

Stanowisko
XX Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin Wiejskich RP
z dnia 7 kwietnia 2006 r.

w sprawie:

**Priorytetów zmian legislacyjnych mających istotne znaczenie dla
funkcjonowania samorządów lokalnych**

I. Ustrój samorządów i rozwój instytucjonalny.

1. Powinien być dokonany przegląd prawa dot. ustroju samorządów pod względem jego funkcjonalności i rozwiązań instytucjonalnych. Przeglądu winne dokonać same samorzady wszystkich szczebli, a także parlament i rząd wraz ze swym zapleczem legislacyjnym oraz teoretycy w zakresie prawa i konstytucji.
2. W oparciu o powyższe należy przeprowadzić szeroko rozumianą debatę, w wyniku której powinny być podjęte inicjatywy legislacyjne porządkujące instytucjonalne funkcjonowanie samorządów, a tym samym odblokowujące ich zdolności do wykonywania zadań publicznych. Podjęte zmiany muszą mieć charakter trwały, przynajmniej w perspektywie dziesięcioletniej. Tocząca się dyskusja o trójstopniowym systemie samorządów, o ich wzajemnych powiązaniach i korelacji z administracyjną władzą państwową (w tym z wojewodami), wprowadza element tymczasowości, braku stabilizacji i przenikających (powtarzających) się kompetencji. Dostrzegamy tu elementy rywalizacji o byt ale i nieoficjalne (poza konstytucyjne) podporządkowywanie pionowe różnych szczebli samorządów.
3. Z punktu widzenia gmin wiejskich inicjatywy ustawodawcze w tym zakresie winne zmierzać do:
 - ustabilizowania istniejącego systemu i precyzyjnego podziału kompetencji - z wojewodą jako organem posiadającym tylko funkcje nadzorcze oraz władcze związane z bezpieczeństwem państwa,
 - wprowadzenia ordynacji większościowej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi we wszystkich samorządach,
 - przy zachowaniu powiatów, należy je potraktować jako związki gmin i zagwarantować ich (gmin) wpływ na kierunki prac i decyzji władz powiatów. Można to zapewnić w drodze ustawowego członkostwa w radach powiatów wójtów, burmistrzów i prezydentów gmin wchodzących w skład danego powiatu,
 - lub przy likwidacji zupełnej powiatów - ustanowienie działów administracji specjalnej, niezespolonej i przekazaniu części zadań do gmin. Możliwy jest też model przejęcia przez gminy pełnej obsługi administracyjnej obywateli,
 - zachowania ładu podziału terytorialnego poprzez „zamrożenie” mapy administracyjnej,
 - stworzenia formy instytucjonalnej samorządu lokalnego (władzy lokalnej) sankcjonującej bezpośredni wybór organów wykonawczych wszystkich szczebli samorządów. Wójt, burmistrz, prezydent, starosta i marszałek winni stać na czele swoich rad, a w przypadku powiatów i województw stanowić jednoosobowy zarząd,
 - kompetencje organu stanowiącego powinny sprowadzać się do uchwalania budżetu, decydowania o kierunkach rozwoju, strategicznych i wieloletnich programach, stanowienia prawa miejscowego oraz funkcji kontrolnych wobec organu wykonawczego i jednostek organizacyjnych. Władztwo powinno być oparte na wiedzy i kompetencji,
 - wydłużenia kadencji organów wraz z rozpatrzeniem możliwości wprowadzenia zasady, iż wyborów organów dokonuje się zawsze na pełną kadencję. Uniknie się w ten sposób problemu tzw. komisarzy i z biegiem czasu wybory samorządowe nie będą ogólnopolską kampanią polityczną.

II. Samorząd a Państwo.

Wszelkie zmiany ustawodawcze winne zmierzać do decentralizacji państwa.

1. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego przekazywanie samorządom nowych zadań winno być poprzedzone wyliczeniem rzeczywistych skutków finansowych i kosztów ich realizacji, a co za tym idzie musi powodować przekazanie adekwatnych środków finansowych lub wskazanie źródeł ich pozyskania.
2. Przedmiotem ustaleń i konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego winny być wyłącznie problemy związane z działaniem poszczególnych szczebli samorządów i wykonywanymi przez nie zadaniami publicznymi i administracyjnymi. Przy każdym projekcie aktu prawnego (zgodnie z pkt. 1 jw.) winne być szczegółowo wyliczone skutki finansowe i wskazany sposób ich pokrycia.
3. W przypadkach projektów ustaw dotyczących samorządów opinia strony samorządowej KWRiST winna być obowiązkowo przedstawiona przy pierwszym czytaniu projektu ustawy w Sejmie. W dalszym procedowaniu powinien być zapewniony udział strony samorządowej wraz z jej opinią w sprawie.

