

KARTA WYZWANIA/PROBLEMU

ID:	Z.05
Data aktualizacji wpisu:	16.03.2021
Autorzy:	Michał Cichocki, Aleksandra Jadach-Sepiolo (na podstawie dyskusji grupy)
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse publiczne Podgrupa: Polityka fiskalna jako element zarządzania rozwojem i gospodarowania przestrzenią

1. Nazwa wyzwania:

Znikome zastosowanie opłat i podatków w zarządzaniu i gospodarowaniu przestrzenią.

2. Zwięzła charakterystyka wyzwania (uzasadnienie z elementem diagnozy):

Polityka finansowa JST jest w dużym stopniu powiązana z gospodarowaniem przestrzenią. Rozwój nowej zabudowy, a w związku z tym napływ nowych mieszkańców, może stanowić źródło dochodu dla gmin dzięki powiązaniu dochodów gmin z udziałami w PIT. Jednocześnie kierunki rozbudowy sieci osadniczej w polskich warunkach nie zawsze są zbieżne z istniejącą siecią wodno-kanalizacyjną, drogową, ciepłowniczą czy oświetleniem. Rozwój nowej zabudowy na terenach słabo skomunikowanych i wyposażonych w infrastrukturę techniczną jest – pozornie – tani dla deweloperów i nabywców mieszkań. Po zamieszkaniu w takiej lokalizacji mieszkańcy dostrzegają jej deficyty i pojawia się presja na samorząd lokalny, aby doposażyć teren w media. Erozja systemu opłat adiacenckich i brak dla nich alternatywy, prowadzą do sytuacji nadmiernego obciążania samorządów kosztami związanymi z realizacją inwestycji.

Obecny system planowania przestrzennego prowadzi do nadmiernego, niekontrolowanego rozlewania się ośrodków osadniczych, którego koszty w istotnym stopniu obciążają budżet samorządu (Śleszyński 2018a). Jako jedną z przyczyn wskazuje się niewielkie pokrycie planami miejscowymi - 31,2% kraju w 2019 r. (eRegion), jednak znacznie poważniejszą wydaje się brak możliwości internalizacji kosztów tego rozlewania. Problem dotyczy również terenów pokrytych mpzp, gdyż w studiach gmin występuje wysoka nadpodaż terenów inwestycyjnych (Śleszyński 2018a). W przypadku niektórych ośrodków jest to nawet kilkunastokrotne przekroczenie realnego zapotrzebowania (Śleszyński 2018b). Uchwalanie planów miejscowych dla takich obszarów prowadzi do utrwalenia niekorzystnej struktury planistycznej gminy, w tym np. w odniesieniu do obszarów przeznaczonych pod drogi publiczne nakłada na samorządy obowiązek wykupu nieruchomości z takim przeznaczeniem. W 2014 r. dochody związane z realizacją mpzp wyniosły, w skali kraju 8,9 mld zł, natomiast wydatki osiągnęły poziom 13,4 mld zł (Śleszyński, Sudra 2016). Dla wielu gmin taka kalkulacja kosztów przyjęcia planów miejscowych prowadzi do zaniechania ich uchwalania. Dokumentem wiążącym planowanie przestrzenne z kwestiami finansowymi jest prognoza skutków finansowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W swoim założeniu ma wspierać gminę w procesie przygotowania mpzp, w praktyce jednak z uwagi na fakultatywny charakter dla budżetu gminy prognozy pełnią rolę wyłącznie analizy ekonomicznej nie wiążącej samorządu do przestrzegania zawartych w niej ustaleń. Jak wskazuje Brzeziński prognozy finansowe mają dla miast znikome znaczenie – 59,3% miast średnich i 66,7% miast dużych nie uwzględniało ich w swoich budżetach (Brzeziński 2015).

Narzędziami fiskalnymi samorządów gminnych powiązаныmi bezpośrednio z planowaniem przestrzennym są opłaty adiacencka i planistyczna. W przypadku pierwszej z nich opłata naliczana jest

w sytuacji wzrostu wartości nieruchomości z tytułu: podziału nieruchomości, scalenia i podziału nieruchomości oraz realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Opłata planistyczna uiszczana jest w przypadku zbycia nieruchomości, której wartość w wyniku uchwalenia mpzp wzrosła. Na ograniczenie wpływów z tych narzędzi fiskalnych ma wpływ ich niewielka wydajność. W przypadku opłaty adiacenckiej problematyczną kwestią bywa określenie faktycznego wzrostu wartości nieruchomości, co prowadzi do częstego zaniechania korzystania z tego narzędzia fiskalnego. Jako inne powody można wymienić m.in. ustalenie zerowej stawki procentowej opłaty, brak współpracy z przedsiębiorstwami sieciowymi czy naruszenie kodeksu postępowania administracyjnego (Palarz 2011). Natomiast opłata planistyczna z uwagi na ograniczony czas obowiązywania (5 lat od wejścia w życie mpzp) jest często omijana poprzez opóźnienie w zbyciu nieruchomości. Według danych za 2012 r. udział zrealizowanego dochodu w stosunku do planowanego, z opłaty planistycznej w miastach wynosił 7% dla miast dużych, 1,2% dla miast średnich oraz 3,7% dla miast małych (Brzeziński 2015).

