

Jacek Wojnicki*

TENDENCJE CENTRALIZACYJNE W POLSCE PO 1990 ROKU – CIĄGŁOŚĆ I ZMIANA

CENTRALIZATION TENDENCIES IN POLAND AFTER 1990 – CONTINUITY AND CHANGE

Abstract

The article discusses the issue of centralization tendencies in Poland. It constitutes an attempt to present this process in the context of the functioning of public administration in our country. The main research question is whether centralization was constantly present during the 30 years of creating a new model of public administration in Poland, or whether it was strengthened after 2015. The financial independence of local government units is also a crucial aspect of the analysis. The article correspondingly focuses on the resistance of the government administration during the implementation of local government reforms. Importantly, what is factored in as well is the change in the perception of the position and the role of local governments in the political system after the 2015 parliamentary elections by the new government camp. Analysis of the past provided the precedent premises for strong centralization tendencies, in particular, the traditions of the strong state administration of the Second Polish Republic after the May coup in 1926 and during the People's Republic of Poland.

Keywords: decentralization, centralization, public administration, local self-government, regional self-government

Wstęp

Niniejszy artykuł poświęcony jest występowaniu tendencji centralizacyjnych w III RP. Szczególnie przedmiotem analizy uczyniono zamiary centralizacji i osłabienia samorządów po 2015 r., gdy władzę objął nowy obóz polityczny, nieprzychylnie oceniający procesy decentralizacyjne i wzmacnianie samorządowych władz lokalnych i regionalnych. Pytanie badawcze brzmi: czy możemy mówić o linearnym rozwoju pro-

* Katedra Systemów Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, email: jacekwojnicki@uw.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-4289-989X

cesów decentralizacyjnych do 2015 r., a dopiero ówczesna elekcja parlamentarna stanowi w przedmiotowym zakresie punkt przełomowy. Czy też procesy centralizacyjne występowały zawsze, począwszy od 1990 r., i stanowiły swoistą odpowiedź administracji publicznej na restytucję samorządowych gmin, a potem drugi etap reform administracyjno-samorządowych z czerwca 1998 r. Zgodnie ze *Słownikiem wyrazów obcych PWN* termin „centralizacja” ma dwa znaczenia. Wedle pierwszego z nich to skupianie lub skupienie czegoś w jednym miejscu lub pod jednym zarządem, synonim koncentracji. Z kolei drugie znaczenie obejmuje proces podporządkowania władz lokalnych władzy centralnej w państwie, zwłaszcza w dziedzinie ekonomii, administracji i spraw społecznych. W tym artykule będziemy się posługiwali drugim znaczeniem. (Słownik, 2005, s. 195). W analizie posłużono się metodami badawczymi wykorzystywanymi w naukach społecznych: metodą komparatywną, systemową oraz analizą prawnoinstytucjonalną. Pozwoliły one na przeprowadzenie wywodu i uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

Wokół problematyki centralizacji i decentralizacji

Jak akcentował przedwojenny badacz zagadnień administracyjnych oraz jej struktur organizacyjnych Kazimierz Władysław Kumaniecki administracja publiczna stała, z jednej strony, wobec mnóstwa szczegółowych potrzeb powstających ze zbiorowego współżycia, z drugiej zaś, wobec potrzeb ogólnych, powszechnych. Zarząd spraw wynikających z pierwszych potrzeb – realizuje administracja lokalna, natomiast zarząd spraw związanych z zaspokojeniem drugiej z wymienionych kategorii potrzeb – obejmuje struktury administracji państwowej. Powyższe uwagi zostały sformułowane w realiach państwa polskiego lat dwudziestych XX w., ale przy uwzględnieniu pewnej specyfiki funkcjonowania współczesnego samorządu lokalnego i regionalnego mogą być wykorzystywane w aktualnej sytuacji naszego państwa (Kumaniecki, 1924).

Jerzy Reguński, współtwórca reform samorządowych roku 1990, akcentował, iż główny dylemat odrodzonego w 1989 r. państwa sprowadzał się do węzłowej kwestii: państwo resortowe czy terytorialne. Polska Rzeczpospolita Ludowa była skonstruowana na bazie układu resortowego, który pozostawał w konflikcie z układem terytorialnym łączącym społeczności lokalne i ich działalność wokół miejsca zamieszkania, a nie zgodnie z przynależnością branżową. To stanowiło główną przesłankę reform decentralizacyjnych początku lat dziewięćdziesiątych i podjętego wysiłku restytucji samorządowych władz lokalnych (Reguński, Kulesza, 2009, s. 89).

