



**Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej
WGiSR UW**

Recentralizacja i co dalej?

O konsekwencjach ograniczania autonomii lokalnej w Polsce

Dr hab. Marta Lackowska, prof. UW

Seminarium EUROREG 23.11.2023



Teoretyczne punkty zaczepienia: Ile samorządu w państwie? Badania nad autonomią lokalną

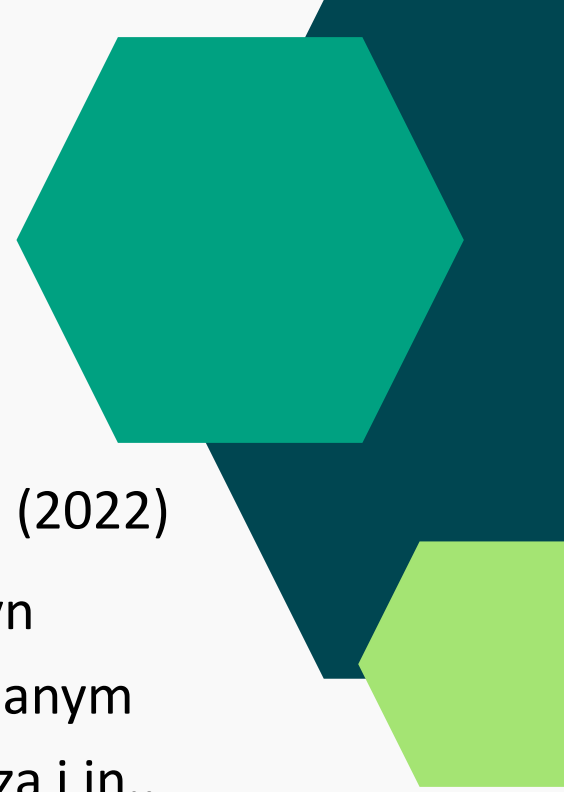
- Relacje państwo – samorząd: stopień decentralizacji >
 - > badania autonomii lokalnej
 - Typologie samorządów w Europie 1987-2014
 - Local Autonomy Index 2014 (Ladner et al. 2014, 2019)
- Stosunkowo mało badań dotyczy recentralizacji
- Malesky et al. (2014, s. 144), “a new phenomenon and therefore is under-theorized”
- Ladner et al. (2019): LAI 1990-2019: przeważa trend przeciwny (decentralizacja)
- Dickovick (2011): badania nad recentralizacją sfragmentaryzowane
 - Bardziej kompleksowe ujęcia:
 - Baldersheim i Stahlberg (2002): 4 kategorie praktyk centralistycznych w Skandynawii: prawne, finansowe, planistyczne, dot. polityk rozwojowych
 - Dobos (2016): 4 kategorie praktyk centralistycznych: zadania, finanse, pozycja JST

Recentralizacja – przyczyny, wymiary

Poszukiwanie przyczyn recentralizacji:

Saltman (2008), Mazur (2020), Canavire-Bacarezza et al. (2021), Stenberg et al. (2022) wspólnym mianownikiem tego nurtu jest wskazywanie wśród głównych przyczyn recentralizacji egzogenicznych szoków dla systemu zarządzania publicznego w danym państwie, które „mogą być po prostu nazywane ‘kryzysami’” (Canavire-Bacarezza i in., 2021, s. 5).

Recentralizacja ideologiczna, zakorzeniona w realiach “demokracji nieoliberalnej” (Zakaria 1997; Sześciło 2019)



Typologie działań recentralizacyjnych

M. Begadze (2022)

Studium Węgier, Polski i Turcji:

- Nadużywanie mechanizmów kontroli i nadzoru
- Finansowe osłabianie samorządów
- Bezpośrednia i pośrednia centralizacja
- Dekoncentracja władzy

W. Aksztejn et al. (2022)

Studium Polski:

- Przejęcie kompetencji
- Narzucenie zadań
- Finansowe osłabienie
- Klientelizacja relacji
- Omijanie JST
- Obwinianie

