



Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?

10 najważniejszych propozycji zmian dotyczących relacji centrum-władze samorządowe

W naszym przekonaniu pierwszym krokiem do naprawy samorządu terytorialnego jest możliwie jak najszybsze przywrócenie równowagi w relacjach pomiędzy rządowym centrum a jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Niezbędny jest powrót do konstytucyjnych zasad samorządności wspólnot terytorialnych i pomocniczości, bo tylko sprawczy samorząd z demokratycznym mandatem może być partnerem i odpowiadać na oczekiwania obywateli i obywaterek.

Siła polityczno-ustrojowa samorządów

Analizy pokazują, że pozycja ustrojowa samorządów różnych szczebli ulegała osłabieniu zarówno wskutek powolnego „okrajania” kompetencji oraz zasobów, jak i w efekcie niesformalizowanej, ale systematycznej praktyki stosowania instrumentów nadzoru czy pomijania reprezentacji sektora samorządowego w procesie stanowienia prawa. Jak to zmienić? Oto kilka sposobów:

1. **Większe wymagania kwalifikacyjne wobec wojewodów i zmiana modelu ich nadzoru nad samorządami: o legalności aktów prawa miejscowego powinny decydować sądy administracyjne po skardze wojewodów lub grupy mieszkańców.**
2. **Ograniczenie poszerzonych w ostatnich latach uprawnień kuratorów oświaty, a docelowo - zastąpienie tego urzędu kolegialnymi komisjami edukacji z udziałem przedstawicieli rodziców, nauczycieli, radnych i ministerstwa edukacji.**

3. **Regionalizacja Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska – oddanie kontroli nad nimi samorządom województw i uczynienie z nich programów wspierających lokalną transformację energetyczną.**
4. **Silniej umocowana formalna reprezentacja władz samorządowych, z własnym zapleczem eksperckim i analitycznym, włączona w proces legislacyjny – z możliwością wydłużenia procesu o konsultacje – zarówno na „ścieżce rządowej”, jak i „ścieżce poselskiej”.**

Potencjał finansowo-zadaniowy

W ostatnich latach znacząco pogorszyła się sytuacja finansowa sektora samorządowego – w związku ze zmianami w systemie podatkowym w wielu samorządach spadły udziały w podatku dochodowym PIT, zwiększała się zależność budżetów samorządowych od transferów z centrum, rosły rozmiary luki oświatowej, związanej z wydatkami na bieżące funkcjonowanie oświaty. Usztywnione budżety samorządów to więcej niepewności i silniejsza zależność od centrum. Co jest potrzebne, aby to zmienić?

1. **Zasypanie „luki oświatowej”, która oznacza niemożność pokrycia wydatków bieżących na prowadzenie szkół – co najmniej 3% PKB na oświatę powinno być dystrybuowane w ramach subwencji oświatowej i regularnie waloryzowane.**
2. **Stopniowe zwiększanie udziału samorządów w podatkach dochodowych, zwłaszcza PIT (np. w kolejnych latach według schematu: 60% w pierwszym roku – 80% w drugim roku – 100% w trzecim roku), tak by w stosunkowo krótkim czasie dochody z PIT znalazły się w dyspozycji sektora samorządowego i aby docelowo mogła zmniejszyć się wysokość subwencji przekazywanych z budżetu centralnego. Pilne jest też włączenie ryczałtowych form podatku dochodowego do puli współdzielonej z samorządami różnych szczebli.**
3. **Prostszy i bardziej sprawiedliwy system wyrównawczy, biorący pod uwagę zróżnicowanie potrzeb wydatkowych JST i uwzględniający sytuację gmin, w których jest niewielu płatników podatku dochodowego.**
4. **Reforma podatku od nieruchomości – tak by stał się prostszym, „prawdziwie lokalnym” podatkiem, w większym stopniu zależnym od władz samorządowych, i aby mógł wspomagać lokalne polityki publiczne.**
5. **Ustawowa możliwość tworzenia grup VAT w sektorze komunalnym – pozwoliłoby to na zwolnienie z VAT niektórych przepływów wewnątrz sektora samorządowego. Wprowadzenie zerowej stawki VAT na lokalny (komunalny) transport publiczny.**
6. **Zastąpienie rządowych programów inwestycji samorządowych zwiększonymi dochodami własnymi samorządów, które wzmocnią potencjał inwestycyjny gmin, oraz programami regionalnymi – koniec z wręczaniem ozdobnych „czeków” przez przedstawicieli rządu podróżujących po kraju, arbitralny podział środków publicznych nie może być instrumentem uzależniania wspólnot samorządowych od polityków szczebla centralnego.**

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny w Polsce znajduje się w ważnym historycznym momencie. Badania pokazują, że choć samorzady stały się dojrzałym elementem struktury państwa, a władze samorządowe generalnie są oceniane lepiej niż władze ogólnokrajowe, to w ostatnich latach przeważały w Polsce tendencje centralistyczne. Opublikowany niedawno przez Fundację im. Stefana Batorego *Indeks Samorządności. 2023* pokazuje, że zmiany formalne (ustawowe) i niesformalizowane praktyki doprowadziły do zmiany relacji pomiędzy centrum a samorządami¹. Niezależnie od tego zmienia się też otoczenie, gdzie

