

**Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
Dąbrowa Górnicza, dn. 25 listopada 2011 r.**

**OCZEKIWANIA
SAMORZĄDÓW LOKALNYCH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO
WOBEC NOWEGO PARLAMENTU i RZĄDU RP**

I. POGARSZAJĄCE SIĘ UWARUNKOWANIA PRACY SAMORZĄDÓW

Zgromadzenie Ogólne Śląskiego Związku Gmin i Powiatów zwraca się u progu nowej kadencji do Sejmu i Senatu oraz Rządu RP o podjęcie radykalnych, systemowych działań zmierzających do usunięcia wielorakich barier w coraz większym stopniu utrudniających, a coraz częściej wręcz uniemożliwiających funkcjonowanie samorządów terytorialnych w Polsce. Bariery o charakterze prawnym i instytucjonalnym w coraz większym stopniu blokują również rozwój lokalny, co przekłada się wprost na tempo rozwoju całego kraju. W ostatnich latach dalszemu znacznemu pogorszeniu uległy ogólne ramy instytucjonalne i prawne, w których funkcjonuje samorząd, a w ostatnich kilkunastu miesiącach dodatkowo dużemu pogorszeniu uległa kondycja finansowa samorządów terytorialnych. Nie ułatwia to samorządom lokalnym świadczenia usług publicznych stojących przynajmniej na dotychczasowym poziomie oraz lepszego zarządzania rozwojem lokalnym. Zła jakość rządzenia w Polsce w ostatnich latach przekłada się na stan systemu prawnego cechującego się nadregulacją i nadmierną unifikacją w odniesieniu do kwestii szczegółowych utrudnia, bądź wręcz uniemożliwia stosowanie przez samorząd rozwiązań innowacyjnych, oszczędzających znaczne środki publiczne i dostosowanych do zmieniających się warunków lokalnych.

Przyczyny trudnych warunków, w których funkcjonuje samorząd lokalny są wielorakie. Do najważniejszych należy chaos legislacyjny, będący wynikiem nieuporządkowanej twórczości legislacyjnej oraz braku wypracowanej i zaakceptowanej przez znaczące siły polityczne kraju doktryny funkcjonowania Państwa jako całości, jak i poszczególnych ważniejszych dziedzin jego funkcjonowania (takich jak np. system ochrony zdrowia, system oświaty, zagospodarowanie przestrzenne). W warunkach demokracji zmieniające się u władzy siły polityczne mają prawo do wdrażania własnych koncepcji. Jednak brak wypracowanego konsensusu politycznego w istotnych dla Państwa kwestiach, a także brak szerszego zaplecza analityczno-strategicznego Państwa powoduje, że - inaczej niż w państwach o ustabilizowanej demokracji - wprowadzane chaotycznie zmiany prowadzą do stale rosnących trudności w funkcjonowaniu administracji publicznej i generują wielkie koszty. Bardzo niska jest ogólna spójność poszczególnych dokumentów, aktów legislacyjnych i decyzji, w oparciu o które funkcjonuje na co dzień Państwo. Wysoko oceniony również przez samorządy lokalne dokument strategiczny Rządu sprzed 4 lat „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” nie był w minionej kadencji respektowany w wielu istotnych decyzjach państwowych. Niski jest także poziom realnego współdziałania poszczególnych ogniw władzy publicznej w Polsce (niewiele mający wspólnego z preferowanymi w UE koncepcjami, tzw. Multi-level Governance), co uniemożliwia uzyskanie efektów synergii między poszczególnymi kierunkami działań Państwa i uzyskanie znaczących potencjalnie oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych. Już obecnie stanowi to dużą barierę w rozwoju kraju, zwłaszcza podniesieniu rozwoju na wyższy poziom. Trzeba mieć pełną świadomość tego, iż jeśli zjawiska te nie zostaną usunięte, to niezwykle trudno będzie Polsce spełnić warunki

sformułowane przez Komisję Europejską w propozycji pakietu legislacyjnego, dot. kolejnego okresu programowania polityki spójności UE.

II. ZASADNICZE DYLEMATY

Elementem długofalowej doktryny państwowej, czy też długookresowej strategii rozwoju kraju jest jasne i niedeklaratywne sformułowanie modelu funkcjonowania takich domen publicznych, jak: edukacja, ochrona zdrowia, zagospodarowanie przestrzenne, polityka miejska, polityka wobec obszarów wiejskich, przedsiębiorczość, społeczeństwo informacyjne, transport, itp. W związku z tym konieczne jest jednoznaczne i długookresowe rozstrzygnięcie takich przykładowo dylematów jak, czy oświata ma być obszarem szczególnych, korporacyjnych przywilejów osób w niej zatrudnionych, czy też główną jej misją jest zapewnienie wysokiej jakości kapitału ludzkiego i społecznego dostosowanego do wymogów współczesnej gospodarki i państwa. Samorządom nie jest zwłaszcza znana długofalowa polityka finansowa Państwa. Mimo wielości dokumentów strategicznych Państwa, rzeczywista a nie deklarowana linia polityczna Państwa, w wielu zasadniczych dla samorządu dziedzinach nie jest im znana. Szczególnym wyzwaniem jest także konsekwentne wdrożenie zasady subsydiarności. Doświadczenie wielu krajów UE wskazuje, iż dopiero uporządkowanie priorytetów i modelu funkcjonowania Państwa stało się punktem zwrotnym w rozwoju tych krajów. Przykłady można mnożyć; do najważniejszych należy Finlandia.

