



STANOWISKO
XI Zgromadzenia Ogólnego
Związku Powiatów Polskich
Warszawa, 4 kwietnia 2008 r.

w sprawie dochodów samorządu powiatowego

Od momentu reaktywowania samorządu powiatowego, w 1998 roku, dochody powiatów są niedoszacowane i nieadekwatne do skali zadań i kompetencji w jakie wyposażono powiaty.

W ten sposób, pozbawiono powiatowe wspólnoty samorządowe możliwości pełnego wykorzystania tkwiącego w nich potencjału społecznego i gospodarczego.

Sytuacja ta wymaga diametralnej zmiany.

Oczekujemy od Rządu i Parlamentu podjęcia działań wzmacniających samorządy powiatowe, w tym zagwarantowania środków adekwatnych do realizowanych przez nie zadań i kompetencji oraz zapewnienia dodatkowych źródeł dochodów, które pozwoliłyby m.in. na realizację projektów rozwojowych (głównie dotyczących modernizacji sieci dróg, rozbudowy i remontów placówek oświatowych, pomocy społecznej czy też ochrony zdrowia).

Wzmocnienie finansowe powiatów leży żywotnie w interesie Państwa, szczególnie w kontekście realizacji celów zawartych w Strategii Lizbońskiej, Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007 – 2015 oraz Narodowej Strategii Spójności 2007 – 2013.

Szczegółowe propozycje dotyczące kierunków proponowanych zmian, zawiera załączony raport pt. „Analiza systemu finansów publicznych”, który opiera się na diagnozie 10 lat funkcjonowania samorządów powiatowych.

Przewodniczący
XI Zgromadzenia Ogólnego
Związku Powiatów Polskich

Janina Kwiecień



RAPORT

Analiza Systemu Finansów Publicznych

Sytuację finansów samorządu powiatowego determinuje katalog zadań przypisanych do realizacji przez ten rodzaj samorządu.

W 1999 roku, gdy z woli Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonej przez Sejm i Senat, w drodze ustawy, reaktywowano samorząd powiatowy, przyjęto jako podstawową konstrukcję ustrojową zasadę, że wszystkie zadania o charakterze ponadgminnym będą - w drodze odpowiedniego zapisu ustawowego - zadaniami powiatów samorządowych. W taki sposób ukształtowany ustrój powiatów jest diametralnie odmienny od statusu gmin samorządowych, którym ustawodawca przyznał tak zwaną klauzulę domniemania generalnej kompetencji gminy.

Zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, przypisane w artykule 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z dnia 18 lipca 1998 r. poz. 578 z późn. zm., zwanej dalej ustawą o samorządzie powiatowym) zawierają w zasadzie katalog, który na przestrzeni dziesięciu lat nie uległ zmniejszeniu, a wręcz odwrotnie, został poszerzony o znaczną ilość nowych zadań.

Pierwsze projekty budżetów powiatów na rok 1999, opracowane zostały przez Ministerstwo Finansów i pomimo wielu sprzeciwów środowisk samorządowych - opartych o wyniki ekonomiczne powiatów pilotażowych (Miejskich Stref Usług Publicznych) zostały na wstępie niedoszacowane. Rozwarcie pomiędzy kosztami realizacji przypisanych powiatom zadań, a przyznanymi środkami na ich realizację szacowano w przedziale 19 % do 24 %.

Nowo utworzone powiaty, nie zostały także wyposażone w dostatecznym zakresie w mienie komunalne. W świetle zapisów artykułu 46 ustawy o samorządzie powiatowym własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne są mieniem komunalnym powiatu. Od tak rozumianego mienia komunalnego uzasadnione jest odróżnianie pojęcie „majątku”, które w szerokim rozumieniu pojęcia obejmuje zarówno ogół praw majątkowych przysługujących danej osobie (fizycznej i prawnej), jak i ciążących na tej osobie obowiązków majątkowych (pasywów). Mienie komunalne służyć ma przede wszystkim realizacji zadań przypisanych ustawami powiatowi.

Powiaty jako osoby prawne ponoszą także odpowiedzialność majątkową za prowadzoną przez ich organy działalność. Odpowiedzialność ta związana jest ze składnikami tego mienia (aktywami), jak i odpowiedzialności za swoje zaciągnięte zobowiązania czyli pasywa majątku.