Badacze funkcjonowania współczesnych modeli administracyjnych zwracali uwagę, iż decentralizacja jest procesem stałym i wielowymiarowym, a co ważne – jej ostateczne granice wyznaczają zasady ustrojowe. Z kolei zakres i przebieg procesów decentralizacyjnych nie powinien zakłócić równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym, znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych samorządowym wspólnotom lokalnym, a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym (Kalisiak-Mędelska, 2011, s. 91).

Modele ustrojowe współczesnych demokratycznych państw prawnych, jak zauważają badacze procesów zachodzących w administracji publicznej, oparte są na idei decentralizacji. Wynika to z przekonania, że nie może być właściwie rozumianego państwa prawnego, które nie jest równocześnie demokratyczne, co z kolei oznacza istnienie systemu instytucji samorządowych jako formy partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej (Budzisz, Jaworska-Dębska, Olejniczak-Szałowska, 2019).

Decentralizacja i centralizacja stanowią jednakże zjawiska ciągłe, są procesami o zmiennych tendencjach, których etapy wyznaczają kolejne reformy administracji publicznej i które mają silne konotacje polityczne. Z kolei nasilenie tendencji centralizacyjnych oznacza automatyczne ograniczenie stopnia decentralizacji. Bowiem współistnienie modelu administracji zdecentralizowanej z modelem administracji scentralizowanej przybiera postać „naczyń połączonych”, zgodnie z którą im więcej administracji zdecentralizowanej, tym mniej scentralizowanej i odwrotnie. Najlepiej, aby proporcje między wymienionymi dwoma modelami administracji układały się w myśl zasady: tyle decentralizacji, ile tylko można, tyle centralizacji, ile niezbędnie potrzeba (Budzisz, Jaworska-Dębska, Olejniczak-Szałowska, 2019).

Jeden ze współtwórców reformy samorządowej lat dziewięćdziesiątych XX w. Michał Kulesza podkreślał, iż ustrój administracji publicznej powinien opierać się na założeniu jej decentralizacji. Dostrzegał w nim potencjał modernizacyjny, wskazując na cztery podstawowe aspekty pożądanego procesu. Aspekt społeczny zawierał przesłanie, iż decentralizacja i samorządność stanowią instrumenty społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei aspekt polityczny wykazywał, iż poprzez decentralizację administracji można osiągnąć decentralizację konfliktów. Natomiast odmienny element aspektu polityczno-ustrojowego zakładał bezpośredni związek procesów decentralizacyjnych z reformą centrum administracyjnego państwa. Ostatni aspekt finansowy obejmował kwestie bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi poprzez wprowadzenie decentralizacji struktur administracyjnych (Kulesza, 2008, s. 156).

Z kolei bardzo krytycznie o transformacji polskiego modelu administracji publicznej wypowiadał się Witold Kieżun. Wymieniał czterech „jeźdźców Apokalipsy” polskiej administracji, wykazujących jej cechy negatywne oraz niepożądane. Należały do nich: gigantomania, luksusomania, arogancja i korupcja. Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu podważał sensowność przywrócenia szczebla powiatowego oraz rozrost zatrudnienia w administracji rządowej (po utworzeniu samorządu gminnego). Na pytanie o przesłanki przywołanych negatywnych tendencji w administracji publicznej W. Kieżun odpowiadał, że wynikają one: „z bezideowości, utraty instynktu państwowego, nastawienia na interes osobisty, traktowania działalności politycznej i administracyjnej jako źródła szybkiego dorobienia się, a nie służby publicznej. Nie bez znaczenia jest też to, że do władzy doszli ludzie o raczej niskim statusie materialnym, co w pewnym sensie tłumaczy daleko idącą zachłanność” (Kieżun, 2011, s. 280).

