
ALERT SAMORZĄDOWY

12

gap.



open
eyes
economy
summit

Marcin Bazylak
prof. dr hab. Paweł Churski
Agnieszka Dawydzik
dr Rafał Dutkiewicz
Joanna Erbel
prof. dr hab. Jerzy Hausner
Adam Korta
Grzegorz Kubalski
dr Michał Kudłacz
prof. UWr dr hab. Andrzej Łoś
prof. dr hab. Krzysztof Szałucki
Benedykt Węgrzyn
dr Michał Wolański
prof. UEK dr hab. Igor Zachariasz

Finanse samorządów

Istotą funkcjonowania samorządu terytorialnego jest jego upodmiotowienie kompetencyjne i finansowe. Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce zapoczątkowana w 1989 roku przywróceniem samorządu gminnego, a w 1999 poszerzeniem go na szczebel powiatowy i wojewódzki, oparta została na przynajmniej formalnym spełnieniu tych wymogów. Niestety ten drugi warunek związany z upodmiotowieniem finansowym od samego początku stawiał samorząd w bardzo trudnej sytuacji – konieczności realizacji zadań własnych i zleconych przy niewystarczającym zabezpieczeniu środków budżetu państwa przekazywanych w formie subwencji i dotacji. W przypadku samorządów mających większy potencjał zasobów lokalnych przedmiotowe braki mogły być uzupełniane przez relatywnie wysokie dochody własne. W przypadku samorządów, obszarów słabszych ekonomicznie, prowadziło to do ograniczenia ich możliwości inwestycyjnych i sprowadzenia działalności do bieżącej realizacji podstawowych potrzeb, bez możliwości skutecznego oddziaływania prorozwojowego oraz pozyskiwania na te cele środków zewnętrznych (brak zdolności do zapewnienia wkładu własnego).

Na 2020 rok rozpiętość dochodów (wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca przyjęty do obliczenia subwencji wyrównawczej) dla województw jest najmniejsza i wynosi od 100,03 zł do 451,38 zł. Dla powiatów odpowiednio 105,05 zł do 775,51 zł. W przypadku gmin rozpiętość sięga od 454,97 zł do 31 028,40 zł – to jest prawie 70-krotna różnica pomiędzy dochodami podatkowymi w najbiedniejszej i najbogatszej gminie w Polsce (gmina Kleszczów).

Od kilku lat zarysowuje się, a nawet nasila, niepokojąca tendencja traktowania przez administrację rządową

samorządu terytorialnego przez pryzmat barw politycznych. Skuteczny i efektywny tam, gdzie są „nasi” oraz nieudolny i niegospodarny – gdzie są „oni”. Dodatkowo systematycznie przekazuje się samorządowi terytorialnemu nowe zadania, w tym stanowiące rezultat nie zawsze przemyślanych decyzji politycznych, za którymi – jako zasada – nie płynie pełne finansowanie, co zmusza samorząd terytorialny do nieustannego przeznaczania dochodów własnych na te cele i ograniczania wydatków inwestycyjnych. Na domiar złego w ubiegłym roku decyzje rządu związane z obniżeniem stawek PIT (z 18% do 17% oraz wprowadzeniem zerowego PIT-u dla osób poniżej 26. roku życia) doprowadziły do obniżenia dochodów samorządów, co odbyło się bez żadnych konsultacji ze stroną samorządową. Prowadzi to nieuchronnie do zapaści finansowej JST, co gwałtownie nasila pandemia.

Bieżące zagrożenia i wyzwania

Na obecnie dramatyczną sytuację finansów samorządów złożyły się trzy czynniki:

- finansowanie samorządów od początku ich istnienia było ustawione „niedomiarowo”;
- nieprzemyślane działania władz centralnych prowadzą do systematycznej erozji zdolności JST do finansowania istotnych zadań publicznych. Obecny rząd jest rekordzistą w takim sposobie funkcjonowania, równocześnie redukując dochody samorządów poprzez arbitralnie wprowadzane zmiany w systemie podatkowym;
- wywołany pandemią spadek dochodów samorządów.

