

ROBERT GAWŁOWSKI – Autor jest specjalistą w dziedzinie administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem ustroju metropolitalnego w Europie Zachodniej

# Debata samorządowa, czyli o czym rozmawiano w mijającej kadencji

Powoli zbliżają się do końca ostatnie dni spokojnej pracy samorządów i należy się spodziewać pierwszych działań kampanijnych. W wielu społecznościach lokalnych rozpocznie się debata podsumowująca działania władz samorządowych, a także zaprezentowane zostaną nowe pomysły dotyczące gmin, powiatów i regionów.



WYBORY  
2014

Taka debata będzie miała o tyle znaczenie, że wraz z rozstrzygnięciem wyborów rozpoczniemy realizację kolejnej unijnej perspektywy finansowej. Można zatem powoli **rozpocząć podsumowanie debaty samorządowej, którą mieliśmy w kadencji 2010–2014**. O czym rozmawiano w tych latach i jakie problemy najbardziej angażowały samorządową opinię publiczną, kto inicjował poszczególne wątki?

## Propozycje rządowe dotyczące reform samorządowych

Partnerem w debacie było kilka resortów. **Tradycyjnie najtrudniejszym partnerem było Ministerstwo Finansów**, które poza zagadnieniami związanymi z poziomem finansowania administracji samorządowej, zainicjowało temat limitu zadłużenia JST. Powodem zainteresowania tym właśnie zagadnieniem był **rosnący od 2010 roku poziom deficytu sektora samorządowego, który przekraczał już nawet 14 mld zł w 2010 roku**. Przewidywane przez resort finansów dalsze pogłębianie się deficytu spowodowało chęć wprowadzenia kolejnych ograniczeń w postaci limitu kwotowego dla całego sektora samorządowego. Jak wskazywali wówczas przedstawiciele resortu odpowiedzialnego za finanse publiczne, konieczne było wprowadzenie kolejnych narzędzi zarządzania zadłużeniem JST z powodu objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu przez Komisję Europejską. Planowane rozwiązania spotkały się, oczywiście, z negatywną odpowiedzią ze strony przedstawicieli JST, jak również reprezentantów stowarzyszeń samorządowych. Problem wielokrotnie analizowany był na posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. **Ostatecz-**

**nie resort finansów odstąpił od wprowadzenia limitu kwotowego**, jednak problem ograniczenia zadłużenia JST powrócił w związku z wejściem w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych, który określał nowy limit. Istota zmiany polegała na zastąpieniu dotychczasowego procentowego limitu zindywidualizowanym wskaźnikiem, który lepiej oddawałby sytuację poszczególnej JST. Wraz ze zbliżaniem się jego obowiązywania pojawiły się nowe wątpliwości. Zauważono, że brakuje procedury postępowania w przypadku jego przekroczenia, a także może on powodować zwiększenie kosztów obsługi zadłużenia. W związku z tym rozpoczęto debatę nad koniecznością wprowadzenia szybkich zmian prawnych, które pomogły ograniczyć negatywne konsekwencje. Zagadnienie to było przedmiotem rozmów w czasie spotkań strony samorządowej z premierem, które ostatecznie zakończyły się wprowadzeniem procedury sanacyjnej w przypadku przekroczenia przez JST limitu zadłużenia, a także wyłączeniem z wzoru algorytmu zobowiązań, które powstawałyby w przypadku realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych dofinansowanych na poziomie 60%.

## Zadania zlecone

Kolejnym ważnym zagadnieniem z punktu widzenia finansów samorządowych była **kwestia finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej**. Strona samorządowa od wielu lat zwracała uwagę na fakt, że realizacja tych zadań (głównie wynikająca z ustawy o aktach stanu cywilnego, geodezji i kartografii) jest niedofinansowana co najmniej o kilkadziesiąt procent. Przykładem potwierdzającym ten stan miały być wygrane przez **prezydenta Poznania** postępowania sądowe w tej



sprawie, a także kolejne pozwy ze strony **prezydenta Krakowa** i przygotowywanie pozwu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego z regionu warmińsko-mazurskiego. Problem zauważyli także wojewodowie – mazowiecki i małopolski, którzy zdecydowali się przeanalizować obowiązujący od końca lat 90. algorytm podziału środków finansowych na zadania zlecone i dostosować go do obecnych warunków. Wprowadzone rozwiązania pozwoliły precyzyjniej dokonać podziału środków, ale nadal pozostała pewna luka niedofinansowania. W związku z brakiem precyzyjnych informacji na temat sposobu finansowania czy też niedofinansowania zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów podjęło decyzję rozpoczęcia prac analitycznych, które miałyby na celu dokonanie precyzyjnej diagnozy sytuacji i na tej podstawie zaproponowanie ewentualnych zmian. Prace rozpoczęły się na początku 2014 roku.