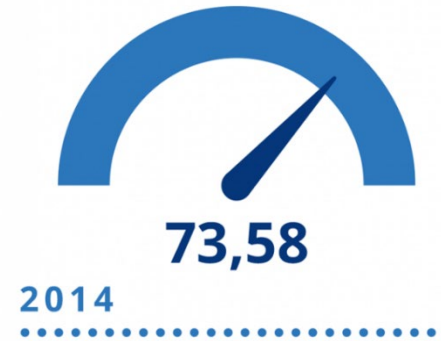
Badanie polskiej recentralizacji – Indeks Samorządności



Indeks Samorządności

2023

Marta Lackowska,
Radomir Matczak,
Paweł Swianiewicz,
Dawid Sześciło,
Katarzyna Wojnar



Tempo spadku autonomii lokalnej

2014-21: 18pp (2,6 rocznie)

2021-22: 4pp (4 rocznie!)



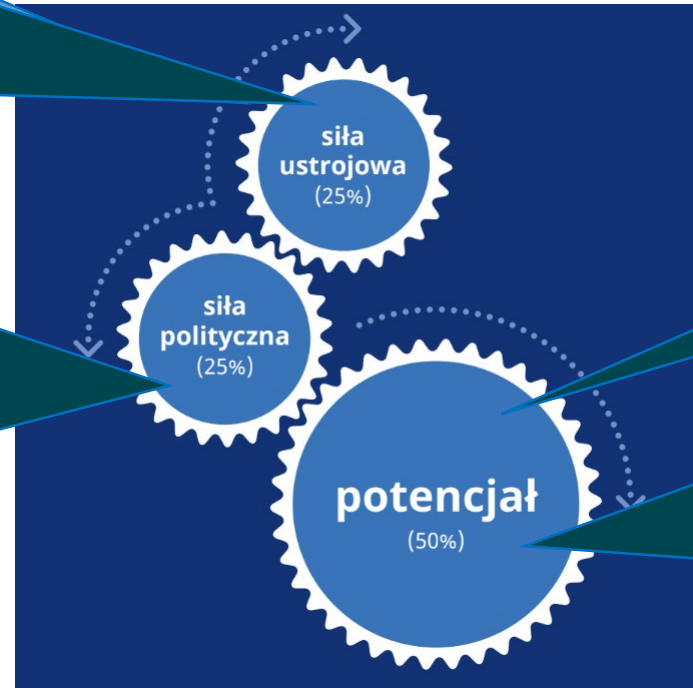
Komponenty Indeksu Samorządności

SIŁA USTROJOWA

- Jakość nadzoru nad JST
- Efektywność ochrony prawnej samodzielności JST

SIŁA POLITYCZNA

- Uwzględnienie JST w legislacji
- Przejrzystość programów dotacyjnych



FINANSE

- Samodzielność dochodowa
- Struktura transferów
- Dochody nieznaczone
- Formalna zdolność zadłużania
- Faktyczna zdolność zadłużania
- Udział w wydatkach publicznych

ZADANIA

- Edukacja
- Przedszkola
- Żłobki
- Woda
- Transport
- Odpady
- Zdrowie
- Bezpieczeństwo
- Kultura
- Ład Przestrzenny
- Pomoc społeczna



Ilustracja 1 – Potencjał zadaniowy

Metodyka:

Każda dziedzina 0-16 pkt, gdzie:

$IS = W1 * (\text{suma } W2 - W5 / 6)$

1) Odpowiedzialność – samorząd pełni wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców

2) Autonomia organizatorska

3) Autonomia kadrowa

4) [Autonomia programowa]

5) Autonomia inwestycyjna

[6] [Autonomia regulacyjna - opłaty]