III. KONIECZNOŚĆ UPORZĄDKOWANIA SYSTEMU PRAWNEGO

Dopiero rozstrzygnięcie powyżej określonych dylematów pozwoli na uporządkowanie systemu prawnego, jakiego to wyzwania nie podjął się dotychczas żaden Parlament ani Rząd w okresie od 1989 r. Obecny system prawny cechuje się w wysokim stopniu niespójnością, nadregulacją (nadmiarem szczegółowych regulacji prawnych), dużą częstotliwością zmian przepisów prawnych i wprowadzaniem nowych regulacji bez analizy pełnych kosztów skutków ich wprowadzenia dla różnych podmiotów, w tym także samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw. Niepodjęcie takich działań będzie powodowało pogarszanie się funkcjonowania administracji publicznej, zwiększanie obciążeń dla podmiotów gospodarczych i obywateli oraz wzrost zjawisk bezładu normatywnego w społeczeństwie i Państwie. W związku z powyższym konieczne jest dokonanie zasadniczej zmiany modelu stanowienia i funkcjonowania prawa. W miejsce szczegółowych norm określających samorządom lokalnym np. model zarządzania poszczególnymi domenami publicznymi, konieczne jest określenie państwowych standardów w różnych dziedzinach. Standardy powinny być wspólne dla całego Państwa, natomiast modele organizacji i zarządzania mogą być bardzo zróżnicowane w zależności od lokalnych warunków i w związku z tym powinny pozostać domeną decyzji władz lokalnych.

IV. POGARSZAJĄCA SIĘ KONDYCJA FINANSOWA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

W kolejnych latach począwszy od r. 2012 pojawia się także w pełni realne niebezpieczeństwo trwałego spowolnienia rozwoju kraju w wyniku radykalnego ograniczenia możliwości samorządów lokalnych w zakresie zgromadzenia wystarczających środków własnych w celu realizacji m.in. projektów współfinansowanych ze środków unijnych. To nowe zjawisko nakłada się na trwający od co najmniej kilkunastu lat proces obciążania samorządów lokalnych nowymi zadaniami, przy jednoczesnym nieprzekazywaniu jst nowych środków (bądź w ogóle, bądź też w nieadekwatnej do przyznanych zadań wysokości). Powoduje to – wraz kryzysem gospodarczym - pogarszanie się w szybkim tempie stanu finansów samorządów lokalnych. Jednak perspektywy na przyszłość rysują się zdecydowanie bardziej niepokojąco. W przeszłości samorzady były bowiem zachęcane do korzystania z funduszy strukturalnych i funduszu spójności oraz sprostania trudnym wymogom przygotowania do EURO 2012. Ze względu na refundacyjny w większości wypadków system implementacji

funduszy strukturalnych, po to aby sfinansować koszty realizacji projektów niezbędne było zaciąganie przez samorządy kredytów. Będzie to również niezbędne w kolejnym okresie programowania. Jednak konieczność ta zderza się z coraz bardziej rygorystycznymi regulacjami tworzonymi przez Ministra Finansów (tytułem przykładu należy tu podać rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 252 poz. 1692) oraz dalszymi planami zacieśnienia gorsetu w dziedzinie finansów samorządowych. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż samorządy są w wielu wypadkach zaskakiwane nowymi regulacjami (wzmiankowane rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. zostało wprowadzone około miesiąc po uchwaleniu wieloletnich prognoz finansowych przez samorządy lokalne), nie znając długofalowej polityki Rządu, a w szczególności czy jej priorytetem jest rozwój kraju (m.in. poprzez wykorzystanie środków unijnych), czy też wprowadzanie rygorystycznych ograniczeń finansowych.

Regulacje te są także wynikiem próby opanowania skutków wynikających z zadłużania Państwa, które stale postępuje z dużą intensywnością od ponad 3,5 lat. Za zadłużenie to odpowiedzialność ponoszą kolejne rządy, natomiast skutki za ten fakt przerzuca się na barki samorządów, których udział w całkowitej wysokości zadłużenia publicznego wynosi zaledwie ok. 13 %. Ignoruje się przy tym fakt, że to samorządy finansują $\frac{3}{4}$ inwestycji sektora finansów publicznych (wydatki inwestycyjne jst w r. 2009 wyniosły ponad 43 mld zł., podczas gdy wydatki inwestycyjne Budżetu Państwa – niecałe 15 mld zł.). Gminy i powiaty, obecnie m.in. za sprawą przepisów w/w rozporządzenia staną przed koniecznością radykalnego ograniczenia realizowanych inwestycji.

Wzrost zadłużenia Państwa wynika z braku spójności między poszczególnymi zamierzeniami i działaniami kolejnych rządów, rozregulowania poszczególnych dziedzin funkcjonowania Państwa (czego najbardziej widocznym, ale nie jedynym przejawem są trudności w funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia), a także generowania dużych wydatków dla zaspokojenia żądań wpływowych grup społecznych, przejawiających się np. w podwyżkach wynagrodzeń nauczycieli, na które nie ma pokrycia w Budżecie Państwa, w efekcie czego samorządy muszą dopłacać bardzo znaczne kwoty do otrzymywanej subwencji oświatowej. Ustawy często ingerują niepotrzebnie w materię, która powinna być zastrzeżona dla organów samorządów lokalnych narzucając konkretne rozwiązania organizacyjne (np. ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej wymusza uruchomienie odrębnego aparatu administracyjnego, zamiast wykorzystać dotychczasowe struktury obsługujące opiekę społeczną). Sytuację pogarszają różnego rodzaju inne nieprzemysłane regulacje prawne, powodujące zbyteczne lub nadmierne wydatki publiczne, w tym z kasy samorządowej lub pozbawiające samorządy dochodów możliwych do uzyskania (czego jaskrawym przykładem jest pozbawienie samorządów możliwości lokowania środków budżetowych pochodzących z dotacji na lokatach bankowych). Wiele z tych przepisów, zamiast stanowić jasne standardy wykonywania zadań publicznych, nasila jeszcze stan permanentnej nadregulacji, określając drobiazgowo sposób realizacji zadań i rozrywając integralność zarządzania sprawami lokalnymi. Niejasność i niestabilność wykładni prawa w przestrzeni i w czasie (wynikająca w zasadniczej mierze ze złej jakości prawa) prowadzi do takich np. sytuacji, w których niekwestionowane przez szereg lat przez nadzór prawny wojewodów uchwały rad jst są uchylane znienacka przez sądy administracyjne, dając asumpt do występowania do jst o zwrot rzekomo nienależnych opłat z tytułu usług świadczonych w zakresie wykraczającym poza podstawę programową przez przedszkola, dla których organem prowadzącym są gminy (co może powodować dla konkretnej jednostki konsekwencje finansowe sięgające milionów złotych). Na samorządy pragnie przerzucić się również odium społeczne, a także skutki finansowe, wynikające ze zmian w systemie ochrony zdrowia (z tytułu przekształceń szpitali lub też koszty z tytułu ich dalszego