Chociaż obowiązujący w Polsce podatek od nieruchomości stanowi najefektywniejsze źródło dochodów lokalnych, jego obecna postać nie sprzyja profilowaniu rozwoju struktur osadniczych. Obecna postać opierająca się na powierzchni nieruchomości lub budynku nie różnicuje kwoty podatku z uwagi na lokalizację lub wartość przedmiotu opodatkowania. Nawet w odniesieniu do terenów inwestycyjnych możliwość kształtowania stawek podatku przez JST sprawia, że gminy podmiejskie w celu konkurencyjności o nowych inwestorów traktują zmniejszenie stopy podatku jako bodziec zachęcający do inwestycji (Kotlińska, Nowak 2010) (Ministerstwo Finansów 2020). Przykładem może być województwo wielkopolskie, gdzie dynamika wzrostu dochodów z podatku od nieruchomości w gminach w latach 2004-2016 wynosiła 192,2% ogółem, natomiast w gminach wiejskich poznańskiego OM - 151,8% (Kozera 2017).

3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:

Polityka fiskalna miast ma bezpośrednie przełożenia na możliwości rozwoju ośrodka miejskiego w związku z czym wiąże się z każdym z celów.

4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)

Ogólny charakter wyzwania sprawia, że problematyka dotyczy każdego ośrodka miejskiego.

5. Powiązanie z kierunkiem/kierunkami działań w ramach modelu odpowiedzialnej urbanizacji:

Wyzwanie ograniczające równowagę korzyści rozwojowych generowanych przez metropolie przez rozwój miast drugiego i trzeciego rzędu oraz kompleksowość wizji zrównoważonej urbanizacji.

Powiązanie z kierunkami 2 i 3, tj. (2) Równoważenie i wyrównywanie szans rozwojowych poprzez redystrybucję i włączenie w korzyści rozwojowe generowane przez największe ośrodki aglomeracyjne oraz (3) Określenie standardów zrównoważonego rozwoju miast i tworzenie warunków oraz mechanizmów zachęcających i wspierających miasta w ich wdrażaniu w ramach lokalnych polityk miejskich.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia realizacji celu/ów:

Wysoki priorytet

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

Brzeziński, C. (2015). Polityka przestrzenna w Polsce. Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

eRegion. Wskaźnik pokrycia województwa miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.
<http://eregion.wzp.pl/wskaznik/wskaznik-pokrycia-województwa-miejscowymi-planami-zagospodarowania-przestrzennego>

Kotlińska, J., Nowak, M. J. (2010). Podatek od nieruchomości w zewnętrznych strefach obszarów metropolitalnych Polski Zachodniej. *Problemy Rozwoju Miast*, 4, 103-110.

Kozera, A. (2017). własny potencjał dochodowy Gmin wiejskich w poznańskim obszarze metropolitalnym. *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 104(4).

Palarz H. (2011). Błędy przy ustalaniu opłat adiacenckich związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej.

<https://samorzad.pap.pl/kategoria/archiwum/bledy-przy-ustalaniu-oplat-adiacenckich-zwiazanych-z-budowa-urazden>

Ministerstwo Finansów. (2020). Wysokość stawek w opodatkowaniu nieruchomości w 2020 r.
<https://www.podatki.gov.pl/media/5957/d-aizp-desktop-wysokosc-stawek-w-opodatkowaniu-nieruchomosci-w-2020-roku.pdf>

Śleszyński, P., Sudra, P. (2016). Skutki finansowe uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla gmin według danych na koniec 2014 roku. *Człowiek i Środowisko*, 40(1), 29-52.

Śleszyński, P. (2018). Potencjalne koszty odszkodowawcze związane z niewłaściwym planowaniem przestrzennym w gminach. *Studia KPZK*.

Śleszyński, P. (2018). Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów. *Studia KPZK*.

Wójtowicz, K. (2015). System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (404), 311-327.

8. Powiązane akty prawne:

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2020 poz. 293).

9. Powiązanie wyzwania z globalnymi i europejskimi wyzwaniami rozwoju, w tym z realizacją celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDG):

Zarządzanie przestrzenią i polityka fiskalna obejmują szeroki zakres, wiążą się z celami:

- (6) Czysta woda i warunki sanitarne.
- (8) Wzrost gospodarczy i godna praca.
- (9) Innowacyjność. Przemysł. Infrastruktura.
- (11) Zrównoważone miasta i społeczności.
- (12) Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja.