



**Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 8 grudnia 2023 r.**

w sprawie: przywrócenia stabilności systemu finansów samorządowych

Zmiany szeregu ustaw, a w szczególności prawa podatkowego dokonane w kilku ostatnich latach bardzo negatywnie wpłynęły na sytuację finansową wielu jednostek samorządu terytorialnego. W ciągu ostatnich lat samorzady borykają się z ogromnym problemem zbilansowania swoich budżetów. JST mają istotnie ograniczone środki na działania inwestycyjne, z których muszą częściowo zrezygnować lub przesunąć ich realizację w czasie. Stale pogarszają się szeroko pojęte wskaźniki kondycji finansowej.

W wyniku zmian w prawie podatkowym polegających m.in. na zwiększeniu kwoty wolnej od podatku, wprowadzeniu ulg podatkowych oraz obniżeniu stawki podatkowej (z 17% na 12%) drastycznemu obniżeniu uległy dochody JST z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Wprowadzając zmiany w prawie podatkowym Rząd RP zdawał sobie sprawę z osłabienia budżetów samorządowych, czego wyrazem są dokonywane, corocznie od 2021 roku, do budżetów JST transfery dodatkowych środków tytułem uzupełnienia brakujących wpływów z PIT. Przekazane środki nie stanowią jednak pełnej rekompensaty ubytków należącej się samorządom w związku z wprowadzonymi zmianami. Stosując taki sposób rozliczania zmianie ulega struktura dochodów gmin i powiatów, tj. następuje istotne ograniczenie dochodów własnych na rzecz transferów, co w konsekwencji skutkuje realnym ograniczeniem samorządności.

Zgodnie z art. 166 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, JST zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do wykonywanych zadań. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji JST następują natomiast wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Zaznaczyć należy, że JST nie miały w ostatnich latach zmniejszonych zadań i kompetencji - w ślad za czym mogłoby iść ewentualne zmniejszenie dochodów - a wręcz przeciwnie. Corocznie zwiększane wynagrodzenie minimalne, gwałtowna inflacja i wzrost cen mediów przyczyniły się do znacznego zwiększenia wydatków bieżących samorządów.

Dokonując analizy logicznej przeprowadzonych zmian systemowych i jej skutków na poziomie budżetu państwa należy wziąć pod uwagę, że nie odnotowano większego bezrobocia, wzrosło przeciętne wynagrodzenie w gospodarce oraz - na skutek decyzji Rządu RP - wynagrodzenie minimalne, a zatem podatek dochodowy od osób fizycznych gromadzony na szczeblu centralnym analogicznie musiał ulec zwiększeniu. Z drugiej zaś strony zmiany w zakresie podatku dochodowego niewątpliwie wpłynęły na zmniejszenie tych dochodów. JST nie posiadają jednak żadnych informacji, które precyzyjnie określają skutki

wprowadzonych przez Rząd regulacji. Należy również zauważyć, że część podatników zmieniła formę opodatkowania z zasad ogólnych (PIT) na zryczałtowany podatek dochodowy, którego jedynym beneficjentem jest budżet państwa.

Podkreślenia wymaga także, że wprowadzone zmiany podatkowe spowodowały, co do zasady, iż do dyspozycji podatników pozostały dodatkowe środki, które w znacznej części zostały skonsumowane na zakup towarów / usług, dlatego można sądzić, że przyczyniły się do wzrostu wpływów z podatku VAT, akcyzy itp., których również jedynym beneficjentem jest budżet państwa.

To wszystko dotyczy strony dochodowej budżetu JST, z kolei strona wydatkowa budżetów samorządów na przestrzeni ostatnich kilku lat uległa znaczącemu zwiększeniu. Wzrost płacy minimalnej oraz inflacja spowodowały niejednokrotnie spłaszczenie wynagrodzeń w samorządach, co przy malejącej stronie dochodowej powoduje, że samorzady nie są w stanie zapewnić godnej płacy swoim pracownikom.

Wobec powyższego, w ocenie Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, w pełni uzasadnione jest przedstawienie przez Rząd analiz faktycznych skutków finansowych wprowadzonych zmian podatkowych, a następnie wypracowanie zmian systemowych w finansowaniu samorządów w celu ustalenia optymalnego podziału środków z tytułu podatków, tj. w szczególności adekwatnego do wykonywanych zadań przez JST.

Kolejną kwestią jest zmiana zasad podziału środków z tytułu podatków dochodowych. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednym ze źródeł dochodów JST są udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz udziały w podatku dochodowym od osób prawnych. Od 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymują należne im udziały w stałej określonej na rok wartości, przekazywanej w wysokości 1/12 co miesiąc. Zgodnie z brzmieniem ww. ustawy, JST są objęte korektą tych dochodów, która będzie polegała na zwiększeniu lub zmniejszeniu planowanych dochodów. Korekty dochodów dokonywane będą proporcjonalnie do wykonanych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i prawnych (art. 9c ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2022.2267 tj. z dnia 8 listopada 2022 r.). Przepis ustawy o dochodach jest jednak nieprecyzyjny. Brak szczegółowych informacji o kwotach prognozowanych, wykonanych i różnicach między tymi dochodami na szczeblu centralnym, uniemożliwia każdej JST wyliczenie skutków, jakie będą ją dotykały. Prosimy, aby nowy Minister Finansów podał nam konkretne wielkości, w oparciu o które będzie dokonywał korekt udziałów.