utrzymywania). Tego typu działania generują łącznie ogromne wydatki, obciążające w ogromnym stopniu i w sposób długotrwały finanse samorządowe, zmniejszając znacząco środki, które mogą być przeznaczone na niezbędne inwestycje, a także spychając liczne samorządy w otchłań rosnącego zadłużenia. Narastający populizm może przyczyniać się do dramatycznego pogorszenia się kondycji finansowej licznych jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza szeregu miast, które prowadziły dynamiczną politykę rozwoju. Długofalową konsekwencją znacznego pogorszenia się stanu finansów samorządowych będzie dalsza degradacja istniejącej infrastruktury.

Przypominamy także, że jst – w przeciwieństwie do Rządu – nie mają możliwości zmniejszania deficytu poprzez zmianę wydajności źródeł dochodów. Budżet Państwa ogranicza swój deficyt np. przez wzrost akcyzy, a ostatnio także stawki podatku VAT, której zwiększenie przynosi Budżetowi Państwa wzrost dochodów, a dla samorządów oznacza wzrost kosztów. Jednocześnie dochody własne samorządów, odgórnie ograniczone przez prawo, są dodatkowo zmniejszane, także pod naciskiem różnych *lobbies*, w wyniku nieprzemyślanych zmian ustawowych. Przykładem może być choćby nowelizacja przepisów, która pozbawiła gminy znaczącej części wpływów z podatku od nieruchomości w wyniku zmiany definicji budowli sieciowych. Zmiana ta oznacza dodatkowy zysk dla bogatych firm telekomunikacyjnych czy energetycznych, a dla mieszkańców miast – zmniejszenie inwestycji gminnych, czyli osłabienie rozwoju Państwa. Tymczasem projekty zmian ustawowych, umożliwiających np. zwiększenie wydajności podatku od nieruchomości, który w Europie służy do finansowania rozwoju infrastruktury lokalnej, nie są rozpatrywane, ponieważ blokują je te same środowiska, które z powodzeniem walczą o swoje „spec-ustawy” i partykularne przywileje. Tego samego rodzaju działaniem jest pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego prawa do zakładania lokat bankowych ze środków pochodzących z dotacji. Obowiązujący od dnia 1 stycznia 2010 r. przepis (art. 48 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.) zakazujący większości jednostek sektora finansów publicznych lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji, powoduje zmniejszenie dochodów całego sektora finansów publicznych, jednocześnie prowadząc do nieuzasadnionego uprzywilejowania banków komercyjnych.

Trzeba też ponownie wskazać, że część nieuzasadnionych kosztów w sektorze finansów publicznych powoduje przeregulowany system zamówień publicznych, który – jakkolwiek konieczny w zakresie przyjętym w Unii Europejskiej – oznacza usankcjonowanie w wielu przypadkach nieracjonalnego wydawania pieniędzy publicznych.

Niezbędne jest również podkreślenie złej jakości prawa podatkowego. Funkcjonuje w nim duża ilość zwolnień i wyłączeń podatkowych. Przepisy są zbyt skomplikowane, mało przejrzyste, a przez to różnie interpretowane. Samorządy muszą nakładać i egzekwować podatek rolny czy od nieruchomości także wtedy, gdy jest on niższy od kosztu przesyłki poleconej.

Domagamy się przede wszystkim przestrzegania przez Rząd i Parlament art. 167 Konstytucji RP. Dobitym potwierdzeniem nie respektowania tego prawa jest wyeliminowanie z ustawy o dochodach jst zapisów gwarantujących rekompensowanie ubytków w dochodach własnych, spowodowanych przez ustawy i rozporządzenia.

V. ZMIANA PRAKTYKI W ZAKRESIE FINANSOWANIA ZADAŃ ZLECONYCH

Przekazanie w drodze ustaw zadań z zakresu administracji rządowej do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego lub przekazywanie nowych zadań, jako zadań własnych powinno odbywać się przy jednoczesnym zabezpieczeniu na ich wykonanie środków finansowych.

Tymczasem, w latach poprzednich, jak również w roku bieżącym jednostki samorządu terytorialnego otrzymały na ich realizację kwotę, której wysokość nie zapewnia prawidłowego wykonania nałożonych zadań, co więcej powoduje konieczność współfinansowania ich przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przykładem działań Rządu, polegających na przerzucaniu na samorządy kosztów realizacji zadań jest krzywdząca dla jednostek samorządu terytorialnego interpretacja przepisów przez Ministerstwo Finansów w kwestii zasad finansowania zadań związanych z wypłatą zasiłków stałych oraz opłacaniem składek na ubezpieczenia zdrowotne. Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 81 poz. 440) posłużyła Ministerstwu Finansów jako pretekst do zmiany interpretacji przepisów w tym zakresie, polegającej na nałożeniu na samorządy obowiązku częściowego finansowania zadań, które dotychczas finansowane były w całości z Budżetu Państwa. Naraża to samorządy na dodatkowe koszty, mimo że art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 92 poz. 753) gwarantuje pełne finansowanie przez Państwo zadań z tego zakresu. Obecnie Rząd postanowił finansować jedynie 80% kosztów realizacji tych zadań.

Mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa wykonanie zadań zleconych powinno odbywać się w oparciu o środki finansowe przekazane na ten cel z Budżetu Państwa. Zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP (tekst jednolity Dz. U. z 1997 nr 78 poz. 483), jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb Państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych niż własne zadań publicznych. Zadania te mają charakter ogólnopaństwowy i wykonywane są przez jednostki samorządu terytorialnego w imieniu administracji rządowej. Z powierzeniem tych zadań korelatywnie sprzężony został obowiązek dostarczenia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich, a zarazem wystarczających środków finansowych z Budżetu Państwa na ich należyte wykonanie. Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1591) w art. 8 ust. 3 stanowi, iż gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań zleconych. Również art. 49 ust.1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. 2010 nr 80 poz. 526) określa, iż jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z Budżetu Państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej ich realizację.

Należy zaznaczyć, iż jednostki samorządu lokalnego nie kwestionują nakładania na nich obowiązków związanych z realizacją zadań zleconych. Problem dotyczy bowiem nie faktu powierzenia zadań, lecz zabezpieczenia na ten cel środków finansowych. Przekazanie zadań zleconych, bez należytego finansowania kosztów ich realizacji, narusza ukształtowane w obowiązujących przepisach prawa zasady w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego tychże zadań. Ponadto dodatkowe ograniczenie wolumenu środków pogłębia problem i powoduje wzrost różnicy pomiędzy środkami koniecznymi na ich wykonanie, a przyznanymi na ich wykonanie.

Realizowana przez Rząd RP polityka w zakresie finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej daleka jest od zapisów ustawowych i w znacznym stopniu ogranicza możliwość rzetelnego wykonania ciążących na jednostkach samorządu terytorialnego obowiązków. Przyznanie dotacji na realizację zadań zleconych nie może bowiem pociągać za sobą sytuacji, w której ograniczona zostanie możliwość realizacji zadań własnych

jednostek samorządu terytorialnego, przy ich rosnących kosztach w związku z wprowadzanymi ustawami.

VI. KONIECZNOŚĆ PILNEJ POPRAWY SYSTEMU EDUKACJI

Zapewnienie właściwych warunków realizacji zadań edukacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego jako organy prowadzące wymaga pilnego wprowadzenia zmian systemowych. Obecny system oświatowy zbudowany jest na bezwzględnie egzekwowanych branżowych przywilejach i dominujących interesach nauczycielskich związków zawodowych. System ten nie sprzyja wysokiej jakości procesu nauczania i wychowania, a w konsekwencji celowi jakim powinno być podwyższanie jakości kapitału ludzkiego w Polsce, tj. przygotowania młodych ludzi do funkcjonowania w warunkach konkurencyjnej gospodarki rynkowej i jako dobrych obywateli Rzeczypospolitej. Wprowadzenie systemowych zmian jest także niezbędne ze względu na wysokie obciążenia finansowe samorządów lokalnych powodowane przez prowadzenie oświaty, jak również rosnące ryzyko przekroczenia progów możliwości finansowych samorządów. Zasadnicze zmiany w oświacie wymusza także niż demograficzny. W szczególności należy zwrócić uwagę na zwiększone wydatki jst na oświatę, m.in. z tytułu uchwalanych przez Rząd podwyżek dla nauczycieli, czy wypłaty średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w związku z nowelizacją ustawy Karta Nauczyciela z dnia 21 listopada 2008 r., które nie są uwzględnione w wysokości subwencji oświatowej. Zbyt niska subwencja oświatowa oraz zapisy Karty Nauczyciela (samorzady finansują też m.in. urlopy dla poratowania zdrowia, które powinny być finansowane przez ZUS) paraliżują finanse gmin – koszty płac nauczycieli wynoszą średnio 107 proc. subwencji. Samorzady nie mogą przy tym prowadzić efektywnej polityki kadrowej.

Za postulaty o znaczeniu fundamentalnym z punktu widzenia realizacji wyżej wymienionych celów uważamy:

- 1) zastąpienie dotychczasowego prawa oświatowego, narzucającego samorządom lokalnym model zarządzania szkołami i placówkami oświatowymi, ustawowym zestawem państwowych standardów edukacyjnych o charakterze jakościowym i ilościowym;
- 2) refundowanie jednostkom samorządu terytorialnego kosztów wynagrodzeń nauczycieli w 100% z Budżetu Państwa;
- 3) wsparcie gmin w prowadzeniu edukacji przedszkolnej z Budżetu Państwa (zmiana finansowania edukacji przedszkolnej - objęcie edukacji przedszkolnej subwencją oświatową);
- 4) wycenę państwowych standardów edukacyjnych oraz ustawowe zagwarantowanie samorządom lokalnym środków niezbędnych na realizację zadań oświatowych, spełniających państwowe standardy edukacyjne;
- 5) zastąpienie Karty Nauczyciela nowoczesnym prawem pracy z określonymi wymogami jakościowymi dla nauczycieli – pedagogicznych pracowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 6) określenie standardów zatrudnienia nauczycieli i pracowników niepedagogicznych oraz standardów liczebności dzieci w oddziałach w zależności od typu szkoły;
- 7) ograniczenie roli wojewódzkiego kuratora oświaty do kontroli przestrzegania standardów i czuwania nad jakością oświaty.