Do najważniejszych wyzwań należy zaliczyć:

- spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego wynikający z konsekwencji ekonomicznych epidemicznych restrykcji – obniżenie ściągальności PIT, CIT oraz podatków i opłat lokalnych;
- wzrost wydatków jednostek samorządu terytorialnego wynikający z potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa epidemicznego;
- stałe wysokie obciążenia finansowe wynikające z trwającej realizacji szerokiego programu inwestycyjnego, niemożliwe do ograniczenia lub wstrzymania zarówno ze względu na zaciągnięte zobowiązania, jak również ze względu na potrzebę niepogarszania sytuacji na rynku pracy;
- nasilające się niesprawności wadliwie funkcjonującego systemu redystrybucji dochodów państwa, który nie jest wrażliwy na występowanie nadmiernego ubytku dochodów własnych oraz zasadnicze zróżnicowania kosztów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego zależne od ich wielkości determinującej skalę bieżących obciążeń (np. zadania urzędów pracy w powiatach ziemskich i grodzkich).

Rekomendujemy pilne podjęcia następujących działań:

- niezwłoczne wprowadzenie skonsultowanej z przedstawicielami samorządu terytorialnego tarczy antykryzysowej ukierunkowanej na ochronę samorządów i ich budżetów, w ramach której należy rozważyć m.in.: zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorstw komunalnych i samorządowych jednostek organizacyjnych poprzez zwolnienie z płatności z tytułu ZUS, podatku PIT I CIT (lub odroczenie) oraz

uruchomienie pożyczek, wprowadzenie i przekazanie przez rząd rekompensat z tytułu utraconych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego, zawieszenie wpłat na „jansikowe”, zmiany funkcjonowania programów rozwojowych w kierunku ułatwienia pozyskiwania ich środków przez jednostki samorządu terytorialnego;

- pilne zweryfikowanie wieloletnich planów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego pod kątem możliwości ich realizacji, przy niezmiennym priorytecie działań ukierunkowanych na tworzenie warunków dla rozwoju zrównoważonego w sferze środowiskowej, społecznej i ekonomicznej;
- poszukiwanie nowych źródeł dochodów, w tym z emisji obligacji komunalnych oraz poprzez tworzenie budżetów obywatelskich angażujących środki własne mieszkańców i przedsiębiorców;
- zwiększenie nakładów budżetu centralnego na ochronę zdrowia zabezpieczających sprawne funkcjonowanie systemu w czasie pandemii i w okresie po pandemii;
- odczuwalne zwiększenie nakładów budżetu centralnego na edukację.

Przyszłościowe rozwiązania

Obecna sytuacja finansowa samorządu terytorialnego wyraźnie wskazuje na konieczność dokonania gruntownej przebudowy systemu dochodów JST. W naszej ocenie należy w szczególności dokonać następujących zmian.

1. Dochody własne

I. Podatki i opłaty lokalne

a) podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny. W miejsce dotychczasowych trzech podatków należy wprowadzić ujednolicony podatek gruntowy. Wobec zdecydowanej niechęci obywateli do podatku katastralnego trudno jest zakładać, że nowy podatek gruntowy byłby typowym podatkiem *ad valorem*. Jako minimum należy postulować:

- uzależnienie maksymalnej wysokości podatku od lokalizacji nieruchomości (zróżnicowanie co najmniej między wojewódzkie i stolica województwa – reszta województwa);
- uzależnienie maksymalnej wysokości podatku od dostępu poszczególnych nieruchomości do mediów, np. nieruchomości mające dostęp do wodociągu, czy kanalizacji będą potencjalnie płaciły wyższy podatek;
- opodatkowanie gruntów niezabudowanych w zależności od ich przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obecnie mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją, w której właściciele gruntów walczą o zmianę ich przeznaczenia z rolnych na budowlane, po czym grunty traktują jako kapitał płacąc (albo przy niskich klasach bonitacyjnych – nie płacąc) podatek rolny;
- podwyższenie stawek podatku od nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe z wprowadzeniem ulgi podatkowej dla miejsca zamieszkania. Brak

jest uzasadnienia dla utrzymywania preferencyjnych stawek w sytuacji, gdy dana osoba ma kilka mieszkań;

