



**Stanowisko**  
**Zgromadzenia Ogólnego**  
**Śląskiego Związku Gmin i Powiatów**  
**Bytom, dnia 16 czerwca 2023 r.**

**w sprawie: sytuacji finansowej samorządów lokalnych**

Na obecną sytuację finansową samorządów w Polsce największy wpływ mają częste zmiany w polityce fiskalnej państwa, wprowadzane bez pogłębionych analiz oraz przeprowadzenia jakiegokolwiek pilotażu. W latach 2019-2022 wdrożono w Polsce kilka zmian prawnych, zasadniczo zmieniających system podatkowy, w tym przede wszystkim w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT). Większość z tych zmian – postrzegana jako korzystna dla indywidualnych mieszkańców – wywoływała jednocześnie trwałe, negatywne skutki dla budżetów samorządowych, a tym samym dla tychże mieszkańców, tworzących wspólnotę samorządową. Dodatkowo lata 2020-2021 charakteryzował globalny kryzys społeczno-gospodarczy, który w Polsce w 2022 roku został spotęgowany wysoką inflacją i skutkami agresji Rosji na Ukrainę.

Zmiany w systemie podatkowym spowodowały trwałe odebranie samorządom znaczącej części dochodów bieżących z tytułu udziału w PIT. Tylko w latach 2019-2023 **samorządy w województwie śląskim utraciły w wyniku zmian w polityce fiskalnej państwa środki w wysokości 5,4 mld zł**, w tym najwięcej miasta na prawach powiatu, bo ponad 3,3 mld zł. Wyliczenia te zostały wykonane w oparciu o ocenę skutków regulacji do ustaw zmieniających zasady rozliczeń PIT, przy uwzględnieniu rekompensat otrzymanych w roku 2021 (uzupełnienie subwencji ogólnej) i 2022 (dodatkowy udział w PIT). Zauważyć należy, że poziom rekompensat utraconych dochodów jest zróżnicowany w zależności od typu samorządu. Rekompensata dla miast na prawach powiatu i gmin miejskich wyniosła średnio 26%, dla powiatów ziemskich i gmin miejsko-wiejskich 31%, a dla gmin wiejskich 42%. Kilka gmin wiejskich w regionie otrzymało nawet wyższe łączne kwoty rekompensat niż sumy ubytków w dochodach z PIT w latach 2019-2023. Odmienne traktowanie poszczególnych kategorii JST nie sprzyja równomiernemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu oraz prowadzi do pogłębienia podziałów i negatywnych emocji w środowisku samorządowym i w społecznościach lokalnych.

Rząd swoimi decyzjami przerzuca koszty reformy podatkowej na jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy zmuszone są ograniczać wydatki bieżące na usługi publiczne świadczone na rzecz swoich mieszkańców, ograniczając zakres i jakość tych usług lub wykorzystywać potencjał fiskalny podatków i opłat lokalnych, podnosząc m.in. podatki od nieruchomości (w miastach już prawie na poziomie maksymalnym), wszelkie wnoszone przez mieszkańców opłaty takie jak np. płatne parkowanie czy za wstęp na obiekty sportowe - najczęściej wszystkie tego rodzaju działania występują równolegle. Zwiększone koszty funkcjonowania w obliczu wysokiej inflacji, wzrostu stóp procentowych, presji na wynagrodzenia oraz rokrocznie powiększającej się luki oświatowej przy jednoczesnym obciążeniu dochodów z tytułu udziałów w PIT zmuszają samorządy do wprowadzania podwyżek stawek podatków i cen usług. Dodatkowym ujemnym efektem tych działań może być przekonanie mieszkańców o słuszności działań rządu w zakresie zmniejszania obciążeń fiskalnych, natomiast działania samorządów w zakresie zwiększania opłat komunalnych będą odbierane zdecydowanie negatywnie. Drastycznym przykładem takich działań jest m.in.

permanentne odmawianie samorządom zgody na dostosowanie cen wody do realiów rynkowych w warunkach inflacji, właśnie jako „obrona mieszkańców przez rząd przed działaniami samorządów”. Taka polaryzacja na linii rząd – samorząd nie jest dobra dla wspólnego społeczno-gospodarczego dobrostanu Polaków.

Wiele decyzji rządzących wskazuje na **odejście od systemowego postrzegania finansów publicznych i przejście na „ręczne sterowanie” realizujące doraźne cele rządzących**. Świadczą o tym transfery środków w 2021 i 2022 r., przekazywane w zamian za ubytki w PIT (8 mld w 2021 i 13,6 mld w 2022 r.), których wartości nie stanowiły faktycznej rekompensaty utraconych przez JST dochodów, a ich podział nie był proporcjonalny do strat. Od 2023 roku rolę częściowej rekompensaty miała pełnić subwencja rozwojowa, ale w pierwszym roku swojego funkcjonowania została zlikwidowana.

