



Samorząd w Polskim Ładzie: zapomniany czy celowo pominięty?

Dawid Sześciło

Nikt chyba nie spodziewał się, że Polski Ład będzie manifestacją modelu państwa, który wspólnoty lokalne uważa za najważniejszego partnera władzy centralnej i motor rozwoju. Trudno było oczekiwać odwrótu od polityki nowego centralizmu, która od kilku lat prowadzi do konsekwentnego osłabiania samorządów¹. Mimo całej tej wiedzy, z pewnym zdumieniem czyta się dokument, który zdaje się nie zauważać istnienia drugiego po administracji centralnej kluczowego filara polskiej państwowości i systemu zarządzania publicznego, jakim jest samorząd. I nie chodzi tylko o to, że samo słowo „samorząd” pojawia się w ponadstustronicowym dokumencie zaledwie kilkanaście razy. Jeszcze ważniejszy jest jakościowy zwrot w myśleniu o państwie, gdzie impulsy rozwojowe i pomysły poprawiające życie obywateli i obywateli mają płynąć niemal wyłącznie z centrum, zaś podmiotowość wspólnot lokalnych zostanie ograniczona do możliwości ubiegania się o dotacje z jednego z rozlicznych centralnie zarządzanych i uznaniowo dzielonych funduszy.

Długa droga od planów do konkretów

Wypada zacząć od ważnego zastrzeżenia. Polski Ład² (podobnie jak Krajowy Plan Odbudowy³) na razie pozostaje papierowym wyrazem pewnych intencji, zamiarów i planów, które mogą, ale wcale nie muszą zostać przekute na rzeczywistość. Dyskusja na ich temat jest potrzebna i uzasadniona, ale z wyraźnym zastrzeżeniem, że droga od ogólnego projektu politycznego do realnych zmian może być długa i wyboista. Być może w polskiej praktyce politycznej zbyt wiele uwagi poświęcamy tego typu strzelistym aktom woli, a zbyt mało ich późniejszej realizacji. Tak było z już zapomnianą Strategią

1 Zob. D. Sześciło, *Samorząd – centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Rzad_Samorzad_analiza.pdf (tu i dalej dostęp: 26.05.2021).

2 Dokument dostępny na stronie: *Zapoznaj się z Polskim Ładem*, <http://polskilad.pis.org.pl>.

3 Dokument do pobrania na stronie: *KPO przyjęty przez Radę Ministrów*, 30.04.2021, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-przyjety-przez-rade-ministrow>.

Odpowiedzialnego Rozwoju (tzw. planem Morawieckiego), która odegrała swoją rolę jako akt mający świadczyć o wizjonerstwie władzy, po czym została odłożona na półkę – zarówno przez jej twórców, jak i szerszą publiczność. Polski Ład może spotkać podobny los, szczególnie zważywszy na niepewną sytuację polityczną i brak stabilnej większości parlamentarnej.

Pamiętajmy również, że publikacji Polskiego Ładu nie towarzyszyła prezentacja konkretnych projektów legislacyjnych, ujawniająca ich szczegóły. Tymczasem ostateczna ocena wielu propozycji będzie zależała od konkretnych rozwiązań przyjętych w regulacjach wdrażających. Wtedy poznamy też rzeczywisty bilans korzyści i strat po stronie samorządów, jak i innych aktorów. Niezbędny jest zatem obywatelski monitoring wdrażania Polskiego Ładu.

Zmiany podatkowe – pewne straty, niepewna rekompensata

Revolucja w podatkach to element Polskiego Ładu, który wzbudził największe zainteresowanie opinii publicznej, bo też zasięg jego oddziaływania będzie największy. Podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 30 tysięcy złotych czy podniesienie progu podatkowego mogą być dla wielu podatników korzystne, ale nie zapominajmy, że ów prezent dla obywateli będzie w połowie sfinansowany z budżetów samorządowych. Całkowity koszt zmian podatkowych jest szacowany przez Ministerstwo Finansów na 20–22 miliardy złotych, a zatem luka w samorządowych dochodach własnych będzie wynosiła rocznie ok. 10–11 miliardów.

Dla zobrazowania tąpnięcia, jakie wywołają w budżecie zmiany podatkowe, wystarczy wspomnieć, że całkowite dochody samorządów z tytułu udziału w PIT wyniosły w 2020 roku 55 miliardów złotych⁴. Polski Ład odbierze więc samorządom około 20 proc. ich najważniejszego źródła dochodów. Udział dochodów własnych w całkowitym bilansie dochodów samorządowych spadnie jeszcze wyraźniej poniżej 50 proc. Według alarmujących wyliczeń Związku Miast Polskich wprowadzone zmiany mogą oznaczać utratę płynności finansowej ok. 1/3 jednostek samorządu terytorialnego. Dla pozostałych będzie to oznaczało poważne trudności w realizacji wydatków bieżących, nie mówiąc już o bardziej ambitnych działaniach rozwojowych⁵.

