

Jaka reforma finansowania samorządu terytorialnego?



prof. Dariusz Adamski
Dyrektor Instytutu Finansów

Po latach nieudolnie prowadzonej polityki finansowej, samorząd terytorialny zmagają się obecnie z wieloma problemami strukturalnymi. Należą do nich, m.in.: rosnące niedofinansowanie działalności oświatowej, kontrowersje wokół rządowych funduszy dotacyjnych czy słabość obowiązującego modelu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jakie są pozostałe dysfunkcje systemu finansowania? Jak uwolnić potencjał rozwojowy samorządów? Co zrobić, by poprawić ich wydolność finansową?

Rozwój lokalny nie jest możliwy bez przewidywalnych i adekwatnych źródeł jego finansowania. Tymczasem ostatnich osiem lat to okres postępującej destabilizacji dochodów samorządowych, co w dużej mierze stanowiło następstwo celowych działań władzy centralnej. Na plan pierwszy wybija się pod tym względem tzw. podatkowy „Polski Ład”, który wyraźnie obniżył dochody samorządów z PIT. Rekompensatę miało stanowić wprowadzenie nowej – rozwojowej – części subwencji ogólnej. Jednak skonstruowano ją na tyle dysfunkcyjnie, że nigdy nie została w swoim pierwotnym kształcie uruchomiona. Równoległe, bardzo wyraźne zwiększenie atrakcyjności ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, w którym JST¹ (jeszcze) nie partycypują, dopełniło procesu rozchwiania zasad regulujących finansowanie samorządu terytorialnego przy pomocy dochodów własnych.

Zmiany te miały przede wszystkim osłabić pozycję miast na prawach powiatu, w przypadku których udział w PIT i CIT odgrywa szczególnie dużą rolę. Dla tej kategorii jednostek samorządowych zmiany spod znaku „Polskiego Ładu” okazały się szczególnie szkodliwe, ponieważ już wcześniej najszybciej rosły tam koszty działalności. Na przestrzeni lat 2018-2022 miasta na prawach powiatu bez deficytu zakończyły tylko jeden rok (2021), kiedy to zresztą niewielka nadwyżka (2,8 mld zł) miała związek ze zwiększeniem dochodów ze sprzedaży majątku oraz wyhamowaniem działalności inwestycyjnej, czyli działaniami ratunkowymi osłabiającymi w dłuższej perspektywie potencjał rozwojowy.

Trwające obecnie dyskusje na temat zmian zasad partycypacji jednostek samorządowych w dochodach z opodatkowania pracy i działalności gospodarczej mają w pierwszej kolejności stanowić remedium na ten problem. Nie powinny one jednak usuwać z pola widzenia innych strukturalnych problemów finansowania samorządu terytorialnego.

Pierwszym z nich jest rosnące niedofinansowanie działalności oświatowej samorządów z budżetu centralnego. Wbrew zapowiedziom, słabo skoordynowana likwidacja gimnazjów wywindowała koszty prowadzenia szkół, bez adekwatnego skompensowania tej zmiany dodatkowymi dochodami. Potem na ten

¹Jednostki Samorządu Terytorialnego (przyp. red.).

czynnik kosztotwórczy nałożyły się kolejne, w efekcie czego wyraźnie wzrosła tzw. luka oświatowa. W 2015 r. subwencja oświatowa pokrywała 68% wszystkich wydatków samorządów na oświatę – nakłady na ten cel sięgnęły wówczas 59,36 mld zł, a część oświatowa subwencji ogólnej – 40,38 mld zł. W 2022 r. (ostatnim, za jaki dostępne są obecnie pełne dane) wydatki oświatowe skoczyły do 98,41 mld zł, natomiast przeznaczona na ich pokrycie część subwencji ogólnej wzrosła już mniej spektakularnie – do 55,94 mld zł. Oznacza to, że jej udział w tych wydatkach zmalał do 57%, czyli na przestrzeni zaledwie siedmiu lat luka oświatowa wzrosła o 11 p.p. Gdyby była ona taka jak w 2015 r., siedem lat później do samorządów popłynąć powinno o ok. 11 mld zł więcej subwencji, niż miało to miejsce w rzeczywistości. Niedofinansowanie tej najbardziej kosztochłonnej działalności samorządowej – fakt, że niemal połowa jej kosztów musi być pokrywana z innych źródeł – stanowi poważną przeszkodę w rozwoju lokalnym. Co więcej, nie jest to przeszkoda dotycząca wszystkich w ten sam sposób. Dotyczy w pierwszej kolejności gmin – do których zadań należy prowadzenie szkół podstawowych – zwłaszcza tych, znajdujących się na mniej zurbanizowanych obszarach, gdzie klasy są mniejsze, a więc koszty utrzymania szkół pozostają relatywnie wyższe.

