



19 grudnia 2023

Zadanie dla nowego rządu: zamiast recentralizacji, odnowa samorządności

Przez ostatnie lata władze centralne konsekwentnie ograniczały samodzielność finansową samorządów oraz umniejszały ich siłę polityczno-ustrojową, pozbawiając części kompetencji. Eksperti Fundacji im. Stefana Batorego [ostrzegali przed powstaniem systemu klientelistycznego](#), którego symbolem były wielkie kartonowe czekiny przekazywane przez przedstawicieli władz centralnych samorządowcom, zwykle przy okazji kampanii wyborczych. Należy odwrócić kierunek zmian. O tym jak to zrobić traktuje raport „[Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?](#)”.



W tekście znajdziemy dziesięć konkretnych propozycji reform podzielonych na dwa wspomniane wyżej obszary, czyli finanse i pozycję ustrojową. Zaczniemy od sytuacji finansowej.

Analizy ekspertów Fundacji Batorego wykazywały, że chociaż sytuacja budżetowa samorządów nie jest tak zła jak sugerowałyby wypowiedzi niektórych przedstawicieli władz lokalnych, zachodziły w niej niepokojące zmiany. Polegały na spadku udziału tzw. transferów nieznaczonych, czyli takich, o których wykorzystaniu decyduje samorząd, na rzecz dotacji celowych, czyli takich, gdzie przeznaczenie i termin wydania środków są narzucane z góry.

Innym ważnym czynnikiem wpływającym negatywnie na stan finansów samorządów i ich niezależność jest wielkość tzw. luki oświatowej, czyli sumy, jaką samorządy 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 przeznacza na ten cel dodatkowe środki. Sytuacja się pogarsza. O ile w 2017 roku w 62 gminach subwencja pokrywała całość wydatków na szkoły, to w 2022 roku takich gmin było jedynie... 7.

W związku z tym wśród propozycji koniecznych zmian znalazły się przede wszystkim reformy zapewniające samorządom większą niezależność finansową i niwelujące obciążenia wynikające z niedofinansowania oświaty.

1. Aby zasypać „lukę oświatową” na subwencję oświatową należałoby przeznaczać co najmniej 3 procent PKB.
2. Dla poprawy niezależności finansowej samorządów należy zwiększyć ich udział w podatkach dochodowych, zwłaszcza PIT z obecnych 50 procent do 60 procent w pierwszym roku, 80 procent w drugim roku i 100 procent w trzecim roku.
3. Temu samemu celowi ma służyć zastąpienie rządowych programów inwestycji samorządowych zwiększonymi dochodami własnymi samorządów. To właśnie w ramach tych programów przedstawiciele rządu przekazywali samorządowcom ozdobne „czeki”. Należy z tym skończyć. Tym bardziej, że [jak wykazywały analizy Fundacji Batorego](#) pieniądze na tego rodzaju programu nieproporcjonalnie często trafiały do jednostek samorządowych zarządzanych przez władarzy z obozu politycznego przyjaznego władzy centralnej.

Pozycję polityczno-ustrojową władz lokalnych mierzy udział przedstawicieli samorządu w procesie tworzenia prawa dotyczącego jednostek samorządu terytorialnego, a także jakość nadzoru władzy centralnej nad samorządami. [„Indeks samorządności” publikowany przez Fundację Batorego](#) wykazywał pogorszenie sytuacji także w tym obszarze.

Zgodnie z obecnym stanem prawnym 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 taką decyzję zaskarżyć w sądzie. Wyroki sądów sugerują, że organy nadzorcze nadużywają swoich uprawnień, bowiem interwencje wojewodów i RIO są coraz częściej uznawane za nieuzasadnione. O ile średnio w latach 2011-15 sądy uchylały 22 procent interwencji organów nadzorczych, to w latach 2016-2021 już 34 procent. Co można z tym zrobić?

