



Uchwała

Uchwała Rady Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP w sprawie kontynuacji decentralizacji państwa i reformy samorządowej

I. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP w imieniu samorządów regionalnych i lokalnych zwraca się u progu nowej kadencji do Sejmu i Senatu oraz Rządu RP o podjęcie systemowych działań zmierzających do stworzenia korzystniejszych warunków dla funkcjonowania samorządności lokalnej, a zatem dla rozwoju lokalnego, którego tempo przekłada się wprost na rozwój całego kraju. Mimo bowiem pewnej poprawy sytuacji finansowej niektórych samorządów w ostatnich latach, ogólna kondycja finansowa oraz warunki prawne funkcjonowania samorządności lokalnej w naszym kraju pozostają nadal trudne. Nie ułatwia to samorządom lokalnym świadczenia usług publicznych stojących na wyższym poziomie oraz lepszego zarządzania rozwojem lokalnym. System prawny cechujący 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.

II. Przyczyny trudnych warunków, w których funkcjonuje samorząd lokalny są wielorakie. Do najważniejszych należy chaos legislacyjny, będący wynikiem nieuporządkowanej w wielu ostatnich kadencjach twórczości legislacyjnej oraz braku wypracowanej i zaakceptowanej przez znaczące siły polityczne kraju doktryny 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 okresowo zmiany prowadzą do znacznych trudności w funkcjonowaniu administracji publicznej i generują wielkie koszty.

III. Stworzenie dobrych i stabilnych warunków dla funkcjonowania samorządności lokalnej oraz rozwoju lokalnego wymaga więc wypracowania uzgodnionej ze wszystkimi istotnymi

siłami politycznymi doktryny państwowej, to jest koncepcji dotyczącej głównych priorytetów działania Państwa, zakresu jego interwencji w różne sfery życia zbiorowego, sposobu funkcjonowania administracji publicznej i sądów, a wreszcie miejsca samorządu terytorialnego (lokalnego i regionalnego) w mechanizmie Państwa. Sprawy te jak dotąd nie były przedmiotem głębszej refleksji elit państwowych, a także szerszej debaty publicznej. Elementem długofalowej doktryny państwowej jest również jasne 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 rozstrzygnięcie takich przykładowo dylematów jak, czy oświata ma być obszarem szczególnych, korporacyjnych przywilejów osób w niej zatrudnionych, czy też główną misją oświaty jest wysoka jakość kapitału ludzkiego dostosowanego do wymogów współczesnej gospodarki i państwa. Szczególnym wyzwaniem jest 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 należą Irlandia oraz Finlandia. Te kraje, należące jeszcze kilkadziesiąt lat temu do najuboższych, wiodą dzisiaj w wielu dziedzinach prym w Europie.

IV. Dopiero rozstrzygnięcie powyżej określonych dylematów pozwoli na uporządkowanie systemu prawnego, jakiego to wyzwania nie podjął się dotychczas w pełnym zakresie żaden Parlament ani Rząd w okresie od 1989 r. Obecny system prawny cechuje się w wysokim stopniu niespójnością, zbiurokratyzowaniem (nadmiarem szczegółowych regulacji prawnych), dużą częstotliwością zmian przepisów prawnych i wprowadzaniem nowych regulacji bez analizy pełnych kosztów jej skutków dla różnych podmiotów, w tym także samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw. Niepodjęcie takich działań będzie powodowało pogarszanie się funkcjonowania administracji publicznej, zwiększenie 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.

V. 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 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.

VI. 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 progu możliwości finansowych wielu samorządów. Zasadnicze zmiany w oświacie wymusza także niż demograficzny.

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) wycenę państwowych standardów edukacyjnych oraz ustawowe zagwarantowanie samorządom lokalnym środków niezbędnych na realizację zadań oświatowych, spełniających państwowe standardy edukacyjne;
- 4) zastąpienie Karty Nauczyciela nowoczesnym prawem pracy z określonymi wymogami jakościowymi dla nauczycieli - pedagogicznych pracowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 5) określenie standardów zatrudnienia nauczycieli i pracowników niepedagogicznych oraz standardów liczebności dzieci w oddziałach w zależności od typu szkoły;
- 6) ograniczenie roli wojewódzkiego kuratora oświaty do kontroli przestrzegania standardów i czuwania nad jakością oświaty.

