

Początek roku zawsze nastraja do refleksji nad przeszłością, ale i także do spojrzenia w przyszłość. Dostrajając się do tego nastroju, podjąłem się próby przewidywania co przyniesie samorządom terytorialnym Nowy Rok 2013.

Rzecz jasna to ocena subiektywna, obdarzona dużym ryzykiem błędu, więc proszę potraktować ją jako prowokację do dyskusji nad przyszłością samorządów terytorialnych w Polsce.

Nie będąc politykiem, dokonuję analizy chłodnym okiem, pisząc prosto z mostu, czasem krytycznie o rządzących, ale i także o... nas samorządowcach.

### **Po pierwsze. Nie przewiduję niestety żadnej rewolucji ustrojowej dotyczącej gmin, powiatów i województw.**

Być może, w wyniku prac toczących się już w parlamencie, dokonane zostaną drobne korekty dotyczące instytucji referendum (wciąż w realiach polskiej demokracji niedocenianej), ale już np. nowej „konstytucji” dochodów jst nie będzie, a resort administracji i cyfryzacji przedstawi propozycje zmian kompetencyjnych ale raczej o charakterze kosmetycznym, a nie ustrojowym.

Nie przewiduję także w 2013 roku sukcesu prezydenckiemu projektowi ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Przymiarki do tego projektu trwają już dwa lata i nawet jeśli do połowy przyszłego roku trafi on do Sejmu (w tym miejscu ujawniam swój niepoprawny optymizm) to i tak nie ma szans na szybkie uchwalenie (jeśli w ogóle będzie to możliwe?).

Do kwestii ustrojowych dorzucam jeszcze temat przyszłości Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Prawdopodobnie doczekamy się zmian w sieci SKO i będzie ich 16 zamiast 50. Ale to za mało aby usprawnić postępowanie administracyjne. Moim zdaniem potrzebne byłoby większe zaufanie do organów samorządowych i powierzenie im w większym wymiarze roli organu II instancji dla rozstrzygnięć wydawanych w I instancji. To znakomicie skróciłoby postępowanie administracyjne i odciążałoby SKO od zajmowania się drobnymi kwestiami

### **Po drugie - porozmawiajmy o pieniądzach.**

Przewiduję że niestety utknie w sejmowych komisjach obywatelski projekt zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. To propozycja przygotowana przez ogólnopolskie organizacje samorządu terytorialnego, w której przewiduje się podniesienie udziałów gmin, powiatów i województw w PIT oraz wprowadzenie subwencji ekologicznej. Tę czarna wizję opieram na 4 faktach: dotychczasowe projekty obywatelskie nie uzyskiwały akceptacji parlamentu; dotychczasowe tempo prac nie powala i nie nastraja optymistycznie – projekt trafił do łaski marszałkowskiej 21 czerwca br., a pierwsze czytanie miał dopiero po niemal 6 miesiącach (dokładnie 6 grudnia br.); nie widać w Sejmie akceptacji dla ustawy, która zobowiązywałaby do rozstrzygania projektów obywatelskich w przeciągu 9 miesięcy; przeciw zapisom ustawy obywatelskiej jest minister finansów, a jaką moc sprawczą ma jego opinia, przekonujemy się niemal co dzień.

Raczej można się spodziewać fali roszczeń pojedynczych samorządów w stosunku do skarbu państwa, np. z powodu niedoszacowania zadań zleconych czy też z tytułu przekazywania zadań bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych .

W tej sprawie Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, Związek Powiatów Polskich i Związek Miast Polskich zatrudniają prof. Michała Kuleszę, który wraz ze swoimi współpracownikami przygotowuje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodności ustaw związanych z zadaniami jst z przepisami Konstytucji RP, dotyczącymi adekwatności zasilania finansowego.

Liczymy, że wniosek ten zostanie złożony już w pierwszym kwartale 2013 roku.