Przykładem „ręcznego sterowania” jest również deklaracja przedstawicieli Ministerstwa Finansów, która padła na konferencji 3-4 kwietnia br. w Sopocie, o planowanym kolejnym transferze w 2023 r. na kwotę ok. 20 mld zł. Nieco ponad miesiąc później, na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 15 maja br., wiceminister finansów przekazał, że w ramach rekompensaty ubytków po stronie dochodów m.in. podatku dochodowego od osób fizycznych w związku z obniżeniem w 2022 r. I progu podatkowego z 17 do 12% Ministerstwo Finansów przekaze samorządom w 2023 r. ok. 10 mld zł (zamiast deklarowanych miesiąc wcześniej 20 mld). **Jak w tak dynamicznym otoczeniu prawnym i tak dużej niepewności samorządowcy mają zarządzać swoimi budżetami?**

Ministerstwo Finansów ciągle utrzymuje nieprawdziwą tezę o bardzo dobrej kondycji finansowej samorządów. Faktycznie, rok 2022 nie zakończył się dla samorządów tak źle, jak się tego spodziewano, głównie ze względu na doraźne przekazanie dodatkowego, niesystemowego i jednorazowego udziału w PIT w wysokości 13,6 mld zł, które Ministerstwo Finansów przelało na rachunki poszczególnych samorządów w ostatnich trzech miesiącach 2022 roku. Transfer ten uchronił wiele miast i gmin przed zakończeniem roku ujemnym wynikiem budżetu bieżącego, niemniej jednak relacja nadwyżki bieżącej do dochodów bieżących w sektorze samorządowym ogółem, w tym roku znacznie spadła. **Takie incydentalne transfery, częściowo tylko i nie jednakowo we wszystkich JST rekompensujące ubytki, w zamian za systemowe rozwiązania, całkowicie uniemożliwiają odpowiedzialne planowanie i racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi.** Z uwagi na braki w części bieżącej budżetów, wiele samorządów musiało drastycznie obciążyć wydatki planowane do realizacji w 2023 r., zarówno w zakresie inwestycji, jak i usług komunalnych dla ludności. Pomimo tych trudnych decyzji wiele z nich uchwaliło jednak budżety z deficytem bieżącym. Doraźne, przejściowe zmiany w ustawie o finansach publicznych, pozwalające na warunkowe usunięcie ograniczeń, związanych z równoważeniem budżetów bieżących w latach 2022-2025, nie są tu żadnym rozwiązaniem, bo nadal nie ma pewności czy brakujące środki finansowe zostaną faktycznie samorządom przekazane i czy uda im się powrócić do prawidłowych, bezpiecznych reguł budżetowych. **Dodatkowo takie doraźne zmiany w ustawach rujną wypracowany porządek prawny.** Nie da się racjonalnie planować ani w perspektywie rocznej ani wieloletniej nie mając wiarygodnych informacji co do wysokości spodziewanych dochodów. Samorządy otrzymały deklaracje przedstawicieli Ministerstwa Finansów odnośnie dodatkowych dochodów w 2023 r., ale wiążą się z tym same niewiadome: jakie to będą środki, w jakiej wysokości, kiedy zostaną przekazane, czy po raz kolejny będzie to zmiana ustawy o dochodach JST związana z wstrzymaniem wypłaty subwencji rozwojowej w 2024 r.? **Bez zmian systemowych, dotyczących stabilizacji i dostosowania bieżących dochodów własnych JST do kosztów realizowanych przez nie zadań publicznych, w kolejnych latach samorządom grozi recesja, a części nawet utrata płynności finansowej.**

Niepokojącą kwestią jest to, że samorzady nie mają danych do planowania wieloletniego, zwłaszcza średniookresowego, zalecanego przez OECD dla polskich samorządów – zarówno prognozy finansowe (WPF) jak i wieloletnie plany inwestycyjne nie mogą być przygotowywane realistycznie w tak niepewnym i dynamicznie zmieniającym się otoczeniu. Podkreślić należy, że wykazywane przez jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej dane takie jak m.in. planowane dochody z tytułu PIT, CIT, subwencje i dotacje zależą wprost od danych prognozowanych w tym zakresie przez Ministerstwo Finansów. Informacje dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, o udziałach jednostek samorządu terytorialnego w dochodach zarówno z tytułu udziału w PIT oraz w CIT jak również dane o wykonaniu budżetu państwa, czy nawet wytyczne dotyczące wskaźników makroekonomicznych, nie są wystarczające do sporządzenia realistycznej prognozy finansowej, w szczególności dla źródeł dochodów, które nie zależą od decyzji podejmowanych przez samorzady. Dodatkowo zwracamy uwagę na istotną dysproporcję w zakresie **szczegółowości, jak i okresu** prognozowania w dokumentach przygotowywanych przez Ministra Finansów oraz organy wykonawcze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPF) jest sporządzany zupełnie inaczej niż WPF jednostek samorządu terytorialnego. Przede wszystkim nie ma obowiązku wykazywania w tym dokumencie tak szczegółowych danych, a co więcej WPF sporządzany jest jedynie na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata. Ograniczona wiedza, ciągłe zmiany zasad i przepisów prawnych, w ramach których samorządowcy muszą się poruszać, tworzą niesprzyjający klimat dla realizacji zadań i stabilnego świadczenia wysokiej jakości usług komunalnych dla mieszkańców.