Koszty proponowanych zmian podatkowych mają zostać zrekompensowane samorządom nowym instrumentem finansowym, zwanym subwencją inwestycyjną. Wypada docenić, że twórcy Polskiego Ładu nie przemilczeli konsekwencji zmian podatkowych dla budżetów samorządowych. To istotna różnica w stosunku do niedawno wprowadzonych zmian, takich jak obniżenie stawki w pierwszym progu podatkowym do 17% lub zerowy PIT dla osób poniżej 26. roku życia. W przypadku tych zmian władza uznała, że samorząd poradzi sobie bez jakiegokolwiek rekompensaty.

Tym razem ma być inaczej za sprawą subwencji inwestycyjnej. Problem jednak w tym, że jedyne, co o niej wiemy, to nazwa tego nowego instrumentu finansowego wsparcia samorządów, a także deklaracje wicepremiera Jarosława Gowina, że subwencja ta będzie dzielona według obiektywnych kryteriów. Tymczasem szczegóły tego rozwiązania będą miały kolosalne znaczenie nie tylko dla sytuacji finansowej samorządów, ale także dla ich samodzielności. Najważniejsze wątpliwości i znaki zapytania dotyczą dwóch kwestii.

4 Budżety JST – sytuacja w 2020 lepsza, niż się spodziewano, Monitoring Branżowy, PKO BP, 5 maja 2021, <https://www.pkobp.pl/centrum-analiz/analizy-sektorowe/raporty-branzowe/budzety-jst-sytuacja-w-2020-lepsza-niz-sie-spodziewano/>.

5 Zarząd ZMP o programie „Polski Ład”, 27 maja 2021, <https://www.miaasta.pl/aktualnosci/zarząd-zmp-o-programie-polski-lad>.

Po pierwsze, jaka będzie całkowita wartość subwencji inwestycyjnej? Przy założeniu luki w dochodach samorządowych na poziomie 10–12 miliardów, spowodowanej zmianami w PIT, pojawia się pytanie, czy subwencja inwestycyjna będzie rekompensowała ten ubytek w całości, czy tylko w pewnej części? Tego, jakże istotnego, szczegółu w Polskim Ładzie nie znajdziemy. Poważne przesłanki nakazują spodziewać się jedynie częściowej rekompensaty utraconych przez samorzady dochodów. Wszak konsekwencje zmian podatkowych odczuje również budżet państwa, więc możliwości wygospodarowania znaczącej kwoty na subwencję inwestycyjną dla samorządów będą ograniczone. Twórcy Polskiego Ładu nie wskazują żadnego nowego źródła dochodów budżetu centralnego, które miałyby posłużyć do sfinansowania subwencji inwestycyjnej. Nie ma więc racjonalnych podstaw, by sądzić, że subwencja załata wyrwę w samorządowych budżetach, spowodowaną zmianami podatkowymi.

Po drugie, jaki będzie sposób podziału subwencji inwestycyjnej między poszczególne samorzady? Forma prawna zaproponowanego instrumentu (subwencja) rekompensującego samorządom negatywne konsekwencje zmian podatkowych wskazywać może, że chodzi o bezwrotne wsparcie na rzecz samorządów, które ma uzupełniać dochody własne i jest uzasadnione niewystarczającą wysokością tych dochodów. Subwencja, podobnie jak dotacja celowa, nie jest zaliczana do dochodów własnych samorządów, ale traktowana jako forma transferu z budżetu centralnego. Od dotacji celowych odróżniają ją jednak stały charakter wsparcia finansowego, względnie zbiektywizowane kryteria jego przyznawania oraz znacznie większa samodzielność samorządów w dysponowaniu przyznanymi środkami.

Teoretycznie zatem subwencja – przy założeniu jej odpowiedniej wysokości – powinna być instrumentem korzystnym dla samorządów, wolnym od ryzyka arbitralnego podziału środków między samorzady według niejasnych i nieobiektywnych kryteriów. Problem jednak w tym, że samo nadanie proponowanemu instrumentowi nazwy „subwencja” jeszcze nie gwarantuje odpowiedniego kształtu tego rozwiązania. Można sobie wyobrazić scenariusz, gdzie mechanizmy podziału subwencji będą prowadziły do nieuzasadnionej dyskryminacji niektórych samorządów i nadmiernego uprzywilejowania innych. Polski Ład nie zawiera żadnych szczegółów na temat kryteriów podziału, a także zasad wykorzystywania środków z subwencji. Możliwe są więc bardzo różne scenariusze. Optymistyczny zakłada, że środki będą przyznawane w kwotach odpowiadających projekcjom strat dochodowych poszczególnych samorządów. Innym kryterium mogłoby być powiązanie wysokości subwencji z dochodami własnymi samorządów i ustalenie jej kwoty na poziomie określonego procenta dochodów własnych. Wreszcie, można sobie wyobrazić subwencję, która odpowiadałaby kalkulacji realnych potrzeb inwestycyjnych samorządów, mierzonych wielkością tzw. luki infrastrukturalnej czy zestawem wskaźników pokazujących dystans danej wspólnoty samorządowej w stosunku do minimalnych standardów dostępności infrastruktury publicznej.

