



Rewolucja w finansowaniu samorządów? Co zmieni ustawa uchwalona 1 października 2024 roku

Agnieszka Kopańska

Ostatnie lata były okresem narastających dysfunkcji w systemie finansów samorządów terytorialnych w Polsce. Malejące dochody, w tym szczególnie dochody z udziałów w podatku od osób fizycznych (PIT), jak również rosące wydatki – to wszystko spowodowało, że zmiany w tym systemie stały się niezbędne. Uchwalona 1 października 2024 roku ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ma być odpowiedzią na tę potrzebę¹. Szczegółowa ocena ustawy i jej wpływu na funkcjonowanie samorządów wymaga dokładnych danych i analiz. Niestety tempo jej wprowadzania nie pozwoliło na przeprowadzenie szerszych konsultacji i badań proponowanych rozwiązań. Niemniej już dziś, jeśli spojrzeć na zapisy ustawy, deklaracje wpisane w jej założeniach, jak również prezentowane przez Ministerstwo Finansów szacunki, można podjąć próbę wskazania, czy i jak akt ten naprawia system finansowania samorządów oraz które rozwiązania powinny być poddane szczególnym analizom w kolejnych miesiącach.

Podstawą tej refleksji w niniejszym opracowaniu będą główne zasady kształtowania dochodów samorządów, zapisane w artykule 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607). Mowa jest tam m.in. o tym, że dochody samorządów powinny:

- być wystarczające dla realizacji zadań (pkt 2),
- umożliwiać swobodne decydowanie o wydatkach (pkt 1),

¹ Ustawa z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2024, poz. 1572, <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/2024/1572> (dostępny tu i dalej: 2 grudnia 2024).

- przynajmniej częściowo pochodzić z opłat i podatków lokalnych, które mogą być samodzielnie kształtowane przez samorządy (pkt 3),
- być urozmaicone i ewolucyjne (ust. 4),
- uwzględniać wyrównywanie dochodów słabszych finansowo jednostek, jednak bez ograniczania swobody wydatkowej, a więc raczej poprzez system subwencji niż dotacji celowych (pkt 5; 7).

Adekwatność dochodów do zadań samorządów – podstawowa zasada finansów lokalnych

Pierwszą z powyższych zasad określa się również jako zasadę adekwatności dochodów samorządów do ich zadań. Jest ona zapisana od dawna jako obowiązująca w polskich przepisach – a dokładnie w Konstytucji w art. 167. Doświadczenia poprzednich lat pokazują jednak, że w praktyce realizacja tej zasady okazuje się niedoskonała. Przykładem może być kwestia finansowania oświaty, w przypadku której problem stanowi to, że część oświatowa subwencji ogólnej nie nadążała za zmianami w wydatkach na oświatę. W latach 2014–2023 subwencja ta dla gmin, miast na prawach powiatu i powiatów wzrosła (w wymiarze nominalnym) o 64%, podczas gdy w tym samym okresie wydatki bieżące na oświatę (tylko w dziale 801 klasyfikacji budżetowej) zwiększyły się o 94%, a same wynagrodzenia o 81%. To zestawienie pokazuje wyraźnie, że subwencja oświatowa nie rosła w tym samym tempie co wydatki. Jednak należy podkreślić, że nigdy nie zostało powiedziane, jaką część wydatków oświatowych ma ta subwencja finansować. Trudno zatem jednoznacznie stwierdzić, czy i od jakiego momentu subwencja ta stała się niewystarczająca.