### Janosikowe

Osobnym zagadnieniem dotyczącym finansów samorządowych, które jeszcze przez długi czas będzie aktualne, jest tzw. janosikowe. Po wielu miesiącach dyskusji, obywatelskim projekcie ustawy wniesionym do Sejmu, wypowiedział się w tej sprawie **Trybunał Konstytucyjny**. **4 marca br.** Trybunał **orzekł** (sygn. akt K 13/11), że **funkcjonująca w obecnej formie część regionalna subwencji ogólnej przeznaczona dla regionów jest niezgodna z konstytucją**. W orzeczeniu sędziowie zwrócili uwagę, że brak określenia w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego gwarancji, na podstawie której znaczna część dochodów pozostałaby w budżecie województwa, wymaga zmiany. Co więcej, sytuacja, w której – w przypadku płatników tej daniny – prowadzi ona do spadku dochodów poniżej przeciętnych dochodów, jest sprzeczna z konstytucyjnymi wartościami, takimi jak zasada solidarności i zasada dobra wspólnego. Wskazany wyrok prowadzi do konieczności wprowadzenia zmian i tym samym dalszej dyskusji na temat systemu wyrównawczego pomiędzy regionami bogatszymi i biedniejszymi.

### MAC na straży samorządności

Aktywnością w zakresie spraw samorządowych wykazało się nowo powstałe Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC). Działania MAC zdominowały cztery zagadnienia. **Pierwsze** z nich związane było z publikacją

raportu *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*. Przedstawił on główne problemy funkcjonowania gmin i powiatów z perspektywy zarządzania publicznego, wskazując m.in. na takie problemy, jak zbyt duży poziom formalizmu określającego sposób funkcjonowania jednostek samorządowych oraz samorządowych osób prawnych, zbyt duży poziom rozdrobnienia terytorialnego czy kwestie funkcjonowania tzw. gmin obwarunkowych. Konsekwencją raportu były: projekt założeń zmiany ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, który zakłada wprowadzenie ułatwień w zakresie współpracy JST, możliwość powoływania samorządowych centrów usług wspólnych, a także doprecyzowanie wielu przepisów, m.in. w ustawie o opłatach i podatkach lokalnych. Projekt ustawy został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów i z pewnością w najbliższym czasie zostanie przedstawiony na Radzie Ministrów.

**Drugą inicjatywą MAC** w zakresie samorządu terytorialnego było przygotowanie zielonej i białej księgi obszarów metropolitalnych, których celem było podsumowanie debaty metropolitalnej w kraju. Wskazane dokumenty spowodowały spore zainteresowanie samorządowców, którzy wiązali z dokumentem nadzieje rozpoczęcia prac nad tzw. ustawą metropolitalną. Podmioty, które wzięły udział w debacie nad zieloną księgą obszarów metropolitalnych, jasno określiły jednak, że są przeciwko narzucaniu rozwiązań prawnych odgórnie i opowiadają się za rozbudowaniem rozwiązań oddolnej integracji metropolitalnej. Opinia ta, poparta także przez stronę rządową, spowodowała przedstawienie przez MAC białej księgi, w której zaproponowano rozwiązania ułatwiające współpracę JST i dodatkowe zachęty finansowe w postaci **zintegrowanych inwestycji terytorialnych**, których projektodawcą było ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

**Trzecią zmianą** była nowelizacja ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Przyjęte rozwiązania w zakresie obligatoryjności posiadania skrzynki podawczej przez każdą jednostkę samorządową, rozszerzenie listy podmiotów, które będą potwierdzały profil zaufany użytkowników czy też zbudowanie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej spowoduje dalszy rozwój usług w zakresie e-administracji i uczynią ePUAP jeszcze bardziej atrakcyjnym narzędziem kontaktów na linii obywatel–urząd.