Także w kwestiach finansowych. Należy sądzić że w 2013 roku powróci temat zmian w „janosikowym” i tym razem znajdzie swój finał w nowych regulacjach. Według zasady „Panu Bogu świeczkę i diabłu ogarek” będzie to coś pośrodku dwóch koncepcji: nie ruszać tego co obowiązuje dzisiaj oraz zdecydowanie zmniejszyć wpłaty najbogatszych samorządów.

Pojawią się też pierwsze przymiarki do pogromów operacyjnych, narodowych i regionalnych dotyczących wdrażania funduszy europejskich perspektywy 2014 - 2020. W tej kwestii pojawiło się ostatnio światło w tunelu, jakim jest możliwość kwalifikowalności VAT w projektach realizowanych przez samorzady. Światło to słabiutkie i czy zabłyśnie, przekonamy się w pierwszej połowie 2013 roku.

**Po trzecie. Prawdopodobnie największym obszarem problemowym, nie będą - wbrew pozorom – finanse samorządów terytorialnych, a... ochrona środowiska.**

Przede wszystkim za sprawą wdrażania w gminach nowych rozwiązań dotyczących gospodarki odpadami (np. kwestia wysokości opłat od mieszkańców, konieczność realizowania przetargów na wywóz śmieci itd.); ustanowienia do 2015 roku systemów selektywnej zbiórki przynajmniej dla: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz zmodernizowania do tego czasu blisko 400 zakładów utylizacji odpadów (za kwotę nie byle jaką, bowiem 1,8 mld zł).

Wierzę, że po długich „bojach” uda się doprowadzić do przywrócenia w Polsce stosowania procedury udzielania zamówień „in house” (bezprzetargowo), w stosunku do komunalnych spółek śmieciowych. To będzie bardzo ważne dla blisko 800 gmin prowadzących tego typu spółki.

**Po czwarte. Pojawią się też inne zmiany kompetencyjne.**

Chciałoby się wierzyć, że z prowadzonych od blisko 4 lat (sic!) cyklicznych spotkań przedstawicieli resortu edukacji, samorządów terytorialnych i związków zawodowych coś się wreszcie wykluje. Jako niepoprawny optymista wierzę, że chociaż drobne korekty Karty Nauczyciela (np. w kwestii urlopów dla podratowania zdrowia i ewidencjonowania czasu pracy nauczyciela, ale to chyba jednak mniej prawdopodobne od wygrania miliona w Toto Lotka).

Bardziej prawdopodobne są zmiany w systemie pomocy społecznej, a m.in.: zmiana modelu instytucji pomocy społecznej i formuły świadczeń; zrównanie finansowania pensjonariuszy domów pomocy społecznej skierowanych przed i po 2004 roku; umożliwienie domom pomocy społecznej pozyskiwania środków finansowych z zewnątrz czy też wprowadzenie kadencyjności dyrektorów dps.

Bardzo aktywny ostatnio resort pracy i polityki społecznej przedstawi także propozycje nowego modelu funkcjonowania instytucji rynku pracy (będzie to realizacja zapowiedzi składanych samorządowcom od 3 lat), ale nie sądzę aby udało się Sejmowi uchwalić je do końca roku 2013 (dobrze będzie jak stanie się to

w pierwszej połowie 2014 roku).

Pod koniec 2013 roku przedstawione zostaną wyniki monitoringu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a następnie rozpoczną się niełatwe rozmowy na temat systemowego finansowania jej zapisów (do 2014 roku obowiązują w tym zakresie rozwiązania przejściowe).

W ochronie zdrowia ciąg dalszy przekształceń. Sądę, że w 2013 roku przybędzie około 50 – 60 samorządowych spółek szpitalnych, zbudowanych na bazie przekształconych szpocz-ów. To będzie bardzo trudny rok dla szpitali (wszystkich) bo pieniędzy nie przybędzie, a oczekiwania pacjentów co do jakości i dostępności świadczeń rosą błyskawicznie. Tak samo jak rosnać będą zadłużenia szpocz-ów. W tym roku przybywało ich 2 miliony dziennie (wymagalnych), a przyszłym będzie to już 3 – 4 mln każdego dnia. Sama decentralizacja NFZ nie uleczy tej sytuacji, a na głębokie zmiany w systemie politycy się nie zdecydują (uwolnienie rynku ubezpieczeń, choćby symboliczne współpłacenie pacjentów, opanowanie niekontrolowanego procesu inwestycyjnego, wprowadzenie promes na wejście systemu itd.). To pogrążyć będzie samorządy, które wyczerpały już swoje rezerwy na pomoc dla szpitali.

