

# Przeciwdziałanie centralizacji – wzmacnianie samorządności



**Adam Struzik**

Marszałek Województwa Mazowieckiego

**25 lat funkcjonowania samorządów województw w Polsce to okres znacznie większej liczby osiągnięć niż niepowodzeń, ale przede wszystkim – czas zebrania niezwykle pouczających doświadczeń. Proces transformacji ustrojowej nie dokonałby się bez reformy samorządowej i administracyjnej, poprzedzonych długotrwałymi, a często burzliwymi, debatami. Pozwoliły one na wypracowanie takiego systemu, który z powodzeniem spełnia wymogi skutecznej realizacji przypisanych samorządom zadań. Pozostający w pewnych obszarach niedosyt to podstawa do podjęcia dyskusji na temat nowej wizji funkcjonowania samorządów w Polsce. Jakiej samorządności chcemy i jakiej potrzebujemy? W jaki sposób podnieść jakość działania samorządów w Polsce? Jak przygotować je do nowych zadań w przyszłości?**

## **Recentralizacja – pojęcie tylko z przeszłości**

Do jednych z najpilniejszych postulatów należy zatrzymanie procesu centralizacji, tj. pozbawiania poszczególnych kategorii samorządów kompetencji i środków finansowych. W celu oszacowania powstałych strat, konieczna jest rzetelna, fachowa ocena wpływu rozwiązań quasi-systemowych wprowadzonych w ostatnich latach. Niestety, etap oceny skutków regulacji był pomijany w przypadku wielu zmian ustawowych, mimo alarmujących głosów strony samorządowej. Osłabiona została pozycja KWRiST<sup>1</sup> w procesie opiniowania aktów prawnych, co przełożyło się negatywnie na jakość prawodawstwa w Polsce. Wprowadzono, w sposób nieuzasadniony, wiele rozwiązań ograniczających bądź pozbawiających samorządy określonych kompetencji. Nakładano na nie nowe zadania i obowiązki, bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację, np. pozwalających na urealnienie stawek płacowych, w takich dziedzinach jak oświata czy ochrona zdrowia. Samorządy głęboko odczuły także skutki zmian polityki fiskalnej państwa, ingerujących w zasady konstrukcji podatków i wysokość stawek podatkowych.

Konieczne jest jak najszybsze odwrócenie tendencji recentralizacyjnych w działaniach strony rządowej na skalę, której nikt się nie spodziewał. Odebrane w ciągu ostatnich ośmiu lat zadania powinny zostać zwrócone samorządom wraz z należnymi środkami na ich realizację. Przywracanie poprzedniego stanu oznacza nowelizację wielu ustaw i innych aktów prawnych, co w większości przypadków musi być poprzedzone konsultacjami społecznymi. Przewidywana czasochłonność działań, które odwrócą stan z końca 2023 r., może prowadzić do jeszcze większego opóźnienia tak sprawnie toczących się przez wiele lat procesów rozwoju samorządów i samorządności.

<sup>1</sup> Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (przyp. red.).



**Odebrane w ciągu ostatnich ośmiu lat zadania powinny zostać zwrócone samorządom wraz z należnymi środkami na ich realizację. Konieczna jest zatem nowelizacja wielu ustaw i innych aktów prawnych, co w większości przypadków musi być poprzedzone konsultacjami społecznymi.**

### **Urealnienie kosztów wykonywanych zadań**

Kolejnym etapem zmiany podejścia do samorządów i ich roli w społeczeństwie jest uczciwa wycena usług publicznych i zadań zleconych. Zgodnie z artykułem 167 ust. 1 Konstytucji RP: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Jest to wyraźne zobowiązanie do finansowania zadań samorządu nałożonych przez państwo w różnych obszarach jego funkcjonowania. W ostatnim czasie zobowiązanie to nie było należycie realizowane. Problemy w tym zakresie potwierdzały wyroki Trybunału Konstytucyjnego już od 2006 r. W obszarze usług publicznych sprawą mającą fundamentalne znaczenie dla wielu samorządów jest funkcjonowanie jednostek ochrony zdrowia. Systemowe niedofinansowanie tej dziedziny działalności państwa prowadzi do przerzucania odpowiedzialności za ewentualne straty na samorządy<sup>2</sup> – można mówić w tym przypadku o decentralizacji problemów i centralizacji zysków.