¹ D. Sześciło, K. Wojnar, M. Lackowska, P. Swianiewicz, R. Matczak, *Indeks Samorządności. 2023*, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Indeks-Samorzadnosci-2023.pdf>.

funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego: coraz większymi wyzwaniami stają się utrzymanie standardu podstawowych usług publicznych w obliczu ich „pełzającej prywatyzacji”, transformacja energetyczna i cyfrowa, dynamiczna przemiana Polski w kraj imigracyjny. Zmieniają się też oczekiwania obywateli wobec władz samorządowych – oddolne ruchy mieszkańców upominają się w wielu miejscach o większy udział w podejmowaniu decyzji i o dostrzeżenie, że samorządność jest atrybutem lokalnych i regionalnych wspólnot mieszkańców, a nie elit konkurujących o urzędy. W polityce samorządowej widoczna jest też zmiana pokoleniowa – zarówno wśród wyborców, jak i lokalnych elit.

W tych warunkach potrzebna jest dyskusja o odnowie samorządności – propozycjach zmian w regulacjach, które są potrzebne, aby potencjał samorządów terytorialnych w Polsce był odpowiednio wykorzystany. Wyróżniamy wśród nich rekomendacje zmian pilnych, doraźnych, przywracających autonomię lokalną sprzed dekady i naprawiających naruszoną równowagę między rządem a samorządami. Niezbędny jest powrót do konstytucyjnych zasad samorządności wspólnot terytorialnych i pomocniczości, bo tylko władze samorządowe z demokratycznym mandatem i odpowiednim zakresem sprawstwa mogą być partnerem oraz mają szansę odpowiadać na oczekiwania obywateli i obywaterek. To według nas zadanie priorytetowe, a konkretne propozycje w tym zakresie muszą wybrzmieć już teraz, u progu kampanii wyborczej do parlamentu. Są też rekomendacje długofalowe, wymagające dłuższego czasu na ich wdrożenie lub bardziej skomplikowanych zmian w regulacjach, a w skrajnych przypadkach – niemożliwe bez zmiany Konstytucji.

Pracujemy również nad propozycjami rozwiązań wzmacniających instytucje demokratyczne i głos społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich szczeblach samorządu. Wprawdzie władze samorządowe dysponują mandatem demokratycznym, jednak musi się on aktualizować w trakcie kadencji – w transparentności procesu decyzyjnego, szerokim stosowaniu narzędzi partycypacji i współdecydowania oraz partnerskich relacjach z obywatelami i obywatelkami.

Agenda spraw kluczowych dla samorządu musi istnieć i być przedmiotem publicznej dyskusji, niezależnie od ambitnych projektów całościowej przebudowy ustroju państwa, wskazujących na to, że Polska znajduje się – bądź lada moment się znajdzie – w punkcie konstytucyjnym, pozwalającym naprawić poważne problemy, które uwidoczniły się w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości. Budowa porozumienia wokół stopniowych reform nie wyklucza dyskusji o fundamentach ustrojowych.

Można przewidywać, że samorządność stanie się jednym z ważnych tematów kampanii wyborczej przed jesiennymi wyborami parlamentarnymi. Nie tylko dlatego, że samorządowcy walczą o podmiotowość w polityce ogólnokrajowej, a wybory władz samorządowych mają nastąpić niedługo po wyborach parlamentarnych. Sytuacja wspólnot samorządowych – tego, co robią i co mogą robić obywatele i ich reprezentanci – w jakiejś mierze zależy od polityki ogólnokrajowej. Widać to np. w sytuacji, gdy ulgi w podatkach dochodowych powodują ubytki w budżetach samorządów i nie ma środków na ich pokrycie. Zupełnie uzasadnione jest więc dopominanie się o stosunek partii politycznych do samorządów.

Poniżej wskazujemy najważniejsze, naszym zdaniem, elementy agendy samorządowej – propozycje pochodzące z już istniejących opracowań organizacji społecznych, stowarzyszeń samorządowych i zespołów badawczych, uzupełnione o wybrane zalecenia pojawiające się w dyskusjach Zespołu Ekspertów Samorządowych i praktyków-samorządowców, uczestników programu Pracownia Samorządowa Fundacji Batorego.

Wzorując się na podziale zastosowanym w badaniu *Indeks Samorządności. 2023*, proponujemy podział rekomendacji na dwie grupy dotyczące: (1) siły polityczno-ustrojowej samorządu, (2) potencjału zadaniowo-finansowego.