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna samorządu			
WSKAŹNIKI dziedzina (rozpiętość punktowa wskaźnika)	2014	2021	2022
Edukacja szkolna (0-16)	13	10	10
Edukacja przedszkolna (0-16)	10,4	8	8
Żłobki (0-16)	16	16	16
Ochrona zdrowia (0-16)	2	1,5	1,5
Gospodarka odpadami (0-16)	14	14	14
Zaopatrzenie w wodę (0-16)	16	14	14
Transport publiczny (0-16)	15	15	15
Ład przestrzenny (0-16)	9	7,5	7,5
Kultura (0-16)	15	13,125	13
Bezpieczeństwo publiczne (0-16)	7	7	7
Pomoc społeczna (0-16)	8,25	8,25	8,25
RAZEM (l. pkt. na 176 możliwych)	125,65	114,375	114,25
RAZEM (% punktów możliwych do zdobycia)	71,4%	65,0%	64,9%





Ilustracja 2 – potencjał finansowy

	Gminy			Miasta na prawach powiatu		
	2014	2021	2022	2014	2021	2022
2.1. Samodzielność dochodowa (dochody własne bez udziałów jako % całości dochodów bez dotacji na zadania zlecone)	34%	30,6%	32,9%	37,9%	33,6%	38,9%
2.2. Struktura transferów (udziały w PIT i CIT plus subwencja ogólna jako % całości transferów, bez dotacji na zadania zlecone)	85,4%	74,7%	68,3%	89,3%	86,5%	82,3%
2.3. Udział dochodów nieznaczonych (dochody „nieznaczone” w stosunku do całości dochodów budżetowych)	76,7%	60%	66,5%	81,1%	73%	79,5%
2.5. Faktyczna zdolność zadłużania (nadwyżka operacyjna netto z ostatnich 3 lat jako % całości dochodów budżetowych)	4,29%	6,38%	6,19%	3,95%	5,00%	4,11%



- **Ilustracja 3 - udział w procesie legislacyjnym**

	2014	2021	2022
Ustawy przyjęte mimo negatywnej opinii KWRiST jako % wszystkich ustaw dot. JST	6,3	5,9	4
ustawy procedowane jako projekty rządowe i dot. JST a nieskierowane do KWRiST jako % wszystkich ustaw dot. JST	6,3	26,5	34
Ustawy przyjęte w ścieżce poselskiej, a dotyczące samorządu jako % wszystkich ustaw dot. JST	14,1	7,4	11

Ilustracja 4 – procedury w centralnych programach dotacyjnych

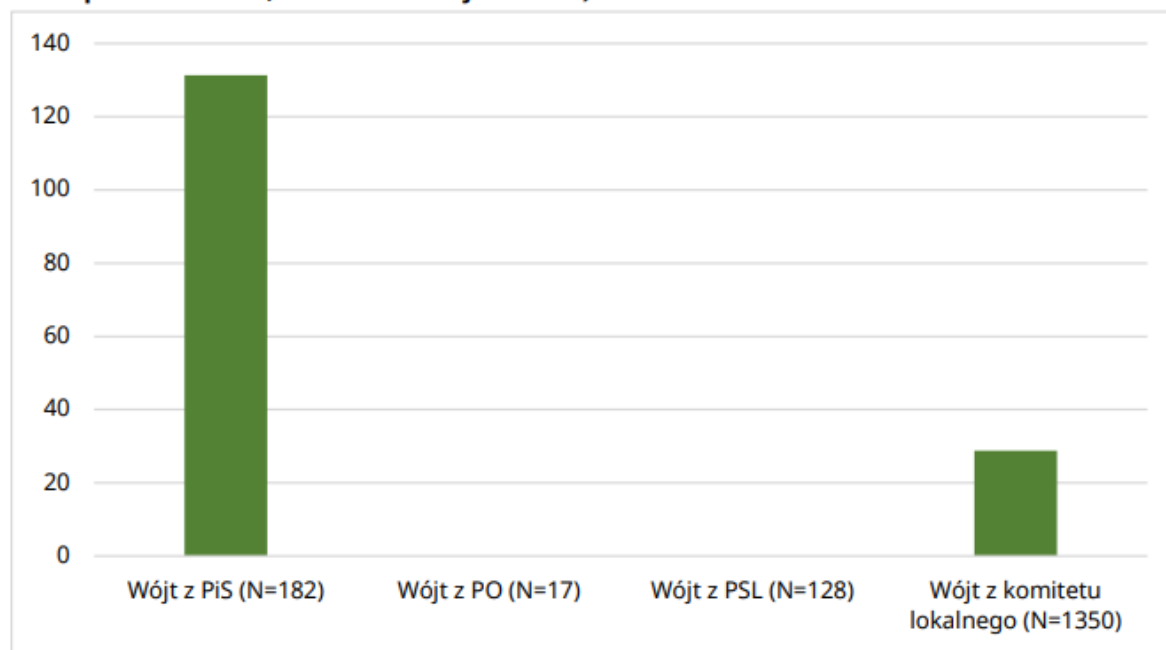
2022: Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