4. Oczekujemy faktycznej, a nie deklaratywnej, likwidacji tych funduszy i agencji, których zadania mogą przejąć istniejące już organy państwa lub samorządy wszystkich szczebli. Budżety wszelkich jednostek, funduszy i agencji dysponujących pieniędzmi publicznymi winne być poddane kontroli społecznej – publicznej.
5. Opracowanie jednolitych standardów usług socjalnych, w tym stypendiów uczniowskich – jako jedno ze świadczeń, traktowanych jako spełnianie funkcji opiekuńczych państwa. Standardy, jako minimum świadczeń, winne być finansowane z budżetu państwa. Poziom tych świadczeń nie może zależeć od zamożności gmin. Takie samo rozwiązanie powinno być zastosowane w opiece zdrowotnej.
6. Należy skończyć z praktyką rozdawania przywilejów kolejnym grupom zawodowym i lobbingsowym za pieniądze gminne, które uszczuplają fundusze na rozwój.

III. Finanse publiczne.

1. Należy w trybie pilnym zweryfikować ustawę o dochodach JST, tak, aby stworzyć skuteczne mechanizmy wyrównywania szans rozwojowych gmin słabszych ekonomicznie oraz wyrównywania poziomu życia mieszkańców wsi, miast oraz regionów.
2. Ustawa o dochodach JST winna także gwarantować system rekompensat dla gmin, których rzeczywisty udział w redystrybucji dochodów z PIT i CIT mógłby zostać zmniejszony na skutek złagodzenia poziomu fiskalizmu podatkowego.
3. Należy jednoznacznie oddalić pomysły przypisywania dochodów z PIT do miejsca świadczenia pracy, w zamian miejsca zamieszkania płatnika. Agregacja miejsc pracy wynika z geocentrycznej roli ośrodków miejsko-przemysłowych, które ze swojego założenia są typowymi, regionalnymi ośrodkami zatrudnienia. Zaplecze urbanistyczno-socjalne dla tych zasobów tworzone i obsługiwane jest przez gminy ościenne.
4. Samorządy winne partycypować w redystrybucji dochodów z podatków pośrednich jak VAT, podatek akcyzowy, a także z podatków od gier losowych.
5. Budżety gmin, w odniesieniu do środków inwestycyjnych, szczególnie tych z udziałem unijnych środków pomocowych winne być opracowywane, uchwalane i rozliczane w systemie wieloletnim, zgodnym z WPI oraz harmonogramami realizacyjnymi inwestycji.
6. Gminy winne mieć większą swobodę w kształtowaniu swojej polityki fiskalnej. Niektóre źródła dochodów jak np. opłaty adiacenckie, opłaty planistyczne, podatki od środków transportowych, opłaty skarbowe powinny być traktowane jako dochody fakultatywne i zróżnicowane względem kategoryzacji gmin. Mogą być one traktowane jako mechanizmy służące aktywizacji i rozwojowi.
7. W budżetach należy rozróżnić ich część dochodową od przychodowej. Poziom zamożności gminy powinien być określony kryterium dochodowym, tak, aby zaciągnięcie zobowiązania finansowego (co jest okresowym przychodem) nie zmieniało pozycji gminy w układzie dochodowym.
8. Przywrócić zasadę dobrowolnego określania przez samorządy sposobu poboru podatków oraz dostarczania decyzji wymiarowych. Organ wykonawczy, odpowiedzialny jest za pobór i egzekucję zobowiązań wobec gminy i jako taki winien sam dobrać instrumentarium do tego służące – oparte na gruncie KPA.

IV. Zagospodarowanie przestrzenne.

Obecnie funkcjonująca ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym jest postrzegana jako jeden z hamulców rozwoju gmin, procesów inwestycyjnych, a także absorpcji funduszy unijnych związanych z infrastrukturą. Składa się na to następujący stan rzeczy:

- gminy posiadają tylko częściowe pokrycie planami miejscowymi uchwalonymi po 1 stycznia 1995 roku,
- istnieje konieczność wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Jest to proces uciążliwy, pracochłonny i kosztowny, trwa aż 3 – 6 miesięcy,
- znacznie wydłużył się okres uzyskiwania pozwoleń na budowę, powodując tym samym olbrzymie niezadowolenie ze strony inwestorów,
- większość gmin posiada uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, którego tryb uzgadniania jest identyczny z uzgadnianiem projektów decyzji o warunkach zabudowy,
- podziały gruntów rolnych dokonywane są bez wiedzy władz gmin, powodując bałagan przestrzenny,
- wiele gmin nie posiada środków na pokrycie kosztów przygotowania planów miejscowych. Wiele też gmin spowolniło tempo prac planistycznych i nauczone doświadczeniem w zakresie diametralnych zmian prawa w zakresie polityki przestrzennej, przyjęło pozycję wyczekującą. To jeszcze pogłębia obecny stan inercji.