Siła polityczno-ustrojowa samorządów

Nadzór nad samorządami

- (1) W krótkiej perspektywie należy ograniczyć możliwość arbitralnej interwencji wojewodów, przedstawicieli rządu pochodzących z politycznej nominacji centrum, w bieżącą działalność samorządów.
 - a. Potrzebna jest zmiana ustaw samorządowych polegająca na zniesieniu rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i wprowadzeniu w ich miejsce możliwości zaskarżenia przez nich uchwał JST bezpośrednio do sądów administracyjnych. Wojewoda mógłby jedynie w najbardziej uzasadnionych przypadkach kierować do sądu wnioski o zawieszenie obowiązywania aktu prawnego uchwalonego przez organy JST.
 - b. Ze względu na zwiększone obciążenie sądów administracyjnych trzeba rozważyć stworzenie w nich odrębnych izb samorządowych. Zapewniłyby one sprawniejsze rozpatrywanie skarg, a z czasem mogłyby przejąć również kompetencje samorządowych kolegiów odwoławczych.
 - c. Przy okazji przesunięcia ciężaru nadzoru nad JST do sądownictwa administracyjnego należy wprowadzić możliwość składania przez grupy mieszkańców JST skarg na uchwały organów stanowiących, po to by umożliwić również bezpośrednią, obywatelską kontrolę nad władzami samorządowymi (to rozwiązanie zostało zaprezentowane i szerzej omówione w raporcie *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*²).
- (2) Aby ograniczyć swobodę politycznych nominacji na urzędy wojewodów w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, należałoby wprowadzić dodatkowe wymogi merytoryczne wobec wojewodów i wicewojewodów, np. odpowiedni staż pracy w administracji publicznej.
- (3) Głębsza zmiana modelu nadzoru nad samorządami (wykonywanego przez wojewodów i regionalne izby obrachunkowe) jest pożądana, ale wymaga zmiany art. 171 Konstytucji. Jedną z propozycji takiej głębszej zmiany przedstawia m.in. wspomniany raport *Polska samorządów*, gdzie sformułowano postulat, aby funkcje wojewodów i Regionalnych Izb Obrachunkowych połączyć w Izbach Audytu Samorządowego, organach niezależnych od bieżących wpływów rządu.
- (4) Kwestia nadzoru nad JST w zakresie oświaty wymaga powrotu do uregulowań zapewniających samorządowy charakter szkolnictwa w Polsce. Dlatego należy znieść dodatkowe kompetencje kuratorów oświaty (wprowadzone nowelizacją ustawy o systemie oświaty), m.in. w zakresie obsadzania stanowisk dyrektorów szkół czy opiniowania sieci szkół.
 - a. Docelowo urząd kuratora oświaty, pochodzący z politycznej nominacji większości rządzącej, należałoby znieść i zastąpić kolegialnymi organami z udziałem przedstawicieli samorządów, rodziców, organizacji nauczycieli i przedstawicieli ministerstwa edukacji. Mogłyby to być np. regionalne komisje edukacji, które zapewniałyby zewnętrzny nadzór pedagogiczny i wspomagały samorządy w prowadzeniu placówek oświatowych.
- (5) Nowym elementem nadzoru nad działalnością samorządów stało się Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGWWP), powstałe w 2018 roku w związku z nowelizacją ustawy Prawo wodne. Stało się ono regulatorem ważnej części sektora komunalnego – w zakresie

² *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorzadow.pdf>.

zatwierdzania zmian stawek opłat za usługi wodno-kanalizacyjne. W ten sposób instytucja podporządkowana administracji rządowej ograniczyła autonomię samorządów gminnych, choć rdzeniem działalności Wód Polskich jest ochrona zasobów wodnych, a także ochrona przed powodzią i suszami. W krótkiej perspektywie należałoby znieść lub znacząco ograniczyć kompetencje regulacyjne Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (RGZW) znajdujących się w strukturach PGWWP:

- a. W wersji minimalnej niezbędne jest skrócenie procedur zatwierdzania zmian taryf przez skrócenie terminów ich rozpatrywania i wprowadzenie domniemania zgody, jeśli spełnione są określone kryteria formalne i makroekonomiczne uzasadniające zmiany stawek.
- b. Alternatywnym rozwiązaniem jest przekazanie kompetencji regulacyjnych Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), wspomaganemu przez niezależnych audytorów oceniających rzetelność kalkulacji taryf za usługi wodno-kanalizacyjne. Zarówno UOKiK, jak i sądy powinny zajmować się także ochroną innych praw konsumentów w przypadku usług wodno-kanalizacyjnych.
- c. Nawet jeśli terytorialna właściwość regionalnych zarządów gospodarki wodnej nie koresponduje z podziałem administracyjnym kraju, samorzady województw powinny mieć udział w powoływaniu regionalnych zarządów gospodarki wodnej.
- d. W dłuższej perspektywie trzeba ocenić skuteczność bardziej scentralizowanego modelu gospodarki wodnej, który wprowadziła znowelizowana ustawa Prawo wodne. Jeśli nie polepszyła się istotnie sprawność modelu zarządzania zasobami wodnymi, to na podstawie zasady pomocniczości lokalna i regionalna gospodarka wodna oraz ochrona przeciwpowodziowa powinny powrócić do kompetencji powiatów i województw.