2021: Fundusz Dróg Samorządowych (Rządowy Fundusz Przebudowy Dróg)

2014: Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych (schetynówki)

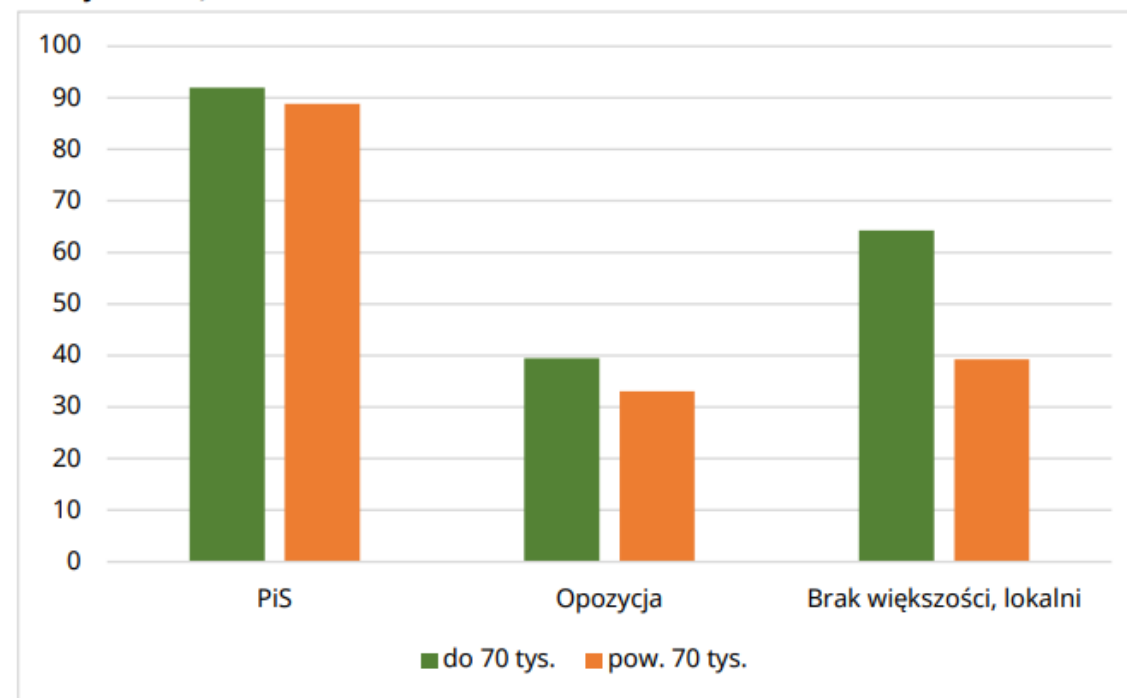


Mediana dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych dla gmin *per capita* (dotacje przyznane w sierpniu 2019 roku, dane dla 10 województw)



Źródło: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Ewolucja-sytuacji-finansowej-samorzadow_final.pdf

Mediana dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych dla powiatów (w złotych *per capita*, dane dla 10 województw)