Można jednak sobie wyobrazić również inne mechanizmy, bardziej podatne na manipulacje, nawet przy zachowaniu pozornie obiektywnych kryteriów podziału. Przykładem takiego kryterium może być liczba ludności, ale skorygowana o specjalne wagi zwiększające kwoty dla określonej grupy samorządów (np. mniejszych). Można też sobie wyobrazić subwencję, która będzie swoistym „janosikowym 2.0”, czyli będzie prowadziła do zmniejszania różnic dochodowych między najzamożniejszymi i najbiedniejszymi finansowo samorządami. Sama idea korygowania różnic w potencjale finansowym samorządów jest jak najbardziej trafna, jednak obecny system daleki jest od sprawiedliwego⁶. Koncen-

6 O wadach obecnego mechanizmu wyrównawczego i kierunkach jego niezbędnych zmian zob. np. P. Swianiewicz, *Mechanizm wyrównawczy dochodów JST w Polsce wraz z propozycjami zmian*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2021, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/analiza-2-2021-v2.pdf.

truje się wyłącznie na różnicach dochodowych, pomijając kryterium kosztów realizacji zadań przez poszczególne samorządy.

Niezależnie od przyjętych kryteriów przyznawania subwencji pojawia się też pytanie o zakres samodzielności wspólnot lokalnych przy rozdysponowaniu tych środków. Skoro ma to być subwencja inwestycyjna, zapewne jej przeznaczenie będzie ograniczone do tzw. wydatków majątkowych inwestycyjnych. Czy jednak dopuszczalne będzie przeznaczenie środków na inwestycje, o których samodzielnie decydują poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych, czy też przewidziana zostanie jakaś forma rządowej kontroli i weryfikacji tych inwestycji? Przykładowo, można sobie wyobrazić katalog inwestycji kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych bądź też procedurę zatwierdzania planowanych inwestycji przez organy administracji rządowej. Tych, jakże istotnych, szczegółów wciąż nie znamy i możemy na ich temat jedynie spekulować. Dotychczasowe doświadczenia wynikające z rozmaitych programów centralnego wsparcia samorządów realizowanych przez obecną władzę (z Rządowym Funduszem Inwestycji Lokalnych⁷ i Funduszem Dróg Samorządowych⁸ na czele) nakazują daleko posuniętą ostrożność i sceptycyzm wobec spodziewanego kierunku tych rozwiązań.

Fundusz Polski Ład – Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych do potęgi?

Spośród rozmaitych nowych funduszy i mechanizmów dotacyjnych, których obfitość znajdziemy w Polskim Ładzie, chyba najbardziej tajemniczo rysuje się pomysł funduszu Polski Ład. Jak przekonują autorzy omawianego dokumentu: „Fundusz Polski Ład da nie tylko impuls rozwojowy, ale także realnie zmieni jakość życia mieszkańców zarówno dużych, jak też średnich i małych miast”. Fundusz ma być zasilany emisją obligacji rozwojowych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W ramce poniżej opisano główne typy przedsięwzięć, które mają być finansowane czy współfinansowane z funduszu Polski Ład.

Fundusz Polski Ład – główne obszary wsparcia

Infrastruktura: ponad 2 tys. km nowych dróg ekspresowych i autostrad; ponad 100 mostów i obwodnic; przebudowa 50 tys. km dróg, wielu kilometrów chodników lub ścieżek rowerowych, remont miejscowych mostów, tysiące bezpiecznych przejść dla pieszych; tysiące kilometrów sieci wodno-kanalizacyjnej i kilkaset nowych oczyszczalni; blisko milion budynków z nowym, ekologicznym źródłem ciepła dzięki programowi Czyste Powietrze; setki tysięcy domów z dofinansowaną instalacją fotowoltaiczną dzięki programowi Mój Prąd; setki tysięcy domów z instalacją retencji wody w ramach programu Moja Woda.

Transport: autobusy zeroemisyjne, nowe koleje aglomeracyjne, rozbudowa strategicznych portów i centrów logistycznych, 15 tys. km zmodernizowanych dróg kolejowych.

7 J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-reguly-podzialu.pdf>; D. Sześciło i inni, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Raport_RFIL_kazdemu-wedlug-potrzeb-czy-wedlug-barw-politycznych.pdf; J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych_III.pdf.

8 P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, Raport „Wspólnoty”, 11 stycznia 2020, https://wspolnota.org.pl/fileadmin/Raport_FDS.pdf.