Komisja Wspólna i zinstytucjonalizowana reprezentacja samorządów terytorialnych

- (1) W sytuacji kiedy postulowana przez wiele środowisk zmiana Senatu RP w izbę samorządową wymaga dość istotnej nowelizacji Konstytucji, krótkoterminowym rozwiązaniem instytucjonalizującym wpływ władz samorządowych na krajowy proces legislacyjny jest zmiana ustrojowej pozycji reprezentacji samorządów oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Aby zwiększyć rolę reprezentantów JST w procesie legislacyjnym, należałoby:
 - a. sformalizować istnienie ogólnokrajowej (a być może również wojewódzkich) reprezentacji samorządów terytorialnych obok już istniejących stowarzyszeń JST zabiegających o interesy określonej kategorii samorządów; ich wybór i mechanizmy decyzyjne musiałyby być powiązane z wielkością jednostek samorządowych różnych szczebli;
 - b. objąć procesem obowiązkowych konsultacji z reprezentacją samorządów wszystkie projekty ustaw i rozporządzeń zawierające regulacje dotyczące sektora samorządowego, z możliwością dodatkowego mechanizmu spowalniającego proces legislacyjny, a polegającego na przedłużeniu okresu konsultacji aktów prawnych i rozszerzeniu zakresu prowadzonych konsultacji (np. na wzór wysłuchań publicznych) na wniosek strony samorządowej;
 - c. objąć procesem obowiązkowych konsultacji z reprezentacją samorządów wszystkie projekty ustaw przechodzące poza rządową ścieżką legislacyjną, w szczególności projekty poselskie; wymagałoby to zmiany Regulaminu Sejmu i uznania w nim roli reprezentacji samorządowej w procedowaniu projektów przechodzących przez ścieżkę poselską;
 - d. wzmocnić zaplecze intelektualne i prawne samorządów, co można osiągnąć np. przez przekształcenie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST) z jednostki organizacyjnej podległej MSWiA w jednostkę współprowadzoną przez samorzady (być może pod nadzorem Komisji Wspólnej). Do celów działania zreformowanego NIST należałoby: wzmocnienie kultury prawnej (np. poprzez konsultowanie aktów prawa miejscowego już na etapie

lokalnej legislacji), organizowanie zaplecza analityczno-eksperckiego i zapewnienie równoprawnego udziału w ogólnokrajowym procesie legislacyjnym.

Współpraca między JST

- (1) Nie ma palącej konieczności zmian podziału administracyjnego kraju (potencjał wywołania lokalnych konfliktów opartych na silnych tożsamościach terytorialnych jest spory, a ewentualne oszczędności wydają się niepewne), ale istnieje potrzeba zwiększenia zachęt do współpracy między JST obejmującej niektóre funkcje. W praktyce współpraca metropolitalna (w ramach obszarów metropolitalnych wyznaczonych dla największych ośrodków miejskich) i aglomeracyjna (w ramach obszarów oddziaływania średnich miast) powinna być stymulowana odpowiednią kombinacją zachęt („marchewek”) i obciążeń („kijów”). System finansowania JST powinien zwiększać pulę korzyści ze współpracy i sankcjonować to, że brak współpracy jest w istocie dodatkowym kosztem funkcjonowania państwa.
- a. W krótkim terminie realne jest uchwalenie ustaw metropolitalnych dla Pomorza (Trójmiasta) i Łodzi (senackie projekty ustaw metropolitalnych tkwią w „sejmowej zamrażarce” od 2020 roku), tak by ramy instytucjonalne metropolii zaistniały jak najszybciej. Potrzebna jest jednak wspólna ustawa metropolitalna lub metropolitalno-aglomeracyjna nowelizacja istniejących ustaw samorządowych. W krótkim czasie musi powstać harmonogram zacieśniania i instytucjonalizacji więzi metropolitalnych w Polsce (Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia już znajduje się na tej drodze).
 - b. Należy utrzymać obecną zachętę do współpracy metropolitalnej i aglomeracyjnej w postaci udziału 5% w PIT, a także dopuścić możliwość wprowadzenia dodatkowych opłat lokalnych ściśle związanych z funkcjami metropolitalnymi, które stanowiłyby dochody własne związku (np. od działalności lotnisk, dużych centrów kongresowych i hoteli) lub gmin wchodzących w skład związku.
 - c. Proces zacieśniania współpracy metropolitalnej mógłby wyglądać tak, że regiony metropolitalne zaczynałyby od „miękkiej” formuły porozumień lub stowarzyszeń i wchodziłyby na ścieżkę budowy związków metropolitalnych opisanych ustawą w ciągu 2–3 lat. Dodatkowe wsparcie związków metropolitalnych w postaci zwiększonego udziału w podatkach powinno być warunkowe i uzależnione od zacieśniania współpracy obejmującej kolejne funkcje (mogłyby to wyznaczać kamienie milowe, np. ustanowienie wspólnego transportu metropolitalnego, uchwalenie wspólnego dokumentu planistycznego, wprowadzenie centrum usług wspólnych, utworzenie metropolitalnych struktur Państwowej Straży Pożarnej i Policji itp.). Z czasem związki metropolitalne powinny dysponować coraz większymi dochodami własnymi i przejmować np. część dochodów własnych gmin je tworzących oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.
 - d. Po około 5–7 latach funkcjonowania związków należałoby podjąć decyzję o wprowadzeniu do ustroju samorządowego w Polsce powiatu metropolitalnego jako nowego typu JST, który istniałby pomiędzy gminami a regionem (miasta w obszarach metropolitalnych traciłyby wówczas status powiatu).
 - e. Z czasem nacisk na współpracę w obszarach metropolitalnych powinien przybierać formę „kary” w algorytmie obliczania subwencji ogólnej.
 - f. Analogiczne zachęty do współpracy powinny objąć powiaty obwarunkowe (np. w zakresie wspólnego prowadzenia szkół, bibliotek, domów kultury itp.).

