoczesne dworki i pałace na terenach wiejskich oraz tzw. pastelozja i styropianizm w zdegradowanej powojennej architekturze osiedlowej). Bardziej świadomi i uważni mieszkańcy dostrzegają także: bezładną ekspansję stref podmiejskich w obszarach metropolitarnych; chaotyczne rozpraszanie zabudowy na terenach rolniczych i rekreacyjnych; niszczenie wartości krajobrazu kulturowego i naturalnego; chaotyczne komercyjne wykorzystanie pasów przydrożnych; utrwalanie „ulicowej” struktury sieci osiedleńczej; degradację wizualnej przestrzeni publicznej zaśmiecanie reklamą (O ekonomicznych kosztach... 2014: 39-47).

Problem jest jednak znacznie donioślejszy i nie dotyczy tylko niefrasobliwości władz lokalnych oraz błędów urbanistycznych i architektonicznych. Chaos przestrzenny jest bowiem przejawem kryzysu ideowego w systemie wartości i organizacji państwa. Jego podłożem jest brak zintegrowanej, publicznej polityki przestrzennej, dysfunkcyjny system gospodarki przestrzennej oraz wadliwe prawo. Zapaść planowania przestrzennego ma swoje źródła: historyczne (brak ciągłości, tradycji i doświadczeń – niecałe trzy dekady samorządu terytorialnego), ideologiczne (neoliberalne „święte prawo własności” – prymat interesu prywatnego nad publicznym, widoczny w decyzjach politycznych i administracyjnych oraz orzecznictwie sądowym) oraz kulturowe (deficyty działania wspólnotowego, niski szacunek dla wartości postmaterialistycznych, deprecjonowanie dobra wspólnego).

Brak spójnej i racjonalnej polityki przestrzennej oraz wady planowania przestrzennego są przedmiotem powszechnej i uzasadnionej krytyki, dotyczącej wszystkich poziomów zarządzania przestrzenią, od gminnego do krajowego. Świadczą o tym liczne raporty środowisk naukowych, organizacji zawodowych i przedsiębiorców (BBC 2012, Lewiatan 2013), stowarzyszeń samorządowych (Rezolucja IV Kongresu... 2012) oraz postulaty organizacji pozarządowych (Tezy miejskie 2015). Konsekwencje chaosu i niekontrolowanej urbanizacji dostrzeżono również w przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. i późniejszą uchwałą Sejmu „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”. Stwierdzono w niej, że nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje między innymi: problemy społeczne w postaci patologii, alienacji, frustracji i konfliktów; rozlewanie się miast prowadzi do narastania deficytu w finansach publicznych; niszczącą ekonomicznie i społecznie suburbanizację; niską jakość przestrzeni publicznej, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych; presje na tereny otwarte; destrukcję systemów ekologicznych (Uchwała RM 2011).

Diagnoza rządu pokrywa się z ocenami ekspertów. Trudno wymienić wszystkie, wskazywane przez te środowiska bezpośrednio i pośrednio skutki społeczne, ekologiczne i gospodarcze generowane przez nieracjonalny system zarządzania przestrzenią. Podejmowane są jednak próby oszacowania wielkości ponoszonych strat. Na przykład wylicza się: koszty związane z wyznaczeniem zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe (wykupu gruntów i uzbrojenia terenu) 40–129 mld zł.; utratą renty planistycznej (tracone wpływy z opłat planistycznych, podatków oraz opłat adiacenckich) – 8,0 mld zł.; koszty zniszczeń zabudowy i infrastruktury na terenach do tego nienadających się np. zagrożonych powodzią lub podtopieniami – 12 mld zł.; koszty transportu między rozlanymi przedmieściami a centrami miast, w tym dojazdy do pracy – 26 mld zł.; straty wynikające z wydłużenia czasu przejazdu (610 mld osobogodzin) – ponad 8 mld zł. Bardziej niewymierne lub trudniejsze do oszacowania są pozostałe straty, w tym: koszty budowy i utrzymania infrastruktury technicznej w chaotycznej i rozproszonej zabudowie; koszty ryzyka inwestycyjnego (wynikającego z nieracjonalności przeznaczenia pod zabudowę terenów dziesięciokrotnie przekraczających obecną liczbę ludności); ryzyko „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości i zawyżone koszty wykupu gruntów pod inwestycje publiczne; koszty ograniczenia napływu inwestorów, czyli utraconych korzyści spowodowanych obniżaniem wartości i atrakcyjności terenów; czy też koszty zdrowotne związane z degradacją środowiska naturalnego i koniecznością leczenia schorzeń cywilizacyjnych (O ekonomicznych kosztach... 2014: 12–17). Należy pokreślić, że nie jest to zamknięty katalog. Wszystkie powyższe koszty środowisko-społeczne i ekonomiczne, nie zawsze precyzyjne lub wymierne, kumulują się do astronomicznych sum, które spłaca państwo i samorządy, czyli wszyscy podatnicy.

Ostatnim z przedstawianych przypadków zaniedbań, zarówno państwa, jak i samorządów jest marginalizowanie wyzwań demograficznych, a w szczególności procesu starzenia się społeczeństw i groźby depopulacji. Dynamika zmian demograficznych polskiego społeczeństwa wykazuje trzy zasadnicze zjawiska: znaczący udział emigracji młodych i dobrze wykształconych Polaków; malejący przyrost naturalny, spowodowany spadkiem liczby urodzeń; proces starzenia się populacji

