



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Samorząd–centrum Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu

Dawid Sześciło

Wprowadzenie

Nowego centralizmu ciąg dalszy

W 2018 roku opublikowaliśmy raport *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, podsumowujący niespełna 2,5 roku rządów Prawa i Sprawiedliwości pod kątem działań skierowanych do samorządów. Konkluzje raportu były pesymistyczne. Odnotowaliśmy wyraźny zwrot centralistyczny, który objawił się m.in.:

- odebraniem samorządom kompetencji do samodzielnego kształtowania sieci szkół samorządowych oraz przejściem realnych kompetencji decyzyjnych w tej kwestii przez rządowych kuratorów oświaty;
- wprowadzeniem reformy oświaty radykalnie, bez solidnego uzasadnienia i realnych konsultacji z samorządami, wywracającej system oświaty zbudowany w dużej mierze dzięki wysiłkowi samorządowców;
- wyrzuceniem do kosza ustawy o metropoliach, która stwarzała prawne możliwości i dawała samorządom finansowe wsparcie dla wprowadzenia niezbędnych mechanizmów zarządzania aglomeracjami;

- przejęciem przez rząd wojewódzkich funduszy ochrony środowiska dotychczas zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i dających im finansową bazę do realizacji strategii w dziedzinie ochrony środowiska czy adaptacji do zmian klimatycznych (znów zmianie nie towarzyszyło żadne merytoryczne uzasadnienie ani konsultacje z samorządami);
- odebraniem radom gmin kompetencji w zakresie decydowania o taryfach na wodę i ścieki pod nieudowodnionym zarzutem zawyżania opłat pobieranych od mieszkańców za te usługi komunalne.

Po kolejnych ponad dwóch latach rządów PiS centralistyczna polityka partii rządzącej jest już mocno ugruntowana. Nabrała przy tym bardziej wyrazistych konturów, utrwaliły się pewne wzorce postępowania względem samorządów, składające się na spójną całość, którą możemy opisać jako nowy centralizm. Polityka nowego centralizmu uprawiana przez obecną władzę różni się od dobrze znanej PRL-owskiej wersji centralizmu. Nie oznacza bowiem formalnego, pełnego podporządkowania wspólnot lokalnych, rozmontowania ustrojowych podstaw samorządu, takich jak wolne wybory do organów samorządowych, brak formalnego podporządkowania organów samorządowych rządowi czy własność komunalna. „Nowe szaty” centralizmu to kombinacja czterech konsekwentnie realizowanych kierunków działania:

- Stopniowe pozbawianie samorządu istotnych zasobów niezbędnych do realizacji samodzielnych polityk lokalnych – kwintesencją tego podejścia były zmiany w PIT wprowadzone w 2019 roku (zwolnienie dla osób do 26. roku życia, obniżka stawki podstawowej) oraz przerzucenie na samorządy kosztów zaplanowanych na rok 2020 podwyżek dla nauczycieli, co znowu pogłębi lukę między subwencją oświatową a realnymi kosztami ponoszonymi przez samorządy.
- Rozwijanie klientelistycznego modelu relacji rząd-samorząd, gdzie samorządy mogą liczyć na dodatkowe pieniądze czy ułatwienia w realizacji swoich zamierzeń, o ile okażą polityczną lojalność względem władzy centralnej i partii rządzącej.
- Omijanie organów samorządowych w relacjach ze wspólnotami lokalnymi – celowe ignorowanie konstytucyjnej zasady pomocniczości i wkraczanie przez instytucje rządowe na obszar spraw ściśle lokalnych, gdzie władza centralna występuje w roli dystrybutora rozmaitych darów. Zamiast finansowego i kompetencyjnego wzmacniania samorządów władza preferuje więc tworzenie zarządzanych przez administrację rządową centralnych funduszy, które z pominięciem samorządów wspierają inicjatywy bądź instytucje lokalne.
- Ofensywa propagandowa mająca na celu podważenie społecznego zaufania do władz samorządowych, przedstawianie samorządów jako nieudolnych i niezdolnych do rozwiązywania ważnych spraw lokalnych połączone z przekonywaniem, że instytucje rządowe oraz przedstawiciele władz rozwiążą wszystkie problemy mieszkańców. Najpełniejszą ilustracją tego mechanizmu zobaczyliśmy podczas awarii w warszawskiej oczyszczalni ścieków, kiedy to, używając wszystkich dostępnych narzędzi propagandy, pokazywano władze centralne jako ratownika, bez którego samorząd utonąłby w morzu ścieków. Podobną taktykę próbowano wdrażać również przy okazji pandemii, ale w miarę upływu czasu rząd chyba zdał sobie sprawę, że taka retoryka nie przekona większości społeczeństwa. Z tym ostatnim elementem nowego centralizmu władza radzi sobie najgorzej – obserwujemy, że od kiedy samorząd stał się obiektem propagandowych ataków władzy centralnej, paradoksalnie wzrosło społeczne zaufanie do samorządów. Trudno o lepszy dowód na nieskuteczność tych ataków.

Retoryka przedstawicieli PiS może świadczyć o tym, że partia rządząca uważa samorząd w obecnym kształcie jedynie za źródło problemów, ale brak (przynajmniej na razie) decyzji o jego ustrojowym demontażu, chociażby na wzór węgierski, co wydaje się reakcją na bardzo wysokie społeczne poparcie

dla decentralizacji i organów samorządu. Zaprezentowana taktyka jest więc opcją „*second best*” – skoro nie ma warunków dla pełnej i radykalnej centralizacji, obrano wariant bardziej finezyjnych, punktowych, ale konsekwentnie realizowanych posunięć, które ostatecznie doprowadzą do podobnego finału, czyli uczynienia z samorządu tego, czym był choćby w końcówce PRL-u. Wtedy przecież rady narodowe określano w ustawach jako organy samorządu terytorialnego, choć nie posiadały żadnych istotnych atrybutów samodzielnych organów samorządu. Coraz łatwiej wyobrazić sobie podobny scenariusz dzisiaj.

Polityka obecnej władzy wobec samorządu nie jest wyłącznie przejawem dobrze znanej choroby centralizmu. Ujawnia także inną chorobę toczącą nasze państwo – „państwa przesuniętego” – nachalnie zajmującego obszary, które powinno pozostawić innym podmiotom (wspólnotom lokalnym, regionalnym, społeczeństwu obywatelskiemu), a jednocześnie niezdołnego do radzenia sobie z wyzwaniami, którym tylko państwo jest w stanie sprostać (np. klimatyczno-energetycznymi czy związanymi z bezpieczeństwem narodowym). To jest państwo, gdzie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, krytykowana za niesprawność w realizacji swojej głównej misji, czyli dystrybucji unijnych dopłat, dostaje nowe zadanie nadzoru i rozdzielania środków dla kół gospodyń wiejskich. To jest państwo, gdzie wojewodowie, a na końcu sam premier, mają decydować, które drogi lokalne należy remontować. To jest państwo, które chce pomagać średnim miastom, przenosząc tam urzędy centralne, zamiast sięgnąć po rozwiązanie prostsze i dużo skuteczniejsze – zapewnić im taki poziom dochodów własnych i samodzielności kompetencyjnej, który umożliwi samodzielne realizowanie wizji własnego rozwoju. To jest państwo, które straciło pięć lat, próbując realizować centralnie sterowany program budowy mieszkań na wynajem, zamiast zapewnić samorządom realne zasoby finansowe i majątkowe na ten cel.

Są to bardzo złe wiadomości z okazji trzydziestolecia samorządu. Jest jednak także kilka lepszych. Po pierwsze, już wspomniane rekordowe wskaźniki społecznego zaufania do samorządu. Według danych CBOS z marca 2020 roku 74 procent Polek i Polaków pozytywnie ocenia pracę samorządowców w swojej miejscowości – to najwyższy poziom zaufania w historii tych badań¹. Wieloletni trend w tych badaniach pokazuje też systematyczny spadek ocen negatywnych, które nie przekraczają dziś 20 procent.

