



## **Zestawienie najważniejszych działań oczekiwanych przez samorząd powiatowy w Polsce**

### **1. Kompleksowa reforma systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, obejmująca w szczególności przyznanie władztwa podatkowego powiatom i województwom**

W toku reformy samorządowej 1998 roku kwestie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego zostały ustalone w sposób prowizoryczny i ze zdecydowanym niedoszacowaniem potrzeb finansowych powiatów.

W ówczesnych zamierzeniach planowane było późniejsze kompleksowe uregulowanie systemu dochodów. Tymczasem mimo upływu lat 12 system ten nie uległ żadnym istotniejszym zmianom konstrukcyjnym. Wprowadzane zwolnienia podatkowe doprowadziły natomiast do znaczącego spadku poziomu dochodów wszystkich szczebli samorządu.

W tej sytuacji należy jak najszybciej przystąpić do prac nad realną i skuteczną decentralizacją finansów publicznych. Jest to tym bardziej uzasadnione, że jednym z podstawowych atrybutów samorządu lokalnego (wskazanych zresztą w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego) jest władztwo podatkowe, tj. możliwość samodzielnego decydowania co najmniej o części danin publicznych uiszczanych przez członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Tymczasem, w obecnym stanie prawnym powiaty nie mają żadnych uprawnień o takim charakterze.

Wśród potencjalnie możliwych zmian w systemie dochodów wymienić tu należy dwie:

- należy zwiększyć dochody powiatów poprzez stworzenie samorządom możliwości korzystania z funduszu tworzonego z wpłat podatku VAT opłacanego przez gminy, powiaty i województwa. Rozwiązanie takie, praktykowane w niektórych krajach europejskich, zgodne jest z prawem unijnym.
- oczekujemy także dywersyfikacji źródeł dochodów powiatów, poprzez przekazanie części opłaty akcyzowej jaką są obłożone paliwa płynne. Proponowane rozwiązanie wprost łączy rozwój transportu kołowego z niezbędną dla jego funkcjonowania siecią drogową.

### **2. Usunięcie z systemu prawa przepisów regulujących szczegółowo sposób wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym powiaty**

Istotą samorządności jest wykonywanie zadań publicznych przez tych, których zadania te dotyczą. Należy zatem przyjąć, że wspólnota samorządowa będzie w stanie dobrać taki sposób realizacji zadań, który będzie optymalny z punktu widzenia jej specyfiki.

Tymczasem przepisy prawa ograniczają samodzielność organizacji narzucając niejednokrotnie bardzo szczegółowe regulacje określające sposób wykonywania zadań, szczególnie w obszarze pomocy społecznej i wsparcia rodziny.

### **3. Stworzenie instytucjonalnych form współdziałania między powiatem, a gminami wchodzącymi w jego skład**

Zarówno gminy, jak i powiaty są jednostkami samorządu lokalnego – odpowiadającego za zaspokajanie podstawowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Zadania rozłożone są między nimi wg schematu rozłączności, co nie oznacza, że powinny one w taki sam sposób funkcjonować.

W ramach współpracy zasadne wydaje się stworzenie mechanizmów koordynacyjnych przysługujących powiatowi, np. w zakresie uchwalania strategii rozwoju przez poszczególne gminy wchodzące w skład powiatu.

W przypadku wzmocnienia pozycji starosty poprzez likwidację zarządu i wprowadzenie bezpośredniego wyboru, winien zostać utworzony konwent powiatu złożony ze starosty i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin wchodzących w skład powiatu.

Konwent taki, kierowany przez starostę, miałby przyznane określone uprawnienia opiniodawcze w zakresie działań powiatu i gmin.

Należy także, w ustawie o samorządzie gminnym, wprowadzić zapis umożliwiający przekazywanie przez gminę, realizacji swoich zadań przez powiaty. Dokonanie takiego zapisu doprowadzi do uzyskania symetrii kompetencyjnej w obowiązujących obecnie przepisach. Dotyczy to np. zadań z zakresu oświaty (prowadzenie przez powiat zespołu szkół ponad gimnazjalnych z gimnazjum).