**Czwartą grupą** działań był „pakiet obywatelski”. Dotyczył on promocji budżetu obywatelskiego jako narzędzia udziału obywateli w podejmowaniu decyzji na



temat wydatków władz samorządowych, wprowadzenie uproszczeń w ustawie o funduszu sołeckim i podniesienie procentu zwrotu wydatków pokrywanego z budżetu państwa, jak i przygotowanie wspólnie z partnerami społecznymi narzędzia siedmiu zasad konsultacji społecznych. Można zatem stwierdzić, że MAC w ramach kończącej się kadencji samorządowej promował rozwiązania zwiększające elastyczność organizacyjną w funkcjonowaniu JST, współpracę pomiędzy jednostkami samorządowymi, jak i aktywnie promował zwiększenie udziału obywateli w procesie decyzyjnym władz samorządowych.

### MSZ koordynatorem

Z pewnością dużym zaskoczeniem dla wielu samorządowców była aktywność resortu spraw zagranicznych w zakresie współpracy zagranicznej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego. **Ministerstwo Spraw Zagranicznych** w ramach ogłoszonych priorytetów polityki zagranicznej wskazało wymiar samorządowy polityki zagranicznej jako jeden z celów resortu. Miało to wynikać z przeformułowania powszechnego dotychczas sposobu rozumienia polityki zagranicznej jako domeny państw i administracji rządowej. Nowa koncepcja, ogłoszona przez MSZ, oparta jest na wykorzystaniu potencjału, jaki niesie ze sobą współpraca w ramach miast partnerskich czy zaangażowania w międzynarodowych organizacjach, w których członkami są jednostki samorządu terytorialnego. W tym celu konieczne jest większe zaangażowanie resortu spraw zagranicznych we współpracę z jednostkami samorządowymi, a także koordynacja dotychczasowej aktywności samorządowej. Punktem wyjścia działań MSZ był przygotowany we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych raport określający zakres aktywności, a także bariery współpracy aktywności zagranicznej władz samorządowych.

### MRR równa się MIR

W debacie samorządowej ostatnich lat nie mogło zabraknąć także Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które obecnie, po połączeniu z Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej, funkcjonuje w zmienionym kształcie jako Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR). Miało ono wiodącą rolę w przygotowywaniu dokumentów strategicznych oraz wykonawczych w kontek-

ście nowej perspektywy finansowej, nowego narzędzia polityki rozwoju, jakim są zintegrowane inwestycje terytorialne, Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS), a także założenia do Krajowej Polityki Miejskiej. Analizując wskazane narzędzia, warto podkreślić, że były one tworzone na podstawie nowego podejścia do polityki regionalnej określane jako wymiar terytorialny. Polega ono w największym skrócie na odejściu od sektorowego wsparcia w kierunku tworzenia zintegrowanych strategii lokalnych zarządzanych przy współpracy podmiotów lokalnych. Najlepszym tego przykładem jest narzędzie ZIT, którego celem jest zwiększenie efektywności polityki spójności poprzez 1) sprzyjanie rozwojowi współpracy, 2) promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek samorządowych, 3) realizację zintegrowanych i komplementarnych projektów, a także 4) zwiększenie wpływu miast na zarządzanie na ich obszarze. Wykorzystanie środków w ramach obszarów funkcjonalnych jest możliwe po uprzednim spełnieniu kilku warunków, tj. powstania zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa, przygotowania wspólnie strategii dla danego obszaru oraz posiadania udokumentowanej zdolności instytucjonalnej.

W nr. 15–16 z 2014 roku GSIA zaprezentujemy kolejne elementy z podsumowania kadencji 2010–2014 samorządów.

Duże nadzieje wiele środowisk pozarządowych wiązało z przygotowywanymi w resorcie rozwoju regionalnego założeniami **Krajowej Polityki Miejskiej**. Wiązało się to z długo już trwającą debatą na temat konieczności wyodrębnienia i przygotowania specjalnego zestawu narzędzi zarządzania skierowanych wyłącznie do miast. W ostatnich latach w aktywności resortu odpowiedzialnego za politykę regionalną widoczna jest wyraźnie zmiana metody zarządzania polityką regionalną. Polega ona na przejściu z polityki sektorowej w kierunku wymiaru terytorialnego, rozbudowywaniu narzędzi konsultacji i wymiany wiedzy, włączaniu społeczności lokalnych w proces zarządzania rozwojem lokalnym. Właściwie z każdym kolejnym dokumentem wskazane założenia stają się standardem. Ich efektem powinno być także podniesienie poziomu współpracy zarówno pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, jak i partnerów ze wszystkich sektorów, co stanowić będzie istotną wartość dodaną zrealizowanych projektów. ■