Z drugiej strony analitycy kwestii organizacji i zarządzania podkreślali, iż w wielu państwach (ta uwaga odnosi się również do przykładu Polski) dochodzi do zderzenia dwóch przeciwstawnych tendencji: z jednej strony chodzi o zachowanie sterowania centralnego, gdyż zapewnia ono ochronę interesów państwa, a także szansę na stopniowe wyrównywanie różnic między regionami i subregionami, z drugiej zaś uważa się, że pożądane byłoby stopniowe powiększanie zakresu decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (przenoszenie uprawnień decyzyjnych oraz źródeł zasilania finansowego). Polityka kolejnych rządów po 1989 r. (początkowo solidarnościowych, potem postkomunistycznych, a od 2005 r. z duopolu PO-PiS) sprowadzała się zazwyczaj do rozwiązywania wspomnianej „kwadratury koła” (Flejterski, Ziolo, 2008, s. 77). Z kolei z punktu widzenia nauk prawnych przesłanką decentralizacji w konkretnych warunkach ustrojowych powinno być obowiązywanie odpowiednich norm prawnych (leżących u ich podwalin), a o procesie decentralizowania i o zdecentralizowanej administracji publicznej możemy mówić tylko wtedy, jeżeli dowiedzimy, że dany system prawa obejmuje swoim zakresem regulacji określone instytucje prawne (Radziejewicz, 2005, s. 10).

Centralizacja i decentralizacja – jak podkreślał Ludwik Habuda – zazwyczaj były analizowane w dwóch układach odniesienia. Pierwszy obejmował zhierarchizowany aparat administracji rządowej oraz niezhierarchizowany administracji samorządowej. Z kolei w drugim ujęciu – znacznie szerszym – wspomniany aparat administracyjny zostaje uzupełniony o wykonujące zadania administracji państwowej podmioty spoza układu administracyjnego – przedsiębiorstwa, organizacje społeczne oraz osoby indywidualne (Habuda, 2009, s. 175).

Kwestie tendencji centralistycznych w III RP

Pierwsze poważne zarzuty o nadmierne zakusy centralizacyjne padły po wyborach parlamentarnych w 1993 r. Nowa koalicja rządowa, a szczególnie jedna z partii politycznych (Polskie Stronnictwo Ludowe) bardzo sceptycznie odnosiła się wówczas do przygotowanych zmian w strukturze administracji publicznej, które zakładały wprowadzenie szczebla samorządu powiatowego oraz wzmocnienie realnej pozycji samorządu gminnego. Wyrazem tej tendencji była wypowiedź szefa rządu Waldemara Pawlaka, stojącego na czele Rady Ministrów konstruowanej przez dwa ugrupowania wywodzące się z PRL – SLD i PSL. Premier w listopadzie 1993 r. deklarował z trybuny sejmowej: „z dużą rozważą będziemy traktować sprawy związane z doskonaleniem administracji państwowej. Opowiadamy się za stopniowym dobrowolnym poszerzaniem kompetencji gmin samorządowych, w tym za przejściem przez nie szkół. Chcemy doskonalic urzędy centralne, ustabilizować zatrudnionych w nich urzędników, porządkować zamówienia publiczne, umacniać pozycje wojewodów. Szczególnie analizujemy zakres i sposób wprowadzania tzw. programu pilotażowego. Dotychczasowe prace nie pozwalają jednak uznać koncepcji powiatów samorządowych oraz zmian w podziale administracyjnym za w pełni przygotowaną. Rząd będzie kontynuował dotychczasowe prace” (Exposé, 1998, s. 884).

Jak podkreślał badacz dziejów najnowszych: „klasycznym przykładem niechęci Pawlaka do modernizacji państwa stał się jego stosunek do programu pilotażowego, który mimo niewątpliwych słabości – stanowił krok naprzód w dzieje decentralizacji państwa. Program został najpierw zawieszony, później o blisko połowę obcięto jego budżet, aż wreszcie – z wyraźną ulgą – doprowadzono do jego likwidacji” (Dudek, 2007, s. 280). Jednocześnie zwraca się uwagę na likwidację Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej. Tendencje centralizacyjne symbolizował również spadek udziału dochodów gmin w finansach publicznych – z 17,2% w 1992 r. do 15,6% trzy lata później (Dudek, 2007, s. 280). Minister Michał Strąk, który w gabinecie W. Pawlaka pełnił urząd szefa Urzędu Rady Ministrów, bronił swojego zachowawczego stanowiska w kwestii projektów ustaw administracyjnych przygotowanych przez rząd Hanny Suchockiej: „większość tych projektów (samorządowe kolegia odwoławcze, zamówienia publiczne, terenowe organy administracji państwowej itp.) stanowiły dla nas podstawę do dalszych prac. Bez specjalnych poprawek uchwalał je nowy Sejm. W dwóch przypadkach miałem inne zdanie. Ustawę o powiatach postanowiłem na razie wstrzymać, a uwagę skupić na ustawie o organizacji pracy Rady Ministrów, której projekt – chociaż nieskierowany wcześniej do Sejmu – także otrzymałem w schedzie. Z dwóch zadań priorytetowych:

reforma samorządowa oraz porządkowanie centrum, ten drugi uznałem za pilniejszy” (Strąk, 2005, s. 74).