przy jednoczesnym wzroście średniego czasu trwania życia. Tendencje te uruchomiły proces depopulacji, upodabniając nasz kraj do wysokorozwiniętych społeczeństw europejskich. Co więcej, prognozy demograficzne nie są optymistyczne. Wedle przewidywań, realna jest groźba depopulacji, ponieważ do 2050 roku ludność Polski może się skurczyć do niespełna 34 milionów. Scenariusze procesów emigracyjnych pokazują, że saldo migracji będzie w dalszym ciągu ujemne, a ponadto, żaden wariant prognozy nie zakłada w ciągu najbliższego półwiecza osiągnięcia współczynnika dzietności na zadowalającym poziomie 2.1. Oznacza to, że relację między najmłodszą i najstarszą generacją (wynoszące obecnie 1000 do 1007 osób) ulegną dwukrotnemu zwiększeniu (Strzelecki 2011). Już w 2020 roku osoby po 60 roku życia stanowią będą blisko 25% populacji, a odsetek ludności po 65 roku życia w 2035 roku wynosił będzie 30% populacji. Według prognozy demograficznej na lata 2008–2035, może wzrosnąć w tym okresie do 10,8 milionów (30% ogółu ludności), a w miastach do 6,5 milionów (31% ogółu ludności miast) (Prognoza ludności... 2009). Spowoduje to naturalny wzrost współczynnika obciążenia demograficznego z 26 osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2010 roku, do 46 osób w 2035 roku (ASOS 2012). Procesom tym towarzyszyć będzie tzw. podwójne starzenie się, czyli szybki wzrost w populacji seniorów udziału grup „starszych-starych” i „długowiecznych”. Wydłużać się będzie bowiem przeciętne trwanie życia do 83 lat dla mężczyzn i 88,4 dla kobiet, a największą dynamikę wzrostu zaobserwować będzie można wśród osób w wieku powyżej 90 lat (około 2,5-krotny wzrost) oraz osób z przedziału 85–89 lat (2-krotny wzrost). W porównaniu z 2010 rokiem, w którym liczba osób powyżej 75 roku wynosiła 2,4 miliona, w 2035 roku wzrośnie do około 4,5 mln osób (ASOS 2014). Sygnalizowane procesy wpłyną na kondycję i możliwość rozwoju samorządu. W nieodległej przyszłości w 2050 roku może brakować nawet 7 mln pracowników, co spowoduje, że roczny wzrost gospodarczy w Polsce nie będzie przekraczać 1%. Przewiduje się, że tylko kilka miast ma wówczas szansę na rozwój, reszta będzie się kurczyć. Ludność powiatowych miast grodzkich z dzisiejszych 12,6 mln obniży się do 9,6 mln, a niektóre z nich mogą zmniejszyć się o ponad połowę. Środki europejskie zaczną się kończyć, a trzeba będzie ponosić koszty amortyzacji przeskalowanej infrastruktury. Dojdą również nieuchronnie koszty obsługi potrzeb seniorów. Wszystko to będzie obciążać samorządowe budżety przez kolejne dekady. Władze publiczne (centralne i lokalne) przez długi czas bagatelizowały te wyzwania lub postrzegały starzenia się populacji jedynie jako proces negatywny i niepokojący. Przyczyniały się tym samym do wzmocnienia negatywnych stereotypów starości, utrwalając przejawy marginalizacji i dyskryminacji wiekowej. Traktowanie procesu starzenia się w kategoriach zagrożeń było dominującą postawą jeszcze na przełomie XX i XXI wieku. Dopiero w ostatnich latach obserwować można powolną ewolucję podejścia do zagadnień starości (Kozioł 2015: 77–78). Obecność tendencji dyskryminujących osoby starsze widoczna była w starszych dokumentach rządowych, w których seniorzy byli sprowadzani wyłącznie do roli odbiorców adresowanych usług opiekuńczych i pomocowych. Sytuacja zaczęła ulegać stopniowym zmianom od 2008 roku, tj. od ogłoszenia programu „Solidarność pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” (Solidarność pokoleń 2008), aktualizowanego dokumentem

implementacyjnym z 2012 roku (Dokument implementacyjny 2012). Przełomem, stały się jednak dopiero Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, przejęte przez Radę Ministrów 24 grudnia 2013 roku (ZDPS 2014). Jednak już wcześniejszy, Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych (ASOS 2012), przewidziany jako swoisty pilotaż działań realizowanych w latach 2012–2013, a następnie jego aktualizacja i kontynuacja przewidziana na okres 2014–2020 (ASOS 2014), wskazują na ewolucję podejścia do zagadnień starzejącego się społeczeństwa. Ich przygotowanie i przyjęcie można uznać za początek kształtowania się polityki senioralnej w Polsce, rozumianej jako ogół celowych działań instytucji publicznych i podmiotów niepublicznych, planujących zadania na rzecz godnego i zdrowego starzenia się, czyli: „wspieranie i zapewnianie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu, samodzielnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy funkcjonalnych ograniczeniach” (ZDPS 2014). Po raz pierwszy przyjęto dokument, który nie tylko koncentrował się na diagnozie sytuacji demograficznej i wskazywał główne wyzwania, ale zawierał również perspektywy rozwoju, czyli próbę ukazania pozytywnych konsekwencji zmian demograficznych. Co więcej, po raz pierwszy, w jednym dokumencie wskazano wszystkie najważniejsze kategorie problemowe dotyczące seniorów, grupując je w kilku obszarach: zdrowie; aktywność zawodowa, aktywność edukacyjna, społeczna i kulturalna; srebrna gospodarka, relacje międzypokoleniowe. Nie zdążono jednak wykazać się spektakularnymi osiągnięciami w tych obszarach.

Świadomość skali i dynamiki zmian demograficznych oraz umiejętne rozpoznanie nastrojów i oczekiwań społecznych istotnie wpłynęła na przebieg i wyniki wyborów parlamentarnych w 2015 roku. Preludium zmiany politycznej okazały się wybory prezydenckie, faktyczny zwrot nastąpił jednak po wyborach parlamentarnych. Analiza programów i haseł wyborczych uczestniczących w wyborach ugrupowań wskazuje, że to m.in. koncentracja na kwestiach socjalnych i demonstrowanie „wrażliwości społecznej”, determinująco wpłynęło na przebieg kampanii i ostatecznie przesądziło o zwycięstwie PiS. Wybory potwierdziły, jaką siłą wyborczą dysponują grupy marginalizowane i jaką potężną bronią wyborczą mogą stać się wyraziste, klarowne i nośne medialne obietnice: 500+, przywrócenie poprzednich progów emerytalnych, darmowe leki dla seniorów. Realizacja tych i kolejnych podobnych programów (300 złotych wyprawki szkolnej, wstępna zapowiedź „dostępność plus”) nie tylko jednak nie rozwiązuje wszystkich problemów społecznych, ale może generować nowe wyzwania społeczno-gospodarcze, przed którymi staną kontynuatorzy polityki społecznej „dobrej zmiany” jak i jej terenowi realizatorzy, czyli samorządy terytorialne. Państwo wyznacza bowiem kierunki działań w sferze społecznej, natomiast za jej faktyczną realizację odpowiadają głównie samorządowe podmioty lokalnej polityki społecznej (Kozioł 2017: 248–249).

Recentralizacja

Trzy przedstawione powyżej przykłady (z zakresu opieki zdrowotnej, gospodarki przestrzennej i polityki senioralnej) świadczą dobitnie o zaniechaniach, zaniedbaniach i błędach popełnianych zarówno przez państwo jak i samorząd terytorialny

oraz wadliwie skonstruowanych rozwiązaniach i niejednoznacznej odpowiedzialności podmiotów administracji publicznej. Konieczne wydaje się zatem wypracowanie nowych modeli realizacji zadań publicznych, zaspokajania potrzeb zbiorowych, utrzymywania jakości życia i zapewnienia rozwoju. Konieczne jest niejako odnowienie projektu „Samorządnej Rzeczypospolitej” w sposób adekwatny do wyzwań coraz bliższej przyszłości. Podejmowane w ostatnich latach działania wydają się jednak nieadekwatne do skali problemów, niespójne, a czasami nawet szkodliwe. Poniżej kilka przykładów arbitralnych, woluntarystycznych działań podejmowanych w latach 2015–2018, świadczących o centralistycznym nastawieniu lub nieuzasadnionym ingerowaniu w funkcjonujący model decentralizacji terytorialnej.