Innym przykładem braku równowagi między nakładanymi na samorządy zadaniami publicznymi a idącymi za tym środkami finansowymi jest sytuacja w oświacie. Nie sprzyjały jej również, forsowane często na siłę i bez odpowiedniego przygotowania, reformy, np. likwidacja gimnazjów. To na samorządy spadła odpowiedzialność za radzenie sobie z jej trudnymi, bezpośrednimi konsekwencjami. Nie można nie wspomnieć o niewspółmiernej do ponoszonych wydatków wysokości subwencji oświatowej – powinna ona zabezpieczać przynajmniej koszty wynagrodzeń. Trzeba zwrócić uwagę, że uczciwa wycena usług publicznych i zadań zleconych, w tym m.in. świadczeń zdrowotnych czy prowadzenia placówek oświatowych, powinna uwzględniać różnego rodzaju czynniki ekonomiczne, takie jak: inflacja, wzrost płacy minimalnej, wzrost cen energii i surowców, rosnące ceny materiałów i usług, które przekładają się na ich ostateczny koszt. Inaczej samorządy będą zmuszone dalej współfinansować zadania, za realizację których odpowiedzialne jest państwo.



**Systemowe niedofinansowanie jednostek ochrony zdrowia czy oświaty prowadzi do przerzucania odpowiedzialności za ewentualne straty na samorządy. Tym samym są one zmuszone współfinansować zadania, za realizację których odpowiedzialne jest państwo.**

### **Unowocześnienie systemu finansowania samorządów – proces konieczny i nieodległy**

W ślad za procesem realnej wyceny kosztów realizowanych zadań, powinna nastąpić nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zwiększenia udziału samorządów w podatkach PIT i CIT. Właśnie z pomocą tej ustawy, obowiązującej od 20 lat, powinna być wcielana w życie konstytucyjna zasada proporcjonalności udziału realizowanych zadań w dochodach publicznych. Tymczasem środki przekazywane samorządom były od początku nieadekwatne do wykonywanych zadań. Od 2003 r. udział gmin i powiatów we wpływach z podatków PIT od mieszkańców i CIT od firm na ich terenie pozostaje bez zmian, a w przypadku województw – został wręcz zmniejszony. Gminy otrzymują co najwyżej 39,34% wpływów z PIT (w 2024 r. – 38,46%) i 6,71% z CIT, a powiaty: 10,25% i 1,4%. Województwa natomiast otrzymują odpowiednio 1,6% wpływów z PIT i 14,75% z CIT – w przypadku podatku CIT jest to o 1,15 p.p. mniej niż wielkości ustawowe. Tym samym łączny udział wszystkich kategorii samorządu terytorialnego wynosi obecnie – maksymalnie 51,19% wpływów z PIT i 22,86% z CIT.

<sup>2</sup> Po stronie Samorządu Województwa Mazowieckiego opowiedział się w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niezgodności z Konstytucją RP przepisów przenoszących na samorządy odpowiedzialność za finansowanie świadczeń zdrowotnych wykraczających poza limity NFZ.

Niemal połowa wpływów z podatków od dochodów osób fizycznych i ponad trzy czwarte od osób prawnych trafia na poziom centralny. Część z nich przekazywana jest ponownie do samorządów w formie subwencji z budżetu państwa, lecz w wysokości nieadekwatnej do faktycznie ponoszonych kosztów – w szczególności w przypadku ochrony zdrowia i oświaty. W 2022 r. wpływy z PIT i CIT stanowiły jedną trzecią łącznych dochodów JST w województwie mazowieckim, a subwencja z budżetu państwa – 18%. Pozostałe ok. 48% to dotacje – krajowe i unijne (21%) oraz pozostałe dochody własne (27%), w tym wpływy z podatków od nieruchomości i czynności cywilnoprawnych (9%), przy czym te dwa ostatnie źródła dostępne są jedynie dla gmin. W przypadku powiatów, udziały w podatkach odpowiadały za ponad 60% dochodów własnych, a w przypadku samorządu województwa – za ponad 95%! Należy podkreślić, że udziały JST we wpływach z podatków płaconych przez mieszkańców i firmy z siedzibami na ich terenie powinny zostać zwiększone odpowiednio do faktycznej roli odgrywanej przez jednostki samorządu terytorialnego, jak też ich związki. Pozwoliłoby to na skuteczne wdrażanie art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny jest domyślnym podmiotem wykonującym zadania publiczne – wszystkie, niezastrzeżone dla innych władz publicznych.