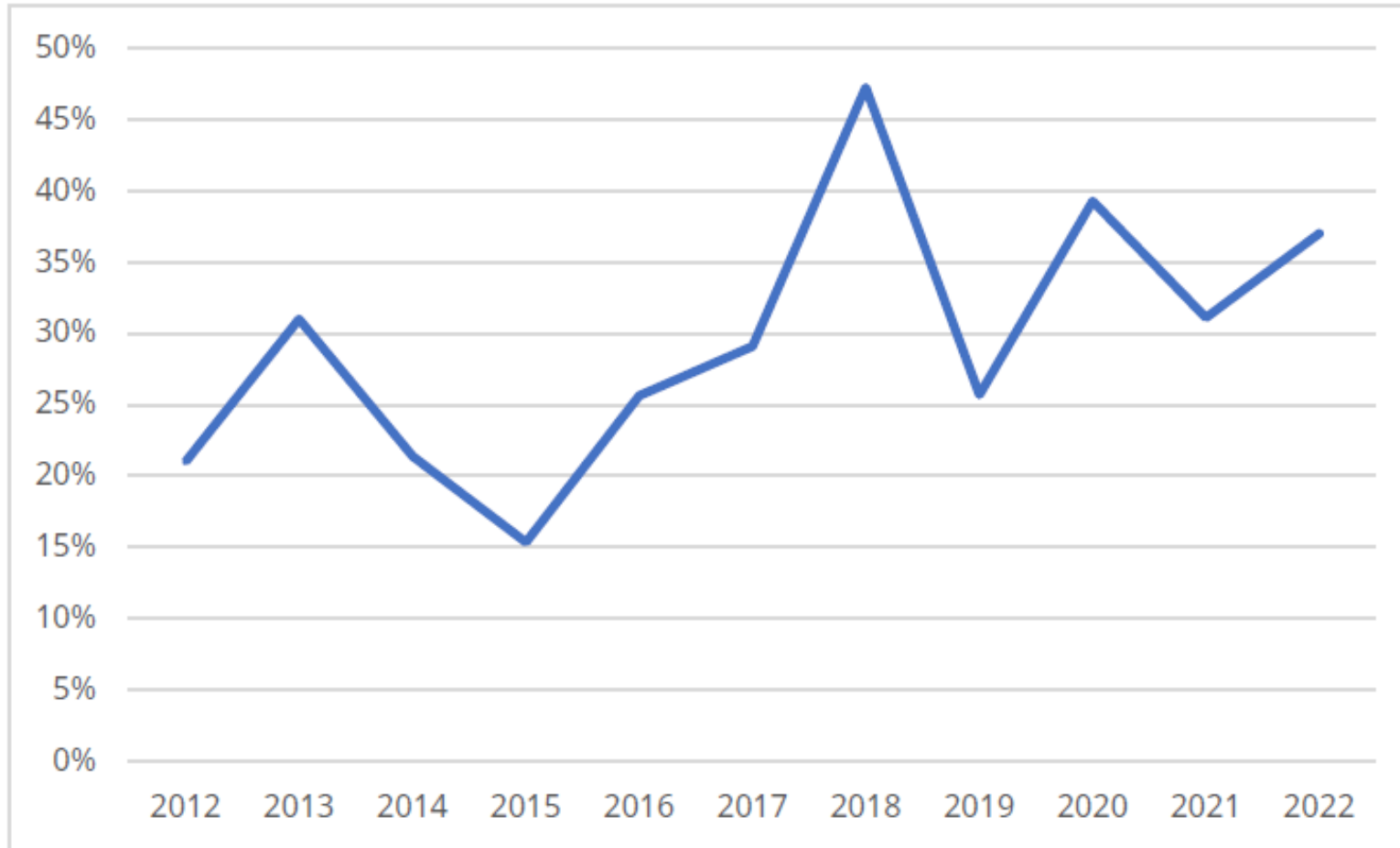


Źródło: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Ewolucja-sytuacji-finansowej-samorzadow_final.pdf