Po pierwsze, edukacja. Zorganizowanie systemu szkolnego po poprzedniej reformie oświaty z 1999 r. kosztowało samorządy znacznie więcej, niż wynosiła państwowa subwencja oświatowa, a mimo to samorządy wypełniały obowiązek zapewnienia dostępu do szkół wszystkim dzieciom zamieszkałym na ich terenie. Co więcej, dopiero od 2009 roku samorządy prowadzące placówki oświatowe mogły już samodzielnie decydować o sieci szkół na swoim terenie. Rozwiązanie to miało służyć dostosowaniu liczby szkół do sytuacji demograficznej w gminie. W 2015 roku jednak przywrócono „prawo weta”, czyli obowiązek uzyskania opinii kuratorów oświaty w przypadku projektowania zmian w sieci placówek szkolnych. Przy czym, kuratorów oświaty wówczas podporządkowano bezpośrednio ministrowi. Kluczowe decyzje w sprawie likwidacji lub tworzenia szkół samorządowych podejmują zatem organy administracji rządowej. Dopełnieniem aroganckiego woluntaryzmu była również uchwalona pod koniec 2016 roku całościowa reforma systemu oświaty. Nowe prawo oświatowe zachowało odpowiedzialność samorządów za prowadzenie szkół, ale reformę opracowywano bez udziału samorządów i nie uwzględniono ich uwag. Ponadto, dodatkowe koszty wprowadzenia nowego systemu oświatowego (związane z przystosowaniem pomieszczeń szkolnych oraz wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli), obciążające samorządy przekraczały w 2017 roku miliard złotych, tj. kilka razy więcej niż zarezerwowane na ten cel środki w budżecie państwa. Rok po wdrożeniu reformy władze samorządowe wciąż skarżą się na wydatki z nią związane, uczniowie na przeciążenia edukacyjne, a rodzice siódmoklasistów na niepewność rekrutacji do szkół ponadpodstawowych. Co więcej, w efekcie likwidacji lub reorganizacji gimnazjów straciło pracę około 14 tys. nauczycieli, 15,9 tys. skorzystało z uprawnień emerytalnych, a 5,8 tys. z wcześniejszej emerytury, czyli świadczeń kompensacyjnych (Suchecka 2018). Społeczne oceny reformy wykazują pewne prawidłowości. Już wcześniej pozytywnie oceniano poziom kształcenia w polskich szkołach i oceny te po reformie nie uległy zmianie. Ponad połowa (52%) oczekiwała reform, ale tylko 34% badanych pozytywnie oceniła ich przebieg. Negatywnie oceniło ich przygotowanie 40% badanych, a wdrożenie 36%. Szczególnie krytyczni w tym względzie okazali się ci, którzy mieli dzieci w wieku szkolnym, oraz potencjalni wyborcy ugrupowań opozycyjnych (Nowoczesnej, SLD, PO), natomiast pozytywne oceny przeważały wśród zwolenników partii rządzącej (Boguszewski 2018c).

Po drugie, ochrona środowiska. Ustawą z 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska w praktyce recentralizowano wojewódzkie

fundusze ochrony środowiska. Uzasadniano to koniecznością zmniejszenia kosztów ich funkcjonowania, uproszczeniem i przyspieszeniem procedury powoływania władz oraz usprawnieniem ich działalności. Co prawda, formalnie utrzymano status WFOŚiGW jako samorządowych osób prawnych, ale jednocześnie zmarginalizowano udział samorządu w organach funduszu. Przejęcie przez rząd kompetencji w zakresie obsad personalnych w organach spowodowało praktyczne odebranie samorządom regionalnym wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i podporządkowanie ich ministrowi. Implikuje to znaczne uszczuplenie możliwości realizowania przez samorządy strategii i programów regionalnych ochrony środowiska i wspierania inwestycji proekologicznych (termoizolacje, jakość powietrza etc.). Na przykład, jeszcze w latach 2007–2015 wojewódzkie fundusze ochrony środowiska rozdysonowały ponad 19 mld złotych na realizację przedsięwzięć z zakresu gospodarki ściekowej, ochrony wód, ochrony powietrza, klimatu czy gospodarki odpadami. Innym przejawem arbitralności władzy centralnej była ustawa z 27 października 2017 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, pozbawiająca gminy kompetencji do zatwierdzania taryf za wodę i ścieki. Przeniesiono te uprawnienia do instytucji rządowej, nowo utworzonego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, nieponoszącego żadnej odpowiedzialności za gminną gospodarkę wodno-ściekową. Ingerencję w zadania własne samorządu, uzasadniono niebezpieczeństwem zawyżania cen. Nie przedstawiono jednak żadnych dowodów potwierdzających takie praktyki, co wywołało zdecydowaną reakcję strony samorządowej i oskarżenia o rażące naruszenia konstytucyjnych zasad pomocniczości i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Krytyczne uwagi nie zostały jednak uwzględnione i ustawa została przyjęta bez istotnych zmian (Bendyk 2018).

Po trzecie, próba reformy RIO. Pod pretekstem zahamowania procesu nadmiernego zadłużania się samorządów, w 2016 roku w MSWiA podjęto prace nad projektem ustawy doprecyzowującej przepisy uprawnień nadzorczych Regionalnych Izb Obrachunkowych nad spółkami samorządowymi. Projekt uzyskawszy pozytywną opinią Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego trafił do prac sejmowych, gdzie został radykalnie zmieniony, rozbudowany i przyjęty przez parlament. Wśród założeń ustawy z 8 czerwca 2017 roku zmiany ustawy o RIO oraz o zmianie innych ustaw było m.in.: rozszerzenie kompetencji kontrolnych izb względem samorządów w zakresie zadań własnych samorządów, obok kryterium legalności wprowadzenie także kryteria rzetelności i gospodarności, możliwość natychmiastowego wprowadzenia przez premiera zarządu komisarycznego w jednostkach samorządu terytorialnego, a przede wszystkim włączenie RIO w struktury administracji rządowej, poprzez likwidację konkursów i podporządkowanie Prezesów RIO Premierowi i szefowi MSWiA. Cała ustawa, a w szczególności ta ostatnia zmiana, prowadziła do praktycznej likwidacji gwarancji samodzielności samorządu w sferze finansowej. Na szczęście, za sprawą prezydenckiego weta, udało się zastopować ten radykalny przejaw ingerencji władzy centralnej w działalność finansową samorządów. Prezydent RP, powołując się na konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu, zakwestionował wszystkie kontrowersyjne regulacje dotyczące: poszerzenia kompetencji kontrolnych izb; zmiany procedury zawieszania i dowoływania

organów samorządu, zmiany wewnętrznej organizacji izb. Strona samorządowa apelowała o skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, jednakże decyzją Prezydenta RP ustawa wróciła do Sejmu a komisje nie podjęły dalszych prac. Pozostaje ona zatem w zawieszeniu. (Sześciło 2018b: 19–22)

