



4 kwietnia 2023

## Więcej władzy dla władzy centralnej

W Polsce od lat zachodzi proces „recentralizacji” władzy, czyli przenoszenia jej z poziomu samorządowego na poziom centralny. Potwierdza to [najnowszy raport](#) Fundacji im. Stefana Batorego pokazujący wyraźny spadek Indeksu Samorządności – aż o 17 punktów procentowych! Analogiczny proces miał miejsce na Węgrzech. Choć polskie władze stosują inne od węgierskich metody działania, skutki będą podobne, alarmują eksperci.



[Indeks Samorządności](#) to „syntetyczny wskaźnik opisujący stan relacji samorząd-władza centralna”. W pierwszej edycja tych badań jako punkt odniesienia dla bieżących wyników potraktowano rok 2014, ostatni pełny rok rządów koalicji PO-PSL.

Wnioski są jednoznaczne: „Między 2014 a 2021 rokiem (a zatem tylko w 7 lat!) Indeks Samorządności spadł o prawie 17 punktów procentowych (z 73,6 do 56,9)”.

### Mniej niezależności finansowej

Na ocenę samodzielności finansowej samorządów składały się m.in. analizy udziału dochodów własnych w całości dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST), stosunku dochodów niezamierzonych do ogółu dochodów, czy udziału wydatków samorządowych w całości wydatków publicznych.

Choć w Polsce niezmiennie dominują transfery niezamierzone – czyli takie, o których wykorzystaniu decyduje samorząd – ich udział spada na rzecz dotacji celowych, czyli takich, gdzie przeznaczenie i termin wydania środków są samorządom narzucane. W przypadku gmin spadek wyniósł 10 punktów procentowych – z 85 do 75 procent.

Władze centralne, zamiast pozwolić JST na samodzielne decyzje finansowe, chcą w większym stopniu decydować o przeznaczeniu przyznanych środków.

Co gorsza, towarzyszy temu spadek udziału dochodów własnych w budżetach władz samorządowych. A to oznacza, że tracą one zdolność podejmowania autonomicznych decyzji, nawet jeśli formalnie zakres ich kompetencji pozostaje podobny.

### **Mniej konsultacji**

Odsetek ustaw pomijających opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) wzrósł z 12,5 procent w roku 2014 do 32,4 procent siedem lat później. Wzrost ten wynika przede wszystkim z faktu, że rządowe projekty ustaw dotyczących samorządów nie trafiają do Komisji, mimo że powinny.

Ignorowanie opinii władz samorządowych potwierdzają także wyniki ankiety przeprowadzonej wśród samorządowych członków KWRiST. Partnerskość relacji pomiędzy władzami centralnymi i lokalnymi przy wykonywaniu zadań samorządowych oszacowano w niej średnio tylko na 1,75 w skali od 1 do 5!

### **Mniej ochrony prawnej**

Spada także siła ustrojowa samorządów mierzona jakością prawnego systemu ochrony samodzielności samorządu. Organy nadzorcze (tzn. wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe, RIO) mają prawo do uchylania aktów samorządowych uznanych przez nie za niezgodne z prawem. Władze lokalne mogą jednak taką decyzję zaskarżyć w sądzie. A sądy coraz częściej uznają interwencje wojewodów i RIO za nieuzasadnione. „W 2021 r. blisko 1/3 zaskarżonych do sądów administracyjnych aktów nadzoru wojewodów i RIO została uchylona. W 2018 r. wskaźnik ten sięgnął blisko połowy aktów nadzoru”.

O ile średnio w latach 2011-15 sądy uchylały 22 procent interwencji organów nadzorczych, to w latach 2016-2021 już 34 procent.

Na spadek pozycji ustrojowej samorządów wpływa też fakt, że ze względu na upolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego nie istnieje mechanizm niezależnej kontroli konstytucyjności przepisów prawa dotyczących JST.

\*\*\*

Wniosek? W Polsce – podobnie jak na Węgrzech – zachodzi proces recentralizacji, czyli ograniczania autonomii lokalnej. O ile jednak na Węgrzech proces ten przebiega w sposób brutalny poprzez odbieranie samorządom kompetencji, w Polsce dokonuje się „w białych rękawiczkach” za pomocą m.in. nacisków finansowych. „Formalne zmiany kompetencyjne są na pozór nieznaczne”, ale „w połączeniu z ograniczeniami finansowymi uzyskują poważny wydzźwięk”.

## **NA RADARZE**

### **Więcej referendów, czy więcej konsultacji?**



Senat w całości odrzucił przyjęty przez Sejm poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym. W poprzednim wydaniu „Argumentów” wymienialiśmy powody dla których ta zmiana – m.in. obniżająca wymagany próg frekwencyjny w referendum odwoławczym i radykalnie ograniczająca liczbę możliwych terminów przeprowadzenia referendów tematycznych – nie powinna zostać przyjęta w obecnej formie.

Więcej na ten temat można dowiedzieć się z ostatniego [odcinka podcastu „Batory w polityce”](#). Krzysztof Izdebski rozmawia w nim z dr Katarzyną Dzieniszewską-Naroską, autorką licznych prac o demokracji na poziomie lokalnym.

Zwraca ona uwagę m.in. na problem związany z obniżeniem progu frekwencyjnego – czy garstka najbardziej zaangażowanych w daną sprawę obywateli powinna mieć prawo podejmowania decyzji wiążących dla całej społeczności? Z drugiej strony zbyt wysoki próg frekwencyjny sprawia, że jedna ze stron nawołuje do absencji w referendum, a brak zaangażowania obywatelskiego prowadzi do osłabienia lokalnej demokracji.

Dzieniszewska-Naroska sugeruje, że dobrym narzędziem zapobiegającym narastaniu niezadowolenia mieszkańców są regularne konsultacje społeczne. Lokalni liderzy muszą być zdolni do prowadzenia dialogu ze swoimi wyborcami nie tylko w kampanii wyborczej. Przestrzega też przed – częstym zwłaszcza w małych gminach – przekonaniem władarzy, że konsultacje nie są im potrzebne, ponieważ ze swoimi mieszkańcami mają częste, nieformalne kontakty w sytuacjach codziennych. Taka postawa może prowadzić do zignorowania rosnącego potencjału niezadowolenia, a to z kolei do odwołania lokalnego lidera w drodze referendum lub porażki wyborczej.

---

### Europa przegra rywalizację z USA



„Przyjęcie za oceanem Inflation Reduction Act (IRA) stworzyło nadzwyczaj dogodne warunki do rozwoju zielonego przemysłu w USA”, [pisze na blogu Fundacji Batorego](#) były minister środowiska Maciej Korolec. Bez zmiany polityki po stronie Europy istnieje zagrożenie, że „aktywność amerykańska wyświeci z Unii zielone i innowacyjne pomysły, a może nawet cały innowacyjny przemysł”.

Tekst Korolca to ostrzeżenie dla Europy i wezwanie do działania. Podejścia proponowane obecnie – oparte na wprowadzaniu twardych regulacji na poziomie europejskim i jednoczesnym luzowaniu reguł udzielania pomocy na poziomie krajowym – doprowadzi nie tylko do ucieczki innowacyjnych przedsięwzięć do USA, gdzie czeka na nie wsparcie finansowe. Doprowadzi także do pogłębienia różnic w ramach UE, bowiem kraje duże i zamożne będą w stanie udzielać swoim firmom większego wsparcia. Co proponuje Korolec?

„Europa, jeśli chce walczyć o palmę pierwszeństwa w zielonej transformacji, musi stworzyć europejskie instrumenty finansowe, zachęcające najlepsze europejskie przedsiębiorstwa (...) do pozostania w Europie i budowania tutaj, a nie za Oceanem, fundamentów zielonej transformacji gospodarki.

Wyobrażam sobie, że właściwą odpowiedzią Komisji Europejskiej na Inflation Reduction Act, powinno być zaproponowanie utworzenia funduszu, podobnego do funduszu wsparcia gospodarki osłabionej Covidowymi lockdownami”.