Po drugie, wzorowo zaliczony przez samorzady test z pandemii, co dobitnie potwierdzają badania przeprowadzone w połowie kwietnia 2020 roku przez Centrum Studiów nad Demokracją Uniwersytetu SWPS. Reakcja władz lokalnych na pandemię została w nich oceniona przez obywateli najlepiej spośród wszystkich instytucji publicznych². W czasie, kiedy rząd z przylotu samolotu z, jak się okazało, mało przydatnym sprzętem uczynił wielkie medialne wydarzenie, samorzady codziennym wysiłkiem udowodniały, że tak złożonymi i ogromnymi w swojej skali wyzwaniami nie da się zarządzać metodami centralistycznymi. Nagle okazało się, że instytucje próbujące ręcznie sterować samorządem przez wydawanie nakazów i pouczeń – jak Ministerstwo Edukacji Narodowej i jego narzędzie, jakim są kuratoria oświaty – w sytuacji kryzysowej zamilkły, bo traciły orientację, lub spychały problemy na barki samorządów. Szybko zobaczyliśmy, jak pandemia podważa mit, że w sytuacjach kryzysowych potrzebna jest radykalna centralizacja. Chociaż takie przekonania podziela nadal (lub podzielało) wiele osób, to z każdym tygodniem pandemii przekonujemy się, że współczesne zagrożenia i wyzwania, takie jak epidemia, nie są klasyczną wojną, gdzie potrzebna jest mobilizacja wszystkich zasobów i kompetencji w scentralizowanym dowództwie. Potrzebny jest raczej podział pracy między rządem i samorządem

1 CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, marzec 2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF (dostęp 19 czerwca 2020).

2 *Polacy o pandemii, swoich lękach i nadziejach. Badania Uniwersytetu SWPS*, „Gazeta Wyborcza”, 14 kwietnia 2020.

oraz „lokalizowanie” kompetencji decyzyjnych i zasobów. W najbliższych miesiącach przekonamy się o tym jeszcze dobitniej. Sytuacja będzie prawdopodobnie ewoluowała w stronę epidemicznych, lokalnych ognisk, które będą wymagały reakcji podejmowanych i wdrażanych lokalnie.

Po trzecie, pandemia pozwala dostrzec coraz więcej argumentów na rzecz pogłębienia decentralizacji w newralgicznych sferach, zwłaszcza w ochronie zdrowia. Dziś polski system opieki zdrowotnej jest skrajnie scentralizowany. Wszystkie istotne zasoby finansowe i kompetencje spoczywają w ręku administracji rządowej, Ministerstwa Zdrowia czy Narodowego Funduszu Zdrowia. Kumulacja tych funkcji i zadań powoduje, że instytucje centralne okazały się kompletnie nieprzygotowane na pandemię. Trafna decyzja o szybkim *lockdownie* nie zmienia faktu, że nie mieliśmy planu zarządzania pandemią, mimo że od wielu lat instytucje międzynarodowe przewidywały wystąpienie takiego zagrożenia. Przed poważniejszymi konsekwencjami nie uratowało nas znakomite przygotowanie aparatu rządowego, ale peryferyjność naszego kraju oraz zdyscyplinowane podejście społeczeństwa. Może gdyby aparat rządowy nie był na co dzień uwikłany w zarządzanie szpitalami czy dzielenie pieniędzy na opiekę zdrowotną, miałby wreszcie czas na przygotowanie nas do poważnych zagrożeń dla zdrowia publicznego? Pandemia to nie jedyny dowód na nieudolność w tej sferze. Zwróćmy też uwagę na dynamicznie rosnący od lat odsetek niezszczipionych dzieci, na co rządowy aparat odpowiedzialny za bezpieczeństwo sanitarne nie znalazł dotąd recepty.

Ta analiza nie jest kompletnym zestawieniem wszystkich zmian wprowadzonych przez obecną władzę w odniesieniu do samorządów. Skupia się na najbardziej symptomatycznych i sztandarowych przejawach nowego centralizmu, które obserwowaliśmy w okresie od drugiej połowy 2018 roku do wiosny roku 2020.

Nowy centralizm w konkretach. Kilka przykładów

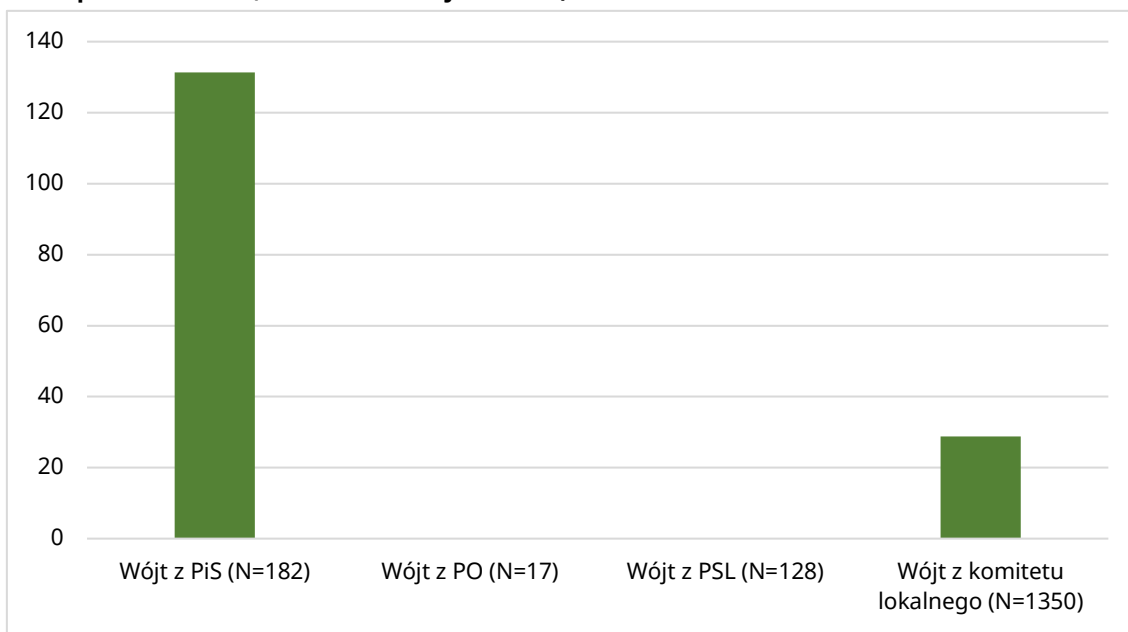
Fundusz Dróg Samorządowych – symbol nowego centralizmu

Fundusz Dróg Samorządowych to jeden z wyborczych prezentów władzy przygotowanych na wybory samorządowe w 2018 roku. Sam pomysł nie był oryginalny i nowy. Stanowił wszak odświeżenie programu „schetynówek”, czyli Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, zainicjowanego w 2008 roku przez ówczesnego szefa MSWiA Grzegorza Schetynę. Mechanizm jest podobny, ale skala finansowa FDS oraz poziom arbitralności przy rozdziale funduszy istotnie większy. Mówiąc w uproszczeniu, FDS polega bowiem na rozdziale dotacji na budowę czy remont lokalnej (gminnej i powiatowej) infrastruktury drogowej przez komisje tworzone przy wojewodzie, co przeprowadza się na podstawie ogólnikowych kryteriów i bez możliwości niezależnej weryfikacji podejmowanych rozstrzygnięć. W stosunku do programu „schetynówek” zadbano o zwiększenie poziomu uznaniowości – zrezygnowano z punktowania częściowych kryteriów oceny wniosków, z komisji oceniającej usunięto przedstawicieli samorządów, a premierowi przyznano kompetencje do dokonywania swobodnych korekt na liście wniosków zakwalifikowanych ostatecznie do finansowania.

Jakie to przyniosło efekty? Wstępne badania prof. Pawła Swianiewicza opublikowane przez miesięcznik „Wspólnota” zdają się potwierdzać obawy, że program skrojony według takich zasad stanie się narzędziem wynagradzania samorządów lojalnych wobec władzy i karania tych, gdzie rządzi opozycja. Kiedy się przejrzy dane dla dziesięciu województw z pierwszego i drugiego rozdania FDS (kwiecień i sierpień 2019 roku), można stwierdzić, że zarówno na poziomie gmin, jak i powiatów mediana dotacji otrzymywanych przez samorządy rządzone przez PiS jest znacząco wyższa niż w przypadku samorządów, gdzie dominuje opozycja lub lokalne komitety niezwiązane bezpośrednio z grupowaniami z krajowej

sceny politycznej³. Ze względu na wielkość Funduszu (dla niektórych województw sięga on pół miliarda złotych) urasta on do rangi symbolu nowego centralizmu, rozumianego tu jako taktyka kupowania lojalności samorządów czy dzielenia samorządów na „nasze” (sowicie dotowane z kasy centralnej) i „wasze”, które mają sobie radzić same.