Po czwarte, metropolie. W ostatnich dniach obradowania poprzedniego kadencji parlamentu, 9 października 2015 roku, przyjęta została ustawa o związkach metropolitalnych, która definiowała kryteria obszarów metropolitalnych i określała pięć kategorii zadań publicznych odpowiadających potrzebom zarządzania aglomeracyjnego: ład przestrzenny, rozwój, transport zbiorowy, drogownictwo, promocja (Sześciło 2016). Nowa kadencja parlamentu rozpoczęła się od faktycznego wstrzymania dalszych prac, nie przygotowano bowiem aktów wykonawczych umożliwiających powstanie związków na terenach, które spełniałyby kryteria obszarów metropolitalnych. Zamiast tego wszczęto prace (a następnie je przerwano) nad projektem tzw. ustawy warszawskiej, mającej bardziej ułatwić zmianę układu sił politycznych w stolicy, niż usprawnić zarządzanie aglomeracją warszawską. W marcu 2017 roku Sejm przyjął ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim, uchylając tym samym ustawę metropolitalną z 2015 roku, a pod koniec czerwca 2017 roku rząd przyjął rozporządzenie w sprawie utworzenia związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, do którego włączono 41 gmin województwa śląskiego liczących w sumie ponad 2 mln mieszkańców. Potrzebę rezygnacji z uniwersalnej regulacji i zastąpienia jej aktem dotyczącym tylko jednego obszaru metropolitalnego tłumaczono koniecznością dopasowania reformy do specyfiki tego obszaru. Zamiast Polski metropolitalnej powstała zatem metropolia śląska (Sześciło 2018b: 16–17)

Po piąte, mieszkańcy i władze samorządowe. Przyjęta przez Sejm ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych stała się przedmiotem zainteresowania opinii publicznej głównie ze względu na wynikające z niej zmiany w prawie wyborczym. Ustawa ta jednak – obok zmian w Kodeksie wyborczym – przyniosła również znaczącą nowelizację ustrojowych ustaw samorządowych. W opinii niektórych ekspertów stanowi najgłębszą nowelizację, jeśli nie od reformy z 1998/1999, to od zmian z 2002 roku. Stanowi ona także szczególnie przypadek działalności legislacyjnej z lat 2015–2018 dotyczących samorządu terytorialnego. Z jednej strony bowiem wydaje się, że wychodzi ona naprzeciw oddolnych oczekiwań społecznych i stanowi kontynuację zaniechanych prac legislacyjnych dotyczących demokracji lokalnej (Kozioł 2014a, Kozioł 2014b). Z drugiej strony jednak, deficyty demokracji lokalnej usuwane są arbitralnymi rozstrzygnięciami, z pominięciem konsultacji społecznych. W ostatecznej wersji ustawy wycofano się z najbardziej kontrowersyjnych rozwiązań, zagrażających rzetelności i sprawności wyborów samorządów. Pozostawiono jednak wydłużenie kadencji organów samorządowych z czterech do pięciu lat i dwukadencyjność sprawowania urzędu przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Lista innych wprowadzanych zmian w dalszym ciągu pozostała obszerna. Zawarte w ustawie szczegółowe rozwiązania dotyczą dwóch zasadniczych obszarów: mechanizmów partycypacji i kontroli obywatelskiej w zarządzaniu lokalnym i regionalnym; oraz relacji między

organem wykonawczym i stanowiącym. Najważniejszymi zmianami w pierwszym obszarze są: obligatoryjność budżetów partycypacyjnych w miastach na prawach powiatu oraz wiążące (zamiast konsultacyjnego) głosowanie mieszkańców; oraz obywatelska inicjatywa uchwałodawcza i obowiązek jej rozpatrzenia na najbliższej sesji rady. Znacznie więcej nowych rozwiązań dotyczy usprawnienia mechanizmów decyzyjnych i kontrolnych w organach samorządowych: jawne głosowania indywidualnych radnych (z użyciem urzędów rejestrujących), publikacja głosowań i transmisje obrad; obowiązek przygotowania raportu o stanie samorządu, wygłoszenia go przed radą i mieszkańcami (wysłuchanie obywatelskie) i uzyskania wotum zaufania; zwiększenie samodzielności Rady/Sejmiku poprzez ustawowe zagwarantowanie im obsługi technicznej przez Urząd (możliwość wydawania poleceń pracownikom urzędu), a także poszerzenie uprawnień radnych do pozyskiwania informacji, materiałów, wglądu w działalność samorządowych jednostek organizacyjnych; wzmocnienie opozycji w radzie (poprzez prawo inicjatywy uchwałodawczej klubów radnych, interpelacje i zapytania do wójta, zagwarantowanie przewodnictwa w komisji rewizyjnej). W opinii Zespołu Ekspertów Fundacji Batorego na tle pozostałych zmian pogarszających kondycję samorządu, ustawa z 11 stycznia 2018 (mimo niedoskonałości, braków i zastrzeżeń) stwarza szanse na wzmocnienie demokracji lokalnej (Sześciło 2018a).

Powyższa opinia nie zmienia jednak ogólnej oceny działalności władz centralnych wobec samorządu terytorialnego. Wszystkie przedstawione przykłady cechowało podobne zjawisko. W przebiegu procesów ujawniała się centralistyczna kultura rządzenia. Wspólnym mianownikiem większości zmian wpływających na samorządy było ich wątpliwe uzasadnienie lub jego całkowity brak, a także ignorowanie opinii środowisk samorządowych i pozarządowych. Nagminną praktyką było również wprowadzanie projektów jako poselskie, co pozwalało na uniknięcie obowiązku konsultacji w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Sposób działania większości parlamentarnej (a także ośrodka rządowego) wskazywał, że samorządy nie są równoprawnym partnerem, ale wyłącznie wykonawcą decyzji podejmowanych centralnie. Pouczające lub dyscyplinujące wypowiedzi przedstawicieli władzy centralnej skierowane pod adresem samorządów można postrzegać w kategoriach skrajnej nieufności do wszystkiego, czym nie da się bezpośrednio kierować lub czego nie da się kontrolować. Brak zaufania do samorządów ujawnia się również w zapowiedziach kolejnych posunięć centralizacyjnych. Wśród nich szczególnie niepokojące wydają się być pomysły ograniczenia kompetencyjnego powiatów: odebrania im urzędów pracy, pozbawienia wpływu na inspekcję sanitarną oraz nadzór budowlany. Centralistyczna postawa ujawnia się nie tylko w działalności legislacyjnej, zmierzającej do stopniowego rozmontowywania lokalnej autonomii. Jaskrawym i nagłośnionym medialnie przykładem ingerencji w odrębność samorządu była kampania wyborcza z 2018 roku. W jej trakcie premier i członkowie rządu intensywnie przemierzali kraj obiecując rządowe wsparcie kandydatom PiS i zjednoczonej prawicy. Kwestię nie stosowności podobnych działań i fakt, że nie pojawiły się one nigdy wcześniej w trakcie wyborów samorządowych, można bagatelizować. Nie można jednak przejść do porządku nad tym, że praktyki takie świadczą dobitnie nie tylko o ostantacyjnym łamaniu reguł podziału na sferę rządową i samorządową,