Usługi społeczne: remont i doposażenie 700 małych oddziałów szpitalnych rocznie i 200 większych; zwiększenie dostępności do opieki medycznej; budowa żłobków dla 10 tys. dzieci, setki przedszkoli, ponad 4 tys. świetlic oraz remonty w prawie 4 tys. szkół; rozwój lokalnej infrastruktury społecznej: setki świetlic wiejskich, domów seniora, centrów integracji i domów pomocy; setki działań z zakresu zazieleniania miast; wsparcie dla modernizacji 3,6 tys. boisk, centrów sportowych czy ogólnodostępnej infrastruktury fitness; zwiększenie do 80 proc. dofinansowania na budowę blisko 300 sal gimnastycznych i 100 basenów w gminach, które nie posiadają takich obiektów; rewitalizacja lub unowocześnienie co najmniej 300 obiektów infrastruktury kulturalnej i turystycznej.

Cyfryzacja: 5G we wszystkich obszarach miejskich i wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych do 2025 roku; ucyfrowienie wszystkich chętnych samorządów i lokalnych usług publicznych; setki kilometrów światłowodów umożliwiających szybką transmisję danych; dokończenie likwidacji białych plam w dostępie do Internetu – ponad milion kolejnych gospodarstw domowych mających szerokopasmowy dostęp do Internetu.

Jak nietrudno zauważyć, duża część planowanych projektów mieści się w obszarze zadań własnych samorządów. Polski Ład milczy jednak na temat roli samorządów w planowaniu i realizacji poszczególnych przedsięwzięć. Nie wiemy, czy i w jaki sposób samorzady będą otrzymywały środki na inwestycje. Zapewne zarządzający funduszem Bank Gospodarstwa Krajowego nie będzie samodzielnym realizatorem tych inwestycji, zwłaszcza że wiele z nich będzie prowadzonych z wykorzystaniem majątku samorządowego. Pieniądze będą w jakiejś formie dostępne samorządom. Kluczowe pytanie o zasady ich rozdziału pozostaje jednak bez odpowiedzi. Tymczasem możliwe są tu różne scenariusze, w tym powielenie modelu Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, czyli uznaniowego i arbitralnego podziału środków bez możliwości poddania rozstrzygnięć niezależnej weryfikacji. Nie wiemy też nic na temat kryteriów regionalnej i lokalnej dystrybucji funduszu – według jakiego klucza i standardu będą kształtowane priorytety inwestycyjne?

Poza wszystkim jednak sama idea centralnego funduszu finansowania zadań w większości lokalnych budzi zdumienie w realiach państwa zdecentralizowanego, które trzy dekady temu jednoznacznie postawiło na ideę samodzielnej realizacji potrzeb o lokalnym charakterze przez silne wspólnoty samorządowe. Nie możemy dziś zapominać, że idea samorządności i decentralizacji zakłada samodzielną realizację przez gminy czy powiaty, głównie w oparciu o silną bazę dochodów własnych, takich zadań jak budowa i remonty lokalnej infrastruktury (chodniki, drogi, żłobki etc.). Oczywiście ten model nie wyklucza zewnętrznego, celowanego wsparcia finansowego, co widzimy na przykładzie funduszy unijnych. Podstawą jest jednak prawo i zdolność wspólnot lokalnych do kształtowania własnych priorytetów inwestycyjnych i rozwojowych, dostosowanych do lokalnej specyfiki i potrzeb. Wydaje się, że w obliczu drastycznego ograniczania dochodów własnych samorządów lokalnych i zastępowania ich centralnie dystrybuowanymi funduszami ten model autonomii lokalnej zanika.

Podkreślmy, że w państwie zdecentralizowanym, uznającym samodzielność wspólnot lokalnych zasadne jest ustalanie na poziomie centralnym minimalnych standardów dostępności usług publicznych czy kontrola legalności działań władz samorządowych. Z państwem traktującym wspólnoty lokalne po partnersku niewiele ma jednak wspólnego przekształcanie samorządów w realizatorów koncepcji rozwoju lokalnego ustalanego na poziomie centralnym, bez pozostawienia samorządom środków na realizację własnych koncepcji rozwojowych.

Jeszcze więcej centralnych funduszy i uznaniowo dzielonych dotacji

Fundusz Polski Ład nie jest jedynym rozwiązaniem, które opiera się na centralnej dystrybucji środków między wspólnoty lokalne. Polski Ład zapowiada dalsze rozmnożenie centralnych funduszy, z których miałyby korzystać również samorządy. Poniższa tabela podsumowuje najważniejsze zapowiedzi w tym zakresie. Obejmuje ona wyłącznie fundusze, których adresatem mogą być samorządy, pomijając kilka innych, które najprawdopodobniej będą skierowane do innych podmiotów.