1. Eksperti Fundacji Batorego proponują zmianę modelu nadzoru wojewodów nad samorządami. Po reformie o legalności aktów prawa miejscowego powinny decydować sądy administracyjne po skardze wojewodów lub grupy mieszkańców.
2. Ograniczyć należałoby także poszerzone przez poprzedni rząd uprawnienia kuratorów oświaty. Docelowo ich rolę powinny przejąć podmioty kolegialne złożone z przedstawicieli rodziców, nauczycieli, radnych i ministerstwa edukacji.
3. Dla wzmocnienia pozycji samorządów konieczne jest zabezpieczenie udziału ich przedstawicieli w procesie kształtowania prawa mającego wpływ na sposób działania władz lokalnych. W tym celu należałoby wprowadzić obowiązek konsultowania z reprezentacją samorządów wszystkich projektów ustaw przechodzących poza rządową ścieżką legislacyjną (bo te podlegają konsultacjom w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego). Chodzi przede wszystkim o tzw. projekty poselskie, które obecnie nie wymagają konsultacji i które były przez poprzednią władzę nagminnie wykorzystywane do szybkiego procedowania zmian ustawowych.

Nie sposób w krótkim podsumowaniu wymienić wszystkich, szczegółowych propozycji zmian wyłożonych w raporcie. Warto jednak wspomnieć, że obejmują one także zwiększenie roli i wykorzystanie potencjału samorządów w takich dziedzinach jak ochrona zdrowia, budownictwo mieszkaniowe czy proces transformacji energetycznej. Wszystkie zmierzają do odwrócenie niebezpiecznego procesu nadmiernej recentralizacji państwa, którego skutki społeczne i polityczne możemy obserwować między innymi na Węgrzech.

NA RADARZE

Nowe, lepsze „janosikowe”?



Większości Polaków znany jest termin „janosikowe” oznaczający wpłaty ze strony zamożniejszych jednostek samorządu terytorialnego (JST) na rzecz tych o niższych dochodach. Takie systemy wyrównujące różnice w dochodach pomiędzy JST funkcjonują w wielu innych państwach, ale system polski wymaga pilnej reformy, [twierdzą Julita Łukomska i Paweł Swianiewicz w najnowszym opracowaniu](#).

Obecny system wyrównawczy składa się przede wszystkim z dwóch części subwencji ogólnej: wyrównawczej, mającej charakter transferu pionowego z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego i równoważącej, czyli przepływów od poszczególnych JST.

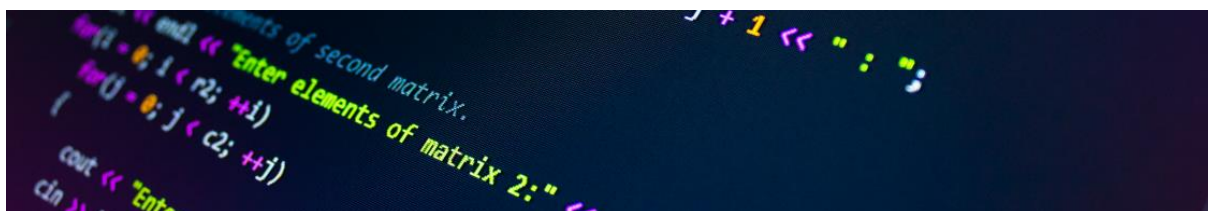
Proponowane zmiany mają na celu uproszczenie systemu poprzez zastąpienie istniejących obecnie dwóch części subwencji jednym algorytmem wyrównawczym. Dziś dość często zdarza się, że ta sama jednostka samorządu terytorialnego najpierw wpłaca swój „podatek janosikowy”, a potem otrzymuje transfer z tytułu subwencji równoważącej (regionalnej), co stanowi nieracjonalną komplikację systemu.