Należy tutaj zwrócić uwagę na istotną sprawę, jaką jest rozdzielenie odpowiedzialności powiatu oraz innych komunalnych osób prawnych, gdyż powiaty nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania takich osób prawnych te zaś nie odpowiadają za zobowiązania powiatów. Aspekt ten jest niezwykle istotny przy odpowiedzialności za zobowiązania na przykład szpitali powiatowych.

Wyposażenie powiatów w niezbędne atrybuty występowania w obrocie prawnym: osobowość prawną i zdolność sądową, znalazło swój zapis w przepisach prawnych, w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawie o samorządzie powiatowym. Nie zapewnia to jeszcze możliwości realizacji zadań przypisanych powiatom. **Do realizacji zadań niezbędne jest wyposażenie ich we własny majątek i środki finansowe.** Pojęcie „mienie” jest określeniem cywilnoprawnym

i zawiera funkcje zbiorcze tej nazwy, które mieszczą w obszarze tej nazwy określone wszystkie kategorie podmiotowych praw majątkowych. Mieniem jest własność i inne prawa majątkowe, które określa art. 44 kodeks cywilny i do takiego właśnie określenia nawiązuje art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Najważniejszym składnikiem mienia komunalnego powiatów jest prawo własności. Prawo to daje najszerszy zakres uprawnień - i powiaty i powiatowe osoby prawne mogą w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego korzystać z rzeczy ruchomych i nieruchomości. W szczególności mogą, wykorzystując przysługujące im prawo, czerpać pożytki i inne dochody oraz w granicach przez prawo określone mogą rozporządzać tymi rzeczami.

Obok prawa własności w skład mienia komunalnego wchodzi „inne prawa majątkowe”.

W zakres „innych praw majątkowych”, nie zawsze powszechnie rozumianego pojęcia, wchodzi m.in.:

- prawa rzeczowe – użytkowanie wieczyste,
- ograniczone prawa rzeczowe (na rzeczy cudzej) – użytkowanie, służebność gruntowa, zastaw, hipoteka, spółdzielcze prawo do lokalu,
- prawa bezwzględne – prawa wynalazcze, prawa autorskie, prawa do wód i kopalin,
- wierzytelności,
- prawa do udziału w spółce z o.o.,
- prawa wynikające z posiadania akcji,
- środki finansowe pochodzące z podatków i opłat, dotacji celowych, subwencji ogólnych z budżetu państwa.

Z chwilą pojawienia się w obrocie prawnym powiatów samorządowych, wyposażonych

w osobowość prawną zaistniała konieczność wyposażenia ich w stosowny majątek (mienie komunalne). Ustawodawca określił sposoby nabywania mienia komunalnego przez jednostki samorządu terytorialnego. W świetle tego unormowania mienie komunalne nabywane być może:

- na podstawie ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym,
- przekazaniem mienia w związku z utworzeniem nowej jednostki samorządu terytorialnego lub ze zmianą granic istniejących już jednostek;

Zarówno najem, dzierżawa, użyczenie jak i zbycie nieruchomości komunalnych musi być poprzedzone podaniem do publicznej wiadomości zamiaru dokonania takich czynności prawnych, jak też zawarcie może nastąpić po uprzednim przeprowadzeniu przetargu, w wyniku Rozporządzenia Rady Ministrów na zasadach w nim określonych:

- w wyniku własnej działalności gospodarczej jest,
- w drodze czynności cywilno – prawnych (umowa sprzedaży, darowizny, przyjęcia spadku),

- w innych przypadkach określonych ustawami.

W związku z reaktywowaniem powiatów powstała nowa sytuacja prawna. Nastąpiła zmiana stosunków własnościowych związanych z mieniem publicznym. Od wejścia w życie ustawy wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym, obok Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych pojawiły się nowe podmioty: gminy, powiaty i województwa samorządowe oraz komunalne osoby prawne. Komunalizacja mienia ogólnonarodowego dokonywana jest przez wojewodę w formie decyzji; decyzje z mocy prawa stwierdzające nabycie mienia (decyzje deklaratoryjne), albo przekazujące dane mienie podmiotom samorządowym (decyzje konstytutywne).