Mediana dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych dla gmin *per capita* (dotacje przyznane w sierpniu 2019 roku, dane dla 10 województw)



Źródło: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Ewolucja-sytuacji-finansowej-samorzadow_final.pdf

Modus operandi wypracowany w ramach Funduszu Dróg Samorządowych może niebawem zostać rozszerzony. W listopadzie 2019 roku pojawiły się informacje o planowanym przez Ministerstwo Sportu i Turystyki⁴ przekształceniu pobieranych dziś przez niektóre gminy opłat miejscowej i uzdrowiskowej w jednolitą opłatę turystyczną, która ma trafiać nie do budżetów gmin, ale do Centralnego Funduszu Promocji Turystyki zarządzanego przez resort. Rząd przygotowuje się zatem do pozbawienia samorządów kolejnego źródła dochodów własnych, proponując w zamian kolejny fundusz, który będzie zapewne dostępny dla samorządów, ale wedle kryteriów i decyzji instytucji rządowych. Jednocześnie rząd pozostaje odporny na zgłaszany od dawna przez samorzady, słuszny postulat zmian w opłacie miejscowej, polegający na jej przekształceniu w klasyczny podatek turystyczny pobierany w wielu państwach europejskich od osób na krótko przybywających do popularnych miejsc. Dzisiaj opłata miejscowa może być pobierana od turystów jedynie w miejscowościach posiadających również „korzystne właściwości klimatyczne”, co dla zanurzonych w smogu polskich miast jest warunkiem praktycznie nie do spełnienia. Niewielka opłata turystyczna (kilka złotych na dobę) pobierana w hotelach i innych miejscach zakwaterowania byłaby nie tylko ważnym uzupełnieniem budżetu takich miast jak Kraków, Wrocław, Warszawa czy Gdańsk, ale mogłaby także stanowić swoistą rekompensatę zwiększonych kosztów zapewnienia usług publicznych w miastach odwiedzanych przez wielu turystów. Może dziwić,

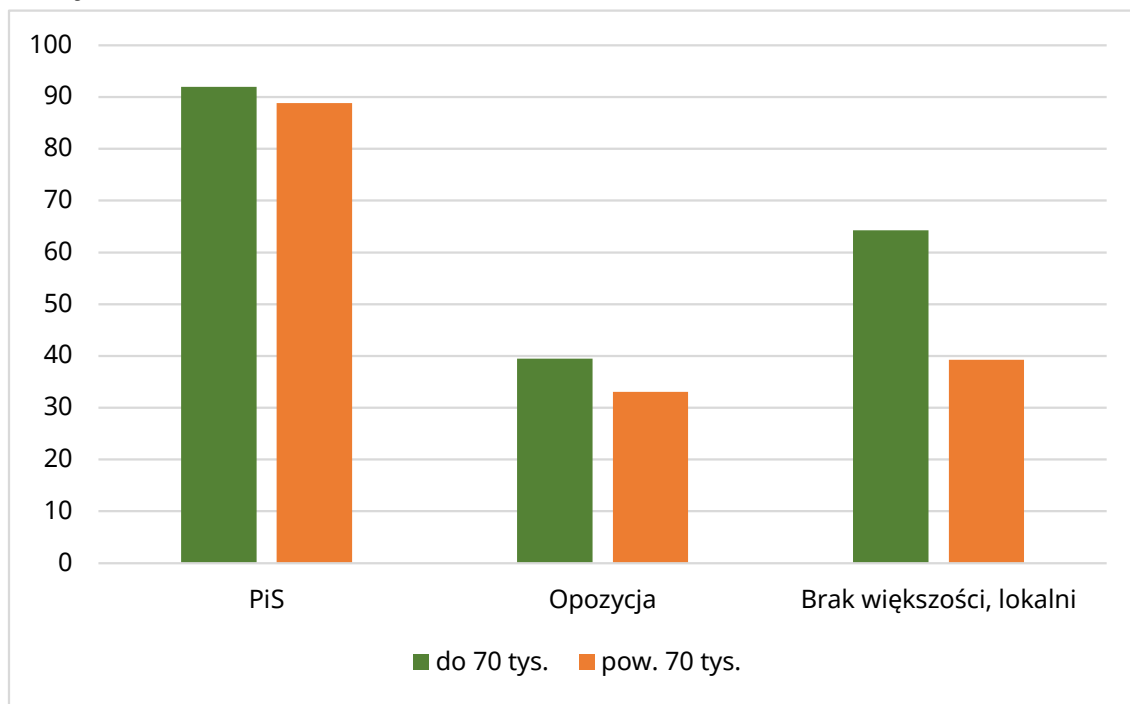
³ P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, Raport „Wspólnoty”, 11 stycznia 2020.

⁴ Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Biała księga regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce*, Warszawa 2019.



że rząd nie chce w tej sprawie pójść na rękę samorządom, a wręcz zapowiada, że nawet niewielkie dochody z obecnej opłaty miejscowej zostaną im odebrane.

Mediana dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych dla powiatów (w złotych *per capita*, dane dla 10 województw)

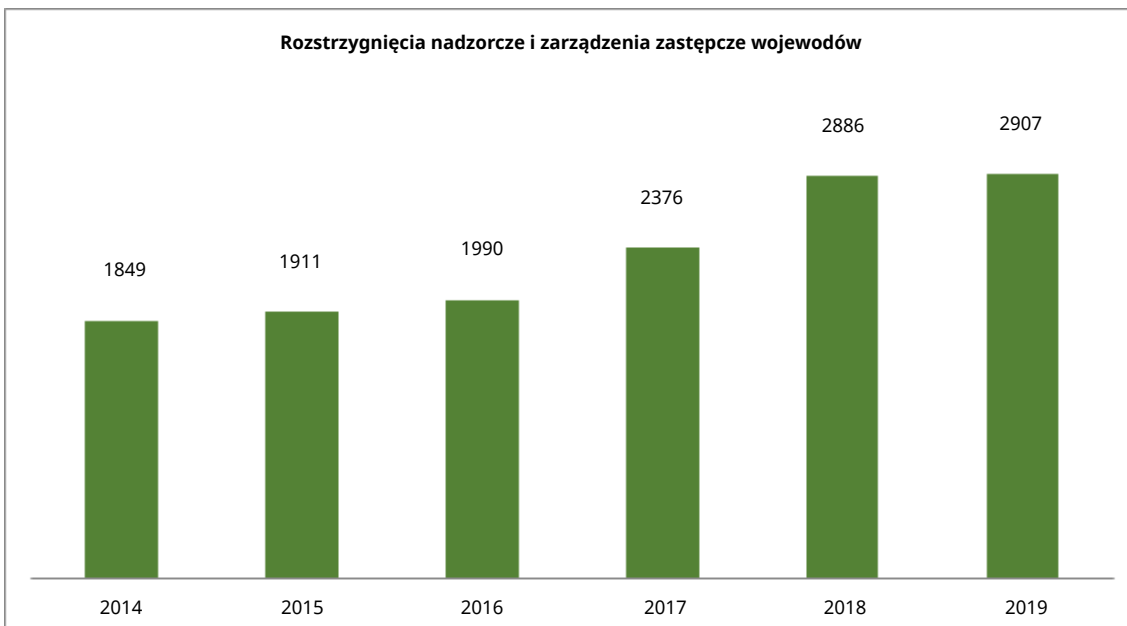


Źródło: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Ewolucja-sytuacji-finansowej-samorzadow_final.pdf