Ilustracja 5 - jakość nadzoru

Wykres 1. Odsetek uchylonych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO

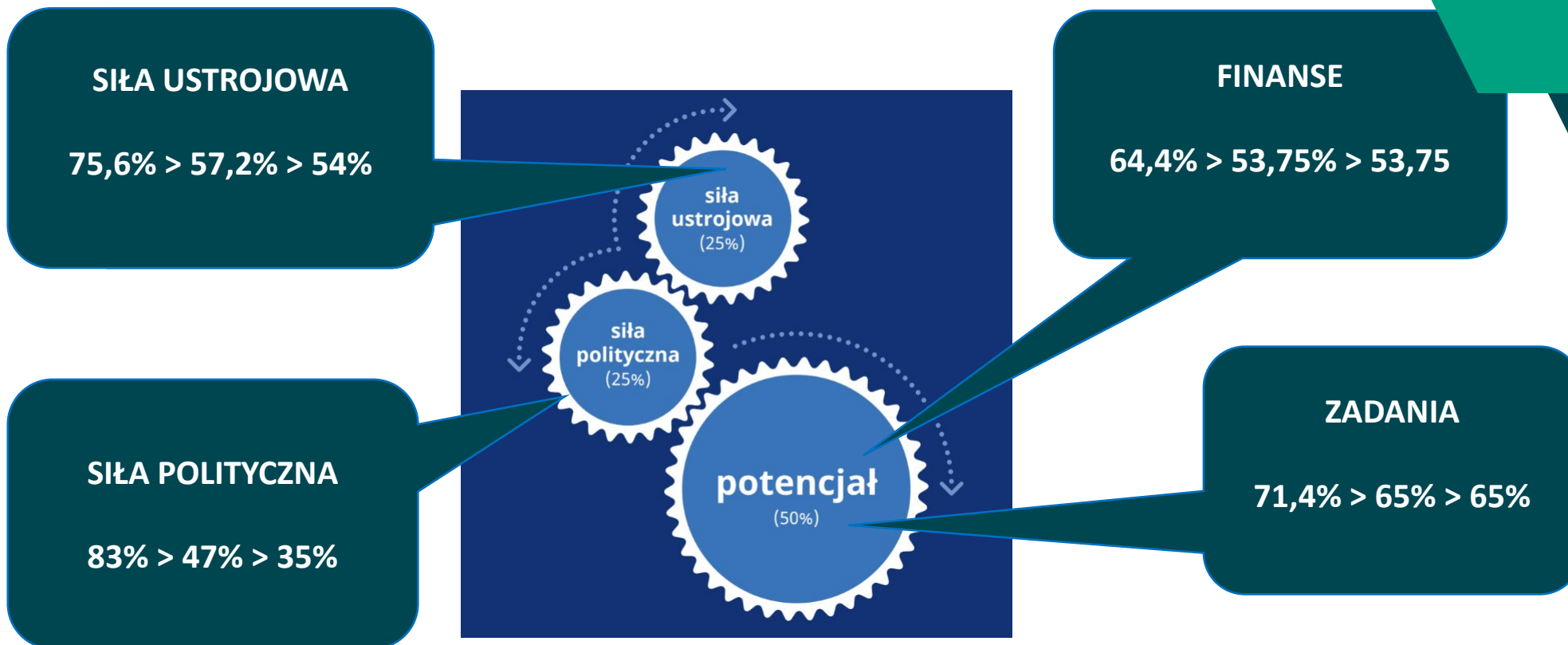


Źródło: Dane opracowane przez Stanisława Zakroczymskiego na podstawie sprawozdań z działalności sądów administracyjnych oraz centralnej bazy orzecznictwa sądów administracyjnych (za 2022 rok).

2016-2022
Ponad 1/3
rozstrzygnięć
uchylana!