Niestety wyposażenie powiatów w mienie komunalne sprowadziło się do przekazania mienia najczęściej w złym lub bardzo złym stanie technicznym, wymagającego znacznych nakładów. Z uwagi na charakter zadań realizowanych na tym mieniu nie ma najczęściej możliwości zbycia tego mienia lub wykorzystania w innym celu np. komercyjnym.

Realizacja przez powiaty polskie trudnych, złożonych i niejednokrotnie nie wykonywanych

w pełni przez Państwo zadań z najważniejszych obszarów życia społecznego - jak ochrona

zdrowia, w tym szpitale powiatowe i ambulatoryjna opieka specjalistyczna, opieka społeczna i opieka nad osobami niepełnosprawnymi, bezpieczeństwo publiczne, drogownictwo, oświata i wiele innych zadań - przekazanych do realizacji jako zadania własne lub przypisane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, realizowane było w sposób poprawny, adekwatnie do możliwości finansowych.

Przekształcenie znacznej części zadań realizowanych przez Państwo jako Jego zadania konstytucyjne w zadania samorządu powiatowego wywołało falę nadziei obywateli na ich pełniejszą i lepszą realizację, z drugiej zaś strony administracja rządowa przekazując powiatom znaczną część zadań równocześnie wprowadzała wymogi dostosowania obiektów i świadczonych w nich usług do bardzo wysokich, w tym europejskich standardów. Niestety najczęściej w ślad za tym nie szło zabezpieczenie środków niezbędnych na ich realizację.

Najczęściej łamanymi przepisami prawa w tym zakresie są artykuł 167 Konstytucji Rzeczypospolitej i art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Przełamanie ustrojowych samorządu powiatowego nie można rozpatrywać w oderwaniu od jego gospodarki finansowej. Organizacja i funkcjonowanie aparatu państwowego, a zwłaszcza relacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami struktury administracji publicznej, wymagają pilnych unormowań odnoszących się do budżetów powiatów, a przede wszystkim ich strony dochodowej. Taką rolę w państwie odegrają powiaty samorządowe - jaka będzie ustrojowa ranga ich budżetów.

Zakres kompetencji i zadań powiatów jest istotnym elementem odzwierciedlenia stopnia decentralizacji administracji publicznej oraz przesądza o pozycji powiatów w systemie państwa. Jednak realizacja zadań pociąga za sobą

konieczność ponoszenia wydatków, które z kolei muszą mieć określone źródła ich pokrycia. Dochody stanowią zatem gwarancję realizacji zadań i kompetencji przez powiaty. Bez pełnej gwarancji odpowiednich dochodów i dużej stabilizacji wydajności źródeł dochodowych nie może być mowy o dobrym funkcjonowaniu samorządu powiatowego. Warunek ten może być zrealizowany jedynie przy samoograniczeniu władztwa finansowego państwa jako władzy suwerennej. Z tego też względu decyzje dotyczące konstrukcji i formy prawnej dochodów, a także przyznania nowych źródeł dochodów powiatów należą do władzy państwowej.

Decentralizacja finansowa państwa na rzecz samorządu terytorialnego może być zrealizowana tylko poprzez przekazanie samorządom, w tym zwłaszcza powiatom, określonych konstytucyjnie uprawnień do czerpania dochodów z określonych źródeł - w granicach prawa - a także samodzielnego kształtowania wydatków, również w granicach wyznaczonych przez obowiązujące prawo.

Powiaty oczekują i żądają takiego umocowania w systemie finansowym Państwa, które pozwoli im na pełną realizację przypisanych im ustawami zadań.

Obowiązująca od 2004 r. ustawa o dochodach jest, jak i poprzednio obowiązująca ustawa o dochodach jest w latach 1999 - 2002, określają kategorie dochodów jakie przypisane są powiatom i pozostałym rodzajom samorządu terytorialnego. Zmiany ustrojowe, przekazanie powiatom nowych zadań w szczególności przypisanych jako zadania własne, przy równoczesnym ograniczeniu dochodów własnych z różnych źródeł, zmusza powiaty polskie, ale także władze państwowe (Sejm, Senat i Rząd) do poszukiwania innych źródeł dochodowych o ustabilizowanej ich wydolności.

