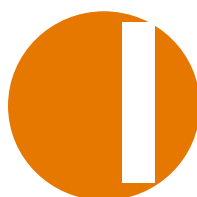




TE PUBLIKACJĘ DEDYKUJEMY:

- ☐ 200 tysiącom kandydatów w wyborach do rad,
- ☐ kandydatom na funkcje prezydentów, wójtów i burmistrzów,
- ☐ członkom komisji wyborczych,
- ☐ aktywistom i urzędnikom samorządowym,
- ☐ wyborcom.

Twoje **MIASTO**, twój **WYBÓR**



ubimy swoje miejscowości, ponad 90 proc. Polaków jest zadowolonych z miejsca, w którym mieszka (badanie CBOS z lipca 2018 r.). Uważamy, że nasze miasta i miasteczka zmieniają się na lepsze, choć wciąż wiele pozostało do zrobienia: dostęp do służby zdrowia, zanieczyszczenie powietrza, infrastruktura i drogi ciągle wymagają poprawy. Uważamy przy tym, że władze lokalne dobrze radzą sobie ze swoimi zadaniami, a samorząd terytorialny i decentralizacja są fundamentem ustroju Polski. Opinię tę podzielają, i to w podobnym stopniu, zarówno przeciwnicy, jak i zwolennicy obecnego rządu.

Polska lokalna sprawia wrażenie, jakby żyła innymi problemami niż Polska będąca przedmiotem polityki krajowej. W tym wydaniu specjalnym POLITYKI postanowiliśmy przyjrzeć się temu fenomenowi. Wspólnie z badaczami z Akademii Górniczo-Hutniczej zbadaliśmy, od czego zależy jakość życia w polskich miastach, i na tej podstawie stworzyliśmy ranking pokazujący, gdzie w Polsce żyje się najlepiej. Z Polityką Insight sprawdziliśmy, w których miastach rządzi najsilniejszy duch obywatelski, a DNA Miasta pomogło sprawdzić, gdzie najlepiej zarządza się kulturą.

Porównania miast uzupełniamy opisem procesów, jakie kształtują dziś w największym stopniu lokalną rzeczywistość: rewitalizacja, gentryfikacja, migracje bliskie i dalekie, przenikanie się miasta i wsi, ekologia i demokratyzacja samorządowej demokracji przez wykorzystanie takich narzędzi, jak panel obywatelski i foresight. W efekcie powstał niezwykle, złożony obraz polskich miast i polskiej samorządności w niezwykle ważnym momencie, kiedy muszą one zmierzyć się z nowymi wyzwaniami, jakie niesie przyszłość.

Najbliższa kadencja samorządowa będzie miała przełomowe znaczenie dla przyszłości naszych miast. Dlatego tegoroczne głosowanie – a wybierać będziemy spośród 200 tys. kandydatów! – jest tak ważne. Dodatkowo jego znaczenie wzmacnia fakt, że rozpoczyna ono maraton, jaki po wyborach do europarlamentu, Sejmu i Senatu zakończy w 2020 r. kampania prezydencka. Liczymy, że nasz dodatek „Twoje miasto, twój wybór” pomoże podjąć właściwe decyzje.

EDWIN BENDYK

Spis TREŚCI

6 Samosiła

Jak Polacy lubią rządzić się sami

12 Średnie znika

Czy da się uratować umierające miasta

16 Potrzeba poprawy

Jak zadowolić mieszkańców miast

20 Wymiary szczęścia

RANKING jakości życia

30 Uwierz w ducha

Jaki na ulicach panuje klimat

34 Piękności i szkarady

RANKING miejskiej architektury

44 Miejskie koło

Kto ma prawo do miasta

47 Działanie i milczenie

RANKING miast obywatelskich

50 Los na głos

DR MARCIN GERWIN:

jak oddać decyzje obywatelom

53 Podgląd przyszłości

Jak sprawdzić najlepszą drogę dla miasta

56 Art i animacja

RANKING miast kreatorów kultury

62 Grać jak w Krakowicach

Jak może zaszkodzić brak kultury

64 Uciekinierzy i powrotnicy

Dr hab. KATARZYNA KAJDANEK:

komu źle na przedmieściach

68 Zmiany daleko od szosy

Jaka wieś upada, a jaka powstaje

72 Uszlachetnianie przez wypędzanie

Kto cierpi na zmianie charakteru dzielnic

76 Odłony odnowy

Kiedy rewitalizacja jest sukcesem, a kiedy porażką

80 Wielomiasto

Czego potrzebuje metropolia

82 Przegonić dym

Co zrobić, żeby oddychać zdrowo

84 Chwytając falę

Jakie powitanie czeka imigrantów

88 Od przystanku do przystanku

Czego polskie miasta nie zrobiły za euro

92 Polskie stolice kultury

Co zostało po konkursie

95 Wybory samorządowe

– INSTRUKCJA OBSŁUGI

Przewodnik dla głosujących i kontrolujących

POLITYKA

WYDAWCA
POLITYKA Spółka z o.o. SKA
ADRES 02-309 Warszawa 22,
ul. Słupecka 6, skr. poczt. 13