Fundusz	Opis
Fundusz Modernizacji Szpitali i Fundusz Medyczny	<p>Oba fundusze stanowią filar zmian w ochronie zdrowia zapowiedzianych w Polskim Ładzie. O ile Fundusz Medyczny (istniejący już obecnie⁹) będzie dotyczył samorządów w mniejszym stopniu (ma służyć finansowaniu drogich terapii, onkologii i realizacji badań nad nowymi terapiami), to Fundusz Modernizacji Szpitali ma „opierać się na przekazywaniu samorządom środków na realizację inwestycji w placówkach opieki zdrowotnej funkcjonujących na ich terenie”. Zapewne Fundusz będzie zarządzany przez nowo utworzoną Agencję Rozwoju Szpitali, przy czym nie wymieniono w Polskim Ładzie ani kryteriów podziału środków, ani procedury w tym zakresie.</p> <p>Trudno ocenić, jak utworzenie Funduszu Modernizacji Szpitali ma się do sygnalizowanych od kilku miesięcy rządowych planów centralizacji szpitali, czyli przejęcia własności placówek samorządowych (powiatowych i wojewódzkich) przez administrację rządową. Polski Ład zdaje się sygnalizować porzucenie tego planu, wyraźnie wskazując, że Fundusz będzie kierowany do samorządów jako operatorów szpitali¹⁰. Oficjalnie jednak Ministerstwo Zdrowia nie ogłosiło odejścia od planów centralizacyjnych i wciąż należy ten pomysł traktować jako realny.</p>
Krajowy Fundusz Rewitalizacji	<p>KFR ma służyć wsparciu inwestycji mieszkaniowych, infrastrukturalnych i środowiskowych. Ma być instrumentem finansowania gminnych programów rewitalizacji. Programy te są przyjmowane przez gminy na podstawie ustawy o rewitalizacji z 2015 roku. Ich założeniem jest kompleksowe polepszenie jakości infrastruktury i warunków życia mieszkańców na obszarach szczególnie zdegradowanych, zwłaszcza w miastach.</p> <p>Pomysł centralnego funduszu rewitalizacyjnego nie jest nowy¹¹. W zeszłym roku pojawiły się nawet konkurencyjne pomysły specfunduszu rewitalizacyjnego dla Łodzi. Polski Ład nie wyjaśnia, w jaki sposób i przez kogo mają być dzielone środki w ramach KFR. Nie wskazuje też źródeł zasilenia Funduszu, choć dokumenty przygotowane przez Ministerstwo Rozwoju w ramach prac nad Krajowym Planem Odbudowy sugerują, że ma nim być zwłaszcza podatek od gruntów niezabudowanych, przeznaczonych pod zabudowę zgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania</p>

9 Ustawa z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym, Dz.U. z 2020 r., poz. 1875.

10 Krytyczne stanowisko na temat tych planów opublikował Zespół Ekspertów Samorządowych i Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego (*Stanowisko Zespołu Ekspertów Samorządowych i Zespołu Ekspertów Prawnych w sprawie rządowych planów centralizacji szpitali*, 2 marca 2021, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespołu-ekspertow-samorządowych-i-zespołu-ekspertow-prawnych-w-sprawie-rządowych-planow-centralizacji-szpitali/>).

11 Zob. A. Jadach-Sepiolo, *Refinansowanie kredytów wspierających działania inwestycyjne w programach rewitalizacji*, „Problemy Rozwoju Miast”, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast, nr 4/2014, s. 5–10, https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Problemy_Rozwoju_Miast/Problemy_Rozwoju_Miast-r2014-t11-n4/Problemy_Rozwoju_Miast-r2014-t11-n4-s5-10/Problemy_Rozwoju_Miast-r2014-t11-n4-s5-10.pdf; M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo, *Propozycje instrumentów finansowych*, w: Z. Ziobrowski (red.), *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, Kraków 2010.

	przestrzennego. Innymi słowy, KFR miałyby powstać głównie z odebranych gminom dochodów z podatku od nieruchomości, które następnie miałyby być centralnie rozdysponowywane pomiędzy samorządy.
Fundusz Szerokopasmowy	Polski Ład zapowiada zwiększenie środków dostępnych w ramach formalnie już utworzonego Funduszu Szerokopasmowego, który ma wspierać przedsięwzięcia obejmujące budowę lub przebudowę sieci szerokopasmowych, wykonywanie przyłączy telekomunikacyjnych czy opracowywanie gminnych planów rozwoju sieci szerokopasmowych. Fundusz, którym dysponować będzie premier (jako odpowiedzialny za obszar informatyzacji), miał ruszyć już w 2020 roku, jednak żaden nabór nie został do tej pory ogłoszony. Dopiero w kwietniu 2021 roku rząd przyjął przepisy wykonawcze określające zasady naboru wniosków w ramach Funduszu Szerokopasmowego ¹² .
Fundusz Niskoemisyjnego Transportu	Fundusz ten powstał już w 2018 roku, jednak rząd nie poradził sobie z jego wdrożeniem. Pomimo zgromadzenia na jego rachunku pokaźnych środków z opłaty emisyjnej, rząd nie był w stanie uruchomić dopłat do samochodów elektrycznych. W 2020 roku fundusz ten został zlikwidowany i wchłonięty przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który ma przejąć zadanie w postaci wsparcia niskoemisyjnego transportu ¹³ . W Polskim Ładzie FNT wraca, przy czym nie sposób ustalić, czy dojdzie do jego przywrócenia w formule z roku 2018, czy też autorzy dokumentu nie zorientowali się jeszcze, że Funduszu już nie ma.
Fundusz patriotyczny	Fundusz patriotyczny jest jedną z bardziej mglistych inicjatyw obejmujących utworzenie kolejnego funduszu centralnego. Jak opisują twórcy Polskiego Ładu: „Zaproponujemy powstanie funduszu, z którego będą przydzielane granty na projekty kulturalne utrwalające dziedzictwo narodowe w nowoczesnej formule. Program ten będzie skierowany szczególnie do organizacji lokalnych (w tym do kół gospodyń wiejskich)”. Nie podano informacji na temat szczegółowego zakresu projektów, które miałyby wspierać fundusz patriotyczny. Brakuje również wskazania instytucji zarządzającej funduszem.
Fundusz młodzieżowych rad gmin	Jest to propozycja programu grantowego „na działania projektowe młodych ludzi, którzy w lokalnych społecznościach we współpracy z radami gmin będą projektowali atrakcyjne rozwiązania angażujące młodzież”. Nie dowiadujemy się niczego na temat kryteriów i mechanizmów podziału funduszu, a także instytucji, która miałyby funduszem zarządzać.