Nawet jeśli pominiemy kwestie faktycznej woli politycznej do wypełnienia zasady adekwatności, podstawowym problemem jest obiektywna ocena, czy dochody są rzeczywiście adekwatne do zadań samorządów. Wynika to z faktu, że samorządy realizują wiele zadań, przy czym mają częściową swobodę w decyzjach co do liczby, jakości i sposobu ich wykonania. Dodatkowo samorządy, nawet tego samego szczebla, różnią się między sobą – potrzebami mieszkańców, czynnikami przyrodniczymi, demograficznymi i ekonomicznymi, które wpływają na wydatki niezbędne do zrealizowania zadań. Na faktyczne potrzeby wydatkowe wpływa szereg zróżnicowanych czynników, często niemierzalnych, dlatego ocenę adekwatności, a właściwie momentu, gdy nie jest ona spełniona, można dokonywać tylko w sposób pośredni i często dopiero *ex post*. Wskazaniem może być np. deficyt w budżetach bieżących samorządów, gdyż oznacza on, że bieżące dochody nie wystarczają samorządom do realizacji ich codziennych i niezbędnych zadań. Jeśli zagadnienie to dotyka pojedynczych jednostek, może być ono wyrazem specyficznych problemów, w tym dotyczących zarządzania. Jednak w ostatnich latach trudności z domknięciem budżetów bieżących miało coraz więcej samorządów. W 2023 roku deficytem operacyjnym zamknęły się budżety 423 jednostek samorządu terytorialnego². Globalnie samorządy wypracowały wprawdzie nadwyżkę – dla gmin i powiatów wyniosła ona 9,5 mld złotych – jednak była to najmniejsza wartość nadwyżki bieżącej w ostatnich latach i okazała się ona niższa (nominalnie) o ponad ⅓ w stosunku do roku 2014³. Jest to ewidentny sygnał braku adekwatności dochodów do zadań.

Zważywszy na wspomniane problemy z domknięciem budżetów bieżących, należy uznać, że dotychczasowy system dochodów samorządów rzeczywiście stał się niewydolny i nie spełniał zasady adekwatności. W ostatnich latach dochody samorządów malały przede wszystkim w związku ze zmianami

² Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku w komisjach parlamentarnych, <https://rio.gov.pl/171/sprawozdanie-z-dzialalnosci-regionalnych-izb-obrachunkowych-i-wykonania-budzetu-przez-jednostki-samorządu-terytorialnego-w-2023-roku-w-komisjach-parlamentarnych.html>.

³ Obliczenia własne na podstawie danych bdl.stat.gov.pl.

w podatku PIT, co nie zostało zrekompensowane samorządom. Dodatkowo zwiększały się potrzeby wydatkowe – pojawiały się nowe zadania (np. w związku z pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie), a jednocześnie inflacja i zmiany w wynagrodzeniach spowodowały, że rosły wszystkie niezbędne wydatki. Dlatego wzrost dochodów samorządów jest niezbędny, a zaprojektowana ustawa to zapewnia. Wyliczenia do ustawy wskazują, że dzięki nowym regulacjom samorzady otrzymują wyższe dochody ogółem o ponad 16 mld złotych⁴, niż wynikałoby to z zapisów dotychczasowej ustawy. Jednak, jak wspomniano, trudno ocenić, czy jest to ogółem wystarczająca kwota. Dopiero rosnąca nadwyżka operacyjna samorządów w kolejnych latach będzie mogła być wskazaniem, że sytuacja się poprawiła.

Zróżnicowanie potrzeb wydatkowych samorządów

Warto zauważyć, że zasada adekwatności dochodów ma dwa wymiary: po pierwsze globalny – dochody samorządów powinny być adekwatne do wydatków na zdecentralizowane zadania, po drugie jednostkowy – odnoszący się do adekwatności na poziomie każdej jednostki. Ta druga kwestia powinna znaleźć odzwierciedlenie w systemie wyrównawczym oraz uwzględniać zróżnicowane możliwości i potrzeby poszczególnych jednostek. Nowa ustawa wprowadza wiele nowych rozwiązań w odniesieniu do analiz potrzeb jednostkowych czy raczej zróżnicowania tych potrzeb. Dotychczasowy system finansowania zadań samorządowych próbował uwzględniać zróżnicowanie potrzeb wydatkowych bezpośrednio w odniesieniu do zadań oświatowych oraz zadań zleconych; pewne elementy zróżnicowania były uwzględnione również w sposobie szacowania subwencji ogólnej (nie tylko części oświatowej). W tym kontekście umieszczoną w nowej ustawie propozycję szacowania zróżnicowania potrzeb wydatkowych, opartą na obiektywnych danych, należy uznać za ważny krok. Ustawa zakłada wyliczanie potrzeb wyrównawczych, oświatowych, ekologicznych, rozwojowych i uzupełniających. Wyliczone w ten sposób potrzeby odnoszą się do tzw. kwoty kalkulacyjnej – która w roku 2025 oznacza różnicę między dochodami z PIT i CIT liczonymi według starej i nowej ustawy. Ocena zaproponowanego systemu wymaga szczegółowych danych, analiz, a przede wszystkim czasu. Warto jednak zwrócić uwagę na niebezpieczeństwa, jakie kryją się w metodzie przyjętej w ustawie.