www.polityka.com.pl
POCZTA ELEKTRONICZNA
polityka@polityka.com.pl

PREZES
I REDAKTOR NACZELNY
Jerzy Baczyński

Z-CY REDAKTORA NACZELNEGO
Mariusz Janicki
Witold Pawłowski
Jacek Poprzeczko

DYREKTOR WYDAWNICZY
Piotr Zmelonek

PROJEKT WYDANIA
Edwin Bendyk

REDAKCJA WYDANIA
Katarzyna Czarniecka

OPRACOWANIE GRAFICZNE,
OKŁADKA
Teresa Oleszczuk

WSPÓŁPRACA
Iwona Michniewska

OPRACOWANIE FOTOGRAFII
Andrzej Kozak

FOTOREDAKCJA
Jacek Biały

KOREKTA
Krystyna Jaworska
Zofia Kozik
Agnieszka Mąka

BIURO REKLAMY
RECEPCJA tel. 451-61-36
tel./faks 451-61-37
faks 451-61-68
e-mail:
reklama@polityka.com.pl

DRUK  Quad Winkowski

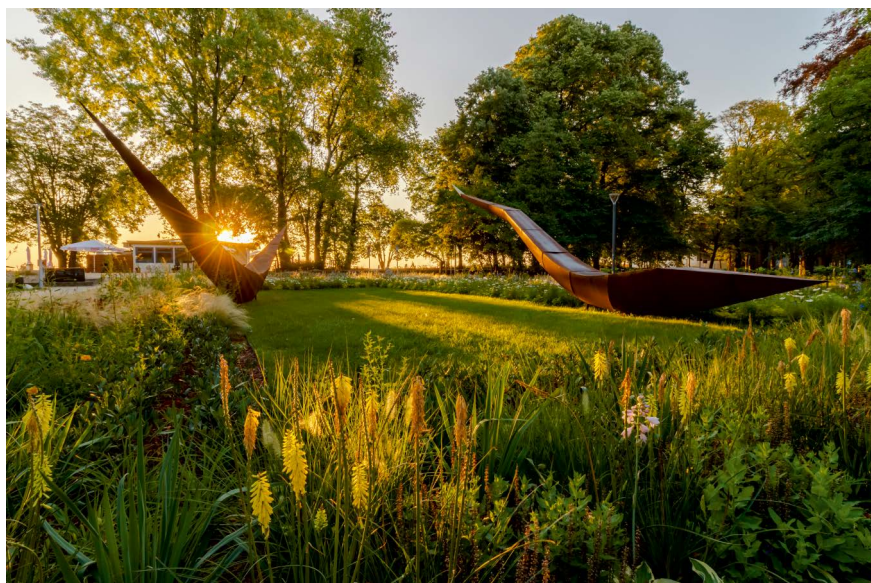
Piszą: EDWIN BENDYK, ARTUR CELIŃSKI, ADAM CZERNIAK,
JACEK GADECKI, CEZARY KOWANDA, JUSTYNA KRÓL,
CEZARY KUBICKI, BARTOSZ PIŁAT, JAN ROJEWSKI,
PIOTR SARZYŃSKI, URSZULA SCHWARZENBERG-CZERNY,
RYSZARDA SOCHA, MARTA ŻAKOWSKA

Sopot naturalnie kulturalny

Sopot to miasto, w którym spotkanie kultury i sztuki z ludźmi i naturą dostarcza wyjątkowych przeżyć i doświadczeń. Miasto poruszające emocje, zmysły i intelekt. Kameralne miejsce, w którym wszystko jest blisko, a mieszkańcy w naturalny sposób się angażują – nieprzypadkowo w Sopocie jako pierwszym mieście w Polsce wprowadzono budżet obywatelski.



Koncert w Operze Leśnej, fot. Fotobank/UMS



Czołna czasu w Parku Północnym, fot. Anna Wojciechowska

Czas zdaje się tutaj płynąć inaczej – jakby w powietrzu utrzymywał się stale zapach lata. Charakterystyczne dla wakacji połączenie bez troski, radości z kontaktu z naturą i szukania nowych doświadczeń znajduje wyraz w wyjątkowych, różnorodnych projektach kulturalnych i sprzyja twórczości artystycznej. Sprawia też, że Sopot pozostaje miastem otwartym, w którym goście są zawsze mile widziani.

Czyste powietrze, bezkres morza i urok kameralnej architektury to znaki szczególne Sopotu. W tej przestrzeni kultura czuje się jak w domu. W 2017 roku Sopot zwyciężył w rankingu „Kreatorzy rozwoju kultury miejskiej” jako miasto, które stwarza najlepsze warunki dla rozwoju kultury.



Literacki Sopot, fot. Bogna Kociumbas

[Kup książkę](#)



SamoSIŁA

Dla Polaków wybory do samorządu mają większe znaczenie niż parlamentarne lub prezydenckie.

Tegoroczne głosowanie będzie jednak wyjątkowo ważne. Od jego wyników zależy stan demokracji w kraju.