VII. 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 rozproszonemu zabudowy i zabudowywaniu nieuzbrojonych terenów podmiejskich, przy niewykorzystaniu uzbrojonych terenów miejskich. Obecna praktyka podnosi koszty rozbudowy infrastruktury 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 re parcelacji gruntów, przy jednoczesnym zachowaniu i prawidłowym kształtowaniu ładu przestrzennego.

VIII. Ze względu na rozpoczynające się właśnie wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE w aktualnej perspektywie finansowej konieczne jest radykalne uproszczenie regulacji prawnych określających warunki przygotowania, realizacji i rozliczania inwestycji infrastrukturalnych.

Do najpilniejszych kwestii należą:

- 1) nowelizacja ustawy Prawo budowlane, m.in. w zakresie ważności pozwolenia na budowę (powinno być ważne 3 lata) i innych decyzji administracyjnych;
- 2) nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska, której poprzednie zmiany spowodowały

znaczące wydłużenie przygotowania inwestycji, co jest wyjątkowo uciążliwe szczególnie w sytuacji niewielkich inwestycji zaplanowanych do realizacji w okresie roku budżetowego;

3) prawne uregulowanie przyspieszenia rządowych programów budowy inwestycji drogowych i komunalnych;

4) wsparcie Państwa dla realizacji infrastruktury (drogi i media) dużych terenów inwestycyjnych (pow. 150 ha), będących ofertą Polski dla największych inwestorów.

IX. 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 - stopniowo zaczynają się one wyludniać. 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.

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.

X. 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.

XI. 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.

XII. Bardziej skuteczne i tańsze świadczenie usług publicznych oraz przyspieszenie rozwoju lokalnego wymaga pilnych zmian w przepisach dotyczących społeczeństwa informacyjnego (np. przepisów o podpisie elektronicznym). Konieczne jest także pilne przyspieszenie przez Rząd prac wokół wielkich systemów informatycznych Państwa oraz standardów interoperacyjności, bez których bardzo trudny będzie dalszy rozwój administracji elektronicznej i społeczeństwa informacyjnego.

XIII. 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. Tytułem przykładu zmiany wymagają przepisy dotyczące trybu powoływania skarbnika gminy, sekretarza oraz kierownika Urzędu Stanu Cywilnego. Uprawnienia w tym zakresie powinny zostać przekazane do kompetencji wójtów (burmistrzów, prezydentów).

Oczekujemy, że zmiany ustrojowe i kompetencyjne, dotyczące samorządu terytorialnego będą konsekwentnie realizowane, umożliwiając sprawne zarządzanie sprawami lokalnymi.

XIV. Na szczególną uwagę Parlamentu i Rządu zasługuje w nowej kadencji szereg innych dziedzin, które mają istotny wpływ na warunki funkcjonowania samorządności i rozwoju lokalnego. Przykładem dziedziny wymagającej koniecznie zmiany jest system finansowania policji i szeregu innych służb publicznych.

XV. Wymienione w niniejszej Uchwale opracowanej w oparciu o Przesłanie Śląskiego Związku Gmin i Powiatów domeny publiczne nie obejmują całości złych obecnie warunków prawnych i finansowych 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.

Józef Korpak

Członek Rady Federacji

Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego

Śląskiego Związku Gmin i Powiatów

Kazimierz Barczyk

Przewodniczący Federacji

Regionalnych Związków

Gmin i Powiatów RP

Kraków, 10 stycznia 2008 r.

REGIONY.ORG.PL

Stowarzyszenie Gmin „Szansa Białej Przemyszy”
Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich
Związek Miast i Gmin Morskich
Unia Miasteczek Polskich
Instytut Administracji Publicznej
Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej

Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych
Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski
Stowarzyszenie Gmin Babiogórskich
Śląski Związek Gmin i Powiatów
Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP
Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza

Pomorskie Stowarzyszenie Gmin Wiejskich
Związek Gmin Ziemi Dobrzyńskiej
Związek Gmin Jurajskich
Związek Gmin „Kwisa”
Związek Gmin Lubelszczyzny
Stowarzyszenie Gmin, Powiatów i Regionów Nadbużańskich