### **Subsydiarność kluczową zasadą reform samorządowych – powrót do początków**

Po spełnieniu wymienionych powyżej warunków, kluczowe jest rozpoczęcie procesu stopniowego pogłębiania decentralizacji, z zachowaniem zasady pomocniczości. Wart rozważenia jest scenariusz usamorządowienia możliwie największej ilości zadań i usług świadczonych na rzecz mieszkańców, a na pewno przywrócenia odebranych kompetencji. W rękach administracji rządowej powinien pozostać nadzór nad przestrzeganiem prawa oraz służby, inspekcje i straże. Nie należy dopuścić w przyszłości do naruszania postanowień Konstytucji RP – jest ona, z natury rzeczy, dla mieszkańców i wspólnot niekwestionowanym drogowskazem w budowaniu mechanizmów i obszarów samorządności. Zasada decentralizacji to jedna z najważniejszych wytycznych, która prowadzi wspólnoty do uczestnictwa w sprawowaniu władzy i wykonywania wielu istotnych zadań publicznych.



**Zasada decentralizacji to jedna z najważniejszych wytycznych, która prowadzi wspólnoty do uczestnictwa w sprawowaniu władzy i wykonywania wielu istotnych zadań publicznych.**

Drugą wytyczną, równie ważną, jest zasada pomocniczości, umożliwiająca bezkolizyjny podział koniecznych do wykonania zadań między poszczególne poziomy zarządzania, zgodnie z potencjałami, którymi każdy z nich dysponuje. Oznacza to, że dla rządu priorytetowe powinny być przede wszystkim zadania o charakterze strategicznym dla rozwoju i bezpieczeństwa kraju. Samorządy natomiast mogą tutaj pełnić rolę pomocniczą. Z poziomu centralnego nie należy prowadzić programów o charakterze lokalnym czy regionalnym, ponieważ jest to skala działania właściwa dla samorządów gmin i powiatów lub województw. W relacjach między administracją rządową a samorządową powinna obowiązywać zasada pomocniczości, oznaczająca udzielanie przez rząd pomocy samorządom w sprawach, które nie mogą być przez nie samodzielnie zrealizowane. W tym celu konieczne jest zapewnienie JST dochodów na poziomie umożliwiającym właściwą realizację przypadających im zadań.

### **Pochwała samorządności jako siły sprawczej rozwoju kraju**

Przyszłość bez samorządności nie istnieje. Wrosła ona w naszą świadomość i stanowi nieodłączny element naszej rzeczywistości. Polska samorządowa to Polska bliska obywatelom, aktywna, prorozwojowa i prodemokratyczna. Samorządy stanowią przeciwwagę dla coraz bardziej zglobalizowanej rzeczywistości, chroniąc interesy lokalnych społeczności, dlatego konieczne jest podjęcie debaty o pogłębieniu decentralizacji w Polsce. Przedtem czeka nas jednak wielki wysiłek, by odwrócić niedawne działania centralizacyjne i ponownie oddać w ręce samorządów wiele zadań i instytucji. Następne reformy, siłą

rzeczy, będą musiały rozpocząć się z opóźnieniem. Czy uda się to wszystko pogodzić i ile czasu potrzeba, by osiągnąć kolejny punkt „zero”? Jako samorządowiec mogę zapewnić, że wzmocnimy swoje starania, aby ponownie nadać samorządności status niekwestionowanej wartości oraz sprawić, by zapisy konstytucyjne gwarantujące tę wartość były w pełni respektowane. To samorządność jest siłą sprawczą rozwoju kraju.

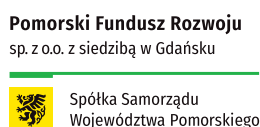
”

**Samorzady stanowią przeciwwagę dla coraz bardziej zglobalizowanej rzeczywistości, chroniąc interesy lokalnych społeczności, dlatego konieczna jest debata o pogłębieniu decentralizacji w Polsce.**

### O autorze

**Adam Struzik** – lekarz, samorządowiec i społecznik, parlamentarzysta, polityk. Wieloletni członek Komitetu Regionów i jego prezydium. Animator współpracy kulturalnej, naukowej i biznesowej. Inicjator projektów i programów związanych m.in. ze zwiększeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu, e-rozwojem, bezpieczeństwem. Angażuje się w sprawy regionu, jego zrównoważony oraz dynamiczny, wieloaspektowy rozwój, dba o efektywną strategię prorozwojową oraz budowanie społeczeństwa informacyjnego, obywatelskiego. Promuje ideę samorządności, stawia na współpracę, kształtując społeczną kreatywność oraz lokalne partnerstwo w myśl zasady „rzetelne informowanie – otwarte słuchanie”. Od grudnia 2001 r. nieprzerwanie pełni funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego. Za swoją działalność wyróżniony wieloma odznaczeniami. Dwukrotnie wybrany najlepszym marszałkiem w ogólnopolskim plebiscycie organizowanym przez serwis PortalSamorzadowy.pl. Honorowy obywatel wielu mazowieckich miast i gmin.

### Partnerzy



### Partnerzy numeru