ale także są przejawem utożsamiania partykularnych interesów partyjnych z interesem publicznym, czy wręcz podporządkowaniem interesu publicznego interesowi partykularnemu.

Program samorządowy opozycji

W odróżnieniu od centralistycznego podejścia PiS, największe ugrupowanie opozycji parlamentarnej, czyli Platforma Obywatelska, przygotowała przed wyborami samorządowymi dokument „Polska Samorządna”, w którym prezentowane jest podejście deklaratorywnie decentralistyczne. W intencji autorów decentralizacja i wzmocnienie samorządu będzie stanowić początek budowy nowej, sprawiedliwej, nowoczesnej i europejskiej Polski, która za trzy dekady będzie europejskim liderem wśród państw gwarantujących swoim obywatelom dobre, satysfakcjonujące życie w dobrze zorganizowanym społeczeństwie. By to jednak było możliwe, samorządy potrzebują więcej swobody, więcej środków i więcej odpowiedzialności za zadania publiczne (Polska samorządna 2017). Przedstawione w dokumencie konkretne propozycje zmian wpisują się w dotychczasowe osiągnięcia z okresu ośmioletnich rządów koalicyjnych PO–PSL. W tym czasie przyjęto szereg korzystnych rozstrzygnięć (np. ustawę o funduszach sołeckich), ale też popełniono wiele błędów i zaniedbań (np. przeregulowanie samorządu w wielu obszarach). Krytyczna analiza programu PO dokonana przez Pawła Swianiewicza wykazuje na liczne niespójności i brak konsekwencji autorów. Oto niektóre z nich: 1. Likwidacja wojewodów i przekazanie wszystkich kompetencji marszałkom. Rozwiązanie sprzeczne z konstytucją wprowadzałyby hierarchiczną podległość poszczególnych szczebli samorządów. Nie zawiera również wskazania, kto nadzorowałby samorząd województwa. 2. Obowiązek tworzenia rad osiedli i sołectw w każdej gminie. Przymus wprowadzenia jednostek pomocniczych narusza wewnętrzną autonomię gmin, a w najmniejszych gminach wydaje się chybionym rozwiązaniem. 3. Przymus tworzenia programów bezpieczeństwa. Każdy przymus ogranicza swobodę i wymusza działania o charakterze biurokratycznym. 4. Zapowiedź obowiązkowych referendum w sprawie projektów inwestycyjnych. Kolejny przejaw obligatoryjności zamiast istniejącej fakultatywności. 5. Zobowiązanie samorządów do finansowania *in vitro*. Obowiązek finansowania w tym przypadku powinien raczej dotyczyć państwa. 6. Przeorganizowanie pracy administracji lokalnej. Pokusa centralnego regulowania np. godzin pracy urzędów. 7. Ograniczenia ruchu samochodowego w centrach, obniżenie cen biletów komunikacji miejskiej itp. kolejne sugestie centralnych regulacji. 8. Zachęcanie do łączenia małych gmin i powiatów. Łączenie powiatów przyniosłoby szereg pozytywnych skutków ekonomicznych, jednakże uruchomienie procesu scalania gmin wymaga wyjątkowej ostrożności, z uwagi na niebezpieczeństwo „przymusowych aneksacji”. 9. Przekazanie wpływów z PIT i CIT w całości samorządom przy jednoczesnym zmniejszeniu subwencji i dotacji. Doprowadziłoby to drastycznych nierówności między gminami miejskimi i wiejskimi. Gminy rolnicze uzyskują znikome wpływy z PIT, a ich deficyty dochodowe nie równoważyłyby zlikwidowane lub ograniczone subsydia państwowe. 10. Pomysł przekazania części władztwa podatkowego samorządom (w postaci możliwości decydowania o kwocie wolnej).

Rozwiązanie interesujące, ale wymagające dookreślenia podmiotów uprawnionych oraz zmiany sposobu określania lokalnej rezydencji podatkowej. 11. Wprowadzenie subwencji ekologicznej. 12. Powołanie Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej. 13. Fundusz solidarnościowy wspomagający uboższe tereny w miejsce subwencji równoważającej. Trzy ostatnie pomysły wydają się atrakcyjne, ale obciążone taką samą wątpliwością: budżet państwa nie wytrzymałby łącznej realizacji wszystkich powyższych rozwiązań (Swianiewicz 2017: 2–4).

Partie rzadko umieszczają w swych programach politycznych kompleksowe koncepcje ustrojowe, koncentrując się raczej na hasłach i obietnicach. Tak też jest w przypadku „Polski Samorządnej”. O ile jednak praktyka PiS świadczy o recydywie centralizmu, o tyle PO głosi pochwałę decentralizacji. Działania partii rządzącej mogą budzić lęk wśród zwolenników decentralizacji, ale i program PO może jednak powodować ich niepokój. Z jednej strony dowartościowuje sferę decentralizacji i samorządów, ale z drugiej strony sprawia wrażenie mocno niedopracowanego i słabo rozpoznającego konsekwencje proponowanych rozwiązań. Co więcej, nie odnosi się niemal wcale do rzeczywistych, istotnych wyzwań obecnego systemu. Zdaniem Pawła Swianiewicza: nie wspomina o przeregulowaniu przepisów odnoszących się do licznych zadań wykonywanych przez samorządy; proponuje odgórne regulacje zamiast pozostawienia decyzji na poziomie lokalnym; sugeruje tworzenie przepisów narzucających jedno rozwiązanie w całym kraju, a zarazem krępujących działania samorządów; nie wspomina o faktycznym braku dochodów własnych samorządów powiatowych i wojewódzkich; nie wspomina o gigantycznych wadach systemu wyrównawczego; nie podejmuje kwestii „powiatów obwarzankowych”; nie zawiera również pomysłów na zarządzanie obszarami metropolitalnymi (Swianiewicz 2017: 5).