IMO NARZEKAŃ NA CENTRALIZACJĘ KRAJU I KONCENTRACJĘ najważniejszych decyzji

politycznych w stolicy poziom autonomii samorządu należy do najwyższych w Unii Europejskiej. Potwierdza to opublikowany w 2017 r. najnowszy, siódmy unijny raport o spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Pod względem siły i uprawnień władz lokalnych Polsce najbliższej do krajów skandynawskich. Jeszcze ważniejsze od podobieństwa ustrojowego jest nie-

□ EDWIN BENDYK

mał jak w Skandynawii powszechne uznanie dla istniejącego systemu. Bo owszem, mimo zauważanych wad samorządności, Polacy wysoko oceniają jakość pracy władz lokalnych. Badanie CBOS z marca 2018 r. ujawniło, że poziom zadowolenia z pracy władz gminy/miasta osiągnął aż 69 proc. (21 proc. respondentów było niezadowolonych). Dla porównania: z pracy Sejmu zadowolonych było zaledwie 27 proc. respondentów, noty negatywne wystawiło 55 proc.; działalność Kościoła rzymskokatolickiego pozytywnie oceniało



nie z badaniami CBOS). Ich waga, przekładająca się na frekwencję, rośnie. Tym bardziej, im mniej liczebna gmina.

STARCIA

Jarosław Kaczyński, a wraz z nim rząd PiS, nie ukrywa, że na autonomię władz lokalnych patrzy z niechęcią. Bo o ile chętnie odwołuje się w swych argumentach do woli abstrakcyjnego suwerena, o tyle znacznie mniejszym zaufaniem darzy społeczeństwo jako takie. Komentując propozycję, by kwestię liczby kadencji władz lokalnych pozostawić ludziom, odpowiedział: „Zarzut, że to społeczeństwo ma decydować i nie można mu tego odbierać, jest albo wynikiem złej woli i cynizmu, albo przyjmowaniem założenia, że społeczeństwo to zespół jednostek i wszystkie są niewiuklane, nieuwarunkowane i doskonale poinformowane. Nie ma takiego społeczeństwa nigdzie na świecie” („Do Rzeczy” 6/17).

Za słowami idą czyny, bo PiS w nowej ordynacji wyborczej wprowadzonej w 2018 r. ograniczył do dwóch pięciolatek liczbę kadencji dla wójtów, burmistrzów i prezydentów. Ogranicza też realnie ustawami autonomię samorządu, i to na wszystkich poziomach władzy. Najbardziej upokarzającym gestem PiS było zmniejszenie pensji samorządowcom w ramach naprawiania strat po aferze z nagrodami dla ministrów rządu Beaty Szydło. Aktem jednak najbardziej brzemiennym w skutki, zarówno doraźne, jak i jeśli chodzi o konsekwencje ustrojowe, okazała się reforma systemu edukacji Anny Zalewskiej.

– *Edukacja była największym powodem do dumy polskich samorządowców* – zauważa dr hab. Dawid Sześciło, badacz państwa z Uniwersytetu Warszawskiego. – *Nagle dowiedzieli się, że wszystko, co budowali przez wiele lat, nie ma znaczenia i można to bez żadnej dyskusji unieważnić, jednocześnie też zwiększając kontrolę państwa nad systemem przez podporządkowanie kuratorów oświaty władzy centralnej.* Powiaty i gminy utraciły wiele uprawnień dotyczących zarządzania szkołami na swym terenie, stając się wykonawcą zadań kontrolowanych obecnie przez kuratora. Samorządowcy, wbrew zapewnieniom minister Zalewskiej, musieli dopłacić do reformy – też z własnej kasy.

Rosną kompetencje „rządowych” wojewodów – zarządy województw utraciły m.in. nadzór nad regionalnymi ośrodkami doradztwa rolniczego i funduszami ochrony środowiska. Lista zmian już wdrożonych lub planowanych jest długa i pokazuje wyraźnie intencję państwa PiS: likwidację samodzielności samorządu, a więc de facto zmianę ustroju Polski. Symbolem tego zjawiska jest narzucanie przez pisowskich wojewodów, wbrew stanowisku lokalnych rad, Lecha Kaczyńskiego jako patrona kolejnych ulic, rond i placów. W wielu przypadkach, m.in. w Gdańsku, Katowicach i Warszawie, sądy administracyjne uchyliły decyzje wojewodów, pokazując jednoznacznie, że miały one niewiele wspólnego z szacunkiem dla prawa.

Oczywiście takie działania budzą sprzeciw. Czasami skuteczny. Próba wprowadzenia nowej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, która dawała rządowi pełną kontrolę nad władzami lokalnymi, została zastopowana przez weto prezydenta Andrzeja Dudy. W zamian jednak samorządy utraciły nadzór nad gospodarką wodną – powstała nowa

54 proc., negatywnie 32 proc. A mieszkańcy Poznania pytani, kto ma największy wpływ na sprawy miasta, w pierwszej kolejności wskazali prezydenta, w drugiej Unię Europejską. Władze państwowe pojawiły się w dalszej kolejności. Także badanie jakości życia ogłoszone w 2017 r. przez GUS pokazuje, że w iście skandynawskim stylu, bo z 60,7 proc. wskazań, ufamy władzom lokalnym. Rząd niezależnie od tego, jak wysokie są sondaże poparcia dla PiS, może pochwalić się zaufaniem o połowę mniejszym (31,7 proc.).

Gdy Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej podsumowywała dużym badaniem kadencję samorządową 2010–14, ankietowani przedstawiciele władz lokalnych na pytanie: „co na ogół przeważa w relacjach pomiędzy ludźmi na terenie Państwa gminy/miasta: nieufność, ostrożność i interes prywatny czy też poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne?”, częściej wybierali drugą część. Nic więc też dziwnego, że wybory samorządowe uznawane są przez Polaków za najważniejsze spośród wyznaczonych w politycznym kalendarzu (zgod-

© WOJCIECH KRYŃSKI/FORUM

instytucja centralna, Wody Polskie, z prawem regulowania taryf za wodę i odprowadzanie ścieków. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (zwana specustawą mieszkaniową lub też lex deweloper) wyrwca do góry nogami i tak z trudem wypracowane zasady planowania przestrzennego. Włodarze gmin coraz częściej utyskują więc, że wracają do znanej z PRL funkcji naczelników, czyli wykonawców zadań powierzonych przez państwo.

ZMIANY

Utyskują, ale robią swoje. Po pierwsze więc inwestują, posiłkując się oczywiście funduszami europejskimi. I tak w rekordowym 2010 r. samorządy wszystkich szczebli wydały blisko 50 mld zł. Choć nie zawsze jest tak dobrze (2016 r. przyniósł gwałtowny spadek samorządowych inwestycji do 26 mld, już jednak w 2017 r. wróciły do wysokiego pułapu), to wydane głównie na rozwój infrastruktury sumy kumulują się. Prężnie rozwijający się Lublin w latach 2010–16 zaінwestował 5 mld zł, ponaddwukrotność rocznych wydatków budżetowych. Podobnie czynią inne dobre samorządy.

Sceptycy pytają, czy aby wszystkie inwestycje były zasadne. I wskazują na tzw. białe słonie – kosztowne akwaparki, puste lotniska, przestrzelone oczyszczalnie ścieków, drogi donikąd – wszystko, co robi duże wrażenie, ale nie zapewnia stabilnego rozwoju. Przeciwnie, staje się balastem z chwilą, gdy trzeba ponosić realne koszty eksploatacji. Sensowność samorządowych wydatków analizują badacze, czasem prokuratorzy i wyborcy.

Wybory 2014 r. okazały się przełomowe, bo zakończyły pewien model sprawowania władzy samorządowej, którego dogmatem była koncentracja na infrastrukturze. Oznaką przełomu była wielka wymiana najwyższych kadr: na scenę wkroczyło 44 nowych prezydentów (na 108 prezydenckich stanowisk), 335 burmistrzów (na 806) i 496 wójtów (na 1565). To właśnie w tych wyborach Robert Biedroń został prezydentem Słupska, Jacek Jaśkowiak przejął Poznań, Mateusz Klinowski zdobył Wadowice, a we wstrząsanych aferami korupcyjnymi Starachowicach wybory wygrał najmłodszy prezydent w Polsce, 25-letni w 2014 r. Marek Materek.

Budowa infrastruktury przestała już ekscytować, do głównego samorządowego nurtu wkroczyły idee ze słownika ruchów miejskich: partycypacja, budżet obywatelski, prawo do miasta. A wraz z nimi nowy portfel potrzeb i oczekiwań odnoszących się do jakości życia: estetyki i stanu przestrzeni publicznej, kultury, rekreacji, transportu publicznego.

A jak wyborcy oceniają mijającą kadencję? Według badania CBOS z lipca b.r. 59 proc. Polaków uważa, że sytuacja w ich miejscowościach zmieniła się na lepsze, w ocenie 32 proc. raczej się nie zmieniła i tylko dla 6 proc. pogorszyła się. 72 proc. badanych najwyżej oceniło wygląd miejscowości, 57 proc. stan dróg, 52 proc. czystość, 41 proc. funkcjonowanie instytucji kulturalnych.

DECYZJE

Czas po 2014 r. to także niezwykle (i nie zawsze udany) okres uczenia się nowych instrumentów zarządzania miastami i gminami. Budżet obywatelski, uważany jeszcze na



Wybory samorządowe uznawane są przez Polaków za najważniejsze spośród wyznaczonych w politycznym kalendarzu (zgodnie z badaniami CBOS). Ich waga, przekładająca się na frekwencję, rośnie. Tym bardziej, im mniej liczna jest gmina.



☐ Prezydent Słupska organizuje w szkołach lekcje konstytucji, ucząc młodych obywateli swego miasta, że źródłem prawa w Polsce jest ustawa zasadnicza.

początku dekady za utopię, stał się normą tak oczywistą, że PiS, by pokazać, jak nadaża za duchem lokalnej demokracji, postanowił wpisać go do Kodeksu wyborczego jako mechanizm ustawowy, zobowiązując miasta na prawach powiatu do oddawania przynajmniej 0,5 proc. wydatków budżetowych w ręce mieszkańców. Co jednak można zrobić za tak niewielkie w sumie kwoty?