Mnogość planowanych funduszy centralnych tworzy wrażenie, że stanowią one główną formę interwencji publicznych znaną twórcom Polskiego Ładu, mającą uniwersalne zastosowanie, niezależnie od obszaru polityki publicznej. Władza zdaje się działać według dewizy – na każdy problem czy wyzwanie społeczne bądź gospodarcze najskuteczniejszą odpowiedzią jest stworzenie centralnego funduszu, zarządzanego przez instytucje administracji rządowej.

¹² Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania wsparcia ze środków Funduszu Szerokopasmowego, Dz.U. z 2021, poz. 837.

¹³ Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 1565.



Używanie celowanych transferów finansowych z budżetu centralnego na realizację przez samorządy określonych działań nie jest samo w sobie problemem. Może służyć jako wartościowe uzupełnienie podstawowego modelu działania samorządów, opartego na prowadzeniu przez nie samodzielnej polityki dostosowanej do lokalnych uwarunkowań z wykorzystaniem solidnej bazy w postaci dochodów własnych. W sytuacji kiedy dochody własne zostaną istotnie ograniczone, a w ich miejsce pojawią się rozliczne dotacje centralne, *de facto* ryzykujemy przekształcenie samorządu, który powinien być podmiotową wspólnotą lokalną, w agenta realizującego centralnie ustalone priorytety.

Taka zmiana filozofii funkcjonowania państwa oznacza nie tylko osłabienie podmiotowości samorządów, ale także bardziej praktyczne konsekwencje i zagrożenia odczuwalne dla wszystkich mieszkańców:

- Priorytety inwestycyjne i modernizacyjne samorządów będą kształtowane z poziomu centralnego, bo tam będą skumulowane środki na ich realizację. Tymczasem polskie gminy, powiaty czy województwa mają różne braki, potrzeby inwestycyjne oraz szanse rozwojowe. Tej różnorodności z poziomu centralnego nie sposób dostrzec i uwzględnić. Efektem mogą być inwestycje, których sensowność będzie widoczna jedynie z poziomu makro, a które przy bliższej analizie okażą się zupełnie niedostosowane do lokalnych realiów bądź potrzeb.
- Demontujemy w ten sposób zbudowany przy okazji akcesji do Unii Europejskiej system zarządzania rozwojem, gdzie kluczowa odpowiedzialność za definiowanie i realizację priorytetów rozwojowych została ulokowana na poziomie samorządów wojewódzkich, które otrzymały w tym celu znaczną część środków w ramach unijnej polityki spójności. Proponowany model scentralizowanej polityki rozwoju prowadzi *de facto* do odrzucenia tego systemu i stawia pod znakiem zapytania samą przyszłość samorządu wojewódzkiego. Twórcy Polskiego Ładu nie odpowiadają na pytanie, dlaczego uznają ten model za nieefektywny lub błędny, a także nie dostarczają argumentów na rzecz większej skuteczności centralnego sterowania rozwojem na poziomie lokalnym czy regionalnym.

Jeszcze bardziej uderza jednak lekceważenie dotychczasowych doświadczeń z różnymi centralnie sterowanymi funduszami. Pomijając już przykłady upolitycznienia podziału środków, co obserwowaliśmy przy Rządowym Funduszu Inwestycji Lokalnych i Funduszu Dróg Samorządowych, zwróćmy uwagę, że administracja rządowa okazuje się mało sprawnym zarządcą poszczególnych funduszy. Niepowodzenie Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, opóźniony start Funduszu Szerokopasmowego czy sztandarowego rządowego programu Czyste Powietrze pokazują, jaką trudność dla aparatu administracji rządowej stanowi dystrybucja środków gromadzonych w ramach funduszy centralnych. Pieniądze z centrum płyną wolniej i przy większych kosztach administracyjnych. Jeśli dodamy do tego wątpliwości dotyczące kryteriów podziału, trudno będzie wskazać jakiegokolwiek korzyści z centralizacji polityki rozwoju.