- o uporządkowanie sytuacji ogrodów przydomowych. W obecnym stanie prawnym bardzo często są one kwalifikowane jako użytek rolny i objęte podatkiem rolnym zamiast podatku od nieruchomości;

b) renta planistyczna i opłaty adiacenckie. W miejsce dotychczas istniejących opłat należy wprowadzić jednolitą opłatę urbanistyczną powiązaną z kosztem wybudowania niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej na potrzeby realizacji przedsięwzięcia dopuszczonego przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Opłata taka byłaby należna z chwilą uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zabezpieczana hipoteką na poszczególnych nieruchomościach. Do czasu eliminacji z polskiego porządku prawnego decyzji o warunkach zabudowy opłata urbanistyczna byłaby należna w przypadku wydania dla danej nieruchomości pozwolenia na budowę opartego na decyzji o warunkach zabudowy;

c) opłata skarbowa – zmiana zasady, zgodnie z którą jest zawsze dochodem gminy. Należy ją uznać za dochód tego podmiotu, w związku z którym jest naliczana (w przypadku opłaty od czynności urzędowych).

II. Udziały w podatkach dochodowych. Udział w podatku PIT należy zamienić na samodzielne podatki przypadające poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego. Prócz waloru edukacyjnego pozwoli to na zniesienie wpływu decyzji rządu odnośnie wprowadzania ulg na poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tego źródła.

2. Subwencja ogólna

- I. **Część oświatowa.** Należy dokonać zmiany obecnego systemu opartego na podziale z góry ustalonej kwoty według wybranych kryteriów na system oparty na naliczaniu subwencji w oparciu o rzeczywiste koszty realizacji zadań oświatowych. Musi to być powiązane z ustaleniem zakresu odpowiedzialności państwa i jednostek samorządu terytorialnego za realizację zadań edukacyjnych. Niedopuszczalne są sytuacje, w których rząd ustala z nauczycielami podwyżkę ich wynagrodzeń, a konsekwencje finansowe tej zmiany przerzuca choćby w części na jednostki samorządu terytorialnego.
 - II. **Część równoważąca/regionalna.** O reformie janosikowego mówi się już od lat, ale ze względu na dość oczywiste mechanizmy polityczne nie udaje się jej przeprowadzić (wpląca duże sumy relatywnie mała liczba jednostek – duża liczba jednostek otrzymuje niewielkie środki, w konsekwencji jest zdecydowana przewaga liczbowa beneficjentów). Zmiany są jednak konieczne. Przede wszystkim należy przyjąć, że część równoważąca/regionalna powinna służyć celom rozwojowym, a nie wydatkom bieżącym. Środki pochodzące z wpłat powinny być zatem rozdzielane w trybie konkursowym wśród jednostek znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji finansowej. Sytuację tę należy przy tym oceniać kompleksowo, a nie jedynie poprzez poziom dochodów podatkowych.
3. **Dotacje** – na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Należy wprowadzić mechanizmy gwarantujące pokrycie rzeczywistych kosztów realizacji zadań zleconych. Punktem wyjścia może być dopuszczenie, by w ramach budżetu możliwe było uwzględnianie w odpowiednim miejscu klasyfikacji

środków własnych wydatkowanych na realizację zadań zleconych.

Funkcjonowanie i rozwój samorządów terytorialnych w Polsce, po roku 1989 dowodzi, że samorządność terytorialna stała się fundamentem ustrojowym i rozwojowym naszego Państwa. W sytuacji, gdy mamy do czynienia z kryzysem zarówno w wymiarze politycznym (bo tak należy traktować podważanie roli i pozycji samorządów terytorialnych), jak i gospodarczym, postulaty odnoszące się do doraźnych i systemowych zmian w sferze finansów samorządów muszą być stawiane kategorycznie, a ich spełnienie jako niezbędne kryterium politycznej odpowiedzialności.

Ten Alert został pomyślany i przygotowany jako ostatni z cyklu Alertów Samorządowych. Zespół ekspertów samorządowych nie rozwiązuje się jednak. Teraz podejmuje nowe zadanie: przygotowania na podstawie swoich dwunastu Alertów, ale także ekspertyz innych osób, syntetycznego raportu, który przedstawiałby doświadczenia wynikające z funkcjonowania samorządów w okresie epidemii oraz zawierałby nawiązujące do nich rekomendacje.

Raport zostanie ogłoszony we wrześniu, z intencją poddania go otwartej debacie.

Alert samorządowy to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne na:

www.oees.pl/dobrzewiedziec