Podejmowane próby przez poprzedni rząd i parlament nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Stąd gminy oczekują na pilną nowelizację prawa w tym zakresie, przedstawiając następujące oczekiwania:

- nadać studium rangę prawa miejscowego, na podstawie którego wydawane będą decyzje o warunkach zabudowy, aby przyspieszyć i uprościć procedury administracyjne w tym zakresie (przynajmniej na okres przejściowy),

- plany sporządzone po 1995 roku nie będą podlegać korektom z mocy ustawy w związku z wprowadzaniem kolejnych zmian legislacyjnych,
- gminy nie posiadające studium wydawać będą decyzje o warunkach w trybie ustanowionym obecnie obowiązującą ustawą,
- przyjąć inne zasady kształtowania polityki przestrzennej dla terenów o charakterze rolniczym, a inne dla obszarów, które podlegają szybszej urbanizacji,
- powoływanie komisji urbanistyczno-architektonicznej nie będzie obligatoryjne,
- wprowadzić obowiązek opiniowania (zatwierdzania) podziałów przez (wójta) gminy,
- odszkodowania z tytułu wprowadzenia do studium i planów miejscowych zadań rządowych i samorządowych powiatu i województwa obciążać będą odpowiednio budżety państwa, województwa, powiatu,
- stworzenie regulacji prawnych dających możliwość dofinansowania budżetów gmin za środków pomocowych (w ramach pomocy technicznej) dla realizacji zadań wynikających z ustawy o planowaniu przestrzennym.

V. Oświata.

1. Gminy wiejskie od czasu przejęcia odpowiedzialności za oświatę borykają się nieustannie z problemami finansowymi i organizacyjnymi. Problemy związane z prowadzeniem szkół, racjonalizacją sieci szkolnej, brakiem środków na finansowanie z roku na rok liczniejszych zadań, omawiane są na kolejnych Zgromadzeniach ZGWRP i dorocznych Kongresach Gmin Wiejskich.
2. Corocznie zmieniany algorytm, naliczający część oświatową subwencji ogólnej, wbrew pojawiającym się opiniom innych, szczególnie „miejskich” korporacji samorządowych, nie zapewnia wystarczających środków na prowadzenie szkół wiejskich.
3. Postulowana przez nas od kilku lat standaryzacja kosztów zadań oświatowych jest przez kolejne rządy odsuwana na bliżej nieokreśloną przyszłość. W zamian za to kwestionowana jest konieczność naliczania subwencji oświatowej dla samorządów w sposób uwzględniający specyfikę prowadzenia szkół na obszarach wiejskich.
4. Jeśli celem jest wyrównanie szans edukacyjnych między miastem i wsią, to żądać musimy i żądamy uznania oczywistego faktu, że oświata na wsi musi drożej kosztować. Wynika to z następujących faktów:
 - oddziały szkół wiejskich są z przyczyn obiektywnych mniejsze,
 - dla mniejszej liczby uczniów zatrudnić trzeba więcej nauczycieli,
 - uczniowie w większości są dowożeni,
 - dowożenie i związane z nim okresy oczekiwania wymusza istnienie świetlic,
 - nauczyciele pracujący na wsi (w tym niekoniecznie na niej mieszkający) korzystają z obligatoryjnego dodatku wiejskiego i mieszkaniowego,
 - dodatkowe usługi edukacyjne, ze względu na uboższą niż w miastach infrastrukturę naukową i kulturalną, finansowane być muszą w ramach systemu szkolnego.
5. Naszym celem jest dobre kształcenie dzieci i młodzieży wiejskiej oraz stworzenie im szans życiowych porównywalnych z ich miejskimi rówieśnikami. Aby ten cel, istotny przecież z punktu widzenia Państwa Polskiego osiągnąć, oczekujemy od nowego Rządu i Parlamentu:
 - zwiększenie środków na oświatę w budżecie państwa,
 - opracowanie standardów edukacyjnych i podporządkowanie im państwowych środków na oświatę oraz postępowania nadzoru oświatowego (kuratorów) w kształtowaniu i racjonalizacji sieci szkolnej,
 - pilną nowelizację Karty Nauczyciela, a szczególnie podwyższenia pensum dydaktycznego do co najmniej 20 godzin tygodniowo (według raportu OECD polski nauczyciel przepracowuje 637 godzin dydaktycznych rocznie wobec średniej: 795 godzin w przedszkolu i 661 w liceum),
 - likwidacji dodatku wiejskiego i mieszkaniowego,
 - uzależnienie awansu zawodowego od rzeczywistych osiągnięć dydaktycznych i wychowawczych nauczyciela,
 - uzależnienie zarobków nauczyciela od typu szkoły, w której pracuje. W naszym przypadku niższe winne być w przedszkolu niż w gimnazjum,
 - ograniczenie dotychczasowej roli kuratora w procesie racjonalizacji przez gminy sieci szkolnej,
 - bezwzględne utrzymanie uzasadnionych preferencji dla gmin wiejskich w systemie finansowania polskiej oświaty, z uwzględnieniem wielkości wiejskich oddziałów oraz uznaniem, że obok nauczyciela i klasy autobus szkolny i świetlica to integralne składniki wiejskiej szkoły,
 - subwencjonowanie ucznia 6-cio i w przyszłości 5-cio letniego,
 - wprowadzenie rzeczywistego wsparcia dla rodzin ubogich w postaci skutecznego, spójnego systemu stypendialnego, finansowanego z budżetu państwa,
 - ograniczenie wydatków na podręczniki poprzez opracowanie nowego systemu, w którym będą one „własnością publiczną”. Ich trwałość, wzorem innych krajów europejskich, wynosić powinna kilka lat, a programy i podręczniki, nie ograniczając inwencji twórczej nauczycieli i metodyków, zapewnić muszą porównywalność zdobytej wiedzy.

