

## KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	Z.02-1
Typ instrumentarium (a do f) <sup>1</sup>	a, b
Kategoria rozwiązania (A do C) <sup>2</sup>	A, B
Data aktualizacji wpisu:	8.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	Ograniczenie budżetów inwestycyjnych miast w związku z pandemią
Autorzy:	Adam Głębski, z uwzględnieniem materiałów Ministerstwa Finansów, uwag m. st. Warszawy i innych przedstawicieli strony samorządowej.
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse publiczne Podgrupa: Oddziaływanie z poziomu krajowego na politykę inwestycyjną miast

**1. Nazwa rozwiązania [200 zn.<sup>3</sup>]:**

Zwiększenie odporności (rezyliencji) dochodowej JST.

**2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:**

Obecny model finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest coraz częściej poddawany krytyce zarówno przez środowiska samorządowe jak i eksperckie. Wskazywane są przede wszystkim kwestie niezapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiedniego do przypadających im zadań. Z powyższego względu konieczne są zaproponowane przez Ministerstwo Finansów – a sformułowane m.in. w oparciu o postulat strony samorządowej – zmiany systemowe w zakresie dochodów JST, które powinny umożliwić:

- poprawę stabilności finansowej JST (zapewnienie antycykliczności, podniesienie elastyczności dochodowej, stałości poprawy wydajności fiskalnej),
- zwiększenie samodzielności JST i systemu finansów JST,
- aktywizację JST do działań zwiększających dochody i podnoszących efektywność działania.

Niniejsza propozycja rozwiązania koncentruje się na wskazaniu dodatkowych obszarów (pól) regulacji wartych rozważenia podczas prac nad propozycjami przedstawionymi przez Ministerstwo Finansów, gdyż proponowane dotychczas przez Ministerstwo Finansów rozwiązania były poddane dyskusji przez środowisko samorządowe jako niewystarczające do osiągnięcia założonych celów.

**3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]**

Osiągnięcie wskazanych wyżej celów należy rozpatrywać nie tylko w zakresie mechanizmów określających redystrybucję środków publicznych, tj. pochodzących z podatków PIT i CIT oraz innych dochodów budżetu państwa,

<sup>1</sup> a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

<sup>2</sup> A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

<sup>3</sup> Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

lecz warto także rozszerzyć rozważania o nowym modelu finansowania samorządu o gwarancje udziału w innych dochodach publicznych i to nie tylko uzyskiwanych na poziomie budżetu państwa.

Z powyższego punktu widzenia dodatkowego znaczenia nabierają propozycje Krajowej Polityki Miejskiej w zakresie postulowanych zmian w podatku od nieruchomości (odsyłacz do karty) i opłaty adiacenckiej (por. karty), które wprost wychodzą naprzeciw postulatowi zwiększenia samodzielności JST i systemu finansów JST oraz aktywizacji JST do działań zwiększających dochody i podnoszących efektywność działania.

Z punktu widzenia obowiązujących obecnie regulacji bardzo ważne jest kierowanie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego środków publicznych w taki sposób, by nie stanowiło to bariery w wykorzystaniu ich na działania rozwojowe. Z tego względu (biorąc pod uwagę art. 242-243 ustawy o finansach publicznych) zasadnym jest zasilanie budżetów JST przede wszystkim nowym strumieniem dochodów bieżących, gdyż zwiększyłyby one maksymalny indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań zwiększając tym samym samodzielność JST. Ma to istotne znaczenie dla regulacji określającej sposób ujęcia w budżecie JST proponowanej subwencji rozwojowej, gdyż bez względu na planowany wynik budżetu pozwala to wykorzystać te środki zarówno na wydatki majątkowe jak i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Kolejną ważną kwestią jest zagwarantowanie mechanizmu rzetelnego rozliczania skutków finansowych wprowadzania nowych regulacji zarówno dla strony wydatkowej jak i dochodowej budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie strony wydatkowej dotyczącej przekazania nowych zadań lub zmiany zakresu dotychczasowych zasadnym jest wprowadzenie mechanizmu weryfikacji faktycznie ponoszonych wydatków, poprzez określone aktem wykonawczym wzory informacji o wysokości skutków finansowych związanych z konkretną regulacją (np. można rozważyć rozszerzenie rozporządzenia o sprawozdawczości budżetowej o dodatkowy wzór dotyczący skutków finansowych lub skorzystać z rozwiązań ad-hoc takich jak w przypadku rozliczania środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (patrz: Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego). Przy obecnym poziomie wykorzystania technik IT zebranie takich informacji nie będzie problemem – choć niewątpliwie może wzrosnąć obciążenie biurokratyczne po stronie samorządu. W celu wzmocnienia rzetelności uzyskiwanych w ten sposób informacji należy rozważyć wprowadzenie nowego czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekazaniu w/w informacji zawierającej znacząco przeszacowane wielkości. W zakresie strony dochodowej należy rozważyć objęcie kontroli wysokości skutków finansowych przez NIK w ramach corocznej kontroli wykonania budżetu państwa. Poza sporem jest również uwzględnienie w formule stabilizującej poziom dochodów kierowanych z budżetu państwa do budżetu JST w/w ustaleń poczynionych ex-post.

