



23 maja 2023

Klientelizm zamiast samorządności

Władze centralne ograniczają samodzielność finansową samorządów. Obserwujemy „przechodzenie od faktycznej samorządności do systemu klientelistycznego”, czyli takiego, w którym o kierunkach rozwoju w większym stopniu decydują nie priorytety władz lokalnych, lecz dotacje celowe przyznawane przez władze centralne, [ostrzegają prof. Paweł Swianiewicz i dr Julita Łukomska w raporcie „Sytuacja finansowa samorządów na koniec 2022 r. – niebezpieczne tendencje”](#).



Dochody własne

„Wysokość faktycznych dochodów własnych samorządów w ostatnich latach była niższa niż wynika to z oficjalnych zestawień statystycznych” piszą autorzy. Między innymi dlatego że jako dochody własne kwalifikowano dotacje przyznawane przez władze centralne z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT. Środki rozdysponowane w ten sposób – według algorytmu arbitralnie stworzonego przez rząd – trudno uznać za dochody własne samorządów.

Ponadto w latach 2018-2022 spadły dochody własne w miastach na prawach powiatu i gminach podmiejskich, a wzrosły w pozostałych gminach. Najdotkliwiej spadek finansowania mogą odczuć gminy podmiejskie, ponieważ to właśnie tam najbardziej gwałtownie wzrosła liczba mieszkańców – z 4,82 do 5,16 miliona, czyli o 7 procent. W tym czasie liczba mieszkańców w miastach wojewódzkich wzrosła o 1 procent, a w pozostałych gminach spadła o 3,5 procent.

Subwencja oświatowa

Jednym z najważniejszych czynników wpływających negatywnie na stan finansów samorządów jest wielkość tzw. luki oświatowej, czyli sumy, jaką samorzady muszą dopłacać do utrzymania szkół. Mimo że na ten cel powinna wystarczyć część oświatowa subwencji ogólnej otrzymywanej przez samorzady z budżetu, w rzeczywistości ogromna większość gmin przeznaczająca na ten cel dodatkowe środki. Sytuacja się pogarsza. O ile w 2017 roku w 62 gminach (czyli ok. 2 procent wszystkich) subwencja pokrywała całość wydatków na szkoły, to w 2022 roku takich gmin było już jedynie... 7.

Ogólna wartość dopłat gmin do subwencji oświatowej wzrosła w latach 2017-2022 niemal dwukrotnie z 8,3 do 15,9 miliarda złotych. Zlikwidowanie lub zmniejszenie tej luki w znaczący sposób poprawiłoby stan finansowy samorządów.

Nadwyżka operacyjna

To wysokość środków pozostających do dyspozycji samorządów po sfinansowaniu niezbędnych wydatków bieżących. W tym wypadku również widać różnicę pomiędzy miastami na prawach powiatu i gminami podmiejskimi a pozostałymi typami gmin. W tych dwóch pierwszych jednostkach wysokość nadwyżki budżetowej była w 2022 roku niższa niż w roku 2018.

Wydatki inwestycyjne

W tej kategorii wszystkie typy analizowanych jednostek odnotowały spadki pomiędzy rokiem 2018 a 2021. Wzrost nastąpił dopiero w roku 2022, ale ponownie najbardziej widoczny był w gminach „poza głównymi aglomeracjami”, zaś w miastach na prawach powiatu nie pojawił się wcale. Cytowane w raporcie dane Związku Miast Polskich sugerują, że w ramach programów „Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych” oraz „Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych” dotacje dla miast na prawach powiatu były w przeliczeniu na mieszkańca 9-krotnie niższe niż w gminach wiejsko-miejskich i 20-krotnie (!) niższe niż w gminach wiejskich.

Wnioski

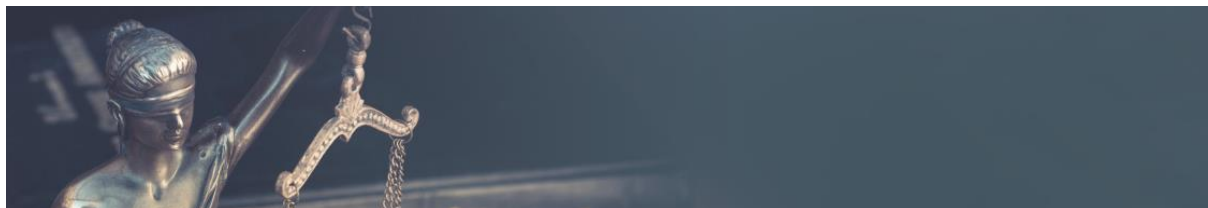
Analiza wskazuje, że władze centralne wspierają mniejsze i bardziej peryferyjnie położone samorzady kosztem miast na prawach powiatu i gmin podmiejskich. To uprawniona polityka, lecz sposób jej realizacji budzi poważne wątpliwości.

Następuje zmiana sposobu finansowania samorządów w kierunku coraz bardziej scentralizowanego i uznaniowego, co nie tylko ogranicza autonomię władz samorządowych. Utrudnia im także planowanie budżetów i długofalowych inwestycji, ponieważ w coraz większym stopniu zależą od „wytargowanych transferów przekazywanych często w ciągu roku”.

Zjawisko jest tym bardziej niepokojące, że „dotychczasowe doświadczenia wskazują na znaczny stopień klientelizmu politycznego przy rozdziale dotacji rządowych”. Innymi słowy jednostki samorządowe rządzone przez osoby związane z partią rządzącą mają większe szanse na otrzymanie pieniędzy.

NA RADARZE

Rozkład Trybunału



Zespół Ekspertów Prawnych (ZEP) Fundacji im. Stefana Batorego [opublikował stanowisko](#) w sprawie projektu ustawy zgłoszonej przez posłów PiS i mającej przełamać pat wynikający z konfliktów w Trybunale Konstytucyjnym. Projekt przewiduje obniżenie – z 11 do 9 sędziów – większości wymaganej dla uzyskania kworum Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz rozpoznania sprawy przez pełny skład TK.

Zdaniem członków ZEP projekt został złożony wyłącznie w celu stworzenia warunków dla rozwiązania kryzysu politycznego toczącego się wewnątrz Trybunału Konstytucyjnego. To kolejny dowód upolitycznienia TK i kolejny krok w stronę dalszego obniżenia prestiżu tej instytucji już teraz skompromitowanej m.in. tym że:

- orzeczenia Trybunału są wydawane z udziałem osób nieuprawnionych;
- wybory Prezesa Trybunału zostały przeprowadzone w sposób sprzeczny z prawem;
- Trybunał Konstytucyjny jest aktualnie kierowany przez osobę, której kadencja na stanowisku Prezesa Trybunału wygaśa kilka miesięcy temu;
- Trybunał nie zachowuje minimalnych standardów niezależności wobec sił politycznych.

Na wszystkie te patologie ZEP zwracał uwagę w swoich poprzednich analizach. Jednym sposobem na odbudowanie TK jest gruntowna reforma tej instytucji. Jej projekt również można znaleźć na stronach Fundacji Batorego.

Dyplomacja samorządowa – marnowana szansa



Brak wsparcia i koordynacji ze stron władz centralnych sprawia, że współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) z partnerami w Ukrainie nie zostanie w pełni wykorzystana, ostrzega Igor Ksenicz. W analizie pt. [„Polsko-ukraińska dyplomacja samorządowa w obliczu wojny”](#) autor zamieszcza też konkretne rekomendacje dla polskich samorządowców w celu optymalizacji współpracy.

Polsko-ukraińska współpraca samorządowa przed rosyjską inwazją z 22 lutego 2022 roku wyglądała imponująco w teorii, ale niekoniecznie w praktyce. Chociaż badanie przeprowadzone przez Związek Miast Polskich w 2009 roku wykazało istnienie ponad 400 polsko-ukraińskich partnerstw lokalnych i regionalnych, to nawet jedna trzecia z nich pozostawała nieaktywna. Po inwazji na Krym i w czasie wprowadzania reformy decentralizacyjnej w Ukrainie wielu tamtejszych samorządowców odwiedziło nasz kraj. Ale potencjału nie wykorzystano. Na czele państw-donorów wspierających decentralizację w Ukrainie stanęła nie Polska lecz Niemcy.

Współpraca ożywiła się po rosyjskiej inwazji – dotyczyła przede wszystkim pomocy humanitarnej, ale także opieki nad uchodźcami ukraińskimi w Polsce, czym w dużej mierze zajmowały się właśnie władze samorządowe.

Jednak zdaniem Ksenicza polskie jednostki samorządu terytorialnego „z opóźnieniem włączyły się w europejską dyskusję na rzecz odbudowy Ukrainy”. A gdy do dyskusji na ten temat dochodziło – np. w dniach 8-9 maja kiedy we Wrocławiu odbył się Samorządowy Okrągły Stół: Pomoc Ukrainie – brakowało zainteresowania ze strony rządu. We Wrocławiu, gdzie rozmawiano także o odbudowie Ukrainy ze zniszczeń wojennych, najwyższym przedstawicielem władz centralnych był wojewoda dolnośląski.

Wśród praktycznych porad zmierzających do optymalizacji współpracy polskich i ukraińskich samorządów Ksenicz wymienia m.in.

- odpolitycznienie kontaktów z ukraińskim partnerem, zwłaszcza gdy relacje na najwyższym szczeblu ulegają ochłodzeniu;
- szersze włączenie lokalnego biznesu do współpracy, która do tej pory koncentrowała się przede wszystkim na kulturze, nauce i sporcie;
- stawianie na projekty w mniejszej skali, ale zapewniające systematyczne kontakty zamiast większych, ale realizowanych raz na kilka lat;
- wykorzystanie obecnych w Polsce ukraińskich migrantów i uchodźców do nawiązania relacji z miejscami ich pochodzenia;
- ze względu na nierówne możliwości finansowe polskich i ukraińskich j.s.t. korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania projektów;

Ksenicz zaznacza jednak, że „praktyczne wykorzystanie powyższych rekomendacji nie przyniesie pozytywnych skutków w wymiarze ogólnopaństwowym, jeśli rząd nie zainteresuje się realnie dyplomacją samorządową” i nadal będzie traktował samorządy wyłącznie jako „zło konieczne”. W takich warunkach polskie miasta być może pozostaną najpopularniejszymi partnerami dla ukraińskich miast, ale Ukrainę ze zniszczeń wojennych „odbudowywać będą nie Polacy, a Niemcy”.