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) / Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska (WFOŚ)

- (1) Możliwie jak najszybciej należy przywrócić samorządowy charakter wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, które mogą odgrywać kluczową rolę we współfinansowaniu „zielonej transformacji” oraz skutecznej dystrybucji środków na inwestycje komunalne i prywatne w tym obszarze. Potrzeba więc odwrócenia zmian w ustawie Prawo ochrony środowiska wprowadzonych w 2017 roku. Powinny one uczynić z WFOŚ instrument wspierający realizację polityki rozwoju regionalnego w województwach; należy przywrócić samorządom wojewódzkim prawo do nominowania części rad nadzorczych i zarządów WFOŚ.
- (2) W dłuższej perspektywie wojewódzkie fundusze ochrony środowiska powinny w całości trafić pod nadzór samorządowych województw.

Wybory i organy samorządowe

- (1) Kadencja organów samorządowych w większości demokracji europejskich wynosi 4 lata – i do tego modelu, obowiązującego w Polsce przed 2018 rokiem, należy jak najszybciej powrócić, przy zachowaniu korzystnej z punktu widzenia odpowiedzialności za budżety JST zasady organizacji wyborów samorządowych w terminie wiosennym.
- (2) Skrócenie długości kadencji organów samorządowych nie może nastąpić w trakcie trwania kadencji, a kwestia jej długości jest ściśle powiązana z obowiązywaniem limitu sprawowania urzędu wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Zdania w sprawie tego ograniczenia biernego prawa wyborczego są podzielone. Zniesienie limitu kadencji organów wykonawczych ma rację bytu tylko w powiązaniu z pakietem wzmacniającym konkurencyjność w demokracji lokalnej oraz zwiększającym kontrolną funkcję rad gmin i ich komisji rewizyjnych. Wzmocnieniu musiałaby też ulec administracja lokalna (sekretarze i skarbnicy gmin, a w dużych miastach także dyrektorzy najważniejszych komórek organizacyjnych urzędu w jeszcze większym stopniu niż obecnie powinni podlegać regulacjom typowym dla korpusu służby cywilnej). Z tych samych powodów, w ramach programów wsparcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego, rząd – za pośrednictwem organizacji obywatelskich – powinien ustanowić regularne wsparcie finansowe dla niezależnych mediów lokalnych.
- (3) W dłuższej perspektywie trzeba rozważyć bardziej kolegialny model zarządzania większymi miastami, który lepiej równoważyłby relacje między prezydentami miast a radami (jedną z propozycji jest wprowadzenie kolegialnej egzekutywy z udziałem radnych wykonawczych; opis tego rozwiązania ustrojowego przedstawia raport *Polska samorządów*).

Potencjał finansowo-zadaniowy

Priorytetami reform systemu finansów samorządowych powinny być: odbudowa dochodów własnych JST i swobody dysponowania środkami przez władze samorządowe posiadające demokratyczną legitymizację, a także odejście od arbitralnego systemu rozdziału środków inwestycyjnych przez władze centralne. Dodatkowym problemem, co pokazuje raport Fundacji im. Stefana Batorego i Unii Metropolii Polskich *Czy wiemy, ile nas jest? O potrzebie reformy sposobu pomiaru liczebności i struktury populacji*, jest to, że podział subwencji budżetowej czy środków pochodzących z budżetu europejskiego opiera się obecnie na danych nieodzwierciedlających realnego stanu liczby mieszkańców.