Zielona polityka a samorządy

Wyzwania ekologiczno-klimatyczne nie należą do priorytetowych obszarów interwencji w ramach Polskiego Ładu. Jednak niektóre z propozycji z tego obszaru będą miały bezpośredni wpływ na samorządy. Dotyczy to zwłaszcza koncepcji „zielonego budżetu obywatelskiego” oraz zapowiedzi odblokowania procesu tworzenia i powiększania parków narodowych.

Przypomnijmy, że od 2018 roku¹⁴ miasta na prawach powiatu są ustawowo zobowiązane do wyodrębnienia w swoich budżetach 0,5 proc. całkowitej kwoty wydatków na projekty zgłaszane i wybierane przez mieszkańców w ramach procedury budżetu obywatelskiego. W pozostałych gminach budżet obywatelski pozostaje rozwiązaniem fakultatywnym. Polski Ład zakłada zwiększenie budżetu obywatelskiego do 1 proc. wydatków gminnych, przy czym 0,5 proc. ma być obligacyjnie przeznaczane na „miejskie rozwiązania ekologiczne”. Co się pod tym pojęciem kryje – Polski Ład nie wyjaśnia. Czy popularne w ramach budżetów obywatelskich inwestycje w infrastrukturę rowerową, remonty parków lub plenerowe siłownie zmieszczą się w pojęciu „miejskich rozwiązań ekologicznych”? Czy gminy będą musiały organizować równoległe dwie procedury budżetu obywatelskiego – zwykłą i „zieloną”? Na odpowiedzi na te pytania przyjdzie nam jeszcze poczekać.

Wiele pytań towarzyszy również propozycji odblokowania procesu tworzenia i powiększania parków narodowych. Jest to jeden z tych, bardzo nielicznych obszarów, gdzie obowiązujące ustawodawstwo przyznaje samorządom kompetencje wykraczające poza to, co niezbędne i uzasadnione z punktu widzenia zasad samodzielności lokalnych wspólnot. Od 2000 roku ustawa o ochronie przyrody przewiduje bowiem, że utworzenie, powiększenie, zmniejszenie lub likwidacja parku narodowego może nastąpić tylko po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, gdzie planuje się powyższe zmiany¹⁵. Innymi słowy, samorzady dysponują prawem weta w zakresie decydowania o rozwoju sieci parków chroniących najcenniejsze dla całego społeczeństwa zasoby przyrodnicze. Efektem tego rozwiązania jest faktyczne zastopowanie procesu rozszerzania ochrony parkowej, mimo ekologicznego i naukowego uzasadnienia dla tworzenia nowych parków (np. Turnickiego, Mazurskiego czy Jurajskiego) oraz powiększania niektórych spośród istniejących parków (Białowieskiego PN czy Karkonoskiego PN).

Obecne rozwiązanie jest nie tylko sprzeczne z celami ekologicznymi, ale także budzi wątpliwości konstytucyjne. Funkcjonowanie parków narodowych jako najwyższej formy ochrony przyrody mieści się w obszarze polityki ekologicznej państwa, za którą odpowiada konstytucyjnie Rada Ministrów. Jest to typowa sprawa o znaczeniu ogólnopaństwowym (a nie lokalnym), gdzie kompetencje decyzyjne (przy zachowaniu obowiązku konsultacji i partycypacji samorządów w procesie decyzyjnym) powinny być ulokowane na poziomie centralnym¹⁶.

Polski Ład obiecuje odblokowanie procedury tworzenia parków, ale znów nie precyzuje, czy oznacza to usunięcie wymogu zgody samorządów na zmiany w sieci parków. Jeśli tak się stanie, nie należy zapomnieć o przygotowaniu dla samorządów pakietu wsparcia, który umożliwi im przystosowanie się do nowej rzeczywistości. Chodzi nie tylko o rekompensatę z tytułu utraconych wpływów z podatku rolnego i leśnego, ale także o wsparcie umożliwiające samorządom wykorzystanie szans rozwojowych, jakie pojawiają się dzięki utworzeniu parku narodowego. Należy też zagwarantować partycypację wspólnot lokalnych nie tylko na etapie podejmowania decyzji o utworzeniu parku narodowego i wyznaczeniu jego granic, ale także w procesie zarządzania tym parkiem.

14 Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130.

15 Art. 14 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 1991 r., Nr 114, poz. 492 z późn. zm.

16 D. Sześciło, *O (nie)racjonalnym ustawodawcy na przykładzie regulacji tworzenia i zmiany granic parków narodowych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska”, nr 4/2014, s. 113–130; D. Sześciło, *Regulacja tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce. Propozycja ClientEarth Poland na rzecz modelu partycypacyjnego*, ClientEarth Justice of the Planet, 2011, <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2011-01-01-regulacja-tworzenia-i-powiekszenia-parkow-narodowych-w-polsce-ce-pl.pdf>.

Podsumowanie

Polski Ład nie zaskakuje jako kontynuacja polityki nowego centralizmu, w której samorząd sprowadzony jest do roli agenta władzy centralnej, realizującego pod coraz silniejszą kontrolą kierunki polityki ustalone na poziomie centralnym. Drugą kluczową cechą tego modelu jest uzależnianie siły i samodzielności finansowej samorządów od ich afiliacji politycznej – poprzez rozliczne, dzielone według uznaniowych kryteriów fundusze centralne wzmacnia się wspólnoty sprzyjające partii rządzącej i osłabia ośrodki, gdzie nie cieszy się ona takim poparciem. Również ten element nowego centralizmu znajduje odzwierciedlenie w Polskim Ładzie, który zdaje się ujawniać nowy paradygmat rządzenia sprowadzający się do tworzenia centralnie zarządzanych i dysponowanych funduszy w reakcji na niemal każdy problem czy wyzwanie społeczne, ekonomiczne bądź ekologiczne.

Skala zapowiadanych zmian, o ile zostaną zrealizowane, będzie na tyle znacząca, że doprowadzą one do zmiany ustrojowej. Samorząd po Polskim Ładzie można będzie opisać jako agenta administracji rządowej uzależnionego w większości od uznaniowych transferów finansowych z budżetu centralnego i pozbawionego kluczowych instrumentów realizowania samodzielnej polityki przykrojonej do lokalnych czy regionalnych potrzeb. Za sprawą Polskiego Ładu to, co lokalne i regionalne, będzie w znacznym stopniu przedmiotem decyzji podejmowanych centralnie, przy zachowaniu formalnej i coraz bardziej papierowej podmiotowości wspólnot lokalnych czy regionalnych. To recepta na dokończenie procesu wydrążania samorządu terytorialnego z jego istotnej treści przy zachowaniu fasady w postaci formalnej samodzielności.

Ktoś mógłby stwierdzić, że abstrakcyjną ideę pomocniczości i podmiotowości wspólnot lokalnych warto poświęcić dla korzyści w postaci bardziej skutecznego reagowania na wyzwania społeczne, ekonomiczne lub ekologiczne. Z dotychczasowych doświadczeń wynika jednak, że centralizacja idzie w parze z pogorszeniem efektywności. Przykłady Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz Funduszu Dróg Samorządowych dowodzą, że centralne fundusze dzieli się nie według kompleksowej oceny realnych potrzeb, ale według kryteriów politycznych. Historia programów Czyste Powietrze, Funduszu Niskoemisyjnego Transportu oraz Funduszu Szerokopasmowego pokazuje z kolei, jak wiele czasu tracimy, kiedy administracja rządowa upiera się przy centralnym sterowaniu. Lekceważenie tej ewidentnej słabości instytucjonalnej administracji rządowej i upieranie się przy centralnych funduszach jako uniwersalnym modelem zarządzania mogą wskazywać, że większe znaczenie mają dla twórców Polskiego Ładu cele *stricte* polityczne. Nie sposób powstrzymać się od konkluzji, że ważniejsze jest, aby wszelkie nowe inwestycje widoczne dla obywateli były ometkowane hasłem „Sfinansowano z Rządowego Funduszu X”, niż aby były to inwestycje trafione i sprawnie przeprowadzone.

Niezależnie od przedstawionych tu uwag na temat podejścia do roli samorządów zaprezentowanego w Polskim Ładzie, trudno uciec od bardziej ogólnych wniosków na temat tej koncepcji rozwojowej jako całości. Razi ona przede wszystkim brakiem spójnej i całościowej opowieści rozwojowej i bardzo już dziś archaicznym utożsamianiem rozwoju wyłącznie z inwestycjami infrastrukturalnymi. Dokument sprawia wrażenie luźno sklejonych wkładów poszczególnych resortów, pozbawionych wspólnego mianownika w postaci choćby zestawu celów i wskaźników odnoszących się do jakości życia obywateli i obywateli czy stanu środowiska. Całość czyta się raczej jako komponowaną na szybko listę zakupów, która ma na odbiorcach zrobić wrażenie kwotami inwestycji, liczbą kilometrów nowych dróg bądź ilością wylanego betonu. Archaiczna natura Polskiego Ładu przejawia się więc nie tylko w pomijaniu samorządów jako kluczowego partnera polityce rozwoju, ale także w samym zdefiniowaniu, na czym ów rozwój polega i co jest jego miarą.

dr hab. Dawid Sześciło – Kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych i członek Zespołu Ekspertów Samorządowych. Jako ekspert organizacji międzynarodowych do spraw reform administracji publicznej 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). Wykładał gościnnie na uczelniach w Austrii, Portugalii, Szwecji. Kierował zespołem badawczym, który przygotował raport *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo* (2019).

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: Agnieszka Łodzińska

Warszawa 2021

ISBN 978-83-66543-74-4