Nadzór wojewodów – polityka szkodzi

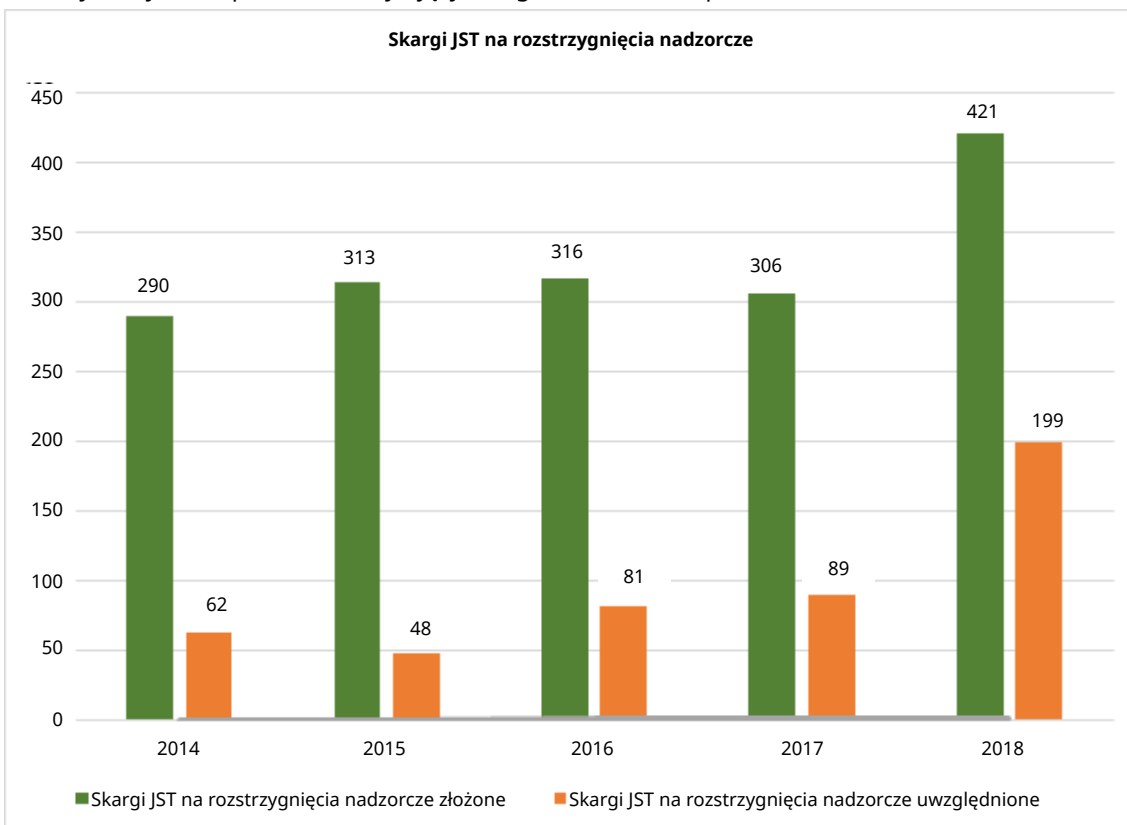
Przyznanie wojewodom jako organowi *par excellence* politycznemu kompetencji do nadzoru nad legalnością aktów samorządowych było jednym z nielicznych, ale poważnych, błędów ustrojowych popełnionych przez twórców polskiego samorządu. Nie popełniono tego błędu, tworząc nadzór finansowy nad samorządami i powierzając go cieszącym się wciąż silnymi gwarancjami niezależności regionalnym izbom obrachunkowym. Era nowego centralizmu w pełni wydobyła „tragiczny konflikt” między polityczną naturą instytucji wojewody a jej ustrojową misją, która ma polegać na zobiektywizowanym, ściśle merytorycznym nadzorze legalnościowym nad samorządami.

Problem widać na poziomie publicznych i medialnych sporów między przedstawicielami samorządów i wojewodami, ale jeszcze bardziej przekonujące są liczby. Od początku rządów PiS, a zwłaszcza od 2017 roku, wzrasta liczba wydawanych przez wojewodów rozstrzygnięć nadzorczych uchylających uchwały czy zarządzenia organów samorządowych (wykres poniżej), głównie gmin i powiatów.



Źródło: Dane na podstawie dzienników urzędowych zebrał Stanisław Zakroczyński.

Sam wzrost aktywności nadzorczej nie jest jeszcze dowodem na upolitycznienie nadzoru. Można by to tłumaczyć np. uszczelnieniem nadzoru lub ewentualnym pogorszeniem prawotwórczej aktywności samorządów. Takie tłumaczenia podważają jednak dane przedstawione na wykresie niżej. Okazuje się bowiem, że radykalnie wzrósł odsetek podejmowanych przez wojewodów rozstrzygnięć, które nie przechodzą podstawowego testu jakościowego, czyli weryfikacji przez sąd administracyjny. Jeszcze w 2014 roku ponad 80 procent zaskarżanych przez samorządy rozstrzygnięć wojewodów utrzymywało się przed sądami. Tymczasem w roku 2019 wojewodowie przegrali już ponad połowę spraw. Dla porównania, ten sądowy wskaźnik jakości rozstrzygnięć RIO (ostatnie dane za rok 2018) utrzymuje się na stabilnym, wysokim poziomie, oscylującym w granicach 85–90 procent.



Źródło: Dane na podstawie statystyk sądowych zebrał Stanisław Zakroczyński.

Czy służby prawne wojewodów nagle utraciły prawnicze kompetencje? Czy sądy administracyjne nagle zaostriły standardy oceny legalności aktów nadzoru? Bardziej prawdopodobna wydaje się hipoteza, że zbyt wiele rozstrzygnięć nadzorczych miało wątpliwe uzasadnienie prawne, za to silnie ugruntowaną polityczną dezaprobatę wobec poczynań samorządowców. Oczywiście nadużyciem byłoby uznanie, że wszystkie uchylone przez sądy akty nadzoru zostały wydane przez wojewodów kierujących się motywacjami politycznymi, ale trudno o inne niż polityczne wyjaśnienie nagłej „awarii” nadzoru wojewodów nad samorządami.

Problem upolitycznienia nadzoru widać także w innym wymiarze. Można odnieść wrażenie, że wojewodowie inaczej oceniają akty samorządów o podobnym charakterze prawnym, ale odmiennej wymowie politycznej. To *casus* podejmowanych przez samorzady uchwał o charakterze deklaracji polityczno-ideowych. Z jednej strony, były to uchwały rad sprzeciwiających się centralizacji zadań samorządowych czy deklarujących stosowanie nieopublikowanych przez rząd wyroków „starego” Trybunału Konstytucyjnego. Z drugiej strony, była to seria tzw. „uchwał anty-LGBT”, w których radni sprzeciwiali się rzekomej inwazji bliżej nieokreślonej „ideologii LGBT”. W pierwszym przypadku wojewodowie chętnie sięgali po zarzut braku podstawy prawnej do podejmowania uchwał, w drugim – zapanowało zgodne milczenie, mimo dużo bardziej wątpliwych podstaw prawnych i jawnie dyskryminacyjnego charakteru uchwał. Nadzór, który przyryka oko na takie akty albo wręcz je pochwała, jest równie szkodliwy, jak nadzór motywowany racjami politycznymi.

Zmiany w PIT – kolejny krok do finansowego uzależnienia od centralnej kroplówki

Z wprowadzonych w lipcu 2019 roku zmian w PIT ucieszyło się zapewne wielu podatników. Obniżono podstawową stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych z 18 do 17 procent, a podatnicy do 26. roku życia zostali zwolnieni z podatku całkowicie. Jednak dla samorządów to gorsza wiadomość. Gmina z każdego PIT od swoich mieszkańców zatrzymuje 38 procent, a dochody z tego źródła stanowią najważniejszą porcję dochodów własnych. W przypadku powiatów i województw rola PIT w budżecie jest znacznie mniejsza. Zmiany wprowadzono nie tylko bez konsultacji z samorządami, ale też bez jakiegokolwiek oferty rekompensującej, zwłaszcza gminom, nieuchronny ubytek w dochodach.