VII. CHAOS W SYSTEMIE OCHRONY ZDROWIA – KONIECZNOŚĆ UZDROWIENIA „ZDROWIA”

System ochrony zdrowia znajduje się obecnie w głębokim kryzysie. Kryzys ten jest przede wszystkim wynikiem braku systemowych, dogłębnie przemyślanych zmian w przepisach prawnych regulujących system ochrony zdrowia, ale również postawy części pracowników służby zdrowia, nie kierujących się w wielu wypadkach dobrem pacjentów, a jedynie własnym, korporacyjnym interesem. Dotychczas żaden z Rządów nie podjął wysiłku wypracowania pełnej koncepcji systemowych zmian. Aktualny stan rodzi w konsekwencji poważne zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli.

W szczególności bardzo trudna sytuacja rysuje się w najbliższym czasie w samorządach, które są organami założycielskimi szpitali działających jako SPZOZ-y, w związku z ustawą o działalności leczniczej. Przyjęta w poprzedniej kadencji ustawa prawie całkowicie przerzuca odpowiedzialność na jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w sferze finansowej, jak i organizacyjnej. Biorąc pod uwagę ogólny stan zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wynoszący ok. 10 mld zł oraz stale wzrastający poziom zobowiązań wymagalnych, zapisy ustawy obligujące organy założycielskie do działań mających na celu zmianę ich formy organizacyjno-prawnej, mogą narazić budżety JST na utratę stabilności lub nawet przekroczyć ich możliwości finansowe. Zapisy ustawy nakładają między innymi obowiązek pokrycia ujemnego wyniku finansowego zakładu opieki zdrowotnej w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego, jeżeli po dodaniu kosztów amortyzacji ma on wartość ujemną. Niedokonanie wskazanego działania wymusza na organach założycielskich podjęcie decyzji o zmianie formy działalności SP ZOZ, to jest jego przekształcenie w spółkę prawa handlowego lub likwidację. Ustawodawca nie bierze pod uwagę faktu, że samorządy gmin i powiatów, będące często organami prowadzącymi dla kilku zakładów opieki zdrowotnej, nie będą w stanie przejąć powyższych ciężarów finansowych, bez zasadniczej straty dla pozostałej, bieżącej działalności do jakiej prowadzenia zobowiązane są przede wszystkim na mocy ustaw o samorządach gminnym i powiatowym, a także bez poważnego zagrożenia dla realizacji inwestycji wieloletnich, zwłaszcza tych rozpoczętych.

Pomimo, że w przypadku przekształcenia zakładu w spółkę kapitałową z jednoczesnym przejściem zobowiązań przez jst, ustawodawca daje możliwość ubiegania się o częściowe ich umorzenie, to środki jakie przeznacza na ten cel są wysoce niewystarczające (1,4 mld zł). Możliwość umorzenia zobowiązań o charakterze wyłącznie publiczno-prawnym (podczas gdy dominujące znaczenie posiadają długi niepubliczno-prawne), a także możliwość ubiegania się o dotację celową z Budżetu Państwa, przy wymogu spełnienia licznych warunków, głównie natury finansowej, nie jest wystarczającą zachętą do podejmowania decyzji obarczonych wysoką dozą ryzyka. Roszczenia innych wierzycieli będą już musiały pokryć samorządy. Niepokój miast i powiatów, na których ciąży obowiązek zapewnienia mieszkańcom dostępu do opieki lekarskiej, budzi obawa konieczności postawienia w stan upadłości spółki – zakładu opieki zdrowotnej w przypadku dalszego zadłużania się. Niepokojące sygnały dochodzące od dyrektorów szpitali funkcjonujących w formie spółek prawa handlowego, które zostały przekształcone kilka lat temu, co do ich kondycji finansowej budzą głęboki pesymizm, co do przyszłości systemu ochrony zdrowia w Polsce.

W tej sytuacji konieczne jest pilne podjęcie następujących działań:

- 1) wprowadzenie koszyka świadczeń gwarantowanych,
- 2) urealnienie uprawnień organu właścicielskiego - odpowiedzialność powinna spoczywać na tym podmiocie, który dysponuje środkami finansowymi na usługi medyczne,

- 3) wprowadzenie konkurencji w ubezpieczeniach zdrowotnych,
- 4) pełne wprowadzenie rejestru usług medycznych (RUM),
- 5) stworzenie nowego katalogu medycznych procedur szpitalnych, przy urealnieniu ich wyceny,
- 6) ujednoczenie zasad funkcjonowania szpitali publicznych i niepublicznych (równe szanse i warunki funkcjonowania obydwu rodzajów szpitali),
- 7) zwiększenie nakładów finansowych na ochronę zdrowia, przy jednoczesnym skutecznym ograniczeniu zjawiska marnotrawienia środków w systemie,
- 8) uproszczenie zasad kontraktowania, co przyczyni się do sprawnego funkcjonowania placówek ochrony zdrowia,
- 9) określenie liczby zakontraktowanych przez NFZ procedur, które winny zabezpieczać elementarne potrzeby zdrowotne społeczności lokalnych, przy uwzględnieniu wskaźnika łóżek szpitalnych występującego na danym obszarze w stosunku do średniej krajowej i wojewódzkiej,
- 10) bieżące refundowanie przez NFZ kosztów wszystkich wykonanych procedur tzw. ratujących życie i zdrowie, w miejsce dotychczasowej praktyki polegającej na płaceniu za te procedury z kilkumiesięcznym opóźnieniem i wedle uznania NFZ.

Konieczne jest bezzwłoczne przygotowanie programu naprawczego obejmującego zdecydowane i przemyślane zmiany systemowe zmierzające do wyprowadzenia ze stanu chaosu i zapaści polski system ochrony zdrowia.