Wyliczenia potrzeb wydatkowych opierają się przede wszystkim na danych historycznych. Metoda ta jest właściwa, stosowana w wielu systemach finansów samorządów i rekomendowana przez międzynarodowe instytucje. Jednak potencjalny problem z jej zastosowaniem w nowej ustawie tkwi w zakresie czasu, jaki był podstawą wyliczeń. Ustalenia indeksu bieżących potrzeb wydatkowych dokonano w oparciu o dane budżetowe z lat 2021–2023 (zgodnie z informacją z uzasadnienia do projektu ustawy). To bardzo krótki okres – zaledwie trzech lat. Często wskazuje się, że dla analiz finansów samorządów zasadny jest okres minimum 5–6 lat, tak aby obejmował przynajmniej jedną kadencję samorządu. Co więcej, przyjęty w ustawie czas przypada na okres opisywanych wcześniej dysfunkcji systemu.

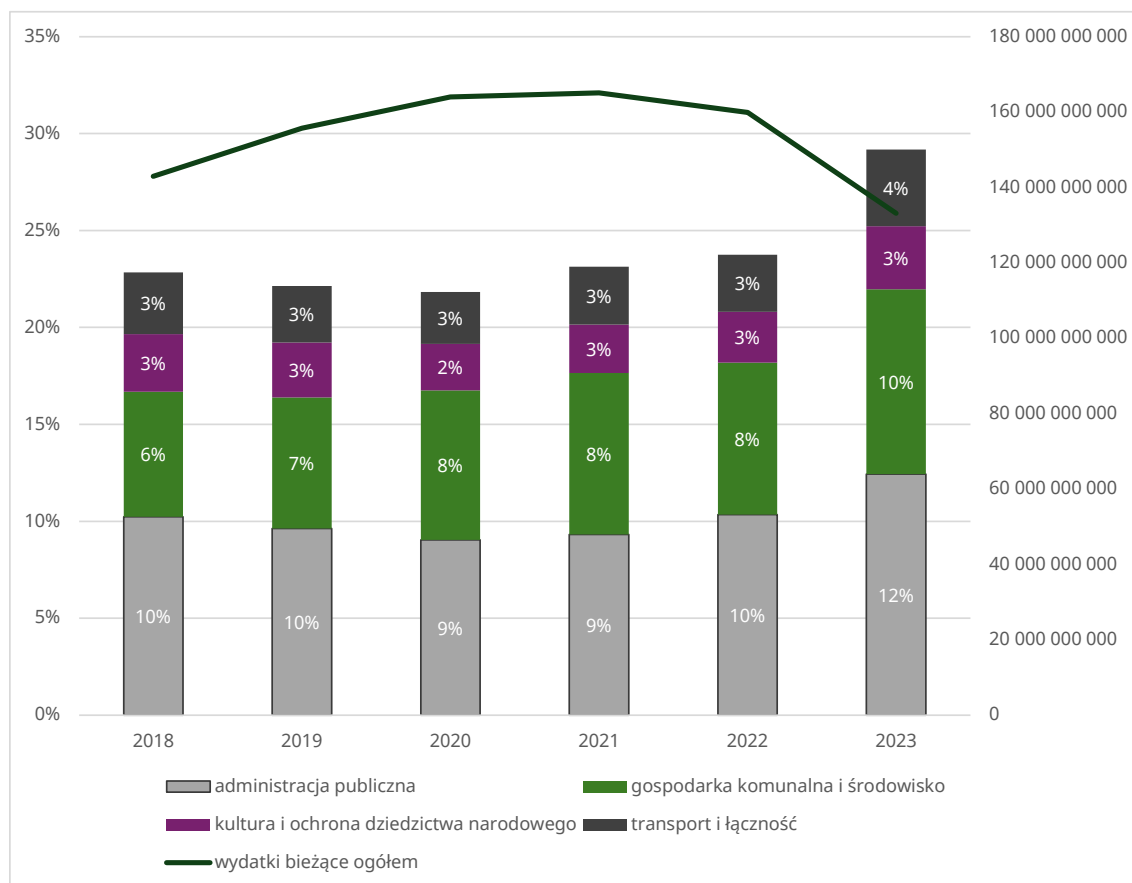
O tym, że analizowane lata są szczególne i nieporównywalne z wcześniejszymi, mogą świadczyć zmiana w strukturze wydatków bieżących samorządów, a także wyraźny spadek tych wydatków. Poniżej zestawiono udział w wydatkach bieżących gmin wydatków z zakresu administracji publicznej, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz transportu i łączności w latach 2018–2023. Są to wybrane kategorie spośród tych, które w nowej ustawie wskazano jako podstawę analizy potrzeb wydatkowych gmin⁵. Wyraźnie widać, że lata 2021–2023, a szczególnie rok 2023, były odmienne od wcześniejszych. W roku 2023 wzrosły udziały wydatków związanych