Samorząd terytorialny ma szczególną rolę w kształtowaniu polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Rola ta została wyraźnie określona w Konstytucji – to samorząd wykonuje zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone dla innych organów. Co więcej, zgodnie z zasadą subsydiarności, zadania powinny być realizowane jak najbliżej społeczności lokalnych, a więc w pierwszej kolejności (gdy jest to możliwe) w samorządach najniższego szczebla. Inwestycje samorządowe są niezmiernie istotne dla zrównoważonego rozwoju kraju. Samorzady działają w najistotniejszych obszarach ich bezpośredniej odpowiedzialności: wspierają rozwój infrastruktury, usług edukacyjnych czy społecznych. Znajduje to odzwierciedlenie w ich priorytetach inwestycyjnych. Niezmiernie dużą uwagę samorzady przywiązują również do zagadnień związanych z ochroną środowiska. W warunkach kryzysu solidarnie wspierają inne organy państwa w rozwiązywaniu największych problemów, czego byliśmy świadkami w ostatnich latach i miesiącach czy to w trakcie trwania pandemii koronawirusa, napływu milionów uchodźców z terenu objętej wojną Ukrainy czy to przy sprzedaży węgla w kulminacyjnym momencie kryzysu energetycznego. Niestety poprzez zamianę dochodów własnych na uznaniowe, doraźne transfery, system dotacyjny i nieczytelne zasady programów inwestycyjnych, **jednostki samorządu terytorialnego utraciły już w dużym stopniu samodzielność w decydowaniu o kierunkach swojego rozwoju**. Co więcej, realizowanie inwestycji bez odpowiedniego zabezpieczenia środków bieżących na ich późniejsze utrzymywanie, będzie dalej pogarszało sytuację w sektorze samorządowym.

W ostatnich latach znaczenia nabrały różne programy rządowe (Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych), ukierunkowane na konkretne działania czy obszary funkcjonowania samorządów. W programach tych niestety często brak jasnych i przejrzystych zasad podziału środków, a przede wszystkim brak wieloletniego planowania. Jeżeli organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego potrafi oszacować jakimi środkami własnymi na jakie lata będzie dysponował, może odpowiedzialnie planować inwestycje, realizując te priorytetowe dla lokalnej społeczności. Jeżeli natomiast w zamian za znaczne ograniczenie dochodów

własnych musi ad hoc reagować na ogłoszone konkursy i aplikować o środki, których pewność otrzymania stoi za każdym razem pod znakiem zapytania, to nie można mówić o odpowiedzialnym realizowaniu założonego planu inwestycyjnego. **Obcięcie dochodów własnych i zastąpienie ich środkami rozdzielanymi centralnie jest sprzeczne z zasadą subsydiarności i samorządności.** Dodatkowo, spowodowane czynnikami niezależnymi od beneficjentów, opóźnienie w realizacji projektów w obecnej perspektywie finansowej UE, skumuluje wysiłek inwestycyjny samorządów w jej ostatnich latach, co wraz z mniejszymi możliwościami finansowymi, na które wpływa dodatkowo spłata długu zaciągniętego w poprzednich perspektywach i wysoki koszt obsługi tego długu, znacząco utrudni absorpcję przyznanych Polsce środków pomocowych.

**Apelujemy zatem, jako Zgromadzenie Ogólne Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, o przywrócenie stabilizacji dochodów samorządowych, przez uzupełnienie uszczuplonych samorządom źródeł dochodów i stworzenie trwałego i sprawiedliwego systemu finansowania samorządów, który przywróci im wystarczalność zasobów i samodzielność w realizowaniu ustawowych zadań.** Wnioskujemy również o uniezależnienie finansowania samorządów od decyzji politycznych oraz o zaprzestanie niszczenia systemu finansów publicznych poprzez częste i nieprzemyślane zmiany prawa.



Mariusz Wołosz  
Przewodniczący  
Zgromadzenia Ogólnego