VIII. KONIECZNOŚĆ POPRAWY POLITYKI SPOŁECZNEJ

Coraz poważniejszym źródłem problemów finansowych samorządów lokalnych jest również konstrukcja polityki społecznej Państwa. W szczególności samorządy w najbliższym czasie zostaną obciążone wysokimi kosztami realizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Pominąwszy możliwe społeczne skutki tej ustawy (polegające na stworzeniu systemu inwigilacji rodziny, co może przywoływać znane z XX w. wielkie programy inżynierii społecznej) realizacja zadań własnych gminy i powiatu, wynikających z tej ustawy rodzi ponadto znaczne skutki finansowe, zarówno w obszarze świadczeń należnych od dnia 1 stycznia 2012 r. klientom pieczy zastępczej, jak również związanych z koniecznością dostosowań organizacyjnych i zatrudnieniem dodatkowych pracowników do realizacji tych zadań. Realizacja zapisów ustawowych wymagać będzie bowiem stworzenia przez jst w skali kraju kilkudziesięciu tysięcy etatów asystenta rodziny, koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz pracowników do obsługi administracyjno-finansowej przedmiotowego zadania, jak również poniesienia kosztów związanych z rozszerzeniem bazy lokalowej oraz wyposażeniem nowych stanowisk pracy. Także objęcie rodzin wsparciem (ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci), szkolenia, programy osłonowe oraz korygująco-kompensacyjne będą wymagały od gmin poniesienia dużych nakładów finansowych. Przewidziane przez ustawodawcę środki finansowe z Budżetu Państwa na wspieranie rodziny oraz system pieczy zastępczej, w okresie 3 lat od wejścia w życie ustawy w kwocie nie mniejszej niż 163 mln zł są kwotą zdecydowanie zbyt niską, aby zrekompensować wydatki jst związane z realizacją postanowień ustawy. Według szacunków samorządów nowe zadania będą kosztować ok. 800 mln zł., przy czym $\frac{3}{4}$ z tych kosztów wynika z faktu, iż nowa ustawa nie wykorzystuje budowanego latami systemu pomocy społecznej, ale przewiduje tworzenie od podstaw nowej administracyjnej struktury. Kosztem samorządów wprowadza się zadania, na które Państwa Polskiego po prostu nie stać. Wnioskujemy, aby niektóre obligatoryjne zadania przewidziane ustawą (np. powołanie organizatora rodzinnej pieczy zastępczej) stały się zadaniami fakultatywnymi oraz o zwiększenie wysokości rządowej dotacji na realizację zadań wprowadzonych ustawą.

IX. ŁAD PRZESTRZENNY OD ZARAZ

Jednym z pierwszych zadań nowego Parlamentu i Rządu oczekiwanych przez samorządy lokalne powinno być podjęcie prac nad nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W dalszej kolejności samorządy oczekują przeprowadzenia kompleksowej reformy systemu gospodarki przestrzennej, umożliwiającego efektywne kształtowanie ładu przestrzennego.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pogłębiła bowiem jeszcze szeroko już występujący chaos przestrzenny, który na wiele dziesiątków lat stanowił będzie barierę dla rozwoju kraju, naruszając jednocześnie głęboko równowagę środowiska naturalnego. Zmiany te powinny dążyć do przeciwdziałania rozproszeniu zabudowy i zabudowywania nieuzbrojonych terenów podmiejskich, przy niewykorzystaniu uzbrojonych terenów miejskich. Obecna praktyka podnosi na dziesiątki lat koszty rozbudowy infrastruktury, usług publicznych i funkcjonowania miast oraz powoduje dewastację przestrzeni i przyrody. Jest to m.in. wynikiem faktu, iż budownictwo mieszkaniowe cierpi na brak uzbrojonych terenów. Jednocześnie brakuje też planów zagospodarowania przestrzennego powiązanych z planami rozwoju infrastruktury. Ponadto sieć dróg i transport publiczny są niedostosowane do rozwoju zabudowy mieszkaniowej i przemysłowej, co pogłębia problemy komunikacyjne, utrudnia funkcjonowanie rynku pracy i podnosi koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Rozwiązanie tych problemów wymaga zatem kompleksowej reformy systemu gospodarki przestrzennej. Konieczne jest przede wszystkim uproszczenie procedur planowania przestrzennego poprzez ułatwienie gminom sporządzania i uchwalania planów miejscowych oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uregulowania praw własności i reparcelacji gruntów, przy jednoczesnym zachowaniu i prawidłowym kształtowaniu ładu przestrzennego.

X. KONIECZNOŚĆ URUCHOMIENIA POLITYKI MIEJSKIEJ

Wielkim wyzwaniem jest uruchomienie polityki Państwa wobec miast. Brak realizacji w Polsce polityki miejskiej sprawia, że miasta polskie są w coraz trudniejszej sytuacji, miejska substancja mieszkaniowa i niektóre elementy infrastruktury technicznej szybko się dekapitalizują, a w wielu dzielnicach kumulują się najtrudniejsze problemy społeczne. W efekcie jednym z negatywnych zjawisk, nasilających się w ostatnich latach, jest wzrost ujemnego salda migracji w miastach (w ich granicach administracyjnych) - proces ich wyludniania szybko narasta. Równolegle następuje niekorzystny z punktu widzenia ładu przestrzennego proces suburbanizacji, powodujący dalsze zmniejszanie się potencjału finansowego i rozwojowego miast. Problemy te koncentrują się ze szczególnym natężeniem w województwie śląskim, które jest najbardziej zurbanizowanym regionem w Polsce. W 71 miastach regionu zamieszkuje łącznie 79% mieszkańców województwa. Ogromna liczba dzielnic miejskich w regionie wymaga kompleksowej rewitalizacji. Niezbędna jest ustawa o rewitalizacji i rozwoju miast usuwająca istniejące bariery prawne.