Pandemia spowodowała, że trudno dziś ocenić wpływ tych właśnie zmian na poziom dochodów samorządowych. Nie wiemy bowiem, w jakiej części za drastyczny spadek wpływów odpowiada dziś tylko pandemia, a jaką rolę odegrały zmiany podatkowe dokonane w ubiegłym roku w okresie wyborczym. Pewne wskazówki dają jedynie dane zaprezentowane w lutym 2020 roku przez Związek Miast Polskich⁵. Porównano tam wpływy ponad 250 miast z PIT za styczeń lat 2018, 2019 i 2020. Mierzone rok do roku (2020 do 2019) styczniowe dochody z PIT spadły o prawie 2 procent. Dla porównania, między styczniem 2018 i styczniem 2019 odnotowano wzrost o prawie 14 procent. Zmiany drastycznie zahamowały więc dynamikę wzrostu dochodów samorządowych, a nawet spowodowały ich niewielki spadek. To wszystko stało się, jeszcze zanim na samorzady spadła pandemia, która spowodowała prawdziwą wyrwę w ich budżetach (zob. niżej).

Praktyka dawania obywatelom prezentów w postaci obniżenia lub zaniechania pobierania podatków, co odbywa się kosztem wpływów do budżetu samorządów, jest politycznie skuteczna – władza „zbiera punkty” u wyborców przy relatywnie niewielkich kosztach własnych – bo te w znacznej mierze

⁵ Związek Miast Polskich, *Dane ZMP potwierdzają: mniejsze dochody samorządów z PIT!*, <http://www.miasta.pl/aktualnosci/dane-zmp-potwierdzaja-mniejsze-dochody-samorzadow-z-pit> (dostęp 19 czerwca 2020).

przerzuca na samorządy. W tej sytuacji można jedynie postawić na uczciwą komunikację z mieszkańcami i wykazywanie, że w ostatecznym rozrachunku te prezenty sfinansują oni sami, np. wyższymi cenami biletów w komunikacji miejskiej, mniejszą liczbą zajęć pozalekcyjnych w szkołach czy zahamowaniem lokalnych inwestycji.

Śmieciowy problem – jak go przerzucić na barki samorządów

Przed pandemią w wielu gminach tematem numer jeden były śmieci, a ściślej biorąc – radykalne wzrosty opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, co ustalano uchwałami rad gmin. W wielu gminach podwyżki przekraczają 100 procent dotychczasowych stawek. Trudno się dziwić, że budzi to opór i niezadowolenie ze strony mieszkańców. Samorządy starają się tłumaczyć, że wzrost jest nieunikniony i wynika wprost z dwóch zewnętrznych powodów. Pierwszy z nich to zmiany ustawowe wprowadzone centralnie, takie jak zwiększenie opłat za składowanie odpadów, zwiększenie ilości frakcji odpadów zbieranych selektywnie czy ograniczenie czasu magazynowania odpadów. Decyzją władz centralnych dopuszczono też import odpadów z innych państw, co spowodowało spadek cen surowców wtórnych. Drugi to zmiany rynkowe, na które samorządy mają niewielki lub żaden wpływ. Wzrosły ceny energii, co zwiększyło koszt przetwarzania odpadów. Coraz mniej konkurencyjny – na skutek konsolidacji – jest też rynek firm obsługujących system. Odpowiedź rządu na problemy samorządów to klasyczna *blame game*, czyli przerzucanie odpowiedzialności i obarczanie winą za niedogodności ponoszone przez mieszkańców.

Tymczasem, najprostsza odpowiedź na pytanie o przyczyny problemów kryje się w źle zaprojektowanym systemie finansowania gospodarki odpadami, wprowadzonym reformą z lat 2011–2013. Jest jasne, że koszty obsługi tego systemu są i będą w najbliższych latach dużo wyższe niż w przeszłości. To konieczne, jeśli chcemy realizować cele ekologiczne dotyczące recyklingu i ograniczenia składowania odpadów. Błędem było jednak wprowadzenie (decyzjami większości parlamentarnej PO-PSL) zasady, że system ten ma się samofinansować z opłat ponoszonych przez mieszkańców. Aby uniknąć drastycznych podwyżek tych opłat, potrzebne jest wprowadzenie także innych źródeł finansowania, zwłaszcza obarczenie większym udziałem w kosztach obsługi systemu producentów opakowań. Warto w tym kontekście pochylić się nad propozycjami Unii Metropolii Polskich, która postuluje wprowadzenie opłaty produktowej, pobieranej od producentów opakowań, standaryzację opakowań zwrotnych, czy sankcji finansowych dla producentów za używanie opakowań nienadających się do recyklingu⁶. Niestety, postulaty te nie spotkały się dotychczas z reakcją władzy centralnej.

Samorządy również mogą zrobić więcej, aby ograniczyć koszty i przyczynić się do polepszenia jakości lokalnych systemów gospodarki odpadami. Przykładowo, aby uniezależnić się od coraz mniej konkurencyjnego i narzucającego coraz wyższe ceny rynku prywatnych firm odbierających odpady, warto podążyć przykładem Jaworzna, gdzie zdecydowano o rekomunalizacji tego zadania, czyli o przejęciu odpowiedzialności za odbiór i gospodarowanie odpadami przez spółkę miejską. Doświadczenia wielu państw dowodzą, że rekomunalizacja czy remunicipalizacja lokalnych usług publicznych może nie tylko być źródłem oszczędności, ale także wpłynąć na podniesienie jakości⁷.

6 Beneficjentami opłaty produktowej powinni być mieszkańcy – samorządowcy domagają się pilnego wprowadzenia Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, <https://odpady.net.pl/2020/01/16/beneficjentami-oplaty-produktowej-powinni-byc-mieszkancy-samorzadowcy-domagaja-sie-pilnego-wprowadzenia-rozszerzonej-odpowiedzialnosci-producenta/> (dostęp 19 czerwca 2020).

7 D. Sześciło, *Odwrót od outsourcingu*, <http://www.institutobywatelski.pl/21904/komentarze/odwrot-od-outsourcingu> (dostęp 19 czerwca 2020).

Koła gospodyń wiejskich a fundusze sołeckie – wybiórcze wsparcie lokalnych społeczności

Jedną z najbardziej zdumiewających inicjatyw legislacyjnych ostatniego pięcioletnia była uchwalona w listopadzie 2018 roku ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Problemem nie jest oczywiście dostrzeżenie i wsparcie tej mocno zakorzenionej w wiejskiej tradycji formy samoorganizacji obywatelskiej (w 2016 roku obchodzono 150-lecie istnienia kół na ziemiach polskich), lecz idea ustawowej, centralnej ingerencji w działalność społeczności lokalnych oraz biurokratyczno-centralistyczna metoda regulacji. Koła gospodyń wiejskich świetnie funkcjonowały bez wprzęgania ich w tryby specjalnej, szczegółowej regulacji centralnej. Jeśli władza centralna uznała, że zasługują one na większe wsparcie i lepsze warunki prowadzenia swojej działalności, wystarczyło wyposażyć samorządy w narzędzia umożliwiające udzielenie takiego wsparcia. Za wzorzec mógł posłużyć fundusz sołecki i zawarty tam mechanizm stymulujący wspieranie sołectw przez gminy na zasadzie zwracania gminom z budżetu państwa części wydatków z funduszu sołeckiego. To wystarczyło, aby ponad 1,6 tysiąca gmin podjęło decyzję o utworzeniu funduszu.

Rząd PiS wybrał inny, centralistyczno-biurokratyczny wariant wsparcia kół gospodyń wiejskich. Czytając ustawę, można odnieść wrażenie, że jej twórcy zapomnieli o istnieniu w Polsce samorządu lokalnego. Zapomnieli też o konstytucyjnej zasadzie pomocniczości, która nakazuje, aby władza centralna powstrzymała się od bezpośredniej ingerencji w to, z czym poradzą sobie lokalne społeczności. Ustawa wprowadza bowiem reżim, w którym głównym partnerem dla kół gospodyń wiejskich staje się rządowa Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), zajmująca się na co dzień głównie obsługą systemu unijnych dopłat dla rolnictwa. Przede wszystkim ustanowiono system rejestracji kół przez Agencję, przy okazji określając, że na terenie jednej wsi może działać tylko jedno koło, co stanowi przykład niezrozumiałej reglamentacji aktywności obywatelskiej. Koła poddano nadzorowi ARiMR, która stała się samodzielnym dysponentem wsparcia finansowego na rzecz kół.