”

W 2015 r. subwencja oświatowa pokrywała 68% wszystkich wydatków samorządów na oświatę, natomiast w 2022 r. jej udział zmalał do 57%, czyli na przestrzeni zaledwie siedmiu lat luka oświatowa wzrosła o 11 p.p. Niedofinansowanie tej najbardziej kosztochłonnej działalności samorządowej stanowi poważną przeszkodę w rozwoju lokalnym.

Drugi problem finansowania samorządu wynika z wyraźnego zwiększenia po 2015 r. roli dotacji rządowych. Wydatkując je, JST przestają działać autonomicznie, stając się realizatorami polityki narzuconej odgórnie, za którą ponoszą odpowiedzialność przed władzą centralną. Trzy fundusze dotacyjne odegrały w ostatnich latach szczególną rolę. Pierwszy to Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, z maksymalnym ustawowym limitem wydatków na poziomie 24 mld zł w latach 2019-2029. Drugim jest, rozdysponowany w latach 2020-2021 i wynoszący nieco ponad 13 mld zł, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych. Trzeci stanowi Program Inwestycji Strategicznych, który – jedynie w latach 2021-2023 – rozdysponował aż 99 mld zł. Tylko jeden z naborów w ramach tych trzech programów dotacyjnych – zrealizowany w 2020 r. w ramach FIL i opiewający na 6 mld zł – przeprowadzony został w oparciu o przejrzysty algorytm. W pozostałych o finansowaniu ostatecznie decydował jednoosobowo premier, rozstrzygając bez uzasadnienia i ścieżki odwoławczej. Trudno o proces bardziej sprzeczny z ideą samorządności.

Po trzecie, mocno anachroniczne, powierzchowne i dyskusyjne pod względem merytorycznym są kryteria decydujące o części wyrównawczej oraz równoważącej (regionalnej w przypadku województw) subwencji ogólnej. W założeniu stanowić one mają kompensatę tzw. niskiej dochodowości podatkowej uboższych JST. Nigdy jednak nie były w stanie skutecznie przeciwdziałać temu problemowi. Choć po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w 2014 r. rozstrzygnięcia podważającego wcześniej obowiązujący sposób wyliczenia części regionalnej wydawało się, że dojdzie do głębszej reformy subwencji ogólnej, ostatecznie nic takiego nie nastąpiło. Poprzestano na petryfikacji tymczasowych rozwiązań.

Po czwarte, głębokiej reformy wymagają podatki i opłaty lokalne. Gminy borykające się z uporczywym problemem zanieczyszczenia powietrza wciąż pobierają opłaty klimatyczne, mimo że kłóci się to z ich logiką. Symbolicznie niskie dochody pozyskiwane są z opłaty targowej (na 2023 r. w skali kraju zaplanowano z tego tytułu jedynie 127 mln zł) czy karty podatkowej (zaplanowane na 2023 r. 186 mln zł). Przede wszystkim jednak korekt wymaga podatek od nieruchomości. Fakt, że jego centralne elementy konstrukcyjne zostały pod koniec 2023 r. podważone przez Trybunał Konstytucyjny powinien stanowić asumpt do szerszej dyskusji na temat tego istotnego i zdecydowanie nie w pełni wykorzystywanego źródła dochodów samorządowych.



Istotnej korekty wymaga podatek od nieruchomości, stanowiący najbardziej naturalną kategorię dochodów własnych gmin. Obecnie jest on symbolicznie niski dla mieszkańców, czyli tej kategorii podatników, dla której w pierwszej kolejności powstają gminne dobra publiczne. Trudno oczekiwać wysokiej jakości tych dóbr, jeśli ich beneficjenci w tak niewielkim stopniu dokładają się do ich finansowania.

Uwagę warto zwrócić zwłaszcza na stawki w budynkach mieszkalnych. Obowiązująca w 2024 r. maksymalna stawka 1,15 zł za m² powierzchni użytkowej oznacza, że za mieszkanie o powierzchni 50 m² gmina pobiera maksymalnie jedynie 57 zł tego podatku rocznie, a stawka ta obowiązuje zarówno w popegeerowskim bloku w małej miejscowości, jak i w centrum dużego miasta. Choć zatem podatek od nieruchomości stanowi najbardziej naturalną kategorię dochodów własnych gmin, pozostaje on symbolicznie niski dla mieszkańców, czyli tej kategorii podatników, dla której w pierwszej kolejności powstają gminne dobra publiczne. Trudno oczekiwać wysokiej jakości tych dóbr, jeśli ich beneficjenci w tak niewielkim stopniu dokładają się do ich finansowania. Mimo że bardzo niskie opodatkowanie budynków mieszkalnych idzie w parze z relatywnie wysokimi stawkami podatku od nieruchomości pobieranego od firm, również tutaj jedna maksymalna ustawowa stawka dla całego kraju oznacza, że jest ona taka sama w centrach dużych miast i na terenach wiejskich. Nie ma znaczenia, że dochodowość jednych i drugich – znajdująca pośrednie odzwierciedlenie w cenach nieruchomości – pozostaje z reguły wyraźnie inna, zwłaszcza w segmencie MŚP.