Można, jak w warszawskim Ursusie, zbudować plac zabaw dla dorosłych, zainstalować w parku budki dla ptaków i otworzyć neon, który niegdyś świecił na budynku dyrekcji fabryki traktorów Ursus (dziś urząd dzielnicy), ciągle będący dla mieszkańców symbolem ich lokalnej tożsamości. Kilka zaledwie drobniaków, na które raczej nie wpadliby ani urzędnicy, ani radni. To jednak takie drobniaki mają coraz większe znaczenie dla mieszkańców odkrywających, że ich dzielnica, miasto, gmina to nie tylko sypialnia, ale i przestrzeń życia, o którego jakości decydują zarówno porząd-

ne chodniki, jak i symbole. Oczywiście nie zawsze jest tak słodko – budżet obywatelski bywa podatny na przechwycenie przez zmobilizowane grupy interesu. Nie brakuje też sygnałów, że jego formuła polegająca na powszechnym głosowaniu nad projektami wyczerpała się i lepiej sprawdzają się pomysły takie, jak w Dąbrowie Górniczej, gdzie mieszkańcy uczestniczą w debacie nad przeznaczeniem środków budżetowych miasta, starając się wypracować konsensus. Niestety, nowy Kodeks wyborczy petryfikuje model budżetu partycypacyjnego w najbardziej schematycznym i przestarzałym wydaniu.

Samorządy znowu się nie poddają i wdrażają kolejne innowacje mające poprawić jakość lokalnej demokracji. Instrumentem chyba w tej chwili najbardziej spektakularnym jest panel obywatelski powoływany w Gdańsku, by zaproponować rozwiązania w konkretnej sprawie. Zbierał się już trzy razy, zajmując się zanieczyszczeniem powietrza, zarządza-

niem kryzysowym wynikającym z podtopień i zwiększeniem aktywności obywatelskiej mieszkańców. Skład panelu za każdym razem wyłaniany jest spośród kilkuset ochotników drogą losowania w taki sposób, aby reprezentowane były wszystkie dzielnice i grupy demograficzne oraz obie płcie. Tak dobrana grupa spotyka się przez kilka weekendów z ekspertami, wypracowując rekomendacje mające rozwiązać problem. Propozycje, które zdobędą w ostatecznym głosowaniu ponad 80 proc. poparcia panelu, są obowiązujące dla władz miasta. Doświadczenie Gdańska podglądają pilnie inne miasta, których włodarze są świadomi konieczności poprawy jakości lokalnej demokracji. Te starania są szczególnie istotne w sytuacji, gdy na poziomie krajowym partia rządząca systematycznie łamie konstytucję i demonstrowuje państwo prawa.

JAWNOŚĆ

Sami samorządowcy nie odnoszą zazwyczaj swoich pomysłów do wielkiej polityki i przekonują, że rządzenie miastami i gminami choć jest też polityką, to jednak rządzi się innymi prawami. Prawo najważniejsze to prawo konkretności. O ile premier Mateusz Morawiecki może obiecywać gruszki na wierzbie, nie może sobie na to pozwolić burmistrz lub prezydent, bo szybko usłyszy „sprawdzam” od swoich mieszkańców. Wielu włodarzy nie czeka na próbę i odsłania kulisy swoich urzędów. Marek Materek w Starachowicach wprowadził otwarty rejestr rachunków, jakie płaci miasto, a potrzebne usługi i produkty ratusz kupuje za pomocą otwartej platformy internetowej. Normą zaczyna być przejrzyste prezentowanie budżetów miast, tak by podatnik wiedział, jaka część jego składki idzie na edukację, ile trafia do kultury, a ile na inwestycje.

□ Prezydent Starachowic wprowadził otwarty rejestr rachunków, jakie płaci miasto.

Większość burmistrzów i prezydentów jest entuzjastami swoich miast. Wielu z nich, mimo że i tak mają wypełnione kalendarze, poświęca czas na doskonalenie samorządowego warsztatu. Jedną z ciekawszych inicjatyw to ruch burmistrzów i burmistrzów miast progresywnych zainicjowany w 2015 r. przez Roberta Biedronia. Nowy prezydent Słupska zaprosił do swojego miasta burmistrzów i prezydentów, którzy w 2014 r. wygrali pierwszy raz, idąc do wyborów z hasłami nowej polityki, często czerpiącej inspirację z postulatów ruchów miejskich.

Zebrało się dwudziestu nowicjuszy z całej Polski, którzy regularnie co pół roku spotykali się w weekendy w kolejnych miastach, by wymieniać się doświadczeniami w konkretnych obszarach miejskiego życia. Ostrów Wielkopolski pokazał, jak w średnim mieście można prowadzić aktywną politykę mieszkaniową i – nie czekając na państwowe ustawy – rozwija elektromobilność. Świdnica znalazła sposób

Polacy odkrywają, że względna autonomia samorządu terytorialnego staje się gwarantem niezależności innych sfer – choćby społeczeństwa obywatelskiego i kultury, zagrożonych przez arbitralne decyzje władzy państwowej.