Udziały w podatkach dochodowych

- (1) Konieczna jest niezwłoczna korekta włączająca coraz powszechniejsze ryczałtowe formy podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) do puli współdzielonej z samorządami wszystkich szczebli.
- (2) Dość prostym sposobem wzmocnienia szeroko rozumianych dochodów własnych JST jest sukcesywne zwiększanie udziału samorządów w podatkach dochodowych (w szczególności PIT, który jest stabilniejszy niż CIT, więc ściślej można ustalić lokalną rezydencję podatkową). W kolejnych latach mogłoby się to odbywać według schematu: około 50% (obecnie) – 60% – 80% – 100%. Jest to szczególnie ważne ze względu na spore ubytki w dochodach JST z tytułu udziałów w tym podatku związane z wprowadzeniem różnych ulg podatkowych. Docelowo w perspektywie 3–4 lat PIT powinien stać się podatkiem w całości przynależnym samorządom różnych szczebli, co przy jego niezmienionej wysokości może przełożyć się na znaczne zmniejszenie innych transferów z budżetu centralnego do JST (subwencji).
- (3) Wprawdzie udziały w PIT i CIT są stabilnym i przewidywalnym źródłem dochodów dla wielu gmin, jednak system finansów samorządowych powinien uwzględniać sytuację jednostek, w których jest niewielu podatników objętych podatkiem dochodowym – dlatego nieodłącznym elementem zmian musi być rewizja systemu wyrównawczego, ale ważne jest też zabezpieczenie innych źródeł dochodów prawdziwie własnych (tzn. takich, które nie są rozdzielane według algorytmu, ale których wielkość mogą kształtować władze samorządowe). Trzeba podkreślić, że zwiększenie szeroko rozumianych dochodów własnych JST powinno sprzyjać ograniczeniu znaczenia systemu wyrównawczego, który powinien stanowić uzupełnienie, a nie podstawowy filar finansów samorządowych.

System wyrównawczy: „janosikowe” do naprawy

- (1) Niezbędna jest zmiana systemu wyrównawczego, tak żeby skutecznie pilnował spójności terytorialnej i umożliwiał zapewnienie minimalnego standardu lokalnych usług publicznych w całym kraju. Kluczowe jest, aby taki mechanizm solidarnościowy był przewidywalny, uwzględniał potrzeby wydatkowe samorządów o różnych charakterystykach i likwidował paradoksy związane z „janosikowym” (np. to, że budżet centralny „więcej zabiera, niż oddaje” danej jednostce samorządowej albo że w jego obecnej wersji możliwe jest relatywne pogorszenie sytuacji JST wskutek płatności na rzecz systemu). Zgodnie z pracami studialnymi (m.in. raportami Banku Światowego dla Ministerstwa Finansów) system powinien spełniać następujące warunki brzegowe:
 - a. Powinna istnieć jedna pula wyrównawcza składająca się z transferu pionowego od rządu centralnego i transferu poziomego, tzn. wpłat zamożniejszych jednostek samorządu terytorialnego.
 - b. Płatnicy nie powinni być beneficjentami, co jest możliwe tylko przy jednoetapowej procedurze rozdziału środków. System nie powinien prowadzić do zmian w rankingu JST pod względem zamożności.
 - c. Zamożność gmin określająca wielkość transferów (wpłat do puli wyrównawczej i wypłat z niej) powinna być wyliczana na podstawie wartości potencjału fiskalnego odniesionego do skorygowanej liczby ludności (a więc z uwzględnieniem polityki podatkowej).
 - d. Algorytm równoważenia powinien uwzględniać potrzeby wydatkowe samorządów – sposób ich obliczania na potrzeby systemu musi być przejrzysty i poddany szerokim konsultacjom. Rozwiązania proponowane przez ekspertów Banku Światowego postulują, aby na podstawie analiz sprawozdań finansowych wyodrębnić kilka kluczowych wydatków każdego szczebla samorządu i według ich korelacji z ogólnodostępnymi wskaźnikami statystyki publicznej wyznaczyć współczynniki do wykorzystania przy ważeniu poszczególnych elementów subwencji.

- e. Miasta na prawach powiatu powinny być oddzielone od innych szczebli samorządu terytorialnego ze względu na specyfikę ich obowiązków.
- f. Należy dodać, że w algorytmach wyliczania subwencji powinno się brać pod uwagę uwiażygodnione szacunki liczby ludności, obejmujące również migrantów – odstępstwa między danymi rejestrowymi, spisowymi a rzeczywistością są już dość istotne i najpewniej będą się powiększać.

Zmniejszenie „luki oświatowej”

- (1) W obliczu postępującego kryzysu szkolnictwa konieczne są podwyższenie i zmiana sposobu wyliczania subwencji oświatowej, tak aby ograniczyć „lukę edukacyjną” (niedostatki w finansowaniu bieżących wydatków na pozostającą w gestii samorządów oświatę). Rozwiązanie to powinno być preferowane ponad dyskutowane publicznie alternatywy, takie jak przekazanie szkół publicznych agendzie rządowej albo kuratorom oświaty lub bezpośrednio finansowanie wynagrodzeń nauczycieli z budżetu państwa (co znacząco ograniczałoby możliwość prowadzenia przez gminy polityki kadrowej w lokalnej oświacie). Pula subwencji oświatowej powinna być ustabilizowana i uzależniona od PKB (jednym z często pojawiających się postulatów jest wartość 3% PKB) lub innych wskaźników wzrostu wynagrodzeń, które stanowią najważniejszy koszt funkcjonowania placówek oświatowych.