I to właśnie w pieniądzech trzeba szukać odpowiedzi na pytanie, dlaczego postanowiono dołożyć jeszcze więcej pracy Agencji wielokrotnie krytykowanej za niesprawność w dystrybucji środków z dopłat unijnych. Cele ustawy widać najlepiej w okresie przedwyborczym, 5 czerwca ARiMR uruchomiła bowiem nabór wniosków o przyznanie pomocy finansowej dla kół gospodyń wiejskich w 2020 roku⁸. Łączna wartość wsparcia ma wynieść do 40 milionów złotych. Po pieniądze koła mają zgłaszać się do kierowników biur powiatowych ARiMR. O programie wsparcia nie omieszkali wspomnieć podczas kampanijnych spotkań prezydent Andrzej Duda. Postanowiono wykorzystać polityczny potencjał, jakim mogą być koła gospodyń. W całej Polsce zarejestrowano ponad 11 tysięcy kół, z których każde liczy od kilkunastu do kilkudziesięciu osób. Nawet skromne wsparcie finansowe ich działalności (maksymalnie 5 tysięcy złotych) może być odczytywane jako ważny gest dostrzeżenia i docenienia lokalnej aktywności, niezależnie od wyborczych intencji.

Niewiele osób odnotuje przy tym, że jednocześnie władza zdaje się zapominać o wsparciu funduszu sołeckiego, który stał się poniekąd ofiarą własnego sukcesu. Jak wspomnieliśmy, mechanizm tej ustawy nakierowanej na wsparcie sołectw (jest ich w całej Polsce ponad 40 tysięcy) polega na tym, że gminy, które zdecydowały się wyodrębnić w swoim budżecie fundusz, mogą się ubiegać o zwrot z budżetu państwa do 40 procent (w zależności od zamożności gminy) środków wydatkowanych na ten cel. Ustawa o funduszu sołeckim określa jednak na każdy kolejny rok jej obowiązywania całkowity limit

⁸ Zob. <https://www.arimr.gov.pl/krajowy-rejestr-kol-gospodyn-wiejskich/dokumenty-niezbedne-do-pryznania-pomocy.html> (dostęp 19 czerwca 2020).

wydatków budżetu państwa na ten cel. Limit ten z każdym rokiem rośnie, ale wolniej niż kwota zwrotów wnioskowanych przez samorzady. Ustawodawca najwyraźniej nie przewidział, że tak duża liczba gmin skorzysta z możliwości utworzenia funduszu sołeckiego. Na ten problem zwrócili uwagę posłowie Koalicji Obywatelskiej, składając projekt nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim, zwiększającej środki z budżetu państwa przeznaczone na zwroty. W projekcie przedstawiono dane, które pokazują, jak szybko rośnie rozdział między kwotą zwrotów należnych gminom w ramach ustawowego mechanizmu a kwotą, którą na ten cel przeznaczają państwo.

Tabela. Należne gminom zwroty wydatków na fundusz sołecki versus ustawowy limit zwrotów

Rok	Zwrot należny gminom w mln zł (na podstawie wniosków do wojewodów) (A)	Ustawowy limit wydatków budżetowych na zwrot w mln zł (B)	Różnica w mln zł (A) – (B)
2016	128,3	129	- 0,7
2017	148,1	132	16,1
2018	155,1	135,5	19,6
2019	194	138,5	55,4
2020	216,6	142	74,6
2021	229,6	145,5	84,1

Źródło: Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim, 11 marca 2020 r., druk sejmowy nr 347.

Niestety, projekt trafił do sejmowej zamrażarki i nic nie zapowiada jego uchwalenia. To podważa wiarygodność rządzącej większości, gdy chodzi o deklarowaną troskę o społeczności lokalne. Ta troska zdaje się ograniczona do sytuacji, kiedy w roli dobrodzieja może wystąpić partia rządząca i kierowany przez nią aparat administracyjny. Jeżeli wsparcie ma być udzielone przez instytucje niezależne od władzy centralnej, zwłaszcza samorzady, potrzeby lokalnych społeczności przestają być równie istotne.

Deglomeracja – fałszywa nadzieja na wzmocnienie średnich miast

W ostatnich latach zadziwiającą karierę w debacie publicznej, a nawet w programach wiodących partii politycznych zrobiło hasło deglomeracji, sprowadzane do postulatu przeniesienia niektórych urzędów centralnych z Warszawy do innych ośrodków. Apogeum dyskusji na ten temat stał się raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii z lutego 2019 roku⁹, co do którego można wysunąć wiele zastrzeżeń, zarówno dotyczących przedstawienia doświadczeń innych państw, jak i zaproponowanej listy instytucji, które miałyby zostać przeniesione. Niemniej jednak, na jego podstawie minister Jadwiga Emilewicz wytypowała 31 urzędów centralnych jako kandydatów do takiej przeprowadzki. O tych planach na razie zapomniano, ale najbardziej spektakularny zrealizowany przykład deglomeracji pokazuje, co to rozwiązanie może oznaczać w praktyce. Chodzi o prawdziwą „inwazję” administracji rządowej na 60-tysięczny Chełm, gdzie powstaje Centrum Usług Wspólnych ZUS i NFZ. Ma tam też powstać Centrum Dyspozycji Mocy państwowej spółki PGE Dystrybucja czy centrum doradztwa Polskiego Funduszu Rozwoju¹⁰.

⁹ Uwarunkowania delokalizacji centralnych urzędów w Polsce, red. K. Wałachowski, Kraków 2019.

¹⁰ Deglomeracja dotarła do Chełma, „Rzeczpospolita”, 24 grudnia 2019.

Co takiego zobaczyli politycy władzy centralnej w Chełmie? Trudno nie zauważyć, że jest to jedno zaledwie pięciu miast prezydenckich w Polsce rządzone przez polityka wywodzącego się z obozu władzy. Pomińmy jednak dociekania, czy barwy polityczne samorządu miały wpływ na decyzje o lokalizacji tych instytucji. Wystarczy jedynie zauważyć, że decyzje o delokalizacji nie były poprzedzone otwartym konkursem dla samorządów zainteresowanych przeniesieniem urzędów i nie było niezależnej weryfikacji podjętych rozstrzygnięć.

Co w takiej sytuacji mają powiedzieć mieszkańcy miast, którzy wybrali sobie prezydentów nieskojarzonych z partią rządzącą? Mogą na pewno zapytać, czy przenoszenie urzędów jest rzeczywiście najprostszą i najskuteczniejszą drogą do realizacji celu w postaci wzmocnienia średnich miast, których dystans ekonomiczny i rozwojowy w stosunku do największych metropolii się zwiększa. Dość bogate doświadczenia międzynarodowe w tej kwestii podważają takie oczekiwania. Wpływ deglomeracji na lokalną gospodarkę i rynek pracy jest zwłaszcza w większych ośrodkach zjawiskiem marginalnym. Oczywiście, ten efekt może zacząć być odczuwalny przy deglomeracji na skalę chełmską, ale niech każdy odpowie sobie na pytanie, ile takich zmasowanych interwencji da się przeprowadzić. Trzeba by chyba wyprowadzić z Warszawy wszystkie urzędy, z ministerstwami włącznie.

Nieporozumieniem jest również upatrywanie w instytucjach administracji rządowej motoru lokalnego rozwoju bądź magnesu przyciągającego wysokiej klasy specjalistów. Oczekiwanie prorozwojowego efektu nie ma podstaw, ponieważ urzędy nie budują wokół siebie całego ekosystemu społeczno-gospodarczego, a przy obecnym poziomie płac i prestiżu pracy w administracji rządowej naprawdę trudno liczyć na to, że najlepiej wykształceni i wykwalifikowani będą walczyć o miejsca w przeniesionych urzędach. Tymczasem koszty operacji będą ogromne. Chodzi nie tylko o koszty finansowe, ale też o konieczność odbudowywania instytucji w nowym miejscu. Doświadczenia szwedzkie pokazały bowiem, że przy delokalizacji urzędów nawet 99 procent dotychczasowych pracowników rezygnuje¹¹.