© MICHAŁ WALCZAK/AGENCJA GAZETA

na opanowanie chaosu estetycznego, jaki tworzą reklamy w przestrzeni miasta. Podczas ostatniego w mijającej kadencji spotkania ruchu, tym razem w Starachowicach, progresywni przedstawili publikację prezentującą dobre praktyki polityki miejskiej, jakie udało im się wypracować w ciągu czterech lat. Katalog przedstawia rozwiązania dotyczące polityki senioralnej i młodzieżowej, ekonomii społecznej i energetyki, transportu i kształtowania przestrzeni miejskiej, spraw równościowych i kultury.

NIEZALEŻNOŚĆ

Czy to wystarczy, by wygrać w najbliższych wyborach? Ocenia wyborcy. Jak jednak zauważa dr Adam Gendźwiłł, badacz samorządu lokalnego z Uniwersytetu Warszawskiego, wielka zaleta autonomii samorządowej polega na gotowości lokalnych struktur do podejmowania innowacji, by rozwiązywać konkretne, lokalne problemy. Coraz częściej jednak daje się dostrzec inne zalety ciągle utrzymującej się względnej autonomii samorządu terytorialnego. Polacy odkrywają, że staje się on gwarantem niezależności innych sfer – choćby społeczeństwa obywatelskiego i kultury, zagrożonych przez arbitralne decyzje władzy państwowej.

Warszawa w budżecie na 2018 r. zaplanowała ponad 160 mln zł na dotacje dla organizacji pozarządowych. Wrocław i Poznań po prawie 100 mln. To niebagatelne kwoty w sytuacji zaostrezenia kursu przez państwo. Samorządy dysponują także ponad 70 proc. publicznych środków przeznaczanych w Polsce na kulturę. Gdyby warszawski Teatr Powszechny podlegał ministrowi kultury, a nie władzom miasta, widzowie nie mieliby szansy obejrzeć „Kłatwy” w reż. Olivera Frójcia. Dzięki wsparciu miasta możliwa była także organizacja w październiku 2016 r. niezależnego Kongresu Kultury, w którym uczestniczyło ponad 3 tys. osób z całej Polski. A gdy parlamentarna większość dokonuje kolejnego zamachu na ład konstytucyjny, Robert Biedroń organizuje w słupskich szkołach lekcje konstytucji, ucząc młodych obywateli swego miasta, że źródłem prawa w Polsce jest ustawa zasadnicza. To tylko wybrane przykłady pokazujące znaczenie i potencjał samorządowej autonomii.

Czy można ją obronić, czy też zostanie rozmontowana ustawami jak sądownictwo? Polacy przekonali się już, że PiS jest gotów do przyjęcia dowolnej ustawy, nawet ewidentnie łamiącej konstytucję. Na dodatek zachęcać może przykład Węgier, gdzie Viktorowi Orbánowi udało się skutecznie podporządkować samorząd terytorialny państwu.

Działanie samorządu określają jednak nie tylko normy prawne, ale i rzeczywistość materialna. Źródłem autonomii takich ośrodków, jak Warszawa, Wrocław lub Kraków, jest nie tylko konstytucja, ale w nie mniejszym stopniu ich pozycja w sieci przepływów decyzji, wiedzy i kapitału. Według raportu Global and World Cities, analizującego „sieciowy” status metropolii na całym świecie, w zestawieniu z 2016 r. (podajemy za opracowaniem prof. Grzegorza Gorzełaka z EUROREG – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego) Warszawa zajęła 6. miejsce w Europie i 18. na świecie, tuż za Frankfurt, wyprzedzając choćby Madryt i Berlin. Pozostałe polskie metropolie są dalej – Wrocław na 211. miejscu, Kraków na 226., Katowice na 264. Warszawa okazała się wyjątkowo

dobrym miejscem do lokowania międzynarodowych i rodzimych firm pracujących na rzecz światowej gospodarki.

Duże miasta to nie cały kraj – większość Polaków mieszka w gminach wiejskich i małych miastach. Praktyka jednak pokazuje, że samorząd dobrze zakorzenił się w Polsce. Potwierdzają to badania, jak np. raport „Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej” przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego i CBOS. Wynika z niego, że Polacy zdecydowanie popierają decentralizację państwa – 35 proc. uważa obecny poziom za wystarczający, 30 proc. zwiększyłoby rolę władz samorządowych, 17 proc. rolę tę zwiększyłoby znacząco. Tylko 8 proc. uważa, że rola samorządu powinna być ograniczona. Co najważniejsze, nie ma zbyt wielkich różnic w tych opiniach między przedstawicielami różnych elektoratów, decentralizację i samorząd popierają zarówno zwolennicy PiS, jak i PO.

Równie ważne jest rosnące zrozumienie idei demokracji lokalnej. Jeszcze w 2014 r. niemal 40 proc. badanych uważało, że „władze lokalne nie muszą być wybierane przez mieszkańców, jeśli tylko zapewni się im dobrej jakości usługi publiczne”. W 2018 r. podobny pogląd podzielało tylko 25 proc. respondentów, 66 proc. go odrzucało. To przywiązanie do swoich gmin ujawniło się z wielką mocą podczas szalonej próby utworzenia przez posła Jacka Sasina z PiS „metropolii warszawskiej” przez obligatoryjne połączenie stolicy z otaczającymi ją gminami. Wybuchł bunt, którego symbolem okazało się lokalne referendum w Legionowie – mieszkańcy większością 95 proc. głosów odrzucili pomysł PiS.