Zreformowany podatek od nieruchomości jako istotne źródło dochodów własnych gmin

- (1) Potrzebna jest kompleksowa reforma podatku od nieruchomości, który stanowi jeden z najważniejszych „prawdziwie własnych” dochodów samorządów gminnych. W tym celu zmianom musi ulec ustawa o podatku od gruntów, budynków i budowli. Wiele szczegółowych propozycji zmian znajduje się w niedawnym opracowaniu Instytutu Finansów³. Zaletą podatku od nieruchomości jest to, że pozwala na prowadzenie polityki podatkowej przez gminy – eksperci są w zasadzie zgodni, że formuła bardziej zróżnicowanego podatku od nieruchomości wydaje się obecnie znacznie lepsza (realna politycznie i technicznie) niż jakakolwiek formuła podatku *ad valorem* (katastralnego).
 - a. W krótkiej perspektywie ważne są: podwyższenie stawek maksymalnych podatku od nieruchomości i ich indeksacja jednym ze wskaźników koniunktury gospodarczej (np. wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, wzrostem PKB) – co samo w sobie nie implikuje masowej podwyżki podatków, ale pozwala na zwiększenie swobody władz lokalnych do zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości w zależności od ich lokalizacji. System powinien zachęcać gminy do wprowadzenia strefowania w zależności od funkcji nieruchomości i ich położenia (dostępności usług publicznych), a takie strefowanie mogłoby być uchwalane na podstawie zapisów planu ogólnego gminy. Elastyczność lokalnych systemów podatkowych powinna obejmować możliwość wprowadzania ulg i zwolnień dla określonych kategorii ludności lub typów działalności gospodarczej.
 - b. Polityka podatkowa powinna zakładać zwiększony podatek od pustostanów, kolejnych nieruchomości o charakterze inwestycyjnym i „drugich domów”. W praktyce dla części samorządów mogłyby to być potencjalne instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej. Na marginesie można wspomnieć o podobnej koncepcji zwiększenia podatku od czynności cywilnoprawnych (PCC) należnego gminie przy „hurtowym” obrocie mieszkaniami – wydaje się jednak, że podobną rolę mógłby odgrywać zreformowany podatek od nieruchomości.

³ *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian.* P. Felis i in., Wydawnictwo Instytutu Finansów, Warszawa 2023, <https://infin.gov.pl/wp-content/uploads/2023/03/Raport-Opodatkowanie-nieruchomosci.pdf>.

- c. Możliwie szybko powinno się zastąpić podatek rolny i leśny jednolitym podatkiem od nieruchomości (nawet jeśli obciążenia podatkowe byłyby porównywalne, to system naliczania podatku byłby wspólny z innymi nieruchomościami). Jednocześnie należy dokonać przeglądu systemowych zwolnień z podatku rolnego (obejmujących np. gleby niższej klasy, na których są czasem prowadzone opłacalne uprawy, rodzinne ogrody działkowe w granicach miast itd.). Odrolnieniu powinna podlegać większość nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast – należałoby wprowadzić procentowy limit powierzchni, jaką mogą zajmować tereny rolnicze w granicach administracyjnych miast, zwłaszcza większych.
- d. Mechanizm egzekucji podatku od nieruchomości powinien zostać uproszczony przez wprowadzenie deklaracji składanych do urzędów gmin w miejsce kosztownych w doręczeniu indywidualnych decyzji o wymiarze podatku.
- e. Do rozważenia w dłuższej perspektywie – gdyby strategicznym kierunkiem reform systemu finansowania JST w Polsce było zwiększanie udziału podatku od nieruchomości w dochodach budżetowych – jest wprowadzenie transferów podatkowych między szczeblami samorządu, np. zagwarantowanie powiatom i województwom określonego udziału w podatkach od nieruchomości pobieranych przez gminy na terenie powiatu/województwa. Analogiczne rozwiązania mogłyby dotyczyć związków metropolitalnych.

Programy inwestycyjne: mniej rządowej arbitralności

- (1) Konieczne jest jak najszybsze zastąpienie arbitralnych systemów finansowania inwestycji samorządowych, rozbudowanych w trakcie rządów Zjednoczonej Prawicy (RFIL, PIS w programie Polski Ład), zwiększonymi udziałami szeroko rozumianych dochodów własnych w budżetach JST oraz sprawiedliwie rozdzielaną subwencją wyrównawczą. Stabilny system zdecentralizowanego wsparcia inwestycji lokalnych powinien zastąpić karykaturalne „czeki” wręczane samorządowcom przez przedstawicieli rządu. Rację bytu mają co najwyżej systemy wspierające inwestycje o znaczeniu ponadlokalnym lub takie, które systemowo rozwijają wybrane usługi publiczne na terenach, gdzie ich obecnie brakuje (np. żłobki i przedszkola, domy dziennego pobytu dla osób starszych). Te jednak najlepiej finansować za pomocą programów rozwoju regionalnego koordynowanych przez samorząd wojewódzki z udziałem przedstawicieli JST innych szczebli. Zgodnie z zasadą pomocniczości należałoby wprowadzić zasadę, że programy rządowe powinny wspierać wyłącznie inwestycje o charakterze ogólnokrajowym, systemowym lub strategicznym z punktu widzenia interesu całego państwa.