Zawsze gdy mowa o takich pomysłach, pojawia się pytanie – po co wybierać wątpliwe lub niesprawdzone rozwiązania, skoro można sięgnąć po te znane ze swojej skuteczności? Jeśli podchodzimy serio do wzmocnienia miast, zaufajmy, że same lokalne wspólnoty będą w stanie wymyślić swoją wizję rozwojową i ją zrealizować, o ile władza centralna da im narzędzia i swobodę w działaniu. Ostatnie trzydzieści lat to historia sukcesów mniejszych i większych polskich miast, które posługując się siłą lokalnej przedsiębiorczości, społeczeństwa obywatelskiego i sprawnych liderów samorządowych, były w stanie wydzwignąć się z problemów gospodarczych i społecznych. Władza centralna może im pomóc, zwiększając zasób dochodów własnych samorządów, luzując gorset centralnych regulacji czy stymulując współpracę między samorządami. Dyskusja o deglomeracji to lokowanie nadziei w rozwiązaniu, które nie będzie żadnym panaceum, a które daje złudzenie, że władza centralna rzeczywiście interesuje się przyszłością mniejszych ośrodków.

11 Szerzej zob. D. Sześciło, *Wyprowadzka zamiast sprzątnięcia. Po co naprawdę PiS chce przenieść 31 urzędów na prowincję*, <https://oko.press/wyprowadzka-zamiast-sprzatania-po-co-naprawde-pis-chce-przeniec-31-urzedow-na-prowincje/> (dostęp 19 czerwca 2020).

Pełnomocnik Rządu do spraw lokalnych inicjatyw społecznych – a co z zasadą pomocniczości?

W styczniu 2020 roku do coraz większego grona rządowych pełnomocników (jest ich obecnie blisko pięćdziesięciu) dołączył Pełnomocnik Rządu do spraw lokalnych inicjatyw społecznych. Została nim wiceminister funduszy i polityki regionalnej Anna Gembicka. Zakres zadań Pełnomocnika jest szeroki, a jednocześnie mglisty. Obejmuje m.in.:

- inicjowanie oraz podejmowanie działań mających na celu popularyzację i promocję lokalnych inicjatyw społecznych w administracji publicznej;
- opiniowanie projektów dokumentów programowych w zakresie lokalnych inicjatyw społecznych;
- opiniowanie projektów aktów prawnych oraz innych działań organów administracji rządowej w zakresie realizacji lokalnych inicjatyw społecznych;
- podejmowanie i realizację lokalnych inicjatyw społecznych na rzecz aktywizacji wspólnot i społeczności lokalnych¹².

Nie wiemy, co rząd rozumie pod pojęciem „lokalnych inicjatyw społecznych”, bo rozporządzenie tego nie definiuje. Podobnie jak przy kołach gospodyń wiejskich powinna nam się „zapalić czerwona lampka” – po co rządowi organ zajmujący się sprawami, które mają charakter ściśle lokalny i zgodnie z zasadą pomocniczości leżą w gestii samorządu lokalnego oraz samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego? Skąd pomysł, aby z poziomu rządowego „podejmować i realizować lokalne inicjatywy społeczne”? Czy rząd uważa, że lokalne wspólnoty nie radzą sobie z realizacją „lokalnych inicjatyw społecznych” i trzeba te wspólnoty w tej pracy wyręczać? Wreszcie, czy władza centralna poradziła już sobie na tyle dobrze ze swoimi podstawowymi zadaniami, aby teraz zająć się realizacją zadań należących do samorządów? A może chodzi o stworzenie kolejnego kanału, za pośrednictwem którego władza centralna będzie pośrednikiem między samorządami a społecznościami lokalnymi? Może czeka nas kolejny fundusz centralny, tym razem wspierający „lokalne inicjatywy społeczne”, rozdzielający środki z pominięciem samorządów? Na razie o efektach działalności pełnomocnika wiemy niewiele, poza tym, że w wyniku majowej nowelizacji ustawy o kołach gospodyń wiejskich wyznaczono go dodatkowo do wspierania i promowania działalności kół.

Co z samorządem po pandemii? Rząd: ratujcie się sami

Nie wiemy, ile jeszcze wersji i odsłon tarczy anty kryzysowej przygotowuje rząd, ale jedno wydaje się pewne – w żadnej nie znajdziemy realnego i znaczącego wsparcia dla samorządów. Jedyne, co ma do zaoferowania władza centralna, to poluzowanie rygorów fiskalnych, tak aby samorządy mogły się zadłużyć nawet do poziomu 80 procent swoich dochodów budżetowych oraz łatwiej zaciągać kredyty. Dodać do tego można odroczenie o kilka miesięcy (ale nie zmniejszenie bądź umorzenie) wpłat tzw. janosikowego, czyli płatności bogatszych samorządów z Warszawą na czele na rzecz tych mniej zasobnych. Zwiększono też udział samorządów we wpływach ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa. To jednak zabieg o symbolicznym znaczeniu, bo w dobie pandemii te dochody i tak znacząco spadną.

Nie ma mowy o „twardym” wsparciu dla samorządów w postaci rekompensaty ubytku w dochodach własnych. Według danych zebranych przez Związek Miast Polskich dla blisko 140 miast, dochody samorządów gminnych z PIT za kwiecień tego roku spadły w porównaniu z tym samym miesiącem 2019

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2020 roku w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw lokalnych inicjatyw społecznych.

roku o 40 procent¹³. Spadają także inne dochody własne – w reakcji na pandemię wiele gmin postanowiło wesprzeć znajdujących się w krytycznej sytuacji lokalnych przedsiębiorców, obniżając czynsze w lokalach komunalnych lub wprowadzając zwolnienia w podatkach od nieruchomości. Stopniały wpływ z biletów komunikacji miejskiej czy opłat parkingowych. Pamiętajmy też, że pandemia uderzyła w momencie, kiedy samorządy już przygotowywały się na chude lata. Niekorzystne dla budżetów lokalnych zmiany w PIT, przerzucanie coraz większej części kosztów finansowania oświaty na barki samorządów oraz długi samorządowych placówek zdrowotnych rosnące po nieudolnym wprowadzeniu tzw. sieci szpitali – to tylko najważniejsze przykłady posunięć finansowych władzy centralnej, które zmusiły samorządy do zaciskania pasa. Pandemia przyszła więc w najgorszym możliwym momencie, bo tylko z wielokrotnością już pojawiające się negatywne objawy.

Ostateczna skala problemów będzie możliwa do oszacowania dopiero po zakończeniu pandemii. Ostrożnie można zakładać, że tegoroczny ubytek w dochodach własnych samorządów wyniesie co najmniej 10 procent, a więc blisko 15 miliardów złotych. To zadziwiające, że władza deklarująca wręcz nieograniczone możliwości finansowania polityki antykrzysowej nie zdołała wygospodarować nawet takiej kwoty specjalnej subwencji rekompensującej. Inne państwa nie miały takich oporów. W Wielkiej Brytanii skala bezpośredniego wsparcia finansowego samorządów lokalnych, niezależnie od innych działań osłonowych, przekroczyła 3,2 miliarda funtów (ponad 16 miliardów złotych)¹⁴. Przyspieszono także przekazywanie samorządom centralnych środków na pomoc społeczną, aby ułatwić władzom lokalnym utrzymanie płynności finansowej w najtrudniejszym okresie. W Szwecji wartość pakietu pomocowego w postaci specjalnej subwencji przekroczyła 22 miliardy koron. Kanadyjski bank centralny rozpoczął skup obligacji emitowanych przez rządy poszczególnych prowincji¹⁵. Fiński rząd zaczął od zwiększenia udziału samorządów w dochodach z CIT i zapowiedział, że pokryje ubytki finansowe w budżetach samorządów spowodowane pandemią¹⁶.