Niestety, podobnego skutku nie przyniosły protesty gmin podopolskich, które zostały przymusowo rozparcelowane tak, by Opole mogło powiększyć swój obszar o 52 km kw. wraz ze znajdującą się na nich Elektrownią Opole. W najnowszym rankingu bogactwa polskich gmin, jaki prof. Paweł Swianiewicz z Uniwersytetu Warszawskiego przygotowuje dla magazynu „Wspólnota”, Opole – wskutek tego zabiegu – awansowało na drugie miejsce, ustępując tylko Warszawie. Dobrzeń Wielki, ofiara opolskiego rozbioru, z miejsca 16. w kategorii gmin wiejskich spadł na jedno z ostatnich, 1537. Już niezbyt zamożne Komprachcice osunęły się na koniec rankingu, degradacja spotkała także Dąbrowę, która osunęła się z pozycji 752. na 1610. Prof. Swianiewicz komentuje: „Przymusowe aneksje fragmentów gmin przez rozrastające się miasta uważam za jeden z najsmutniejszych epizodów i największych błędów w najnowszej historii polskiej samorządności. A przykład Opola jest tu najbardziej jaskrawy”. Kluczową rolę w tej niesławnej operacji odegrał Patryk Jaki, poseł z Opola, wiceminister sprawiedliwości w rządzie PiS, dziś kandydat na prezydenta Warszawy.

Samorząd terytorialny zadomowił się w Polsce na dobre, budując mocne materialne i społeczne podstawy swojego funkcjonowania. Na ile okażą się one trwałe nie tylko w konfrontacji z arbitralną i coraz bardziej autorytarną polityką rządu i parlamentarnej większości, ale także wobec wyzwań przyszłości? Odpowiedź w dużym stopniu zależeć będzie od wyników tegorocznych wyborów.

EDWIN BENDYK

Autor jest dziennikarzem POLITYKI.



Średnie ZNIKA

□ EDWIN BENDYK
□ URSZULA
SCHWARZENBERG-
CZERNY

**Średnie miasta
się wyludniają.
Do 2050 r. niektóre
stracą nawet połowę
mieszkańców.
Czy można
je uratować?**



KONIN JEST TYPOWYM MIASTEM ŚREDNIM. W najlepszym czasie żyło w nim 80 tys. ludzi, dziś 76,5 tys. Konsekwentnie malejąca wielkość populacji nie byłaby może problemem, gdyby nie jeszcze szybciej zmieniająca się proporcja między osobami aktywnymi zawodowo a tymi na ich utrzymaniu. Jak informuje GUS, w 2010 r. w Polsce na 100 zatrudnionych przypadało średnio 27 osób w wieku poprodukcyjnym. W 2016 r. udział ten wzrósł do 39. A to dopiero początek demograficznej zapaści.

– Z moich wyliczeń wynika, że w 2050 r. w Polsce będzie brakować ok. 3 mln pracowników, choć w najgorszym scenariuszu deficyt może przekroczyć nawet 6 mln – mówi prof. Przemysław Śleszyński z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Ludzie fascynują się futurystycznymi fantazjami o automatach, które pozbawią ich pracy, ale nie dostrzegają, że w Polsce prędkiej zabraknie ludzi do obsługi automatów. Szczególnie w 255 miastach, takich jak Ostrołęka, Bytom czy Tarnów.

Prof. Śleszyński w statystykach ludnościowych widzi zapowiedź wielkiego problemu: kryzysu miast średnich. – Małe miasteczko łatwiej sobie poradzi, nawet jeśli z 6 tys. zmniejszy się do 3 tys. – przekonuje. – Gorzej z kilkudziesięciotysięcznym miastem powiatowym, które obsługuje nie tylko swoich mieszkańców, ale także pełni ważne funkcje dla otoczenia. Wymaga

[Kup książkę](#)

bardziej złożonej, kosztownej infrastruktury. A gdy zmniejsza się liczba ludności, zwłaszcza w wieku produkcyjnym, maleją wpływy z podatków – głównego źródła dochodów własnych.

Bardzo plastycznie problem wyjaśnia Beata Klimek, prezydentka Ostrowa Wielkopolskiego, liczącego dziś 70 tys. mieszkańców. – *Dużo kosztują nas przedszkola, centra kultury, biblioteki, muzea, kosztuje nas edukacja. Nie mamy w tej chwili problemu bezrobocia, ale jak w całej Polsce coraz większym wyzwaniem jest starzenie się mieszkańców. Koszty utrzymania miasta spadają na coraz mniejszą liczbę aktywnych zawodowo. Dlatego musimy robić wszystko, by zatrzymać w mieście młodych, by chcieli tu pracować i zakładać rodziny.*