Związek Powiatów Polskich w pełni popiera podjęte przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej działania zmierzające do dokończenia reformy administracji publicznej, a zwłaszcza decentralizacji finansów publicznych. Duże nadzieje samorząd powiatowy pokłada w podjętej próbie standaryzacji usług publicznych świadczonych przez powiaty na rzecz obywateli - członków powiatowych wspólnot samorządowych, oraz tych zadań, które są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej a finansowanymi poprzez dotacje celowe.

Działania te doprowadzić powinny do określenia wolumenu środków finansowych dla samorządów powiatowych, w wysokości pozwalającej w pełni zrealizować przypisane powiatom zadania.

Powiaty, jako trwale wpisany w ustrój Polski rodzaj samorządu terytorialnego, pragną w jak najlepszy sposób realizować zadania ponadgminne, lecz bez zabezpieczenia niezbędnych środków nie będą w stanie tego realizować.

Domagamy się gwarancji adekwatności środków finansowych do zakresu zadań przekazanych do realizacji powiatom, jako realizację zapisu zawartego w Konstytucji RP.

Po szczegółowej i wnikliwej analizie finansów powiatów Związek Powiatów Polskich widzi za konieczną dywersyfikację dochodów powiatów, w tym określenie nowych źródeł dochodów.

Katalog dochodów własnych określonych w ustawie o dochodach jest należałoby zmienić poprzez:

- zwiększenie udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu - **do 12,5 %**,
- zwiększenie udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu - **3,0 %**,
- przyznanie powiatom innych źródeł dochodów, w tym udziału w podatkach pośrednich (VAT , akcyza od paliw płynnych),
- część spraw załatwianych przez starostwa powiatowe podlega opłacie administracyjnej, część zaś opłacie skarbowej. Należy ujednolicić ustawodawstwo w ten sposób, aby z ustawy o opłacie skarbowej wyłączyć wszystkie sprawy załatwiane przez powiat i ustanowić dla nich opłaty administracyjne. W stosunku do opłat administracyjnych należy ustawowo określić dolną i górną granicę, natomiast konkretną wysokość pozostawić do dyspozycji powiatu,
- wprowadzenie opłaty od czynności administracyjnych wykonywanych przez powiaty, dotyczy to np. decyzji administracyjnych z udziałem dużej ilości stron postępowania, wykonywanie czynności, które opodatkowane są opłatą skarbową będącą dochodem gmin, na których terenie ma siedzibę urząd skarbowy. Opłata ta rekompensowałaby powiatom część wydatków na czynności administracyjne,
- wprowadzenie jako dochodu własnego powiatu, 50 % składki na Fundusz Pracy oraz określenie algorytmu podziału pozostałych 50 % składki na ten Fundusz,
- wprowadzenie jako dochodu własnego powiatu środków będących dochodami Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym
- wprowadzenie jako dochodu powiatu środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, dzielonego algorytmem z uwzględnieniem m.in. ilości osób niepełnosprawnych w powiecie,
- postanowienie sądu o umieszczeniu dzieci w placówkach opiekuńczo – wychowawczych
i w rodzinach zastępczych powinno być wiążące dla Ministra Finansów i skutkować automatycznym zwiększeniem dochodów własnych o kwotę rekompensującą koszty utrzymania dziecka.

Modyfikacja systemu finansowania samorządów powiatowych:

- wnioskujemy o rozważenie reaktywowania części drogowej subwencji ogólnej, która zabezpieczałaby niezbędne środki finansowe na utrzymanie, remonty i modernizację dróg powiatowych oraz wprowadzenie dodatku

odtworzeniowego przeznaczonego na drogi powiatowe pełniące funkcje dróg technicznych, zniszczonych w związku z budową autostrad, dróg ekspresowych i dróg krajowych,