Indeks Samorządności – zmiana 2014 > 2021 > 2022



O konsekwencjach recentralizacji

Konsekwencje „bezpośrednie”

- Przejęcie kompetencji
 - Narzucenie zadań
 - Finansowe osłabianie
 - Klientelizacja relacji
 - (P)omijanie JST
 - Obwinianie
- 
- Osłabienie władztwa JST (podział /rozmycie odpowiedzialności)
 - Przeciążenie zadaniami
 - Trudności z realizacją zadań bieżących, ograniczenia inwestycyjne, trudności z utrzymaniem kadry > osłabienie organizacyjne
 - Pogorszenie wizerunku JST
 - Osłabienie pozycji politycznej JST i wpływu JST na formułowanie polityk

O konsekwencjach recentralizacji

Konsekwencje „pośrednie”

Dickovick (2011): istnieje duże prawdopodobieństwo, że recentralizacja będzie kontestowana przez władze samorządowe, którym wcześniej przyznano określone kompetencje i zasoby oraz samodzielność w korzystaniu z nich.

sprzeciw czy, ogólniej, reakcje samorządów wobec recentralizacji dotychczas bardzo słabo zbadane pod względem teoretycznym i empirycznym

Konsekwencje:

- Wywołanie odpowiedzi / reakcji samorządów
- Zaostrzenie konfliktu rząd – samorządy
- Przeniesienie konfliktu na scenę rady gminnej
- Polityzacja: polityki lokalnej, korporacji samorządowych

Typy reakcji JST (Aksztejn et al. 2022)

- Droga sądowa
- Lobbying
- Podjęcie zaniechanych polityk
- Niesubordynacja
- Kampanie informacyjne
- Gesty sprzeciwu
- (zrzeszanie się)

Pośrednie skutki recentralizacji

- Polityzacja miasta i polityki miejskiej oraz korporacji samorządowych
 - Powstanie Ruchu SamorządyTak! dla Polski
- „wpychanie” bezpartyjnych samorządowców w rolę opozycji wobec rządu
 - „etykieta bezpartyjności już nie działa. Prezydent prowadzi politykę wojewódzką”
- Przenoszenie konfliktu centralnego na scenę lokalną; intensyfikacja konfliktu w radzie miasta
 - „Nie da się zawiązać żadnej merytorycznej współpracy” (w radzie)
 - „najgorsza kadencja, niemerytoryczna”
 - „mamy tu regularny mały sejm”
 - „ Gorących dyskusji na radzie nie ma, bo te stanowiska są wcześniej przesyłane między klubami i ustalane są jakieś poprawki. Duża przewaga klubu KO w Radzie też ucina dyskusje. Nikomu się nie chce dyskutować: KO wie z góry jak będzie głosować, PiS jest na nie, a jeśli jest na tak, to się wstrzymuje, chyba że chodzi o coś neutralnego (...)”.

Jakie zasoby samorządowe angażowane są w tę walkę i czy nie brakuje ich do działań lokalnych?

CZAS, UWAGA (energia, emocje), PIENIĄDZE

- „prezydent nie jest zainteresowany sprawami miasta. Ciągłe go nie ma”
- uchwalanie stanowisk w sprawach politycznych na posiedzeniach rady: „strata czasu” versus „my nie możemy siedzieć cicho”
- Środki na komunikację / media lokalne

Czy samorząd powinien bronić decentralizacji?

- „zapędy megalomańskie samorządów”, jst powinny być podporządkowane rządowi [radny miasta, PiS]
 - Poczucie braku wpływu na szczebel krajowy wśród radnych „mniejszych” miast
 - Świadek przed historią:
„Nie zawsze moim zdaniem skuteczność musi oznaczać, że coś udało się zatrzymać, tylko również to, że był głos i zostało to udokumentowane, żeby móc z tego wyciągnąć wnioski i konsekwencje”. [radny miasta, PO]
- „Ten konflikt jest polityczny, nie merytoryczny, efektywność nie jest jego miarą” [radny miasta, niezrzeszony]