4 Na podstawie załącznika do OSR z 15 lipca 2024 roku: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12387255/katalog/13070559#13070559>.

5 Spośród wskazanych w ustawie kategorii wybrano te, które są najbardziej jednoznaczne w klasyfikacji budżetowej, niestety w ustawie nie podano, z jakich konkretnie działów i paragrafów tej klasyfikacji korzystano.

z administracją komunalną i transportem. Jednocześnie – jak pokazuje rysunek – w tym czasie zmalały wydatki bieżące ogółem gmin.

Rysunek 1. Udział wybranych kategorii wydatków bieżących w budżecie bieżącym gmin oraz wydatki bieżące gmin w latach 2018–2023 (wartości pieniężne przeliczone na rok 2023)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL GUS.

W przypadku wysokości potrzeb oświatowych zostało przepisane założenie z ustawy z 2003 roku, zatem przyjęto, że potrzeby te są nie mniejsze niż ustalone w roku poprzedzającym rok bazowy, przy czym uwzględniono korekty wynikające ze zmian wynagrodzeń nauczycieli i zadań oświatowych samorządów. Zatem baza do ustalania tych potrzeb opiera się na wielkości subwencji oświatowej i dotacji na przedszkola z dotychczasowego systemu. Ostatecznie kwota potrzeb oświatowych na 2025 rok została oszacowana na 102 mld 652,3 mln zł i jest to więcej o 11,4% od subwencji oświatowej wraz z dotacją na zadania oświatowe z 2024 roku⁶. Jednak, jak już powiedziano, problem niewystarczających środków na finansowanie oświaty jest od lat zgłaszany przez przedstawicieli samorządów, a zaplanowany wzrost tylko w niewielkim stopniu rekompensuje rosnącą w poprzednich latach różnicę między wydatkami samorządów na oświatę a subwencją oświatową. Zatem przyjęte w ustawie oszacowania potrzeb wydatkowych samorządów mogą być zaniżone, a ich proporcje między zadaniami niekoniecznie są właściwe (z punktu widzenia dobrego funkcjonowania samorządów).

Kolejną kwestią, która może potencjalnie prowadzić do złego oszacowania zróżnicowania potrzeb wydatkowych samorządów w obszarze potrzeb wyrównawczych, jest przyjęcie przy ustalaniu determinant

⁶ Ustawa z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek..., dz. cyt.

do indeksu tych potrzeb założenia o liniowej zależności wydatków/potrzeb wydatkowych od tych determinant. Często liczba dostarczanych usług czy korzystających z nich klientów ma nieliniowe przełożenie na wydatki konieczne do realizacji tych usług – np. w formie funkcji kwadratowej. W przyjętych wyliczeniach szczególne wątpliwości powinny budzić te zmienne, w przypadku których współczynnik korelacji jest niski – zdecydowanie poniżej 90%. Oznacza to, że zróżnicowanie wydatków tylko w niewielkim stopniu wiąże się ze zmiennością determinanty przyjętej w analizach (i do wyliczeń potrzeb wydatkowych).

W tym miejscu należy podkreślić, że proponowany system nie szacuje potrzeb wydatkowych, a raczej zróżnicowanie tych potrzeb. Nazwa nadana w ustawie może być myląca, bo sugeruje, że wyliczone kwoty „potrzeb finansowych” informują o niezbędnych wydatkach samorządów. Nie jest to intencją ustawodawcy, potrzeby te nie są zestawiane z dochodami ogółem, lecz z przyrostem dochodów z PIT i CIT (kwotą kalkulacyjną). Samo zestawienie kwoty „potrzeb finansowych” z rzeczywistymi budżetami samorządów pokazuje, że informują one tylko o części wydatków ponoszonych przez samorządy. Potrzeby finansowe wszystkich samorządów na rok 2025 wynoszą 140,6 mld złotych⁷, tymczasem np. w 2023 roku wydatki ogółem samorządów wynosiły 385 mld, w tym bieżące 292 mld⁸. Wyrafinowany system analiz potrzeb wydatkowych – podobnie jak było to dotychczas w systemie finansowania oświaty – polega zatem na dzieleniu tych środków zgodnie ze zróżnicowaniem potrzeb, a nie zgodnie z potrzebami.