Zakończenie

Przedstawione w artykule uwagi dotyczące procesów polskiej decentralizacji terytorialnej, a także sygnalizowane we wstępie procesy prywatyzacji i spowodowały, że państwo straciło pozycję monopolisty w sferze realizacji zadań publicznych, na rzecz samorządów terytorialnych oraz innych podmiotów pierwszego, drugiego i trzeciego sektora. Trawestując słowa komediowej postaci z filmu Stanisława Barei *Poszukiwany, poszukiwana* można ironicznie określić, że obserwujemy „coraz mniej państwa w państwie”. W sferze władzy wykonawczej państwo się kurczy, a to kurczenie się ma swoje dobre i złe strony. Państwo w coraz mniejszym stopniu jest skutecznym wykonawcą zadań publicznych (dbającym o dobro wspólne i zapewnienie obywatelom ich praw podmiotowych) a w coraz większym stopniu może koncentrować się na pełnieniu funkcji zleceniodawcy, reglamentatora, regulatora, koordynatora, nadzorca i kontrolera. Podział ról w tej sferze wydaje się korzystny wówczas, jeśli spełnionych zostanie szereg warunków: zadania publiczne zostaną właściwie rozdzielone, wraz z zadaniami przekazane zostaną prawne i finansowe instrumenty ich realizacji, zagwarantowana zostanie samodzielność działania, zgodnie z zasadą pomocniczości państwo będzie wspierać samorządy zamiast je wyręczać etc. Właściwy model decentralizacji uzależniony jest od wielu czynników,

jednakże najważniejszymi wydają się być właściwe relacje między decentralizującymi a decentralizowanymi. Relacje oparte na zaufaniu i współdziałaniu, a nie dominacji i rywalizacji. Analiza dotychczasowej działalności władz państwowych wskazuje, że nie zawsze te relacje były modelowe. Kolejne rządy nie zawsze właściwie rozumiały idee decentralizacji, nie zawsze też należycie wykorzystywały potencjał samorządowy. W okresie 2015–2018 obserwujemy nasilenie tego zjawiska. Świadczą o tym przedstawione w artykule praktyki legislacyjne. Potwierdza to również marginalizowanie, a nawet pomijanie przez rządzących fundamentalnych zagadnień decentralizacji terytorialnej. Co więcej, nie tylko rząd, ale też opozycja wydają się nie dostrzegać kluczowych wyzwań stojących przed systemem samorządowym w Polsce. Ich lista jest długa, jednakże do najważniejszych, zdaniem środowisk eksperckich, należą trzy kwestie. Po pierwsze, jak rozwiązać problem nierówności i dysproporcji rozwojowych w kontekście nasilenia procesu wyludniania się i starzenia gmin wiejskich? Przegląd map gminnych pod kątem demograficznym wykazuje pojawienie się gmin tracących zdolność do wykonywania zadań publicznych, a zatem implikuje pytania o konieczność ich konsolidacji. Czy zatem przyspieszenie procesu łączenia gmin, motywowanego względami finansowymi, nie doprowadzi do utraty lub osłabienia ważnych dla społeczności lokalnych funkcji społeczno-kulturalnych i jakimi instrumentami można przeciwdziałać groźbie potencjalnych aneksji terytorialnych. Po drugie, jaka będzie przyszłość powiatów uzależnionych od transferów z budżetu centralnego, nieposiadających możliwości generowania własnych dochodów i pozyskiwania dodatkowych funduszy? W sytuacji zapowiadanego ograniczenia zespolenia administracji rządowej terenowej ze starostami ich funkcje zostaną zredukowane (zarządzanie szpitalami, szkołami ponadpodstawowymi, drogami powiatowymi etc.). Czy jedynym rozwiązaniem problemu powiatów jest alternatywa: przekazania ich uprawnień województwom i zwiększenie ich liczby przy likwidacji powiatów lub zmniejszenie liczby województw przy zwiększeniu kompetencji i wielkości powiatów, ale zmniejszeniu ich liczby. Dylemat ten implikuje trzeci poważny problem. Co dalej z samorządami wojewódzkimi, które obecnie zajęte są rozdziałem środków unijnych przeznaczonych na inwestycje regionalne? Wraz z zakończeniem okresu programowania 2014–2020 misja definitywnie się zakończy lub drastycznie zostanie ograniczona, samorzady wojewódzkie pozostaną z dużo skromniejszymi budżetami, co postawi pod znakiem zapytania całą dotychczasową politykę rozwoju regionalnego (Sześciło 2015).

Bibliografia

- ASOS. 2012. *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013*. Załącznik do uchwały nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 roku. Warszawa.
- ASOS. 2014. *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020*. Załącznik do uchwały nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020, Monitor Polski z 24 stycznia 2014 roku poz. 52.