VI. Absorpcja środków unijnych.

1. Uproszczenie procedur związanych z wykorzystaniem unijnej pomocy na rozwój staje się nakazem chwili dla wszystkich, którzy za to odpowiadają i dla wszystkich, którzy tworzą „otoczenie prawne” temu służące. Program naprawczy w tym względzie winien dotyczyć środków bieżącego budżetu unijnego, ale także perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Program naprawczy winien uwzględniać stanowiska i oczekiwania strony samorządowej – jednego z najgłówniejszych partnerów i beneficjentów unijnej pomocy. Sugerujemy aby w procesie tym wykorzystać także parlamentarny raport o barierach wykorzystania unijnych pieniędzy dokonany pod kierownictwem senatora Zbigniewa Zychowicza. Naszym zdaniem procedury pozyskiwania środków UE powinny odpowiadać standardom unijnym bez dodatkowych zbędnych ograniczeń stwarzanych przez administrację w Polsce.
2. Znowelizowane procedury powinny być nie tylko uproszczone ale i klarowne co do jednoznacznych priorytetów, kryteriów mierzalnych: wag, ocen i rekomendacji. Powinny one skuteczniej niż dotychczas niwelować zagrożenia i nieprawidłowości wynikające z faktu, iż samorząd wojewódzki jest równocześnie decydentem i beneficjentem, czyli sędzią we własnej sprawie. W tym systemie najmniej musi być niekontrolowanego jedynowładztwa, a najwięcej przejrzystych reguł i rzetelności.
3. W trybie pilnym należy zweryfikować ustawę o zamówieniach publicznych, tak, aby rozstrzygnięcia przetargów i procedury służyły sprawie, a nie ją utrudniały, bądź blokowały. Przestrzegając prawa unijnego musimy wyeliminować sytuacje gdzie uczestnicy postępowania przetargowego, w imię swoich partykularnych interesów, skutecznie i dowolnie je blokują i utrudniają, a nawet uniemożliwiają praktyczną realizację zadań.
4. W ramach pomocniczości, subsydiarności i zapewnienia zrównoważonego rozwoju – jako naczelnych zasad polityki wspólnotowej, muszą być stworzone mechanizmy, alokacje środków i systemy wsparcia dla gmin najsłabszych ekonomicznie. To ich faktyczny udział w wykorzystaniu środków na rozwój będzie miernikiem wyrównywania szans i zrównoważonego rozwoju. Nabiera to szczególnego znaczenia w ramach zakładanej decentralizacji rozwoju regionalnego w przyszłej perspektywie finansowej.
5. Dokonanie zmiany procedur kwalifikacji projektów do dofinansowania z programów pomocowych poprzez wyeliminowanie sytuacji, w których następuje marnotrawienie znacznych środków finansowych przeznaczanych przez samorządy na przygotowanie projektów technicznych, pozyskanie terenów pod inwestycje oraz sporządzenie wniosków i następnie zaniechanie realizacji tych zadań z powodu zaniżonych ocen, lub zbyt małego limitu środków na dofinansowanie zadań. Wydaje się niezbędne wprowadzenie stopniowego systemu oceny wniosków na podstawie założeń projektowych i przybliżonego (uproszczonego) kosztorysowania. Opracowanie pełnej dokumentacji i raportów winno odbywać się dopiero po wstępnych pozytywnych opiniach i udzieleniu promes na dofinansowanie przedsięwzięć.

Mariusz Poznański

Przewodniczący Zgromadzenia