

## Uwagi do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie subwencji ekologicznej

(Projekt ustawy z dnia 15.07.2024 r.)

Uwzględnienie tzw. „potrzeb ekologicznych” w projekcie zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest decyzją przełomową, którą należy docenić. Wychodzi ona naprzeciw formułowanym od wielu lat postulatami, upraszczając - „zapłaćnia” samorządom za fakt istnienia na ich terenie niektórych obszarowych form ochrony przyrody, które z jednej strony mogą stanowić utrudnienia dla rozwoju ekonomicznego dla danej JST, a z drugiej strony kreuja wartości ekosystemowe mierzalne w większej skali przestrzennej i czasowej, często dla całego kraju.

Warto zwrócić uwagę, że subwencja ekologiczna nie może być rozpatrywana w oderwaniu od całości reformy finansowania JST, która ma głębsze założenia i szersze implikacje. Zasadniczą przesłanką reformy systemu dochodów JST jest wyeliminowanie negatywnego wpływu na finanse samorządowe reform podatkowych podjętych w ramach tzw. Polskiego Ładu, któremu dotychczas przeciwdziałano poprzez dyskrecjonalne, uznaniowe i trudne do apriorycznego oszacowania transfery z budżetu państwa przekazywane w czwartym kwartale danego roku (przykładowo w 2021 r. stanowiły one kwotę 8,0 mld zł, w 2022 r. 13,7 mld zł, a w 2023 r. 14,0 mld zł).

Fundamentem reformy jest koncepcja, według której podstawą kalkulacji dochodów JST będą dochody firm i mieszkańców, a nie jak dotychczas, płacone przez nich podatki. Zmiana kalkulacji spowoduje, że tak liczone dochody będą stanowić ponad 69 procent wpływów JST, a subwencje jedynie 19%, podczas gdy do tej pory subwencje stanowiły aż 55% wpływów. Dochody z PIT mają wzrosnąć z 88 do 173 mld zł, a dochody z CIT – z 23 mld do niemal 30 mld zł. Ogólnie rzecz biorąc, ocenia się, że aczkolwiek na reformie zyskają wszystkie samorządy, to najwięcej zyskają prężne ośrodki, w tym duże miasta, w ostatnich latach relatywnie najbardziej tracące w tym zakresie.

Inną podstawową cechą proponowanych reform jest mechanizm liczenia potrzeb (w tym ekologicznych, oświatowych, rozwojowych, itd.), które mogą, ale nie muszą być tożsame z wypłacanymi subwencjami. Wynika to z przyjętego założenia, że te potrzeby będą pokrywane w pierwszej kolejności ze wzrostu wpływów z CIT i PIT a dopiero pozostała, brakująca część potrzeb, będzie finansowana przez subwencje (składające się na tzw. subwencję ogólną).

Pomijając rozważania ogólne, (czy na przykład, jest to powrót do implementacji modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego) warto zauważyć jakie powyższy mechanizm może przynieść konsekwencje dla realnych wpłat do JST z tytułu potrzeb ekologicznych. Warto zaznaczyć, że **projektując nowy system dochodów jednostek samorządu terytorialnego, po raz pierwszy w historii polskich finansów samorządowych, uwzględniono potencjalne utracone korzyści ekonomiczne jednostek samorządu terytorialnego z tytułu istniejących oraz planowanych form ochrony przyrody. Nowa forma dochodu jednostek samorządu terytorialnego ma (w teorii) przy tym nie tylko rekompensować utracone wpływy, ale także zachęcać do tworzenia nowych form ochrony – zwłaszcza parków narodowych.**

Oceniając pozytywnie projektowane regulacje w zakresie tzw. potrzeb ekologicznych wskazać należy jednak na kilka elementów budzących istotne wątpliwości:

1. Według symulacji dokonanej na podstawie propozycji Ministerstwa Finansów 226 gmin (ok 9%) nie otrzyma żadnej subwencji, ponieważ wzrost dochodów z tytułu PIT i CIT przekroczy wszystkie łącznie liczone potrzeby. W takim wypadku nie istnieje żadna forma rekompensaty za istnienie form ochrony przyrody, a tym bardziej nie istnieje żaden mechanizm zachęt dla tworzenia nowych obszarów objętych ochroną. Na terenach dziewięciu gmin z tej listy (Brzeg Dolny, Drezdenko, Głogów, Gryfino, Jelcz-Laskowice, Nowy Dwór Mazowiecki, Piechowice, Słubice, Środa Śląska) powinny powstać w pierwszej kolejności nowe parki narodowe lub powinno być dokonane rozszerzenie istniejących, zgodnie z propozycją przedstawioną w opracowaniu Fundacji Dziedzictwo Przyrodnicze. Szczególnie rażące są dwa przykłady: pierwszy (Gryfice) dotyczy projektowanego Parku Narodowego Dolnej Odry, ogłaszanego już przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska jako parku, który zostanie utworzony jako pierwszy po ponad 20-letniej przerwie. Drugi (Piechowice) dotyczy rozszerzenia Karkonoskiego Parku Narodowego, które też uznawane jest jako zadanie niezbędne do wykonania w pierwszej kolejności. W obydwu przypadkach mamy do czynienia z silnym oporem części środowisk przeciwnych parkom narodowym. Oczekiwano, że subwencje ekologiczne będą powszechnym i prostym mechanizmem bezwzględnie zachęcającym do tworzenia i rozszerzania parków narodowych, tymczasem w takich sytuacjach proponowany mechanizm wkłada silne argumenty w ręce przeciwników.