- Badora Barbara. 2014. „Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych”. *Komunikat z badań nr 177/2014*. Warszawa: CBOS.
- Badora Barbara. 2017a. „Oceny działalności instytucji publicznych”. *Komunikat z badań nr124/2017*. Warszawa: CBOS.
- Badora Barbara. 2017b. „Oceny działalności Państwowej Komisji Wyborczej i stosunek do projektu nowych zasad jej wyłaniania”. *CBOS Komunikat z badań nr167/2017*. Warszawa.
- Badora Barbara. 2017c. „Stosunek do poselskich propozycji zmian w kodeksie wyborczym”. *Komunikat z badań nr175/2017*. Warszawa: CBOS.
- Bandarzewski Kazimierz, Paweł Chmielnicki, Wiesław Kisiel. 2006. *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Bandarzewski Kazimierz. 2016. „Opinia o rozwiązaniach ustawowych w zakresie tzw. budżetu obywatelskiego”. [2.09.2018] <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/komentarz-do-regulacji-BO.pdf>.
- Bendyk Edwin, Katarzyna Czarnecka (red.). 2018. *Twoje miasto, twój wybór. Specjalna publikacja Polityki na wybory samorządowe 2018*. Warszawa: Polityka Spółka z o.o.
- Bendyk Edwin. 2018. „Czas próby”. *Polityka* 37 : 28–30.
- Bober Jarosław, Jerzy Hausner, Hubert Izdebski i in. 2013. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie/Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Boguszewski Rafał. 2018a. „Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne”. *Komunikat z badań nr 33/2018*, Warszawa: CBOS.
- Boguszewski Rafał. 2018b. „Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami”. *Komunikat z badań nr 46/2018*. Warszawa: CBOS.
- Boguszewski Rafał. 2018c. „Ocena systemu edukacji po roku od wprowadzenia reformy”. *Komunikat z badań nr 122/2018*. Warszawa: CBOS.
- Bojęć Tomasz (red.). 2016. *Miasto mądre i samodzielne*. Wrocław: Miasto przyszłości/Laboratorium Wrocław. [2.09.2018] <https://www.miastoprzyszlosci.wroclaw2016pl>.
- Business Centre Club. 2012. „Ratujmy polskie budownictwo – okrągły stół budownictwa”. [2.09.2018] <http://old.bcc.org.pl/uploads/media/bud-1-2012.11.23-Ratujmy-polskie-budownictwo-Okragly-stol-BCC-MANIFEST.pdf>
- Całus Ewa (red.). 2018. *Miasta progresywne. Jak to robimy?* Warszawa: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Cieślak-Wróblewska Anna. 2018. Samorządowe inwestycje ruszyły pełną parą. *Rzeczpospolita* 27.08.2018. [28.08.2018] <https://www.rp.pl/Inwestycje/308279911-Samorzadowe-inwestycje-ruszyly-pelna-para.html>
- Cybulska Agnieszka, Krzysztof Pankowski. 2018. „O nieufności i zaufaniu”. *Komunikat z badań nr 35/2018*. Warszawa: CBOS.
- Cybulska Agnieszka. 2018. „Co zmieniło się w naszej miejscowości”. *Komunikat z badań nr 92/2018*. Warszawa: CBOS.
- Czputowicz Jacek (red.). 2008. *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Dokument implementacyjny – aktualizacja Programu „Solidarność pokoleń: działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”. 2012. Warszawa: Rada Ministrów.
- Feliksiak Michał. 2014. „Opinie o działalności parlamentu, prezydenta i władz samorządowych”. *Komunikat z badań nr 155/2014*. Warszawa: CBOS.
- Feliksiak Michał. 2015. „Oceny działalności instytucji publicznych”. *Komunikat z badań nr 131/2015*. Warszawa: CBOS.
- Feliksiak Michał. 2017a. „Stosunek do przyjmowania uchodźców”. *Komunikat z badań nr 163/2017*. Warszawa: CBOS.
- Feliksiak Michał. 2017b. „Opinie o demokracji”. *Komunikat z badań nr 118/2017*. Warszawa: CBOS.
- Feliksiak Michał. 2017c. „Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce”. *Komunikat z badań nr 107/2017*. Warszawa: CBOS.
- Feliksiak Michał. 2018a. „Oceny działalności instytucji publicznych”. *Komunikat z badań nr 40/2018*. Warszawa: CBOS.
- Feliksiak Michał. 2018b. „Oceny działalności parlamentu, prezydenta, władz lokalnych i mediów”. *Komunikat z badań nr 50/2018*. Warszawa: CBOS.
- Feliksiak Michał. 2018c. „Opinie o działalności parlamentu, prezydenta, władz samorządowych i IPN”. *Komunikat z badań nr 21/2018*. Warszawa: CBOS.
- Flis Jarosław, Adam Gendźwił. 2017. „Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru”. [2.09.2018] <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/Przedstawiciele-i-rywale-samorzadowe-reguly-wyboru.pdf>.
- Fundowicz Sławomir. 2005. *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Gendźwił Adam, Marta Żerkowska-Balas. 2018. „Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej”. [2.09.2018] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/Polacy-o-samorzadach_Gendzwill_Zerkowska.pdf.
- Gendźwił Adam, Paweł Swianiewicz. 2017. „Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?”. [2.09.2018] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy_operacyjne/Masz_Glos/Czy-potrzebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzie.pdf
- Gendźwił Adam. 2018. „Wybory samorządowe – znaczenie, gotowość uczestnictwa oraz zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli”. *Komunikat z badań nr 21/2018*. Warszawa: CBOS.
- Głowacki Antoni. 2017. „Poczucie wpływu na sprawy publiczne”. *Komunikat z badań nr 95/2017*. Warszawa: CBOS.
- Górny Janusz. 2016. „Samorząd wojewódzki jako organizator kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich”. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG* 19(4) : 72–81.
- Hausner Jerzy. 2008. *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hipsz Natalia. 2015. „25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej”. *Komunikat z badań nr 69/2015*. Warszawa: CBOS.
- Itrich-Drabarek Jolanta (red.). 2018. *Encyklopedia administracji publicznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Izdebski Hubert. 2017. „Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w od-

- niesieniu do osób obecnie piastujących mandat”. [2.09.2018] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy_operacyjne/Masz_Glos/Konstytucyjna-dopuszczalnosc-o-graniczenia-liczby-kadencji-organowwykonawczych-gminy-ze-skutkiem-od-najblizszych-wyborow-w-odniesieniu-do-osob-obecnie-piastujacych-mandat.pdf.
- Jałoszyński Ryszard (red.). 2017. *Fundusz sołecki. Leksykon dobrych praktyk*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Konfederacja Lewiatan. 2013. „Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2013”. [18.05.2018] <https://docplayer.pl/6361312-Czarna-lista-barier-dla-rozwoju-przedsiębiorczosci-2013.html>.
- Kozioł Ryszard. 2014. „Forum Debaty Publicznej: w kierunku demokracji deliberatywnej”. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Politologica* 165(XIII) : 201–219.
- Kozioł Ryszard. 2014. Poszerzanie pola demokracji. Prezydencka inicjatywa uspołecznienia samorządu. (W:) *Administracja publiczna w projektach politycznych*. Danuta Plecka (red.). 105–114. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kozioł Ryszard. 2015. Od zagrożeń do wyzwań: przesłanki kształtowania się polskiej polityki senioralnej. W *Starzejemy się w dobrym stylu*. Katarzyna Jagielska, Anna Mirczak (red. 77–106. Kraków–Świętochłowice: Wydawnictwo Scriptum.
- Kozioł Ryszard. 2017. Kontynuacja czy dobra zmiana? Problemy społeczne i senioralne w programach wyborczych 2015 roku. W *Politologii model krytyczny*. Magdalena Mikołajczyk, Mirosław Karwat (red.). 248–290. Kraków. Wydawnictwo Naukowe UP.
- Kubicki Paweł. 2016. *Wynajdywanie miejskości*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Lackowska Marta. 2017. „Grzechy metropolitalne (nie tylko) PiS”. [2.09.2018] <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/Grzechy-metropolitalne.pdf>.
- Majszyk Konrad. 2017. „Kolejny ambitny plan rozpedzenia polskiej kolei”. *Gazeta Prawna*. 6.06.2017. [2.09.2018] <https://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/1048501,ambitny-plan-rozpedzenia-polskiej-kolei.html>.
- Matysek-Imielińska Magdalena. 2018. *Miasto w działaniu. Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa – dobro wspólne w epoce nowoczesnej*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Mazur Hubert (red.). 2017. *Miasto na plus. Eseje o polskich przestrzeniach miejskich*. Kraków: Wysoki Zamek.
- Medeksza Łukasz (red.). 2016. *Strategie dla miasta przyszłości*. Wrocław: Miasto przyszłości/Laboratorium Wrocław. [2.09.2018] <https://www.miastoprzyszlosci.wroclaw2016pl>.
- Montgomery Charles. 2015. *Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie, zmieniając nasze miasta*. Tomasz Teszner (przeł.). Kraków: Wysoki Zamek.
- O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce. Opinie i ekspertyzy. 2014. *Kongres Budownictwa i Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej* [20.10.2018] <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/konferencja-kongresu-2014.06.30.pdf>.
- Omyła-Rudzka Małgorzata. 2017. „Opinie na temat ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach”. *Komunikat z badań nr25/2017*. Warszawa: CBOS.