Inne propozycje dotyczące dochodów JST

- (1) Konieczne jest zniesienie arbitralnego ograniczenia pobierania opłaty miejscowej (klimatycznej) i zastąpienie jej prostszym do egzekucji podatkiem turystycznym (hotelowym), pobieranym od noclegów (podmiotów świadczących usługi na terenie gminy).
- (2) Do rozważenia w procesie zmiany subwencjonowania JST jest wprowadzenie dodatkowego komponentu w postaci subwencji ekologicznej: przewiduje ona, że gminy, na terenie których znajdują się tereny prawnie chronione, otrzymają subwencję proporcjonalnie do wprowadzonych ograniczeń w gospodarowaniu przestrzenią, zwłaszcza na terenach sąsiadujących ze skupiskami ludności. Wysokość subwencji byłaby uzależniona od występującej formy ochrony przyrody (źródłem finansowania subwencji ekologicznej mógłby być np. NFOŚiGW).

Zmiany w VAT dla sektora komunalnego

- (3) Potrzebne jest uściślenie przepisów VAT w odniesieniu do JST – postuluje się w szczególności zwolnienie z VAT przy przepływach wewnątrz sektora samorządowego.
- (4) Do rozważenia jest również wprowadzenie na stałe zerowej stawki VAT na transport publiczny organizowany przez JST – pozwoliłoby to na zachowanie jego konkurencyjności, wzmocnienie potencjału inwestycji w rozwiązania zeroemisyjne oraz doraźną poprawę sytuacji finansowej samorządów utrzymujących transport publiczny.

Zadłużenie JST

- (5) Ważne wydaje się uszczegółowienie przepisów dotyczących zadłużenia, restrukturyzacji i ewentualnej upadłości JST. Po przeanalizowaniu przypadku gminy Ostrowice rozwiązanie systemowe, zapisane w ustawach samorządowych, powinno dążyć do tego, aby banki i inne instytucje finansowe kredytujące JST również ponosiły ryzyko ich ewentualnej upadłości. Nadzór instytucji publicznych (RIO) byłby wówczas wzmocniony procedurami kredytodawców.

Polityki publiczne: w jakich strategicznych sektorach samorząd ma rolę do odegrania?

Na zakończenie trzeba jeszcze wspomnieć o politykach publicznych, które wymagają pilnych działań rządu i odrębnych programów reform, a w których samorzady powinny odegrać istotną rolę.

Po pierwsze, projekty reformy **służby zdrowia** powinny uwzględniać usamorządowanie (regionalizację) tego niezwykle scentralizowanego sektora. Powinno dojść do przebudowy systemu służby zdrowia poprzez usamodzielnienie i poddanie samorządowej kontroli wojewódzkich oddziałów NFZ, a także zwiększenie roli powiatów w utrzymywaniu systemów podstawowej opieki zdrowotnej i podstawowej sieci szpitali.

Po drugie, ze względu na potrzeby **transformacji energetycznej** i coraz bardziej widoczne zalety rozproszenia sektora energetycznego należy dążyć do tego, aby swój udział w transformacji miały samorzady i cały sektor komunalny. Chodzi tu m.in. o organizowanie lokalnych klastrów energetycznych, udział samorządów w bilansowaniu systemu energetycznego, możliwość preferencyjnej produkcji energii ze źródeł odnawialnych, możliwość zakładania spółdzielni energetycznych w miastach czy budowę lokalnych systemów ciepłowniczych opartych na OZE w gminach wiejskich. Do sektora samorządowego powinny być również skierowane programy inwestycyjne, np. poprzez specjalny fundusz transformacji.

Po trzecie, samorzady, zwłaszcza miejskie, mogą odegrać bardzo ważną rolę w rozwiązywaniu **problemu mieszkaniowego**, z którym od lat nie radzą sobie władze centralne. Poziom gminy jest właściwy do prowadzenia polityki mieszkaniowej. Wprawdzie ogólnie jest to sektor zaniedbany w lokalnych politykach publicznych i wiele gmin popełniało błędy w dysponowaniu komunalnym zasobem mieszkaniowym, jednak niektóre gminy mogą pochwalić się ponadprzeciętną aktywnością i sukcesami w tym obszarze. Wydaje się, że budownictwo publiczne w różnych formułach ma sens tylko wtedy, gdy odbywa się z udziałem samorządów lokalnych, przy czym mogłoby obejmować program budowy mieszkań komunalnych i socjalnych, a także wsparcie komunalnych TBS (zwiększenie finansowania rozwiązań już istniejących). Konieczne jest też odnowienie istniejącego zasobu mieszkaniowego, tak by udział sektora komunalnego w zasobach mieszkaniowych w Polsce przestał spadać.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Warszawa 2023

ISBN: 978-83-67750-14-1