Do podstawowych priorytetów polityki Państwa wobec miast powinny należeć:

- 1) rewitalizacja miast oraz przyspieszenie przekształceń funkcjonalnych „ugorów miejskich”;
- 2) upodmiotowienie obszarów metropolitalnych;
- 3) rozwijanie miejskiej infrastruktury społecznej i technicznej;
- 4) zahamowanie regresu małych miast i miasteczek;
- 5) przeciwdziałanie suburbanizacji (urban-sprawł).

XI. WPROWADZENIE POLITYKI MIESZKANIOWEJ PAŃSTWA

Do jednego z ważniejszych problemów w ramach polityki miejskiej należą regulacje prawne normujące utrzymanie zasobów mieszkaniowych gmin, budownictwo mieszkań socjalnych oraz wynikające z nich obciążenia budżetów gmin. Pilnej nowelizacji wymaga zwłaszcza ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w kierunku zmniejszenia obciążeń gmin z tytułu roszczeń odszkodowawczych przysługujących właścicielom lokali w związku z brakiem możliwości zapewnienia przez gminę eksmitowanym lokatorom mieszkań socjalnych. Konieczne jest odejście od funkcjonującej w praktyce zasady – zbyt drogiej w stosunku do realiów finansowych samorządów lokalnych – w myśl której Polska jest jednym z dwóch państw w Europie, w których funkcjonuje prawo do uzyskania mieszkania przez każdego obywatela, bez względu na fakt podjęcia przez niego wysiłku w kierunku poprawy własnej sytuacji majątkowej.

Problem wystarczającej ilości i jakości zasobów mieszkaniowych w Polsce nie może zostać rozwiązany bez aktywnej roli Państwa. Bardzo negatywnie należy ocenić likwidację przez Rząd Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który gdyby został utrzymany za kilkanaście miesięcy stałby się polskim funduszem rewolwingowym, pozwalającym na finansowanie zmian w infrastrukturze mieszkaniowej. Biorąc pod uwagę szybko zbliżającą się kolejną perspektywę finansową, zwracamy się do Rządu RP o zdecydowane domaganie się od instytucji UE wprowadzenia rozwiązań, zgodnie z którymi wydatki samorządów lokalnych bezpośrednio związane z prowadzonymi działaniami w dziedzinie mieszkalnictwa (szczególnie w zakresie remontów i modernizacji istniejącej substancji mieszkaniowej w ramach zintegrowanych przedsięwzięć na rzecz rewitalizacji dzielnic miejskich w kryzysie) przy wykorzystaniu środków z programów pomocowych UE, byłyby kosztami kwalifikowanymi. Jednocześnie konieczne jest, aby odpowiednie regulacje unijne nie były w tej sferze nadmiernie rygorystyczne (zarówno w odniesieniu do wykazu kosztów kwalifikowanych, wysokości środków, które mogą być przeznaczone na mieszkalnictwo w programach operacyjnych, jak i kręgu potencjalnych beneficjentów, nie wykluczając również wsparcia gmin dla osób fizycznych zamieszkujących w komunalnych zasobach mieszkaniowych). Jest to niezbędne ze względu na skalę deficytów mieszkaniowych (zarówno ilościowych, jak i jakościowych) w Polsce i w innych krajach, które niedawno wstąpiły do UE oraz ze względu na potrzebę kontynuacji działań na rzecz wzrostu efektywności energetycznej w mieszkalnictwie. Wsparcie to będzie tym bardziej konieczne, iż w świetle szokujących danych Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w latach 2014-2018 należy w Polsce wyburzyć ok. 600 tys. mieszkań z tej przyczyny, że nie będą się one nadawały do eksploatacji ze względu na zły stan techniczny. Natomiast prognozy demograficzne wskazują, że w Polsce nadal będzie rosła liczba gospodarstw domowych (przy zmniejszaniu się liczby osób w gospodarstwie).

XII. INTELIGENTNA POLITYKA WOBEC OBSZARÓW WIEJSKICH

Znaczących zmian wymaga polityka Państwa wobec gmin wiejskich (i szerzej obszarów wiejskich). Aktualna sieć osiedleńcza na tych obszarach stanowi wartościowe uzupełnienie policentrycznego kształtu polskiej przestrzeni. Wymaga to jednak wzmocnienia lokalnych ośrodków rozwoju, zwłaszcza w postaci miast powiatowych. Jednocześnie polityka wobec obszarów wiejskich nie może być utożsamiana z polityką wobec rolnictwa, bowiem rolnicy stanowią przeciętnie zaledwie ok. dwadzieścia kilka procent mieszkańców wsi. Niewątpliwie priorytety Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w znaczący sposób są skoncentrowane na wspieraniu rolnictwa, w znacznie mniejszym stopniu natomiast obszarów wiejskich. Polityka Państwa powinna w większym stopniu uwzględniać nowe, sprawdzone już w wielu regionach Europy Zachodniej podejście do rozwoju obszarów

wiejskich, takich jak odnowa wsi oraz Leader. W znaczącym stopniu do wykorzystania są już doświadczenia pozyskane w tym zakresie w województwach opolskim i śląskim.

XIII. PRZECIWDZIAŁANIE BEZROBOCIU – NIEZBĘDNOŚĆ PRZYWRÓCENIA SKUTECZNOŚCI

Należy zwrócić uwagę na ograniczanie środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, będące w dyspozycji Funduszu Pracy. W roku 2011 jest to kwota dwukrotnie mniejsza niż jeszcze w roku 2010. Tendencja ta zostaje utrzymana jeśli chodzi o rok 2012. Tego typu zmiany w rozdysponowaniu środków nie korespondują ze zmianą wysokości wpływów Funduszu Pracy. Zmniejszenie poziomu środków finansowych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu doprowadzi do wzrostu bezrobocia, a tym samym zwiększy liczbę osób korzystających z biernych form wsparcia - pomocy społecznej i zasiłków dla osób bezrobotnych, co w konsekwencji zmniejszy wpłaty na rzecz Funduszu Pracy, natomiast spowoduje wzrost wydatków publicznych. W interesie Państwa jest wspieranie programów aktywizujących osoby pozostające bez pracy, a nie ich demoralizacja w formie wypłaty zasiłków. Znaczne ograniczenie środków Funduszu Pracy, które trafiają do samorządów, przekłada się na istotne zmniejszenie kwot odpisu, a w konsekwencji konieczność zwolnienia wielu pracowników w Powiatowych Urzędach Pracy.