Ponadto celem zmian jest takie doprecyzowanie systemu, aby przy obliczaniu składki uwzględniano nie tylko dochody poszczególnych JST, ale również ich potrzeby wydatkowe wynikające chociażby z gęstości zaludnienia (mniejsza gęstość może wiązać się z większymi kosztami niektórych usług), czy liczby dojazdów do pracy (zwiększających czasowo liczbę mieszkańców i koszty realizacji niektórych usług).

Sposób wyliczania wpłat samorządów powinien też odejść od zasady oparcia na wielkości dochodów sprzed dwóch lat, bowiem w sytuacji nagłej dekoniunktury gospodarczej wpłaty wyliczane o nietypowo wysokie dochody z przeszłości mogą być wyższe niż całość dochodów uzyskanych w roku bieżącym. System ten można zastąpić albo bazowaniem na średniej z kilku lat, albo na prognozach dochodów w roku bieżącym.

Proponowany system wyrównawczy powinien koncentrować się na potrzebach obejmujących wydatki bieżące związane z dostarczaniem usług mieszkańcom. Potrzeby inwestycyjne powinny być przedmiotem odrębnie prowadzonej polityki regionalnej i osobnych strumieni finansowania.

Cyfryzacja państwa – kierunki i postulaty



[We wspólnym dokumencie opracowanym przez przedstawicieli kilku organizacji pozarządowych](#), w tym Fundację Batorego przedstawiamy szereg postulatów dotyczących najpilniejszych wyzwań związanych z procesem cyfryzacji oraz związane z tym propozycje reform.

Jednym z kluczowych elementów nowej strategii powinno być odniesienie się do wyzwań związanych z potrzebą wdrażania przepisów unijnego Aktu o Usługach Cyfrowych oraz rozwojem sztucznej inteligencji. To zadanie wymaga wypracowania modelu funkcjonowania Koordynatora Usług Cyfrowych oraz organu nadzorującego wdrażanie aktu o sztucznej inteligencji.

Niezbędnym elementem tej reformy jest naprawa i wzmocnienie Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który obecnie nie jest w stanie sprostać zadaniom wynikającym z RODO, a od 2024 roku powinien dodatkowo realizować zadania wynikające z Aktu o Usługach Cyfrowych i ściśle współpracować z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Polskę czeka także wdrożenie regulacji UE poświęconej przejrzystości reklamy politycznej. W tym celu należy jak najszybciej wskazać odpowiedzialny organ (np. Państwową Komisję Wyborczą), który będzie zajmować się tą kwestią, oraz wyposażyć go w kompetencje i zasoby, które pozwolą skutecznie egzekwować przejrzystość reklamy politycznej.

Finansowanie rozwoju sztucznej inteligencji i potrzebnej takim projektom infrastruktury wymaga środków. Stąd postulat wprowadzenia „podatku cyfrowego” w formie podatku obrotowego od dużych firm. Umożliwi pozyskanie dochodów wysokości nawet miliarda złotych rocznie od korporacji międzynarodowych, które dziś skutecznie unikają uczciwego wkładu do budżetu Polski.

Autorzy rekomendują także wspieranie przez polskie władze powstania jednolitego rynku danych publicznych opartego o zasady przejrzystości i interoperacyjności. Przejawem takiego wsparcia ma być m.in. upowszechnianie używania elektronicznych oraz maszynowo odczytywalnych dokumentów dotyczących działalności państwa i funkcjonariuszy publicznych (w tym np. oświadczenia majątkowe posłów, sprawozdania komitetów wyborczych, dokumentacja w toku procesu legislacyjnego).

Przede wszystkim jednak, niezależnie od konkretnych zadań, debata o cyfryzacji musi odbywać się w duchu tzw. technorealizmu, gdzie „innowacja” i „postęp gospodarczy” nie przesłaniają społecznych wyzwań związanych z rozwijaniem i wdrażaniem projektów technologicznych, a każdy projekt realizowany za publiczne pieniądze lub na zlecenie administracji publicznej zaczyna się od rzetelnej analizy ryzyka.