Potrzeba taka podyktowana jest względami natury organizacyjnej, funkcjonalnej a zwłaszcza ekonomicznej a jej skutki mogą przynieść poprawę jakości świadczonych usług i znaczne zmniejszenie kosztów ich realizacji

### **4. Wprowadzenie monokratycznego organu wykonawczego w powiatach**

W obecnej sytuacji prawnej organ wykonawczy w powiecie ma charakter kolegialny – jest nim zarząd. Tymczasem nauki o zarządzaniu wyraźnie wskazują na wyższą sprawność organów jednoosobowych.

W konsekwencji na szczeblu powiatu należy wprowadzić – wzorem gmin – bezpośredni wybór starosty. Rozwiązanie to sprawdziło się na poziomie samorządu gminnego, i winno być implementowane na szczebel powiatów. Wzmocnienie pozycji ustrojowej starosty wpłynie na usprawnienie zarządzania procesami rozwojowymi oraz kierowanie administracją samorządową.

Dodatkowym atrybutem takiego rozwiązania jest odpartyjnienie samorządu powiatowego i przywrócenie jego stricte samorządowego charakteru. Rozwiązanie takie pozwala na przyspieszenie procesu decyzyjnego oraz personifikuje odpowiedzialność za ewentualne nieprawidłowości. Dotyczy to nie tylko odpowiedzialności karnej (dyscyplinarnej) ale także odpowiedzialności politycznej ponoszonej w akcie wyborczym.

### **5. Ustalenie standardów realizacji zadań zleconych, ich rzetelna wycena i zapewnienie dochodów pokrywających rzeczywiste koszty realizacji zadań zleconych**

Bardzo wiele zadań realizowanych przez powiaty ma charakter zadań z zakresu administracji rządowej. Na zadania takie powiaty powinny otrzymywać dotacje z budżetu państwa – i otrzymują, tyle że konsekwentnie w wysokości niższej niż jest to niezbędne do prawidłowej realizacji zadań.

Oczekujemy zatem, że nastąpi zestandaryzowanie usług realizowanych w ramach zadań zleconych, w ślad za czym pójdzie opłacanie ich realizacji zgodnie z rzeczywistymi kosztami.

## **6 . Zwiększenie bazy majątkowej powiatów**

W chwili swojego powstania powiaty – co do zasady – nie zostały wyposażone w większy majątek, co w istotny sposób ogranicza możliwości ich działania ukierunkowanego na pobudzenie rozwoju lokalnego. Tymczasem dalej funkcjonują liczne agencje rządowe – takie jak Agencja Nieruchomości Rolnych i Agencja Mienia Wojskowego - które zarządzają nieruchomościami położonymi w poszczególnych powiatach bez uwzględnienia potrzeb lokalnych. W związku z tym uważamy, że nieruchomości Skarbu Państwa mogące stanowić podstawę rozwoju lokalnego powinny być przekazane na własność powiatom.

## **7. Konieczne zmiany w systemie ochrony zdrowia**

Dla usprawnienia funkcjonowania systemu ochrony zdrowia konieczne jest zrównanie praw i obowiązków podmiotów leczniczych, bez względu na ich formę organizacyjno –prawną. Niezbędne jest też oraz umożliwienie wszystkim podmiotom leczniczym, prowadzenia nieskrępowanej działalności gospodarczej (bez szkody dla pacjenta, podnosząc dostępność do świadczeń i ich jakość, efektywnie wykorzystując zasoby kadrowe i materialne).

Za niezbędne uważamy także wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych i decentralizację Narodowego Funduszu Zdrowia.

## **8. Zmiany w dystrybuowaniu Funduszu Pracy**

Bezrobocie dotyczące poszczególne rodziny jest istotnym problemem – tak z punktu widzenia społecznego, jak i z punktu widzenia kosztów, jakie muszą zostać poniesione przez sektor publiczny. Tylko aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, poprzez zdobycie środków na stworzenie własnego miejsca pracy bądź przekwalifikowanie się, mogą dać szansę osobom bezrobotnym na uniezależnienie się od pomocy państwa i samorządów. Należy zatem przede wszystkim na takie formy przeznaczać środki budżetowe.