Znaczenie reformy centrum administracji rządowej podkreślał Włodzimierz Cimoszewicz (premier w latach 1996–1997). Akcentował on po latach w wypowiedzi publicznej: „coraz większym paradoksem było, że struktura organizacyjna rządu i funkcje resortów pochodziły z epoki gospodarki centralnie sterowanej. Resorty gospodarcze łączyły w sobie uprawnienia właścicielskie z funkcjami regulacyjnymi. Trzeba było to rozdzielić, tworząc Ministerstwo Skarbu, jako właściciela majątku oraz resorty prowadzące tylko politykę gospodarczą. Ona zaś miała być inaczej kształtowana. Ministrowie resortów gospodarczych mieli wyznaczać normy, standardy i reguły, bo to jest rola władzy publicznej” (Sadecki, 2009, s. 159). Dzieło reorganizacji struktury rządowej szczebla centralnego przeprowadzono w dwóch etapach – podczas urzędowania Włodzimierza Cimoszewicza (reorganizacja struktury rządu, likwidacja Urzędu Rady Ministrów i przekształcenie go w Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, utworzenie Ministerstwa Skarbu) oraz rządu Jerzego Buzka (powołanie działów administracji publicznej jako podstawy struktury organizacyjnej Rady Ministrów). Nie zmienia to jednakże poglądu na wzmacnianie tendencji centralistycznych w ówczesnych obozie rządowym, czego wyrazem było znaczne wyhamowanie tempa reform w zakresie samorządów lokalnych (nie wspominając już o wstrzymaniu prac nad wprowadzeniem samorządu powiatowego).

Michał Kulesza zwracał pod koniec pierwszej dekady obecnego stulecia (a było to po blisko dwudziestoleciu funkcjonowania samorządu gminnego) uwagę, iż wprowadzenie autonomii gminy w wyniku reformy administracyjnej z marca 1990 r. zostało potwierdzone szczegółowym określeniem zakresu nadzoru nad samorządem terytorialnym, ograniczeniem go do kryterium legalności. Autor dostrzegał występowanie tendencji centralizacyjnych w rozszerzaniu zakresu sprawowanego nadzoru poprzez wprowadzenie np. kontroli celowości działań samorządowych władz lokalnych. Jak akcentował wspomniany problem M. Kulesza, autorstwo zwięzającej wykładni należało do organów nadzoru i sądów, przy – powiedzmy oględnie – braku głębszego zainteresowania doktryny albo nawet przy aprobacie – również oględnie – niektórych jej przedstawicieli (Kulesza, 2009, s. 8).

Interesująca wydaje się w powyższym kontekście konkluzja Józefa Oleksego (premiera w latach 1995–1996), ale wypowiedziana po kilkunastu latach od jego urzędowania. Polityk akcentował: „dziś państwo polskie stoi przed problemem ociążałości, biurokratyzmu, złej organizacji w sensie scentralizowania (nadal), takiego pilnowania własnych kompetencji, zwłaszcza przez szczebel rządowy, aby ich nie utracić. [...]

stary nierozwiązywalny problem organizacji państwa polskiego to dołączanie zadań samorządom bez odpowiedniego zabezpieczenia środków finansowych. Inny problem dotyczy niezrealizowania ustawowo przydzielanych zadań i ich zlecenia na zewnątrz – pomimo posiadania rzeszy urzędników, którzy biorą za to pieniądze” (Raczkowski, 2015, s. 213). Należy odnieść przywołaną opinię do narastającego oporu administracji rządowej i nasilania tendencji centralistycznych podczas tworzenia nowych regulacji prawnych odnoszących się do zadań i kompetencji poszczególnych stopni samorządowej administracji (kolejno – gmina, powiat i województwo) oraz ustaw kreszących podział kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządową (vide: 1990, 1998, 2009).