Pełna rekompensata utraconych dochodów z PIT z pewnością byłaby odpowiedzią m.in. na palącą potrzebę podniesienia wynagrodzeń pracownikom jednostek samorządowych. Zwiększenie płacy minimalnej skutkuje zjawiskiem spłaszczenia wynagrodzeń, bo w drenowanych samorządowych budżetach nie ma środków na proporcjonalną regulację pozostałych wynagrodzeń, co obiektywnie należy się pracownikom jednostek samorządowych, również z uwagi na panującą inflację i znaczące zmniejszenie siły nabywczej uposażeń.

Kolejnym problemem jest tradycyjne już niedoszacowanie subwencji oświatowej. Każda JST do zadań subwencionowanych, na które powinna otrzymać subwencje, dokłada z własnych środków milionowe kwoty. Ponadto - przy obecnym sposobie naliczania subwencji oświatowej

- każda krajowa regulacja nauczycielskich pensji wymaga dołożenia do tej podwyżki środków samorządowych, aby można było taką ogólnie przyjętą regulację rzeczywiście wprowadzić.

Dodatkowo trudną sytuację finansową potęguje brak wystarczających środków na prawidłową realizację zadań zleconych (rządowych). Są to ustawowo zlecone przez stronę rządową zadania do prowadzenia przez samorządy. Wymienić tutaj należy takie zadania jak: wydawanie dowodów osobistych, prowadzenie ewidencji ludności, prowadzenie spraw z zakresu urzędu stanu cywilnego (rejestracja urodzeń, zgonów, małżeństw), obsługa przedsiębiorców w zakresie ewidencji gospodarczej, obsługa zadań geodezyjnych, w tym wydawanie wypisów i wrysów z ewidencji gruntów i budynków, nanoszenie w bazach danych stanów nieruchomości mieszkańców związanych z aktualnym stanem prawnym (akty notarialne, rozstrzygnięcia sądowe).

Celem prawidłowej realizacji ww. zadań samorządy w ramach budżetów ze swoich własnych środków wyasygnowują milionowe kwoty aby zapewnić sprawną, możliwie szybką obsługę mieszkańców. Bez tych środków załatwienie spraw mieszkańców mogłoby wydłużyć się nawet do kilku miesięcy. Ustawodawca zapewnił możliwość prawnego ubiegania się o zwrot poniesionych na zadania zlecone wydatków, jednakże sprawy sądowe są bardzo długotrwałe, a wzrost kosztów sądowych powoduje, że samorządów może nie być stać na kierowanie spraw na drogę sądową.

Nie da się planować, ani w perspektywie rocznej ani wieloletniej, nie mając pewności co do wysokości spodziewanych dochodów. Bez zmian systemowych, dotyczących wzrostu bieżących dochodów własnych JST i ich stabilizacji, w kolejnych latach samorządom grozi recesja, a części nawet utrata płynności finansowej.

Niepokojącą kwestią jest to, że samorządy nie mają danych do planowania wieloletniego – 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 samorządy. 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 (WFPF) jest sporządzany zupełnie inaczej niż WPF jednostek samorządu terytorialnego. Przede wszystkim nie ma obowiązku wykazywania w tym dokumencie tak szczegółowych danych, a co więcej WFPF sporządzany jest jedynie na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata, nie ma w nim informacji o planowanym długu w poszczególnych latach dla okresu jego spłaty.

Dlatego w związku z koniecznością planowania przez JST zdecydowanie szerszego zakresu danych finansowych, najczęściej w okresie dłuższym niż rok budżetowy i trzy kolejne lata, postulujemy rozszerzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa o prognozowane kwoty PIT, CIT oraz subwencji rozwojowej i oświatowej przynajmniej w okresie na jaki przygotowany jest WPPF, co usprawni proces prognozowania w samorządach.

W związku z powyższym, Zgromadzenie Ogólne Śląskiego Związku Gmin i Powiatów wnosi do nowego Parlamentu i Rządu o stworzenie stabilnego systemu finansowania samorządów lokalnych poprzez:

- 1) precyzyjne określenie sposobu obliczenia udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, z podaniem konkretnych wypracowanych w danym roku dochodów z tego tytułu oraz wskaźników, na podstawie których dokonuje się naliczenia udziałów w PIT i CIT dla samorządów,
- 2) dostosowanie skali finansowania budżetów samorządowych do wykonywanych zadań,
- 3) realne określenie subwencji oświatowej, tak aby pokrywała ona wydatki, które powinny być nią finansowane,
- 4) przekazywanie adekwatnych środków na realizację zadań zleconych,
- 5) rozszerzenie źródeł dochodów jst o udział w podatku VAT i udział we wpływach ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych,
- 6) oparcie systemu na obiektywnych parametrach, na podstawie których będą wyliczane środki finansowe dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego,
- 7) rozszerzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa o prognozowane kwoty PIT, CIT oraz subwencji rozwojowej i oświatowej przynajmniej w okresie na jaki przygotowany jest WPPF.

Waldemar Socha
Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego