



20 czerwca 2023

Jak uzdrowić samorządy?

W czasie rządów Zjednoczonej Prawicy samorządy w Polsce stały się coraz bardziej uzależnione od decyzji władz centralnych. Ich pozycja polityczna i finansowa słabnie. Co zrobić, by to zmienić?



Fundacja im. Stefana Batorego na podstawie swoich badań opublikowanych w [„Indeksie samorządności 2023”](#) oraz konsultacji z samorządowcami publikuje listę konkretnych rekomendacji zmierzających do uzdrowienia relacji na linii samorządy – władze centralne. Całość dostępna jest w opracowaniu [„Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?”](#). Poniżej kluczowe wnioski.

Eksperti Fundacji Batorego od dawna ostrzegają przed postępującą centralizacją. Ograniczenie zakresu swobody decyzyjnej władz samorządowych następuje z dwóch głównych powodów:

1. Zmniejszania niezależności finansowej Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST);
2. Ograniczanie kompetencji JST wskutek zmian prawnych, w tym powoływania nowych instytucji centralnych przejmujących obowiązki JST;

Drogą do poprawy sytuacji jest odwrócenie tych dwóch zjawisk poprzez:

1. Zwiększenie potencjału zadaniowo-finansowego samorządów, czyli przede wszystkim zwiększenie ich niezależności finansowej;
2. Zwiększenie siły polityczno-ustrojowej samorządu;

Potencjał finansowy samorządów można poprawić m.in. podnosząc udział dochodów własnych w budżetach JST. Najważniejszym z proponowanych rozwiązań jest zwiększanie udziału samorządów w podatku PIT – z ok. 50

procent obecnie do 100 procent w perspektywie 3-4 lat – kosztem subwencji z budżetu centralnego. Zmianie musi jednak towarzyszyć reforma systemu wyrównawczego tak, aby uwzględnił sytuację tych JST, w których niewielu jest podatników objętych podatkiem dochodowym.

Drugim ważnym krokiem do odbudowy niezależności finansowej samorządów jest zmniejszenie tzw. luki oświatowej, czyli różnicy pomiędzy środkami przyznanymi na oświatę z budżetu centralnego, a faktycznymi wydatkami samorządów na ten cel. Luka w ostatnich latach rośnie i dziś generuje łączny koszt wysokości 16 miliardów złotych! Rozwiązaniem jest nie tylko podniesienie subwencji oświatowej z budżetu, ale też uczynienie jej bardziej przewidywalną poprzez powiązanie ze wskaźnikiem PKB – np. na poziomie 3 procent PKB.

Kolejna propozycja dotyczy reformy podatku od nieruchomości, która pozwalałaby władzom samorządowym na większą swobodę w ustalaniu jego stawek w zależności od lokalizacji nieruchomości i jej przeznaczenia, a także zezwoliłaby na nakładanie wyższych podatków od pustostanów i tzw. „drugich domów”. Takie rozwiązanie dałoby samorządom do ręki narzędzie prowadzenia polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym.

Równoległe do wszystkich tych zmian należy ograniczyć „arbitralne systemy finansowania inwestycji samorządowych, rozbudowane w trakcie rządów Zjednoczonej Prawicy”. Zdaniem autorów programy rządowe powinny wspierać nie inwestycje lokalne, ale „wyłącznie inwestycje o charakterze ogólnokrajowym, systemowym lub strategiczne z punktu widzenia interesu całego państwa”.

Druga kategoria reform – zwiększenie siły polityczno-ustrojowej samorządu – obejmuje propozycje m.in.:

1. Zniesienia obecnych kompetencji kuratorów oświaty przede wszystkim w zakresie obsadzania stanowisk dyrektorów szkół, a docelowo zastąpienie kuratorów ciałem kolegalnym złożonym z przedstawicieli rodziców, samorządów, nauczycieli i Ministerstwa Edukacji;
2. Zmniejszenie kompetencji wojewodów – zamiast obecnie stosowanych przez nich „rozstrzygnięć nadzorczych” przyznanie możliwości zaskarżania uchwał JST do sądów administracyjnych;
3. Zamiast zmieniać Senat w „Izbę samorządową”, co proponują dziś niektóre środowiska, a co wymagałoby zmiany Konstytucji, łatwiej przyznać samorządom dodatkowe wpływy poprzez wprowadzenie obowiązku konsultacji z reprezentacją JST wszystkich projektów ustaw dotyczących sektora samorządowego, a także wszystkich projektów poselskich. Obowiązek konsultacji wiązałby się z możliwością – co ważne – przedłużenia procesu legislacyjnego tak, aby konsultacje nie miały jedynie charakteru fasadowego.

NA RADARZE

Co może minister nauki?



Chociaż uchwalona w 2018 roku nowa ustawa „Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce” otwarcie stawia sobie za cel stworzenie warunków do wolności prowadzenia badań naukowych, to jednocześnie daje ministrowi do ręki szereg narzędzi pozwalających na wywieranie wpływu na ośrodki badawcze, m.in. na Instytuty Polskiej Akademii Nauk. Kiedy więc Minister Edukacji i Nauki zapowiada konsekwencje finansowe dla Instytutu Filozofii i Socjologii PAN z powodu wypowiedzi prof. Barbary Engelking dotyczących skali pomocy Polaków dla Żydów, to trzeba pamiętać, że dysponuje narzędziami, by te groźby spełnić.

[Jak pokazuje w swojej analizie Dawid Sześciło](#) minister ma decydujący wpływ na wysokość budżetów tych jednostek, ponieważ otrzymują one środki na podstawowe działania wyliczone w oparciu o algorytm, o którego ostatecznym kształcie decyduje minister.

Ma on także prawo przyznawania dodatkowych środków wybranym jednostkom, a jego rozstrzygnięcia są ostateczne i nie istnieje ścieżka ich kwestionowania. Nie ma także procedury wnioskowania o zwiększenie subwencji – decyzje ministra są w tej dziedzinie całkowicie arbitralne. A jego wpływy tym większe, że owe dodatkowe subwencje nierzadko służą nie tyle rozwojowi danej jednostki, co utrzymaniu podstawowej działalności i stanu kadrowego.

W obecnych warunkach ochronę przed arbitralnością może Instytutowi IFiS PAN zapewnić jedynie... Rzecznik Praw Obywatelskich jako „organ wyposażony w tzw. uniwersalną legitymację skargową”. Docelowo należy więc wprowadzić zmiany w przepisach ograniczających rolę ministra w zakresie przyznawania subwencji.

Jak media społecznościowe kształtują kampanię wyborczą



Internet, a zwłaszcza media społecznościowe stały się dla większości Polaków głównym źródłem informacji. Według badań z 2022 roku aż 8 na 10 z nas czerpie informacje z sieci, a 55 proc. konkretnie z mediów społecznościowych. Dla porównania prasa jest istotnym źródłem informacji dla jedynie 13 proc. Polaków.

A jednak – jak podkreślają [Dominik Batorski i Krzysztof Izdebski w analizie „Media społecznościowe i wybory”](#) – nowe media są poddane znacznie luźniejszemu nadzorowi niż media tradycyjne gdy idzie o kontrolę reklamy o charakterze politycznym. Niedostatki widać zwłaszcza w czasie kampanii, ale na dobrą sprawę kampania wyborcza w sieci trwa nieprzerwanie. Przepisy nie nadążają za zmianami technologicznymi. Regulacje, które miały wyrównywać szanse różnych partii i pozwalać na monitorowanie na co wydawane są pieniądze komitetów wyborczych nie spełniają swojej roli.

W sieci kampanię wyborczą może prowadzić nie tylko osoby publiczne czy partie poprzez oficjalne kanały komunikacji, ale praktycznie każdy obywatel czy grupa wpływu, także zagraniczna. Zakładane ad hoc w mediach społecznościowych strony notują niekiedy większe zasięgi niż nawet najpopularniejsi politycy. Nierzadko te z pozoru oddolne inicjatywy koordynują swoje działania z partiami politycznymi lub ich zapleczem, a nawet są przez nie finansowane, ale kontrola przepływu tych środków jest utrudniona. Podobnie jest w przypadku wydatków reklamowych, bowiem „przepisy nie wymagają od komitetów przekazywania szczegółowych informacji dotyczących finansowania kampanii w mediach społecznościowych”.

A to przecież tylko jeden z wielu problemów i to relatywnie łatwy do rozwiązania. Inne, jak możliwości precyzyjnego dotarcia do bardzo konkretnych grup odbiorców czy coraz łatwiejszego rozpowszechniania coraz bardziej wiarygodnie wyglądających fake newsów także wymagają interwencji. Izdebski i Batorski pokazują możliwe rozwiązania, jak choćby „objęcie kontrolą działań podejmowanych przez kanały mające zasięgi porównywalne z mediami”.