Przyciąganie Jak jednak zatrzymywać 20- czy 30-latków, skoro w Polsce młodzież ciągle ma wysokie aspiracje edukacyjne. – *Kto wyjeżdża na studia do dużego miasta i tam znajduje pierwszą pracę, zazwyczaj już nie wraca* – mówi Marek Materek, prezydent Starachowic, choć sam jako najmłodszy prezydent w Polsce, tuż przed trzydziestką, tej regule przeczy. Podobnie jak Justyna Król, która po kilkuletniej praktyce w organizacjach międzynarodowych, z referencjami świetnie zapowiadającej się ekspertki w dziedzinie rozwoju miejskiego, postanowiła wrócić do rodzinnego Konina. – *Uznałam, że muszę stworzyć własną organizację lub firmę, żeby w bezpośredniej praktyce stosować zdobytą wiedzę. I stwierdziłam, że najlepszym miejscem nowego początku będzie właśnie Konin.*

Od słowa do czynu, w 2014 r. powstała Pracownia Miejska, która pod koniec roku zafundowała miastu projekt Konin 2050. – *Na pierwszym spotkaniu z lokalnymi ekspertami i liderami postanowiliśmy sprawdzić, jak sobie wyobrażają przyszłość miasta, jakie emocje takie pytanie u nich wywołuje. Niektórych odpowiedzi nie da się ze względów cenzuralnych zacytować, w skrócie to inaugurujące ćwiczenie można było spuentować: Konin, miasto bez przyszłości.* Justyna Król niezrażona zimnym prysznicem na starcie postanowiła odzyskać przyszłość dla swojego miasta, angażując do tego nie tylko mieszkańców, ale i ekspertów spoza Konina (s. 53).

Epoka nowoczesna weszła do Konina wraz z powstaniem Zespołu Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin. Liczące po wojnie nieco ponad 10 tys. mieszkańców miasteczko zaczęło się pod koniec lat 60. szybko rozwijać. Kolejnym impulsem było podniesienie rangi miasta do statusu stolicy województwa w ramach reformy terytorialno-administracyjnej w 1975 r. Niestety, kolejna reforma samorządowa zainicjowała w 1999 r. odwrotny trend, najbardziej dotkliwy dla miast, które z pozycji stolic wojewódzkich zostały zdegradowane do rangi ośrodków powiatowych.

– *Utrata wojewódzkiego statusu to nie tylko zraniony prestiż, ale bardzo konkretna utrata istotnej funkcji, która przekłada się choćby na lokalny rynek pracy. Innym negatywnym impulsem była wywołana przez posocjalistyczną transformację dezindustrializacja, czyli upadek wielkiego przemysłu. Znowu, produkcja przemysłowa to nie tylko miejsca pracy dla robotników, ale także działanie tzw. efektu mnożnikowego, czyli popyt na różnego typu usługi w otoczeniu* – tłumaczy prof. Śleszyński.

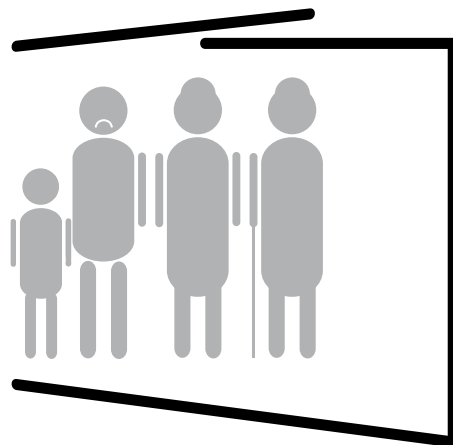
Konin, stojący na węglu brunatnym i opartej na nim energetyce, nie odczuł tak bardzo poprzemysłowej traumy, dziś jednak nad węglowo-energetyczną monokulturą wyrasta coraz większy znak zapytania. Problem w tym, że trudne pytania się kumulują. Wiele polskich średnich miast weszło w niebezpieczny proces tracenia funkcji społeczno-gospodarczych, który zaczyna nabierać charakteru „spirali śmierci” – sprzężenia negatywnych czynników.

Słabe dotychczas perspektywy dobrego zatrudnienia wypychały młodych ludzi do większych miast lub na emigrację. Teraz, gdy Polska wkracza w kryzys demograficzny, zaczyna brakować rąk do pracy dla rozwoju lokalnych, miejskich gospodarek. Niektórzy ratują się pracownikami z Ukrainy, ale – jak zauważa Robert Choma, prezydent przygranicznego Przemyśla – akurat w jego mieście Ukraińcy się nie zatrzymują. Jadą tam, gdzie są wyższe zarobki, a gdyby nawet w tej sprawie sytuacja się zmieniła, pytanie: czy chcieliby zostać w mieście, które zyskało złą sławę z powodu antyukraińskich rozrób? – *Niestety, na inwestorów nie działa też argument bliskości granicy – niestabilna sytuacja na Ukrainie zniechęca ich do angażowania się w Przemyślu.*

W efekcie miasto nie ma wystarczających własnych środków, by budować infrastrukturę socjalną, jak żłobki i przedszkola, która mogłaby stać się zachętą dla młodych, by jednak związali z miastem swoją przyszłość. Koło się zamyka, co prezydent Choma kwituje: – *Jeśli te negatywne zmiany nie zostaną zahamowane, to rzeczywiście mogą doprowadzić do zapaści miasta.*

255

Tyle polskich średnich miast jest zagrożonych wyludnieniem.



39

Tyle emerytów przypadało w 2016 r. na 100 pracujących. W 2010 r. było ich 27.