Część badaczy nader optymistycznie zakładała, iż zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze, a po części również terytorialne będą prowadziły do postępów procesów decentralizacyjnych, traktowanych w sposób nader linearny. Przewidywano np., iż w działaniach legislacyjnych konieczne będzie ciągłe pogłębianie procesów decentralizacji w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego, intensyfikowanie demokratycznych form sprawowania rządów, zwiększenie obszarów współstanowienia oraz współodpowiedzialności podmiotów władzy wykonawczej na różnych stopniach podziału terytorialnego, a także rozwijanie instrumentów współpracy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz wprowadzanie procedury publicznoprawnych działań powiązanych (Kokocińska, 2016, s. 36). Jak pokazała szersza perspektywa badawcza, nasze doświadczenia związane zarówno z funkcjonowaniem władz lokalnych, jak i postrzeganiem roli oraz miejsca wspólnot lokalnych w państwie i jego systemie polityczno-administracyjnym, taka prognoza niekoniecznie musi się spełnić. Możliwe są alternatywne i bardziej hybrydowe scenariusze na przyszłość.

Michał Kasiński stawia hipotezę, iż ewolucja w kierunku centralizmu demokratycznego w określonych warunkach nastąpić może również w państwie postkomunistycznym, którego ustrój konstytucyjny opierał się dotychczas na zasadach liberalizmu politycznego, to znaczy w demokratycznym państwie prawnym (Kasiński, 2019, s. 21). Powyższa hipoteza nawiązuje do procesów centralizacyjnych, które nastąpiły w Polsce po 2015 r. Ich przedmiotem jest przejęcie niektórych kompetencji samorządowych władz lokalnych przez organy administracji rządowej. Wyrazem innego spojrzenia na samorządy lokalne i regionalne jest opinia Ludwika Dorna, w momencie wypowiedzi ważnego polityka obozu Prawa i Sprawiedliwości. Polityk rysował obraz władz lokalnych: „na poziomie konstruowania i wykonywania władzy, żeby zrozumieć politykę lokalną, trzeba analizować kliki czy układy. Kliki działają zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym” (Emilewicz, Wołek, 2002, s. 116).

Zmiana postrzegania idei i praktyki samorządności lokalnej jest widoczna w oficjalnych dokumentach Prawa i Sprawiedliwości. W programie wyborczym przygotowanym na elekcje samorządowe w 2018 r. odwoływano się notorycznie do wizji „dobrej zmiany”, która została zapoczątkowana wyborami parlamentarnymi jesienią 2015 r. W dokumencie pisano m.in.: „Teraz nadszedł czas, by dobra zmiana zeszała na poziom samorządowy: do gmin, powiatów, dużych miast i województw i uczyniła nasze małe ojczyzny – wsie, miasteczka i największe aglomeracje – miejscami o wiele bardziej nadającymi się do życia. Skończymy ze złymi praktykami i ukróćmy nadużycia. Położymy kres dzikiej, karmiącej się krzywdą zwykłych ludzi, reprivatyzacji. Nie dopuścimy do wyprzedzaży ważnych składników majątku naszych samorządów. Te dobra w postaci firm zajmujących się na przykład dostarczaniem wody, ciepła czy odprowadzaniem odpadów i ścieków powinny służyć ogółowi mieszkańców i być jednym z narzędzi kształtowania polityki władz lokalnych, a nie zyskom prywatnych właścicieli” (*Dobra zmiana w samorządzie*, 2018). Można dostrzec podobieństwo tego dokumentu programowego współczesnego czołowego ugrupowania politycznego do optyki obozu sanacji, który zmienił postrzeganie samorządowej władzy lokalnej po 1926 r. Administracja centralna miała wkroczyć bardziej zdecydowanie na szczeble lokalne w celu wyeliminowania patologicznych praktyk oraz lepszego zapewnienia usług publicznych dla ludności.

Rafał Matyja w analizie z 2015 r. przygotowanej dla Klubu Jagiellońskiego wskazywał, iż na intencje rządu względem samorządów lokalnych i regionalnych mogą wskazywać działania Rady Ministrów w następujących płaszczyznach: 1) określenie zakresu ingerencji rządu w działania jednostek samorządu terytorialnego oraz stworzenie mechanizmów współpracy w kwestiach, które mogą być przedmiotem współdziałania; 2) sformułowanie polityki wobec miast średnich – w szczególności dużych stolic województw zlikwidowanych w 1998 r.; 3) zdefiniowanie stosunku rządu i nowej większości parlamentarnej do postulatów mających na celu zwiększenie partycypacji mieszkańców w decyzjach dotyczących wspólnot lokalnych (Matyja, 2015).