Najlepszym rozwiązaniem tego problemu byłoby wyłączenie całkowicie potrzeb ekologicznych z mechanizmu wyliczania subwencji, co spowodowałoby się do prostej konsekwencji, iż potrzeby w tym zakresie są równe wypłacanym subwencjom.

Należy sobie zdawać sprawę, że wniosek sformułowany powyżej oznaczałby daleko idące zmiany w filozofii konstrukcji dochodów JST, dlatego należy go traktować jako rozwiązanie optymalne, choć niewykluczone, że trudne do spełnienia.

2. **W większości przypadków mechanizm wyliczenia subwencji działa skutecznie, jednak ujęcie w tak zwanej korekcie zamożności określonej w art. 32 projektowanej ustawy środków należnych jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu potrzeb ekologicznych (art. 29 projektowanej ustawy) zasadniczo osłabia wpływ projektowanej zachęty na zamożniejsze jednostki samorządu terytorialnego, a także na te jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku których znacząca część ich powierzchni miałaby być objęta różnymi formami obszarowej ochrony przyrody. Warto jednak zaznaczyć, że „zamożność” jest tu pojmowana w przybliżeniu jako iloraz wpływów do JST i liczby mieszkańców. Taki parametr jest złym wskaźnikiem, bo doprowadza do paradoksalnej sytuacji, w której im bardziej gmina się wyludnia, tym staje się „bogatsza”. Tymczasem takie wyludniające się gminy są de facto biedne, między innymi z powodu tego, że koszt dostarczania usług komunalnych wzrasta znacząco w przypadku rzadkiego i rozproszonego osadnictwa. Nie jest zatem prawdą, że ta korekta dotyczy gmin *de facto* bogatych, z dużymi wpływami z CIT i PIT.**

Skrajnym przykładem jest gmina Lutowiska, na terenie której znajduje się Bieszczadzki Park Narodowy. Z projektowanej subwencji ekologicznej w wysokości niemal 16 mln zł mechanizm korekty zamożności ucina połowę.

**Warto postawić pytanie, jaki jest zasadniczy cel wprowadzania subwencji ekologicznej z punktu widzenia polityki państwa. Rekompensata za potencjalne utrudnienia wynikające z istnienia dotychczasowych terenów chronionych to nie to samo co zachęta do tworzenia nowych obszarów. Z analizy projektu ustawy oraz z wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Finansów wynika, że aspekt „motywacyjny” został przez twórców projektu pominięty. Wskazane powyżej dyskusyjne rozwiązanie czyni**

**również system zachęt dla JST nieczytelny i nieprzejrzysty, podważając jego potencjalną skuteczność. Subwencje ekologiczne powinny być potraktowane tak jak subwencje oświatowe, czyli wyłączone z mechanizmu korekty z tytułu zamożności. W związku z powyższym proponuje się w art. 32 ust. 3 projektowanej ustawy („Przez dochody, o których mowa w ust. 1 i 2, rozumie się łączne dochody z tytułu podstawowych dochodów podatkowych, o których mowa w art. 24 ust. 5–7, oraz subwencji ogólnej, pomniejszone o kwotę odpowiadającą sumie potrzeb oświatowych i rozwojowych.”) dodać po słowach „sumie potrzeb oświatowych i rozwojowych” słowa „oraz potrzeb ekologicznych”.**

3. Zasadnicze wątpliwości budzi system wag dla wyznaczania kwot potrzeb ekologicznych – o ile w ostatnich dziesięcioleciach nie napotymano na zasadnicze trudności w tworzeniu parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, to nieusuwalne przeszkody towarzyszyły próbom tworzenia nowych parków narodowych. W konsekwencji wpływ bodźcowy projektowanych regulacji powinien koncentrować się na tym celu. W efekcie wskazana w art. 29 ust. 5 projektowanej ustawy metodyka obliczania przeliczeniowej powierzchni obszarów prawnie chronionych powinna wyraźniej promować parki narodowe, przypisując im **wagę zdecydowanie wyższą niż proponowana dotychczas (np. 6, zamiast 2)**
4. Zupełnie niezrozumiałe jest wyższe premiowanie subwencją ekologiczną parków krajobrazowych niż obszarów NATURA 2000. Zakładając, że celem subwencji jest rekompensata za utrudnienia w działalności gospodarczej należy wziąć pod uwagę, że te utrudnienia wynikają właśnie z regulacji ochrony dla NATURA 2000, o wiele bardziej restrykcyjnych niż dla parków krajobrazowych. W dodatku, proponowany przez Ministerstwo Finansów, w wyniku konsultacji z Ministerstwem Klimatu i Środowiska szczegółowy podział parków krajobrazowych pod względem poziomu zakazów dodaje jeszcze większego stopnia skomplikowania już i tak mało czytelnemu systemowi obliczeń. **Waga dla obszarów Natura 2000 powinna być zatem na poziomie ok. 0,5, a dla parków krajobrazowych około 0,15.**
5. Istotne wątpliwości budzi również uwzględnianie potrzeb ekologicznych w przypadku województw i powiatów. Środki służące promowaniu tworzenia i rozszerzania parków narodowych winny być adresowane do gmin. Rozpraszanie tych szczupłych zasobów finansowych nie wpłynie istotnie na sytuację finansową województw i powiatów, istotnie osłabi zaś wpływ bodźcowy na gminy od których postawy zależy tworzenie nowych obszarów chronionych.