

**Finansowanie Jednostek Samorządu Terytorialnego i tzw.
subwencja ekologiczna**

13.11.2024



Wstęp

Aby w pełni zrozumieć zmiany w systemie subwencji ekologicznych oraz wsparcie polityki prośrodowiskowej przez państwo, trzeba najpierw zrozumieć szerszy kontekst reformy finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST). Reforma obejmuje zmiany w źródłach finansowania gmin, gdzie główne wpływy pochodzą z CIT i PIT. Teraz jednak samorządy będą finansowane na podstawie dochodu, będącego podstawą opodatkowania a nie bezpośrednio z wpływów podatkowych w danej gminie. Takie podejście ma ustabilizować wpływy do budżetów lokalnych, niezależnie od zmian stawek podatkowych.

Nowy model subwencji

Celem tej zmiany jest także zrekompensovanie JST strat poniesionych w wyniku wprowadzenia Polskiego Ładu, który według szacunków obniżył przychody samorządów o około 30–40 miliardów złotych rocznie. Reforma ma na celu także ograniczenie uznaniowości w podziale funduszy, która w poprzednich latach skutkowała nieprzewidywalnością finansowania JST.

System wprowadza także pojęcie „potrzeb”, takich jak potrzeby ekologiczne, rozwojowe czy oświatowe. Subwencje będą przyznawane w zależności od tych kategorii, jednak ich wysokość nie zawsze odzwierciedla dokładnie obliczone potrzeby danej JST. Reforma zakłada bowiem, że JST zyska dodatkowe środki w wyniku ogólnego wzrostu przychodów, co powinno zaspokoić część tych potrzeb.

Problematyczne aspekty i algorytmizacja systemu

Jednak niektóre JST, szczególnie te z dużymi wpływami z CIT i PIT, mogą nie otrzymać subwencji ekologicznych, ponieważ dodatkowe wpływy wynikające z nowego systemu mogą przekroczyć ich potrzeby. To powoduje zanik jakiegokolwiek mechanizmu motywującego.

Dodatkowo wprowadzono też wskaźnik bogactwa JST, który redukuje przyznane subwencje, jeśli dochody gminy przekraczają 120% średniej. Przykładowo, jeśli JST obejmuje tereny parków narodowych, zamiast pełnych subwencji za powierzchnię parku może otrzymać tylko połowę tej kwoty. Dla niektórych gmin ten mechanizm może oznaczać znaczne ograniczenie środków na ochronę przyrody. Paradoksalnie może się okazać, że gminy uznane za bogate na podstawie średniego dochodu na mieszkańca zostaną pozbawione wsparcia, nawet jeśli mają duże koszty infrastrukturalne i środowiskowe.



Poprawka Romowicza

Poseł Romowicz wprowadził poprawkę, która zapewnia dodatkowe wsparcie finansowe dla JST o dużych obszarach parków narodowych. Nowy mechanizm przewiduje rezerwę w wysokości 40 milionów złotych dla gmin, których co najmniej 20% powierzchni stanowi park narodowy lub mają park o powierzchni powyżej 2000 ha. Poprawka ta jest bardziej przejrzysta i łatwiejsza w zastosowaniu, co może zminimalizować nieporozumienia i zwiększyć zrozumienie reformy przez samorządy.

Perspektywy na przyszłość

Reforma w pełni zacznie obowiązywać dopiero w 2026 roku, ponieważ na 2025 rok przewidziano górną granicę wzrostu dochodów JST w wysokości 12%. To oznacza, że w praktyce większość z mechanizmów przewidzianych ustawą w roku 2025 zadziała w niewielkim stopniu. Prace nad ustawą w 2024 toczyły się pod presją czasu a sprawy subwencji ekologicznych były tylko jednym z elementów dyskusji nad ustawą. Dlatego należy mieć nadzieję, że w ciągu najbliższego roku znajdzie się czas na prace nad ulepszeniem systemu, w czasie których pojawią się szanse na dokonanie niezbędnych korekt systemu. Oprócz tego, w jaki sposób odbędzie się dystrybucja środków pojawiają się pomysły, w jaki sposób można wpływać na sposób ich wydawania (przy założeniu, że to będą cały czas subwencje a nie celowe dotacje). Dla przykładu pojawiają się propozycje uzależniające subwencje ekologiczne od planów zagospodarowania przestrzennego JST, co mogłoby zwiększyć ich zaangażowanie w ochronę przyrody.

Podsumowanie

Reforma finansowania JST ma na celu zwiększenie stabilności przychodów gmin i ułatwienie zarządzania budżetami lokalnymi. Jednak nowe zasady przyznawania subwencji ekologicznych mogą generować nieprzewidziane wyzwania, szczególnie dla JST obejmujących duże obszary chronione. Dalsze konsultacje i zmiany legislacyjne mogą być konieczne, aby system ten mógł w pełni wspierać zrównoważony rozwój w Polsce.

Opracował Antoni Kostka, CSŚ