W tym miejscu można odnieść się do analizy Dawida Sześciło, który wymienia trzy węzłowe elementy strategii rządu Prawa i Sprawiedliwości wobec samorządów lokalnych i regionalnych: 1) Przerzucanie na samorządy kosztów w najbardziej newralgicznych sferach usług publicznych, do których należy np. edukacja czy opieka zdrowotna; 2) Ograniczanie pola manewru w tych sferach oraz poddanie ich szerszej, arbitralnej kontroli przez władzę centralną, która chętnie wyciągnie pomocną dłoń do samorządów, które nie są krytyczne wobec polityki rządu; 3) Pozostawienie samorządom terytorialnym „furtki ratunkowej” w postaci moż-

liwości zwiększania lokalnych opłat czy podatków albo wyprzedazy majątku (Sześciło, 2019).

Podnieść należy w powyższym kontekście prezentowanej analizy aspekt finansowy. Odwołajmy się do raportu Związku Miast Polskich na temat stanu finansów jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, przygotowanego na posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w lipcu 2019 r. Autorzy raportu podnoszą, iż struktura dochodów JST uległa w latach 2004–2018 istotnej zmianie: silnie spadł udział dochodów własnych i subwencji, a największą ich częścią stały się – pierwotnie najmniejsze – dotacje. Udział dochodów własnych spadł z 31 do 25,2%, a udział wpływów z udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT) wzrósł z 22,7 do 24,1%. Z kolei udział subwencji ogólnej spadł z 29,5 do 22,4%, w tym części oświatowej – z 22,9 do 17,1%, natomiast udział dotacji wzrósł z 16,9% do 28,3% (w tym dotacji celowych do 22%) (Porawski, Czajkowski, 2020).

Z kolei dość niska dynamika klasycznych dochodów własnych była spowodowana kilkoma czynnikami, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: 1) zmiany ustawowe w podatkach i opłatach lokalnych (przede wszystkim nowe ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości), 2) niewielką waloryzację stawek maksymalnych przez ministra finansów, 3) kolejne fazy przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, powodujące spadek dochodów z majątku, 4) ulgi i zwolnienia w podatkach lokalnych udzielane przez właściwe organy JST w ramach lokalnej polityki podatkowej (głównie tym płatnikom, którzy nie byli w stanie ich zapłacić) (Porawski, Czajkowski, 2020).

Małało jednocześnie znaczenie zasilania opartego na redystrybucji środków finansowych z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej, w tym przede wszystkim jej istotnego składnika, jakim jest część oświatowa. Wielkość subwencji oświatowej w relacji do wydatków budżetu państwa spadła w omawianym okresie z 12,69 do 11,04%, a w relacji do PKB – z 2,72 do 2,04%. W tym samym czasie wydatki JST na oświatę wzrosły ponaddwukrotnie (aż o 111%), co zostało spowodowane wzrostem kosztów jej prowadzenia, a także było skutkiem reformy edukacji z roku 2015. W omawianym okresie nastąpiła również utrata pierwotnego znaczenia przez system korekcyjno-wyrównawczy, zwłaszcza dla województw i powiatów. Zostało to spowodowane niesystemowym charakterem przyjętych jeszcze w 1999 r., czysto arytmetycznych rozwiązań (Porawski, Czajkowski, 2020).

Warto w tym miejscu naszej analizy przywołać opinię eksperta: „prawdziwy spadek wpływów z podatków zobaczymy w przyszłym roku. Tak samo było w kryzysie roku 2008, gdzie straty i problemy samorządów ujawniły się dopiero w kolejnych latach. Tym bardziej, że czeka

nas jeszcze jeden cios – podwyżka cen wywozu śmieci. Gospodarka odpadami pograży samorządy jeszcze bardziej. Budżety będą ograniczone do dwóch pozycji: edukacji i śmieci. Na inwestycje, kulturę i wiele innych wydatków zabraknie środków – zdaniem Ewy Boryczki z Uniwersytetu Łódzkiego” (Józefiak, 2020).

W raporcie Jerzego Paczochy opracowanym przez Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) wskazano na postępujące tendencje centralizacyjne w działaniach rządu po wyborach parlamentarnych w 2015 r. Do katalogu zadań odebranych samorządom przez administrację rządową zaliczyć można: 1) przejęcie przez ministra ochrony środowiska kontroli nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz zarządzaniem ich finansami (większość w radach nadzorczych, podporządkowanie zarządów, narzucanie jednolitego wzoru statutu); 2) przejęcie przez nowo powołane Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” zarządzania istotnymi dla rolnictwa kwestiami oraz zapobiegania powodziom, połączone z likwidacją wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych (dotychczasowych jednostek budżetowych); 3) przesunięcie przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem samorządom wojewódzkim ośrodków doradztwa rolniczego (poprzez przekształcenie samorządowych osób prawnych w państwowe osoby prawne) (Paczocha, 2018, s. 6–7).