Samodzielność wydatkowa samorządów

Zapisy dotyczące szacowania potrzeb wydatkowych w nowej ustawie o dochodach samorządów odnoszą się również do kolejnych punktów dobrego systemu finansowania samorządów. Nowa ustawa uwzględnia – jak wspomniano – jednostki słabsze finansowo, a wyrównanie dochodów jest dość wysokie (do ponad 80% dochodów podatkowych). Co więcej, nowa ustawa zakłada zmniejszenie dotacji, a system finansowania będzie opierał się głównie na środkach „nieznaczonych”. Potencjalnie da to samorządom większą swobodę w podejmowaniu decyzji wydatkowych. Przy czym należy dodać zastrzeżenia: po pierwsze, że warunkiem tej swobody jest adekwatność dochodów do zadań, po drugie, że nie odnosi się to tylko do zapisów ustawy o dochodach, ale również do regulacji zadań samorządów. W wielu zadaniach polskie samorządy są dziś pozbawione swobody decyzji. Część tych ograniczeń ma uzasadnienie w ponadlokalnej charakterystyce tych zadań (np. oświatowych czy środowiskowych), jednak część stanowi niepotrzebne ograniczenie swobody samorządów. Aby reforma systemu finansów samorządów była pełna, powinna dotyczyć ona również przeglądu i uporządkowania tych regulacji. Warto ten przegląd zacząć np. od zadań związanych z grupami wydatków kluczowych analizowanych w potrzebach wydatkowych.

Samodzielność dochodowa i stabilność dochodów samorządów

Zgodnie z deklaracjami twórców ustawy jednym z najważniejszych jej założeń jest zasadnicze zwiększenie i ustabilizowanie dochodów własnych samorządów. Jednak ustawa nie wprowadza żadnych nowych dochodów własnych dla samorządów. Zwiększenie dochodów własnych wynika z nowego sposobu liczenia dochodów samorządów związanych z podatkami PIT i CIT. Od przeszło ćwierć wieku samorządy otrzymywały udziały w dochodach z samych podatków z PIT i CIT, zgodnie z nową ustawą mają one otrzymywać określony procent z dochodów będących podstawą wyliczania tych podatków.

7 Tamże.

8 *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych...*, dz. cyt.

Według nowego rozwiązania dochody z tych podatków w budżetach samorządów znacznie wzrosną. Dotychczas udziały te stanowiły około 20% dochodów ogółem samorządów, a w kolejnych latach będzie to zapewne ponad 40% – zwłaszcza że równocześnie spadną dochody z subwencji. Szczególnie w powiatach i województwach dochody te staną się zdecydowanie dominujące, co stoi w sprzeczności ze wskazaną powyżej zasadą urozmaicenia dochodów.

Dodatkowo należy przypomnieć, że określenie dochodów z PIT i CIT jako własnych dochodów samorządu jest kontrowersyjne. Jako dochody własne samorządów zostały one wpisane po raz pierwszy w ustawie o dochodach samorządów z 2003 roku. Dochody te odzwierciedlają bogactwo lokalnej gospodarki, zatem mamy do czynienia z lokalną bazą tych wpływów do budżetu – i to był argument za potraktowaniem tych dochodów jako własne. Jednak samorzady nie mają żadnego bezpośredniego wpływu na kształtowanie tej bazy. Dodatkowo baza ta jest silnie uzależniona od kondycji całej gospodarki, jak również od kondycji gospodarki lokalnej – na którą samorzady również mają wpływ relatywnie niewielki (o czym mowa poniżej). Co więcej, fakt, że polityka wobec podatków PIT i CIT jest prowadzona na szczeblu centralnym, sprawia, że z perspektywy mieszkańców, wyborców i podatników nie są to podatki kojarzone z samorządem – a więc nie budują rozliczalności w systemie lokalnych finansów. Już w poprzednich latach przeciętny mieszkaniec w niewielkim stopniu zdawał sobie sprawę z tego, że podatki dochodowe płacone przez niego są w ponad połowie przekazywane do samorządów. Proponowana konstrukcja jeszcze bardziej „odsuwa” mieszkańca od samorządu – bo do samorządów będzie przekazywana już nie część podatku, lecz trafi tam wyliczany na poziomie centralnym procent od dochodów podlegających opodatkowaniu. A zatem dochodom samorządów wyliczonym na podstawie dochodów podlegających PIT i CIT zdecydowanie bliżej do subwencji niż do dochodów własnych – i tak powinny być nazywane.