Ostatnia, piąta z wartych zasygnalizowania słabości obecnego systemu finansowania samorządu dotyczy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dokonane w 2023 r. zmiany legislacyjne – zwłaszcza wprowadzenie planów ogólnych, które mają zostać przyjęte przez wszystkie gminy do końca 2025 r. w miejsce studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – skoncentrowały uwagę władarzy i opinii publicznej na wyzwaniach dokumentacyjnych i związanych z nimi kosztach. Tymczasem dużo trudniejsza pod względem finansowym i wielokrotnie bardziej kosztowna jest realizacja aktu planistycznego: dokonanie wynikających z niego inwestycji publicznych. Brak adekwatnych środków finansowych powoduje, że w polskich warunkach przyjęcie planów miejscowych nie pociąga za sobą realizacji zamysłu przyświecającego decydom, podejmującym działania planistyczne. Zdezaktualizowane, wiążące akty planistyczne niejednokrotnie stanowią barierę rozwoju gmin.



Ceny mieszkań rosną z powodu, m.in. niewystarczającego zasobu dobrze zlokalizowanych i uzbrojonych terenów, do którego obecna słabość planowania przestrzennego i brak środków na inwestycje celu publicznego jedynie się przyczyniają. Gorzej zaplanowana i niedoinwestowana infrastruktura towarzysząca zmniejsza funkcjonalność inwestycji i długofalowo zwiększa koszty ich eksploatacji.

Działania planistyczne bardzo rzadko pociągają też za sobą pobór opłat planistycznych. Z reguły prowadzą natomiast do wysokich dodatkowych kosztów dla gmin, związanych z koniecznością pokrycia tzw. szkód planistycznych, czyli odszkodowań za spadek wartości nieruchomości, spowodowany działaniami planistycznymi. Stanowi to odprysk szerszego problemu – przerzucania na społeczności lokalne kosztów działalności deweloperskiej i braku finansowej odpowiedzialności mieszkańców bezpośrednio zyskujących

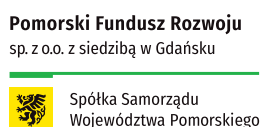
na inwestycjach towarzyszących za ich koszty. Propozycje rozwiązań – na przykład wprowadzenie opłat urbanistycznych w miejsce opłat planistycznych oraz opłat adiacenckich, i takie określenie zasad ich naliczania, by nie można było ich uniknąć – z reguły odrzucane są w oparciu o argument, że windowałyby ceny mieszkań. Pomija się przy tym fakt, że ceny mieszkań rosną z powodu, m.in. niewystarczającego zasobu dobrze zlokalizowanych i uzbrojonych terenów, do którego obecna słabość planowania przestrzennego i brak środków na inwestycje celu publicznego jedynie się przyczyniają. Gorzej zaplanowana i niedoinwestowana infrastruktura towarzysząca inwestycjom zmniejsza funkcjonalność i długofalowo zwiększa koszty ich eksploatacji. Ostatecznie więc stanowi dodatkowy koszt dla wszystkich.

Rozwiązanie najważniejszych problemów finansowych samorządu terytorialnego wymaga kompleksowych, wieloaspektowych zmian. Warto jednak dążyć do ich wypracowania, ponieważ stanowią one warunek zwiększenia tempa rozwoju lokalnego. Dla mieszkańców ma to szczególnie duże znaczenie, skoro działalność samorządowa bezpośrednio determinuje jakość życia społeczności lokalnych.

O autorze

Prof. dr hab. **Dariusz Adamski** – profesor prawa, kierownik Zakładu Europejskiego Prawa Zarządzania Gospodarczego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Dyrektor Instytutu Finansów przy Ministerstwie Finansów, stypendysta Fundacji Fulbrighta na Uniwersytecie Harvarda, stypendysta Europejskiego Banku Centralnego Fernand Braudel Fellow w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji.

Partnerzy



Partnerzy numeru