Prezentowany raport przedstawia równocześnie przykłady ograniczenia samodzielności władz lokalnych w wykonywaniu zadań publicznych. Zalicza do rzeczonoego katalogu: 1) uzależnienie przekształcania lub likwidacji szkół, uchwalania planów sieci przedszkoli i szkół, a także wydawania zezwoleń na prowadzenie prywatnych szkół publicznych od obowiązkowej i pozytywnej opinii kuratora oświaty (urzędnika rządowego); 2) uzależnienie uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków od opinii PGW „Wody Polskie”, wydawanej w drodze postanowienia; 3) ingerencja w organizację wewnętrzną rad gmin i powiatów oraz sejmików województwa poprzez ustawowe narzucenie obowiązku powołania dodatkowych komisji skarg, wniosków i petycji, niezależnie od obowiązkowych komisji rewizyjnych (Paczocha, 2018, s. 7).

Nadmienić w powyższym kontekście należy fakt zgłoszenia weta prezydenta RP wobec nowelizacji Ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z lipca 2017 r. Kwestia budząca wątpliwości głowy państwa dotyczyła wprowadzanej ustawą możliwości natychmiastowego odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), rozwiązania zarządu powiatu lub województwa, jak również możliwości natychmiastowego zawieszenia organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialne-

go, w tym rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa, w związku z negatywną opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie programu postępowania naprawczego. Zasady realizacji programów postępowania naprawczego określał art. 240a Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który wskazuje przesłanki wezwania do opracowania programu, procedurę jego przyjęcia, wymagania, jakie powinien spełniać program, oraz obostrzenia mające zastosowanie w trakcie jego realizacji. Sejm nie zdołał uchwalić ponownie przywołanej nowelizacji, a prezydent kierował się w swoim postępowaniu prośbami środowisk samorządowych (www.prezydent.rp).

W tym kontekście interesująco wygląda prognoza Ryszarda Cichockiego z Uniwersytetu Adama Mickiewicza: „spodziewam się, że rząd będzie przerzucał kolejne obowiązki na samorzady, takie jak podwyżki dla nauczycieli, ale nie pójdą za tym pieniądze. W końcu budżet centralny też będzie się kurczył. Rząd będzie chciał większej centralizacji, a tym samym wasalizacji samorządów. Najłatwiej to osiągnąć przez finansowanie samorządów z bezpośrednich dotacji zamiast dopuszczenia ich większego udziału w podatkach. Samorzady będą się bronić, ale nie mają właściwie jak. Jako mieszkańcy nie odczuwamy skutków natychmiast, tylko z czasem, kiedy zabraknie nowych dróg czy torów kolejowych. Polskie miasta przeszły w ostatnich latach ogromny skok cywilizacyjny. Ale to już przeszłość” (Józefiak, 2020).

Zakończenie

Przesłanek silnych tendencji centralizacyjnych doszukiwać się należy w przeszłości – tradycjach silnej administracji państwowej II RP po zamachu majowym w 1926 r. oraz w okresie Polski Ludowej. Wyraża się w powyższym fakcie pewna strukturalna i organizacyjna słabość samorządowych władz lokalnych, szczególnie dostrzegalna w kwestiach braku samodzielności finansowej. Na pytanie postawione na wstępie rozważań należy wskazać, iż tendencje centralistyczne występowały w całym omawianym okresie (po 1990 r.), jednakże ze zróżnicowanym natężeniem. Jednak szczególnego wsparcia uzyskały one od kierownictwa politycznego administracji rządowej po wyborach 2015 r. Spowodowane było to odmiennym postrzeganiem roli i miejsca wspólnot lokalnych i samorządowej administracji w systemie politycznym państwa. Kolejne działania obozu rządowego stanowią potwierdzenie hipotezy badawczej.