Jak czytamy w uzasadnieniu ustawy, wzrost uzależnienia dochodów związanych z PIT i CIT zwiększy „motywację samorządu do wspierania rozwoju gospodarczego poprzez pozyskiwanie inwestorów, wspierania nowych miejsc pracy, czy usprawniania procedur administracyjnych obsługi przedsiębiorców i obywateli”. Jednak faktyczne możliwości wpływania samorządów na lokalny rozwój gospodarczy są niewielkie. Postępujące trendy urbanizacyjne, wzrost znaczenia największych miast i obszarów metropolitalnych, starzenie się mieszkańców i depopulacja – szczególnie na terenach peryferyjnych – to zjawiska, na które pojedynczy samorząd nie ma wpływu. Tymczasem to przede wszystkim od tych zjawisk zależy dziś lokalny rozwój. Oczywiście samorzady mogą go wspierać lub złymi działaniami mu przeszkadzać, jednak te działania nie mają decydującego znaczenia. Już dziś dochody mieszkańców i firm podlegające opodatkowaniu zdecydowanie różnicują samorzady, a trend ten będzie się pogłębiał.

Oparcie dochodów samorządów na PIT i CIT jako na systemie już obowiązującym od 2004 roku wymusiło wprowadzenie silnych mechanizmów wyrównujących. Nowy system stara się udoskonalić metody szacowania tego wyrównania, choć – jak pokazano powyżej – wymaga on dalszych analiz i zapewne korekt w kolejnych latach. Wśród mechanizmów równoważących duże zróżnicowanie dochodów samorządów funkcjonowało również tzw. janosikowe. W nowym systemie najbogatsze samorzady już nie będą musiały dokonywać wpłat do budżetu państwa, ale korekta z tytułu zamożności wprowadzona w nowej ustawie jest *de facto* odtworzeniem tego mechanizmu. Niewątpliwie dalsze uzależnienie dochodów z PIT i CIT zwiększy przede wszystkim dochody dużych miast i bogatych regionów oraz pogłębi zróżnicowanie w tych dochodach, zatem konieczność wyrównywania będzie coraz wyraźniejsza w kolejnych latach, co może prowadzić do konfliktów na linii rząd–samorzady.

Zgodnie z deklaracjami twórców nowej ustawy zaletą zmiany sposobu naliczania dochodów związanych z PIT i CIT jest fakt, że „na dochody JST nie będą miały wpływu zmiany systemu podatkowego (m.in. żadne odliczenia od dochodu, wprowadzane ulgi i zwolnienia podatkowe, czy podwyższenia kwoty wolnej od podatku)”. Stworzy to również szansę na lepszą przewidywalność tych dochodów w budżetach samorządów, co jest szczególnie ważne, jeśli się weźmie pod uwagę zwiększanie roli tego źródła finansowania w strukturze dochodów. Jednak trzeba tu wprowadzić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, zmiany systemu podatkowego oddziałują również na definiowanie dochodów podlegających opodatkowaniu – będą je zmieniać np. ustalenia dotyczące kosztów uzyskania przychodów podatkowych lub zwolnienia z płacenia podatku. Po drugie, dochody z PIT, a szczególnie z CIT – powtórzmy – zależą od sytuacji gospodarczej, na którą samorząd ma niewielki wpływ. W warunkach kryzysu dochody te spadają (lub rosną wolniej). Silne powiązanie finansów samorządów z PIT i CIT uzależnia samorządy od kondycji gospodarki, przy czym te dochody podatkowe są liczone na podstawie waloryzowanych dochodów z PIT i CIT sprzed trzech lat przed rokiem, w którym wpływają do samorządu. W warunkach *prosperity* – a więc gdy silny jest wzrost dochodów – ta waloryzacja może nie nadążać za faktycznym wzrostem dochodów podatników. Jeśli natomiast bazowy dla ustalania tych dochodów jest rok kryzysowy, a więc rok niskich dochodów podlegających opodatkowaniu – waloryzacja może nie wyrównać tego kryzysu. W systemie obliczeń potrzeb finansowych samorządów nie widać elementu uniezależniającego dochody samorządów od takich kryzysowych sytuacji. Rozwiązaniem mogłoby być wyliczanie tych dochodów nie w oparciu o jeden rok, lecz o średnią urealnionych dochodów z kilku lat.