Istota problemu nie leży jednak w samej proporcji środków. W chwili obecnej Fundusz Pracy jest rozdzielany ze znikomym udziałem samorządu na etapie decyzyjnym; sama rezerwa Funduszu jest dzielona w sposób arbitralny przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Sytuacja taka powinna ulec zmianie, poprzez przyznanie uprawnień opiniodawczych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

## **9. Poszerzenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez powiaty**

W obecnym stanie prawnym powiaty mogą prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w zakresie użyteczności publicznej.

Jest to zakres zbyt wąski – niezbędne jest zatem jego odpowiednie poszerzenie.

Obecne unormowanie stwarza cały szereg problemów prawnych związanych z legalnością tworzenia i funkcjonowania jednostek realizujących zadania powiatu na zasadach cywilno- prawnych.

Za punkt wyjścia do ustalenia zakresu niezbędnych zmian może służyć zakres działalności gospodarczej, która może być prowadzona przez gminy.

## **10. Gruntowne zmiany w Karcie Nauczyciela**

Nikt nie neguje szczególnej roli nauczycieli, jako odpowiedzialnych za wykształcenie młodego pokolenia. Owa szczególna rola nie może być jednak utożsamiana z prawem do nieracjonalnych przywilejów. Tymczasem Karta Nauczyciela w swoim obecnym kształcie stanowi w dużej części zbiór takich właśnie przywilejów.

Pierwszym problemem jest fakt, iż Karta Nauczyciela obowiązuje dziś wyłącznie w szkołach publicznych, praktycznie w odniesieniu do wszystkich nauczycieli. Tymczasem powinna ona obejmować wyłącznie osoby prowadzące bezpośrednio proces dydaktyczny (podstawa programowa) z dziećmi (nauczyciele przedmiotowi); zarówno w szkołach publicznych jak i niepublicznych. W obecnym ustroju nie ma bowiem uzasadnienia dla utrzymywania rozróżnienia uprawnień nauczycieli szkół publicznych i niepublicznych. Karta Nauczyciela nie powinna również obejmować dyrektora szkoły, jako że w obecnych uwarunkowaniach pełni on bardziej funkcję managera, niż nauczyciela.

Warunki i czas pracy nauczyciela powinny być zgodne z zasadami ogólnymi – 40-godzinny tydzień pracy, w tym 20 – 22 godzin spędzanych przy bezpośredniej realizacji procesu dydaktycznego („przy tablicy”).

Nie sprawdził się zaproponowany system awansu zawodowego – zarówno w zakresie dotyczącym stawianych warunków, jak i ścisłego powiązania wysokości wynagrodzenia z poziomem awansu zawodowego. W naszej ocenie awans zawodowy należy powiązać z podnoszeniem jakości pracy szkoły. Podwyższenie płacy nauczyciela musi się z kolei wiązać z poszerzeniem oferty szkoły oraz podniesieniem jakości jej pracy.

Sam system wynagrodzeń też powinien ulec poważnym zmianom. Przede wszystkim należy dokonać konsolidacji wynagrodzenia poprzez uwzględnienie w jego podstawie licznych dodatków wypłacanych w dniu dzisiejszym (w szczególności dodatku mieszkaniowego i wiejskiego). Rozwiązanie takie nie będzie stanowiło uszczerbku dla poziomu dochodów nauczycieli, a jednocześnie w znaczący sposób zmniejszy koszty naliczania płac. Odejść należy również od ustalania poziomu wynagrodzenia nauczycieli na szczeblu centralnym – a w konsekwencji od wymogu prowadzenia corocznej analizy poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli i wymogu wyrównania wypłaconych wynagrodzeń do tzw. „średniej”.

Istnieje również wiele szczegółowych zagadnień wymagających zmiany, np.: zmiana systemu funkcjonowania urlopu dla poratowania zdrowia – w szczególności poprzez opłacanie go z ZUSu a nie przez organ prowadzący, czy powiązanie go z rokiem szkolnym, czy też zmniejszenie z 1% do 0,5% puli środków przeznaczonych na szkolenia nauczycieli.