Zmianę polityki rządowej względem samorządów lokalnych po 2015 r. należy postrzegać w całokształcie agendy politycznej obozu rzą-

dowego. Jest ona praktycznie niezmienna, niezależnie od analizy kolejnych gabinetów rządowych po wyborach parlamentarnych w 2015 r. Jej zapowiedzi (i późniejsza realizacja) wynikają wprost z dokumentów programowych ugrupowania oraz publicznych wypowiedzi jego liderów. W strategii obozu rządowego należy dostrzec dwa elementy przewodnie – niechętny stosunek do samorządów lokalnych i regionalnych kierowanych przez ugrupowania opozycyjne oraz nieufną relację administracji rządowej do konstrukcji samorządowych władz lokalnych. W pierwszym zakresie obóz rządowy nie wyklucza korekty mapy administracyjnej państwa czy zmian w systemie wyborczym do organów JST. Z kolei w drugim zakresie – niewykluczone są regulacje ustawowe ograniczające niektóre kompetencje samorządu (tworzenie spisów wyborców, zarządzanie siecią szpitali publicznych). „Tu nie chodzi o kolejną kampanię czy wpływ na ten lub inny region, tylko o kwestie fundamentalne. Mam na myśli takie sprawy, jak zorganizowanie samorządu, balans między nim a państwem, kto i jakie ma uprawnienia i jak silną społeczną legitymację” – wypowiedział się w przedmiotowym kontekście Rafał Chwedoruk, politolog z UW (Żółciak, 2020).

Bibliografia

- Bańko, M. (2005). *Słownik wyrazów obcych PWN*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Budzisz, R., Jaworska-Dębska, B., Olejniczak-Szałowska, E. (2019). *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dobra zmiana w samorządzie. Dotrzymujemy słowa*. (2018). Warszawa.
- Dudek, A. (2007). *Historia polityczna Polski*. Kraków: Wydawnictwo Arkana.
- Emilewicz, J., Wołek, A. (2002). *Reformatory i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*. Nowy Sącz–Kraków: Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Wydawnictwo Dante S.C.
- Exposé premierów polskich 1918–1997*. (1998). Sygit, B. Toruń: Wydawnictwo Zapolex.
- Flejterski, S., Zioło, M. (2008). Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(33), 76–94.
- Habuda, L. (2009). *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Józefiak, B. (2020). Miasta krok w tył, *Tygodnik Powszechny*, nr 36, 6 września.
- Kalisiak-Mędelska, M. (2011). Decentralizacja administracji publicznej. Zarys problemu. *Biblioteka Regionalisty*, 11, 81–92.
- Kasiński, M. (2019). Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego, W: R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kieżun, W. (2011). *Drogi i bezdroża polskich przemian*. Warszawa: EKOTV sp. z o. o.

- Kokocińska, K. (2016). Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXXVIII, z. 2, 27–36.
- Kulesza, M. (2008). *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*. Warszawa: Municipium SA.
- Kulesza, M. (2009). O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów. *Samorząd Terytorialny*, 12, 7–22.
- Kumaniecki, K. W. (1924 – reprint 2006). Centralizacja i decentralizacja. W: *W poszukiwaniu suwerena. Wybór pism*. Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Paczocha, J. (2018). *Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Porawski, A., Czajkowski, J.M. (2020). *Stan finansów JST. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r., uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, skorygowany na podstawie danych z WFP z 20 stycznia 2020*, Poznań: Związek Miast Polskich.
- Raczkowski, K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN S.A.
- Radziejewicz, P. (2005). Decentralizacja jako pojęcie prawne. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, vol. 5, nr 1/2, 7–36.
- Regulski, J., Kulesza, M. (2009). *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Sadecki, J. (2009). *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*. Kraków: Universitas.
- Strąk, M. (2005). *Miałem rację. Kulisy wygranej, przyczyny klęski*. Warszawa: Studio Emka.
- Żółciak, T. (2020). Samorząd, czyli kolejne pole bitwy PO-PiS. Czy czeka nas kolejna wojna polsko-polska?, *Dziennik Gazeta Prawna*, 24–26.07.
- Matyja, R. (2015). *Co PiS zrobi w samorządach?*, *Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego*, 6.12. <https://klubjagiellonski.pl/2015/12/06/co-pis-zrobi-w-samorzadach/> (10.09.2020).
- Prezydent przekazał Sejmowi do ponownego rozpatrzenia nowelizację ustawy o RIO. 12 lipca 2017 r.* <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zawetowane/art,3,prezydent-przekazal-sejmowi-do-ponownego-rozpatrzenia-nowelizacje-ustawy-o-rio.html> (11.09.2020).
- Sześciło, D. (2019). *Za głodzenie samorządów przez PiS zapłacimy z własnej kieszeni*, OKO.press, 6.10. <https://oko.press/szescilo-za-glodzenie-samorzadow-zaplacimy-z-wlasnej-kieszeni/> (10.09.2020).