Zapewne zrobiony zostanie kolejny krok w kierunku budowy e-administracji, poprzez pojawienie się nowych regulacji prawnych stwarzających podstawy do jej tworzenia. Ważne jest aby przekładały się one na proces wdrażania w samorządach, a z tym bywa gorzej.

### **Po piąte wreszcie. Sporo będzie nerwowości w zarządzaniu samorządami.**

Z kilku zresztą powodów:

- coraz częściej obserwowanej frustracji włodarzy samorządowych, wynikającej z braku pieniędzy nie tylko na realizację przedsięwzięć rozwojowych, ale nawet wydatków bieżących. A tymczasem dookoła pełno dobrych praktyk zrealizowanych przez sąsiednie wspólnoty samorządowe. Więc frustracja narasta, w zderzeniu ze zwiększającymi się oczekiwaniami... wyborców;
- tak, tak wyborców, bo to wszakże ostatni pełny rok kadencji i powinien być rokiem zbiorów, a tych będzie mniej niż np. w latach 2010 – 2011, kiedy to mieliśmy szczyt samorządowych wydatków majątkowych (corocznie ponad 40 mld zł). To chłodzenie samorządowych inwestycji będzie bardzo trudne do zaakceptowania i będzie stałym tematem dyskusji podczas posiedzeń organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego;
- w większym wymiarze, niż w roku 2012 dotrą do „samorządowych dołów” efekty zmian społecznych i ekonomicznych dokonujących się w naszym kraju i w Europie. Oznacza to m.in. pogłębianie się problemów w oświacie, których podłożem jest demografia (fala kryzysu przetoczyła się już przez gminy, a teraz dotkliwie dotknie powiaty); perturbacje na rynku pracy, szczególnie dotkliwie odczuwane przez ludzi młodych; ogromny wzrost oczekiwań w zakresie podnoszenia jakości i dostępności do usług medycznych, na które to kwestie samorząd nie ma większego wpływu (ale wytłumaczcie to Państwo mieszkańcom!) itd.;
- narastać będzie problem z realizacją art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Przepisy tego drugiego artykułu obowiązywać zaczną w pełni od projektu budżetu na rok 2014, ale już obecnie stanowią podstawę do tworzenia WPF.

Różną taktykę postępowania na czasy kryzysu przyjmować będą władze samorządowe. Najgorsza z nich to ta, którą spotykam gdzieś, polegająca na nie przyjmowaniu do wiadomości niewygodnych faktów. Taktyka odrzucania złych wieści oznacza m.in. nie podejmowanie działań zaradczych,

oczekiwanie, że ktoś tam na przysłowiowej górze zmieni niekorzystne dla nas decyzje, albo podejmie je za nas (dzięki czemu będzie można powiedzieć mieszkańcom - to nie ja jestem zły to oni!).

### **Reasumując. Rok 2013 nie będzie przełomowy dla rozwoju samorządności w Polsce.**

Charakteryzować go będzie walka o przetrwanie w niezmiennych uwarunkowaniach prawnych i finansowych. Może to taktyka dobra na ciężkie czasy, ale zaciskanie pasa ma też swoje granice. Poza nimi nie ma już zjawiska poprawy efektywności, a wręcz odwrotnie rusza lawina upadku samorządności. Pozostaje tylko administrowanie, a nie kształtowanie rozwoju lokalnych i regionalnych wspólnot mieszkańców. Mam nadzieję, że nikt tego nie chce. Dlatego z przyjemnością odtrąbię fakt, że się pomyliłem w swoich prognozach.

*Marek Wójcik*