- opowiadamy się za pozostawieniem obecnego systemu wyrównawczego jst
- proponujemy aby obowiązkiem składnikiem ceny punktu kontraktowego przyjmowanego do wyceny procedur medycznych do kontraktów szpitali powiatowych z Narodowym Funduszem Zdrowia był 15% udział środków niezbędnych na finansowanie utrzymania, modernizację i rozwój bazy materialnej placówek ochrony zdrowia,
- zapewnienie refundacji kosztów zwiększonej ilości dzieci umieszczonych wyrokami sądów rodzinnych w rodzinach zastępczych,
- z ustawy o systemie oświaty należy wyeliminować zapisy ingerujące w uprawnienia jednostki stanowiącej powiatu odnośnie dysponowania dochodami powiatu. Postulat zmiany prawa dotyczy szczegółowych dyspozycji w zakresie dotowania ośrodków rehabilitacyjnych dla osób niepełnosprawnych ze środków zawartych w części oświatowej subwencji ogólnej,
- obecnie obowiązująca zasada, że za pobyt w domach dziecka, mieszkańców z innego powiatu, powiat macierzysty płaci dopiero z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa kosztów utrzymania za rok ubiegły, powoduje konieczność kredytowania tych kosztów przez powiat wykonujący zadanie przez kilka miesięcy nowego roku. Należy wprowadzić regulację, na podstawie której do czasu oficjalnego ogłoszenia wysokości tych kosztów obowiązywałaby opłata z roku poprzedniego,
- koniecznej zmiany wymaga system finansowania szkół kształcących w zawodach rolniczych. Aktualny poziom subwencji dla tego typu szkół jest w jaskrawej sprzeczności z kosztami kształcenia teoretycznego i praktycznego. Potwierdza to paradoksalny przykład gimnazjów zlokalizowanych na terenach wiejskich, które mają wyższą subwencję niż szkoły rolnicze funkcjonujące w tych samych środowiskach. Kształcenie zawodowe wymaga znaczących nakładów inwestycyjnych, zwłaszcza tworzenia i unowocześniania bazy techniczno – dydaktycznej. Właściwe wyposażenie szkół i placówek w sprzęt i materiały jest niezbędne dla zapewnienia uczniom realizacji - w pełnym zakresie - praktycznej nauki zawodu. Stąd wprowadzenie dodatkowej wagi zwiększającej subwencję na uczniów szkół rolniczych o 80% jest w pełni uzasadnione.

Rezerwy

Postulujemy utrzymanie rezerwy 0,6% części oświatowej rezerwy ogólnej z wprowadzeniem zmian w zasadach korzystania z tej rezerwy i umożliwienie korzystania z tych środków przez wszystkie samorządy, nie tylko te, którym część oświatowa subwencji ogólnej nie wystarcza na pokrycie wydatków bieżących oraz dopuszczenie przeznaczania środków z rezerwy na projekty inwestycyjne. Finansowanie zadań z rezerwy powinno mieć charakter szczególny i nie może zastępować systemu finansowania zadań oświatowych.

Naszym zdaniem, rezerwę subwencji ogólnej przeznaczonej na drogi należy przeznaczyć na:

- Zasilenie części drogowej subwencji ogólnej (o ile będzie reaktywowana) - Wariant I,
- Dofinansowanie dróg powiatowych według ilości kilometrów dróg i ich nawierzchni (niezbędne opracowanie algorytmu) - Wariant II.

Racjonalizacja wydatków

Mając na uwadze konieczność doskonalenia nie tylko strony dochodowej budżetów powiatów ale także widząc konieczność racjonalizacji wydatków publicznych, Związek Powiatów Polskich wnioskuje o:

- wprowadzenie zasady zwrotu podatku VAT zapłaconego przez powiaty od towarów i usług realizowanych jako wydatki majątkowe z określeniem przeznaczenia otrzymanych środków wyłącznie na wydatki majątkowe,
- zwolnienie samorządu powiatowego z opłaty sądowej i notarialnej na zasadach zwolnień stosowanych dla administracji rządowej,
- rozszerzenie możliwości prowadzenia całodobowych placówek opiekuńczo – wychowawczych określonych w art. 80a ustawy o pomocy społecznej i określone tam podmioty na osoby fizyczne.

Związek Powiatów Polskich stoi na stanowisku, że spełnienie powyższych wniosków pozwoli na realizację zadań przypisanych ustawami powiatom, a w konsekwencji podniesienie jakości usług świadczonych na rzecz obywateli – członków wspólnot samorządowych.