Ignorowanie postulatów bezpośredniego wsparcia finansowego samorządów trzeba więc odczytywać jako wyraźny przekaz polityczny pokazujący, że władza centralna nie dostrzega w samorządach równorzędnego partnera, zasługującego na wsparcie w krytycznym momencie. Jedyną realną ofertą jest umożliwienie samorządom bardziej swobodnego zadłużania się. O ile jednak zwiększanie zadłużenia publicznego jest absolutnie pożądanym i nieodzownym kierunkiem polityki kryzysowej i jest to podejście właściwe w przypadku władzy centralnej, dla samorządów to bardzo ryzykowna ścieżka. Władza centralna może się zadłużać, bo ma jednocześnie do dyspozycji niemal nieograniczone możliwości późniejszego zarządzania długiem. Może dowolnie kształtować podatki i nakładać nowe, a także „drukować” pieniądze, co widzimy dziś w ramach operacji finansowych między Polskim Funduszem Rozwoju a Narodowym Bankiem Polskim. Takich możliwości samorząd nie ma. Jego elastyczność w kształtowaniu własnych dochodów jest znikoma. Nie może tworzyć nowych podatków, a stawki istniejących może kształtować wyłącznie w ustawowych widełkach. Nie istnieje samorządowy PFR, który mógłby sobie „pożyczyć” pieniądze od NBP. Zadłużanie się dla samorządów oznacza więc ryzyko wpadnięcia w finansowy korkociąg, zwłaszcza jeśli dojdzie do kolejnej fali epidemii, a gospodarka na trwałe

13 Związek Miast Polskich, *Finansom miast grozi zapas! Nowe dane*, <http://www.miasta.pl/aktualnosci/finansom-miast-grozi-zapasc-nowe-dane> (dostęp 19 czerwca 2020).

14 *Government pledges extra £1.6 billion for councils*, <https://www.gov.uk/government/news/government-pledges-extra-16-billion-for-councils> (dostęp 19 czerwca 2020)

15 OECD, *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*, kwiecień 2020, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129940-barx72laqm&title=COVID-19-and-Fiscal-Relations-across-Levels-of-Government (dostęp 19 czerwca 2020).

16 OECD, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government (dostęp 19 czerwca 2020).

znajdzie się w kryzysie. „Prezent” od rządu w postaci możliwości zwiększania długu może się więc okazać gwoździem do trumny dla samorządów, jeśli zechcą go w pełni skonsumować.

Nic więc dziwnego, że samorządowcy wolą jednak postawić na cięcie wydatków, zwłaszcza inwestycyjnych, niż na uzupełnianie dziury w budżetach kredytami. I tu jeszcze wyraźniej widać krótkowzroczność rządowej polityki lekceważenia samorządowych problemów finansowych. Samorządowe inwestycje były ważnym motorem rozwoju polskiej gospodarki na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat oraz kluczowym czynnikiem wysokiej absorpcji funduszy europejskich. Zmuszanie samorządów do wyhamowania inwestycji oznacza więc utrudnianie i spowalnianie wychodzenia z kryzysu. Inwestycje samorządowe mogłyby dziś uratować byt wielu firm poważnie dotkniętych kryzysem, ale tego władza zdaje się nie dostrzegać. Polityczna niechęć do samorządów bierze najwyraźniej górę nad korzyściami, jakie społeczności lokalne, gospodarka i całe państwo mogłyby odnieść dzięki wsparciu samorządów.

Co dalej? Perspektywy dla samorządu na kolejne trzydzieści lat

Mówienie o perspektywach na kolejne trzydzieści lat jest dziś trudne i ryzykowne, bo utrzymanie obecnej tendencji w polityce państwa sprawi, że za trzy dekady (a nawet dużo szybciej) o samorządzie będziemy już czytać tylko w podręcznikach historii. Okoliczności powodują więc skrócenie perspektywy. Samorząd musi zmierzyć się z dwoma przeciwnikami jednocześnie: wrogą władzą polityczną oraz kryzysem finansowym. Oba te czynniki są zresztą blisko ze sobą związane. Poziom niepewności jest zatem bardzo duży. Nawet jeśli samorzady nie zostaną ustrojowo rozmontowane, może się okazać, że na skutek katastrofalnej sytuacji finansowej będą się musiały zwrócić do władzy centralnej o ratunek. Za pomoc władza może zaś wystawić rachunek w postaci dalszego ograniczania samodzielności i ustrojowej niezależności władz lokalnych czy regionalnych.

W tej sytuacji liderzy samorządowi muszą zdać egzamin z mądrego przywództwa. To będzie inne przywództwo niż do tej pory, z całą pewnością trudniejsze. Miarą sukcesu nie będzie już sprawność w inwestycjach, ale umiejętność przeprowadzenia lokalnych wspólnot przez trudny okres i wyłumaczenia, dlaczego nie możemy sobie pozwolić na utrzymanie dotychczasowego tempa inwestycji, a jakość lokalnych usług publicznych nie rośnie zgodnie z naszymi oczekiwaniami. To również moment, kiedy trzeba wykazać się nieszablonowym podejściem do rozwiązywania lokalnych problemów. Wygrają ci samorządowcy, którzy będą w stanie zapełnić luki, korzystając z energii i działań samych mieszkańców, umiejętnej współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami czy realizacji oryginalnych strategii lokalnego rozwoju.

Na refleksję ze strony władzy centralnej trudno chyba liczyć. Konsekwentne przedstawianie samorządów jako politycznego konkurenta, a nawet wroga, wskazuje na brak woli uszanowania konstytucyjnej roli samorządów jako współgospodarza państwa. Pandemia zapewne zwiększy pokusę władzy centralnej na pieniądze, które jeszcze pozostały w dyspozycji samorządów, a także zachęci do przerzucania na barki lokalnych i regionalnych wspólnot dodatkowych zadań i obciążeń, bez zapewnienia im adekwatnego finansowania. Jednak nie chcąc kończyć analizy wyłącznie pesymistycznymi wnioskami, zwróćmy uwagę na rzadki przykład refleksji i ewolucji w podejściu obecnej władzy do samorządów, który dostrzegamy w zaproponowanych niedawno zmianach w polityce mieszkaniowej.

Po pięciu latach nieudolnych i od początku skazanych na porażkę prób centralnego zarządzania budową mieszkań, rząd w końcu zauważył, że – jak w każdym innym państwie europejskim, które odniosło

w tej sferze sukces – klucz tkwi we wsparciu samorządów i lokalnych inicjatyw społecznych. Rządowy pakiet mieszkaniowy przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju zakłada bowiem (nareszcie!) zwiększenie finansowania budownictwa komunalnego z Funduszu Dopłat prowadzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz wykorzystanie nieruchomości należących do państwowego Krajowego Zasobu Nieruchomości na inwestycje prowadzone przez towarzystwa budownictwa społecznego (tzw. TBS-y)¹⁷. Oczywiście i tu jest pewne „ale”. Nowe rozwiązania wciąż będą wymagały od samorządów angażowania w inwestycje środków własnych. Te zaś, jak przedstawiliśmy powyżej, skurczyły się dramatycznie nie tylko ze względu na pandemię, ale też wskutek niekorzystnych posunięć władzy centralnej. Może się więc okazać, że pakiet mieszkaniowy, choć oparty na mądrzejszych założeniach niż wcześniejsze podejścia do polityki mieszkaniowej, wywróci się z powodu finansowej zapaści samorządów.

dr hab. Dawid Sześciło – Kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. Jako ekspert organizacji międzynarodowych do spraw reform administracji publicznej od 2014 roku pracuje m.in. w Armenii, Albanii, Czarnogórze, Kosowie, Macedonii, Serbii, Turcji, Bośni i Hercegowinie, a także na Ukrainie. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej w Instytucie Zarządzania Lokalnego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Wiedniu (2014–2015). *Visiting professor* w Centrum Badań Porównawczych nad Rozwojem Metropolitalnym na Georgia State University w Atlancie (2019). Członek grupy badawczej *Study Space* zajmującej się problemami zarządzania miejskiego. Wykładał gościnnie na uczelniach w Austrii, Portugalii, Szwecji. Jest autorem około 250 publikacji naukowych z zakresu zarządzania publicznego, prawa administracyjnego i praw człowieka.

17 Więcej tanich mieszkań na wynajem – Stały Komitet Rady Ministrów przyjął projekt ustawy, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/wiecej-tanich-mieszkan-na-wynajem--staly-komitet-rady-ministrow-przyjal-projekt-ustawy> (dostęp 19 czerwca 2020).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-24-9