Niezależnie od rozważań dotyczących strony dochodowej budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dużych miast zasadnym jest dokonanie przeglądu barier prawnych skutkujących znaczącym uszczywnieniem wydatków bieżących budżetów samorządowych. Przykładem tego rodzaju bariery jest konieczność finansowania szkół lub placówek publicznych prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, których istnienie jest ekonomicznie nieuzasadnione (np. zbyt mała liczba uczniów i/lub oddziałów, wysokie koszty remontu budynku, itp.), lecz nie mogą zostać zlikwidowane z uwagi na negatywną opinię kuratora oświaty (mimo zapewnienia uczniom tej szkoły przez organ prowadzący możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu). Biorąc pod uwagę korespondencję Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Edukacji Narodowej należy wskazać na potrzebę nadania większej rangi uwarunkowaniom ekonomicznym jako czynnikowi sprzyjającemu wydaniu pozytywnej opinii przez Kuratora Oświaty. Wydanie przez Kuratora Oświaty negatywnej opinii – bez uwzględnienia ogólnej sytuacji finansowej JST – może w skrajnych przypadkach doprowadzić do konieczności uruchomienia przez JST programu postępowania naprawczego (art. 240a ustawy o finansach publicznych).

Utrzymywanie tego typu placówek oświatowych prowadzi do pogorszenia sytuacji finansowej i zmniejsza potencjał rozwojowy z uwagi na brak rekompensaty skutków finansowych dla budżetu jednostki samorządowej (w części oświatowej subwencji ogólnej lub jakiegokolwiek innej formie) negatywnej opinii Kuratora Oświaty.

#### 4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Finansów w dialogu ze stroną samorządową pracuje nad reformą systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego prowadzonych w ramach specjalnie powołanego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, tj. Zespołu ds. przeglądu finansów samorządowych.

#### 5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

Koncepcja nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego luty 2021 r. (dokument roboczy przedstawiony w MF), korygowana względem założeń z Krajowego Planu Odbudowy.

#### 6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Cel strategiczny to racjonalizacja systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego poprzez sformułowanie i uchwalenie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako koncepcyjnie, nowego rozwiązania.

#### 7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

Obecnie obowiązująca ustawa o dochodach JST została uchwalona w listopadzie 2003 r. Rozwiązania w niej przyjęte zmierzały do dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności JST poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych, mocniejszego związania sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarczą.

Dyskusja w debacie publicznej skupiała się przez lata w głównej mierze na zagadnieniu systemu korekcyjno-wyrównawczego, m.in. za sprawą wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., wydanego w sprawie o sygn. akt K 13/11. Efektem tego był:

- projekt realizowany wspólnie z Bankiem Światowym pn. „Opracowanie koncepcji racjonalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego” oraz
- tymczasowe zmiany przepisów w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego województw. Przepisy te tracą moc z dniem 31 grudnia 2021 r.

Strona samorządowa zaopiniowała kierunki zmian zaproponowane ww. projekcie, jednakże stwierdziła, iż pracę powinien podlegać cały system dochodów JST.

Te wymienione powyżej dokumenty i działania, a także tocząca się publiczna dyskusja stały podstawą dla opracowania koncepcji nowego systemu dochodów JST.

Literatura:

Artykuł „W tym roku nieco łatwiej o likwidację szkoły”, portal <https://prawo.pl> data dodania: 23.01.2020, <https://www.prawo.pl/oswiata/opinia-kuratorow-a-likwidacja-szkol,497356.html> [dostęp: 7.05.2021].

Odniesienie do korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich i Ministra Edukacji Narodowej - Korespondencja dostępna na stronie RPO pod adresem <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-kiedy-kurator-oswiaty-moze-sie-nie-zgodzic-na-likwidacje-szkoly-przez-samorzad> [dostęp: 7.05.2021].

#### 8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

- USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz.U.2021.305 tj. z dnia 2021.02.18
- USTAWA z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz.U.2021.38 tj. z dnia 2021.01.08.
- USTAWA z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych Dz.U.2019.1170 tj. z dnia 2019.06.25.



**9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)**

[...]