XIV. UTRZYMANIE SPÓJNOŚCI SYSTEMU SAMORZĄDOWEGO

Szczególną uwagę zwracamy ponadto na fakt, iż zmiana sposobu wyboru wójtów, burmistrzów, prezydentów, wprowadzona w roku 2002 ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, pociągnąć za sobą miała szereg prac legislacyjnych, które powinny być kolejnym etapem zapoczątkowanych zmian w ustroju samorządu terytorialnego. Prace nad nowelizacją pakietu ustaw związanych z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów) zostały jednak całkowicie zawieszono. Oczekujemy, że zmiany ustrojowe i kompetencyjne, dotyczące samorządu terytorialnego będą konsekwentnie realizowane, umożliwiając sprawne zarządzanie sprawami lokalnymi. Jednocześnie uważamy, że należy zdecydowanie przeciwstawić się tendencjom do rozmontowania systemu samorządowego oraz osłabienia sprawności funkcjonowania samorządów poprzez tendencje, których wyrazem jest projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym oraz współdziałaniu gmin, powiatów i województw (projekt z dnia 22 lipca 2011 r.), powstały w ramach Forum Debaty Publicznej w Kancelarii Prezydenta RP. Przyjęcie proponowanej ustawy oznaczałoby bowiem znaczne osłabienie samorządu terytorialnego w Polsce i zniweczenie jego dorobku.

XV. PODSUMOWANIE

Wymienione w niniejszym stanowisku zjawiska nie obejmują całości czynników kształtujących złe obecnie warunki prawne i finansowe funkcjonowania samorządności lokalnej. Od determinacji Rządu i Parlamentu zależy, czy warunki te będą ulegały dalszemu pogorszeniu, m.in. na skutek nieuporządkowanej aktywności legislacyjnej, czy też ulegną one w najbliższej kadencji poprawie.

Zbliża się moment, w którym nastąpi ostateczna destrukcja samorządów lokalnych. Doprowadzi to do wykruszenia się z samorządu osób kierujących się interesem publicznym. W każdym razie w wyniku nieprzemyślanych zmian legislacyjnych dokonywanych w ostatnich ponad 15 latach, a zwłaszcza w trakcie minionych 4 lat, z pierwotnej idei samorządności, wprowadzonej w życie w 1990 r. nie pozostało już wiele.

Oczekujemy, że w tej trudnej sytuacji Rząd RP podejmie na początku nowej kadencji z przedstawicielami organizacji samorządowych strategiczną debatę o stworzeniu warunków do wspomagania rozwoju lokalnego i regionalnego (której przedmiotem będą: system podatków lokalnych, rewitalizacja, zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne).

W ramach tej strategicznej debaty powinny zostać uwzględnione następujące konkretne postulaty:

1. Przywrócenie zasady rekompensowania ubytków w dochodach własnych JST, które są rezultatem zmian prawnych (poszanowanie art. 167 Konstytucji RP);
2. Odpowiedni wzrost udziałów JST we wpływach z PIT w związku z dokonanymi w ostatnich latach zmianami w ustawie;
3. Wprowadzenie zapowiadanego zwrotu VAT-u od inwestycji publicznych JST;
4. Zmiana systemu wyrównawczego (tzw. janosikowego), który powinien uwzględniać nie tylko nierówny rozkład dochodów JST, ale także zróżnicowane koszty realizacji zadań;
5. Przekazywanie nowych zadań w sposób prawnie uporządkowany, uwzględniający:
 - rzetelną wycenę kosztów zadania,
 - określenie standardów realizacji zadań,
 - na tej podstawie zmiana ustaw, z równoczesną, adekwatną zmianą zasilania finansowego.

Ze względu na to, że w najbliższych latach zmniejszy się wolumen środków unijnych napływających do Polski spowoduje to duże zmniejszenie wielkości inwestycji publicznych, w tym także samorządowych, a w konsekwencji spowolnienie rozwoju kraju wraz z wpływem europejskiego kryzysu gospodarczego oraz częściowym wejściem w życie pakietu klimatyczno-energetycznego, co spowoduje duże napięcia o charakterze społecznym. Konieczne jest zatem uruchomienie systemowych rezerw rozwoju. Część tych rezerw tkwi niewątpliwie w nieracjonalnych regulacjach prawnych. Należą do nich przede wszystkim wciąż bardzo liczne ustawy, które nakładają na samorządy nowe zadania albo zwiększają zakres zadań już realizowanych bez zagwarantowania środków na ich realizację. Ustawy takie są podejmowane także w ostatnich miesiącach, stoją w jaskrawej sprzeczności z deklarowanymi zamiarami ograniczenia deficytu finansów publicznych. Wypada też przypomnieć, że samo tylko niedofinansowanie zadań oświatowych w części oświatowej subwencji ogólnej generuje w budżetach miast deficyt znacznie przekraczający 4 % dochodów.

Jeśli Polska ma nie ugrzęznąć na długie lata w marazmie, niezbędne jest natychmiastowe wzmocnienie finansów samorządowych. Oczekujemy podjęcia rzetelnej debaty na temat finansów publicznych, także w zakresie ograniczania wydatków publicznych (istotna część naszych wydatków bieżących to wydatki sztywne).

Przewodniczący
Rady Miejskiej
Wodzisławia Śląskiego
Jan Grabowiecki