- Omyła-Rudzka Małgorzata. 2018. „Opinie na temat funkcjonowania opieki zdrowotnej”. *Komunikat z badań nr 89/2018*. Warszawa: CBOS.
- Ornoch-Tabędzka Małgorzata i in. 2014. *Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*. Poznań: Biuro Związku Miast Polskich.
- Pankowski Krzysztof. 1998. „Opinie o rządowym projekcie reformy administracyjnej kraju”. *Komunikat z badań nr 69/1998*. Warszawa: CBOS.
- Pankowski Krzysztof. 2002. „Wybory samorządowe”. *Komunikat z badań nr 94/2002*. Warszawa: CBOS.
- Pawłowska Danuta. 2017. „Raport OECD – służba zdrowia w Polsce jedną z najgorszych”. *Gazeta Wyborcza* 15.03.2017 [2.09.2018] <http://biqdata.wyborcza.pl/biq-data/7,159116,22140874,raport-oecd-sluzba-zdrowia-w-polsce-jedna-z-najgorszych.html>.
- Piotr Jakubowski. 2018. „Poradnik kandydatki i kandydata w wyborach samorządowych 2018 roku”. [2.09.2018] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/Poradnik-kandydatki-i-kandydata_Piotr-Jakubowski.pdf.
- Polska samorządna. 2017. Program Platformy Obywatelskiej 21 października 2017. [2.09.2018] <https://www.platforma.org/aktualnosc/50945/polska-samorzadna-poznajcie-nasz-program>.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035. 2009. Komunikat GUS Warszawa. [2.09.2018] http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosc_i_na_lata2008_2035.pdf.
- Raadschelders Jos C.N. 1994. „Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum”, *Samorząd Terytorialny* 6 : 3–12.
- Rezolucja IV Kongresu Urbanistyki Polskiej. Lublin, 21 września 2012 roku. 2012. *Res Publica Nowa* [2.09.2018] <http://publica.pl/teksty/rezolucja-lubelska-32160.html>.
- Roguska Beata. 2018. „Stosunek do rządu w marcu”. *Komunikat z badań nr 39/2018*. Warszawa: CBOS.
- Skowron Grzegorz, Marcin Banasik. 2016. „Czeka nas druga rewolucja śmieciowa”. *Dziennik Polski*. 11.07.2016. [2.09.2018] <https://dziennikpolski24.pl/czeka-nas-druga-rewolucja-smieciowa/ar/10390992>.
- Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+. 2008. Program przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2008, Warszawa: Urząd Rady Ministrów.
- Solon-Lipiński Marek. 2015. „Aktywność obywatelska. Zmiany w nastawieniu Polaków do uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji.” [2.09.2018] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/Aktywnosc_obywatelska.pdf.
- Springer Filip. 2016. *Miasto Archipelag. Polska mniejszych miast*. Kraków: Karakter.
- Strzelecki Zbigniew (red.). 2011. „Sytuacja demograficzna Polski 2010–2011”. *Raport Rządowej Rady Ludnościowej*. 14.04.2015. [2.09.2018] https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_raport_2010-2011.pdf.
- Suhecka Justyna. 2018. „W szkołach chaos. Minister Zalewska zachwycona reformą”. *Gazeta Wyborcza* 30.11.2018, [2.09.2018] <http://wyborcza.pl/7,75398,24227111,w-szkolach-chaos-a-minister-zalewska-zachwycona-reforma.html>.
- Swianiewicz Paweł. 2017. „Co dalej z samorządem? Uwagi do programu Platformy Obywatelskiej „Polska samorządna”. [2.09.2018] <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/Co-dalej-z-samorzadem.pdf>.

- Sześciło Dawid. 2015. „Pytania o przyszłość polskiego samorządu”. [2.09.2018] <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/pytania-o-przyszlosc-polskiego-samorzadu.pdf>.
- Sześciło Dawid. 2016. „Ustawa metropolitalna”. [2.09.2018] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/ustawa_metropolitalna_FSB.pdf.
- Sześciło Dawid. 2018a. „Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku”. [2.09.2018] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/Opinia-prawna_Nowela-Kw-a-Samorzad.pdf.
- Sześciło Dawid. 2018b. „Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku”. [2.09.2018] http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy-operacyjne/Masz-Glos/D_Szescilo-Recydywa-centralizmu.pdf.
- Tezy miejskie. 2015. IV Kongres ruchów miejskich Gorzów Wielkopolski 19 września 2015. [2.09.2018] <http://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie/>.
- Uchwała Rady Ministrów nr 239 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Monitor Polski poz. 252 dnia 27 kwietnia 2012 r. Warszawa. [2.09.2018] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20120000252/O/M20120252-1.pdf>.
- Wojnicki Jacek. 2014. *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej aspekt ustrojowo-politologiczny*. Warszawa: Difin.
- Wybory samorządowe 2018 – serwis informacyjny. *Strona Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego*. 2018. [2.12.2018] <https://wybory2018.pkw.gov.pl>.
- Wyszowska Dorota, Adam Wyszkowski. 2016. „Samorząd terytorialny jako inwestor publiczny w Polsce na tle innych krajów OECD”. *Wiadomości Statystyczne* 12(667) : 58–69.
- ZDPS. 2014. *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*. Załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, Monitor Polski z 4 lutego 2014 roku poz. 118.

The state and local government from the perspective of decentralization processes and recentralist tendencies

Abstract

System transformation processes in Poland have accelerated the modernization and evolution of the public administration model. As a result of the intensification of decentralization processes, the state lost its hegemonic position. In the public sector, a significant part of the powers were taken over by local government units, and institutions of the second and third sector have become an important partner in the implementation of tasks and the provision of public services. The activity of local governments to date, which is positively assessed by the public opinion, proves the great development potential of local and regional authorities. However, the experience of recent years shows that this potential has not always been properly assessed and utilized. Underestimation of the role of local governments is demonstrated by the actions of the rulers, and the failure to recognize the challenges ahead of him political programs of the opposition.

Key words: decentralization, state, local government