Podsumowanie – konieczne dalsze prace nad systemem finansów samorządów

Nowa ustawa o dochodach samorządu wprowadza wiele ważnych i oczekiwanych rozwiązań: w szczególności należy podkreślić, że zwiększa dochody samorządów, obiecuje ich stabilizację i zmniejszenie uzależnienia od jednorazowych decyzji, wprowadza lepsze niż dotychczas szacowanie zróżnicowania potrzeb wydatkowych. Daje zatem szansę na uzyskanie dochodów adekwatnych do zadań samorządów, zarówno w wymiarze globalnym, jak i jednostkowym, oraz uwzględnia jednostki słabsze finansowo. Pozytywne jest również dążenie do stworzenia systemu, w którym dochody dają swobodę w decyzjach wydatkowych samorządów – spadnie udział dotacji w budżetach samorządów.

Jednak – jak pokazano wyżej – niektóre zapisy ustawy są problematyczne i będą wymagały dalszych analiz i zapewne korekt. W szczególności chodzi o wyliczenia szacowania potrzeb i zróżnicowania potrzeb wydatkowych, w tym zwłaszcza związanych z wydatkami oświatowymi. Dobrym punktem wyjścia do tych korekt byłoby szerokie udostępnienie analiz stanowiących podstawę wprowadzonych w ustawie wyliczeń – nie tylko ogólnych wniosków, ale też szczegółowych informacji o danych, które były ich podstawą: jakie konkretnie działy i rozdziały oraz paragrafy klasyfikacji budżetowej były brane w tych analizach pod uwagę.

Należy pamiętać, że nie da się opracować dobrego systemu dochodów bez jednoczesnej analizy regulacji związanych z zadaniami samorządów. Tego w aktualnej reformie zabrakło. Analiza tych regulacji jest ważna dla lepszej oceny rzeczywistych potrzeb wydatkowych. Jednocześnie przegląd przepisów powinien prowadzić do wyeliminowania zapisów, które niepotrzebnie i nadmiernie ograniczają decyzje samorządów.

Nowa ustawa niestety systemowo pogłębia uzależnienie samorządów od dochodów innych niż własne. W sensie ekonomicznym dochody z PIT i CIT nie były i w nowym systemie nie są dochodami własnymi samorządów, ale raczej odmianą subwencji. Nie zmienia tego faktu ustawowe zapisanie tych

dochodów jako własnych. Jeśli mamy odejść od fikcji, że polskie samorzady cieszą się znaczną samodzielnością dochodową, powinna nastąpić zmiana kwalifikowania dochodów z PIT i CIT w aktualnym kształcie jako własnych. Nadal jedynie gminy i miasta na prawach powiatu mają w swoich zasobach prawdziwie własne dochody – podatki i opłaty lokalne, przy czym dochody te wymagają również reformy (szczególnie jeśli chodzi o podatek od nieruchomości). Powiaty i województwa pozbawione są w praktyce własnych, zależnych od ich decyzji dochodów. Powinna wrócić dyskusja o własnych dochodach dla samorządów wszystkich szczebli.

Agnieszka Kopańska – dr hab., ekonomistka specjalizująca się w problematyce ekonomii i finansów samorządu terytorialnego. Pracownica Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się analizą różnych obszarów lokalnych usług publicznych: edukacji, kultury, pomocy społecznej, usług komunalnych. Autorka i współautorka szeregu artykułów naukowych oraz książek z tego zakresu. Brała udział w wielu projektach polskich i międzynarodowych, naukowych i doradczych, organizowanych m.in. przez USAiD, Bank Światowy, Komisję Europejską.

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 2024
ISBN 978-83-68235-36-4