



Stanowisko
Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 29 kwietnia 2022 r.

w sprawie: skutków kolejnych planowanych zmian podatkowych dla budżetów samorządowych w kontekście stabilności finansów JST i ich zdolności do realizacji niezbędnych zadań

Sytuacja finansowa samorządów lokalnych od kilku lat staje się coraz bardziej skomplikowana i coraz mniej stabilna. **Zmiany legislacyjne, w tym uchwalane w tym okresie zmiany podatkowe, ograniczyły w sposób znaczący rzeczywiste dochody własne samorządów lokalnych, w tym zwłaszcza najbardziej wrażliwą ich część, jaką są własne dochody bieżące. Z drugiej strony mamy do czynienia z koniecznością ponoszenia przez samorządy znacznie większych wydatków**, które wynikają z coraz wyższych kosztów pracy, rosnących w szybkim tempie cen towarów i usług oraz lawinowego wzrostu kosztów mediów, sięgającego nawet w ostatnim roku kilkuset procent. Jednocześnie jesienią 2021 r. samorządy lokalne zostały postawione przed faktem wdrożenia Polskiego Ładu (z początkiem roku 2022) z jego dalszymi konsekwencjami, tj. kolejnymi zmniejszeniami dochodów bieżących. Budżety samorządów na rok 2022 (konstruowane ze świadomością wprowadzonych zmian) tworzone były z dużą ostrożnością, uwzględniając znacznie uszczuplone w nowym systemie PIT dochody bieżące w zderzeniu z drastycznie zwiększonymi kosztami świadczonych usług, wynikającymi m.in. ze wzrostu cen energii i płac, z którymi samorządy będą musiały zmierzyć się w bieżącym roku. Oznaczało to konieczność ograniczenia wydatków bieżących w wielu gminach i powiatach już na etapie planowania, poprzez rezygnację z dotychczasowego zakresu, dostępności i poziomu świadczenia usług publicznych dla mieszkańców. Nawet jeżeli ze strony przedstawicieli Rządu RP padają zapewnienia o większym nominalnie poziomie dochodów JST, to nie jest on efektem działania nowego systemu, lecz jednorazowym jego zasileniem, co więcej na poziomie nieadekwatnym do poziomu utraconych dochodów i tempa wzrostu kosztów działalności samorządów, spowodowanego kryzysami, inflacją, oraz nowymi zadaniami. Na przełomie 2021 i 2022 r. w ramach Śląskiego Związku Gmin i Powiatów zostało przeprowadzone badanie stanu finansów wszystkich 19 miast na prawach powiatu (MNPP) w województwie śląskim, które wyraźnie wskazuje, iż **luka pomiędzy dynamiką wzrostu poziomu dochodów i wydatków powiększa się, stawiając przed JST coraz większe ograniczenia**. Co więcej, nowy system dochodów „systemowo stabilizuje” tę różnicę na poziomie zaniżonym w przypadku MNPP w Polsce o ok. 8 mld zł (*strata liczona w roku 2022 w porównaniu ze stanem w tymże roku, gdyby nie wprowadzono zmian w PIT*). Dla wszystkich JST różnica ta sięga 21 mld zł. Wyraźnie widać to również w obszarze, będącym od wielu już lat stałym elementem dyskusji o finansach samorządowych, tj. finansowaniu systemu oświaty.

W powyższym kontekście przedstawiony przez Ministerstwo Finansów w ostatnich dniach marca br. do konsultacji zamysł kolejnych zmian podatkowych, w postaci projektu ustawy *o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw*, zakładający w szczególności obniżenie stawki podatku PIT z 17% do 12%, których skutkiem będą jeszcze niższe wpływy środków do samorządowych kas z tytułu udziału w podatku PIT o kwotę ponad 85 mld zł w latach 2022-2031 powoduje, iż samorzady lokalne patrzą w przyszłość z jeszcze większym niepokojem (po uwzględnieniu kompensaty w postaci dodatkowej subwencji rozwojowej dla JST strata netto JST ma wynieść ok. 11 mld zł w ciągu tych 10 lat). Mechanizm „wyrównujący” wprowadzony w systemie dochodów JST w styczniu br. nie wyrówna nowych strat choćby z uwagi na znaczące różnice w dynamice wzrostu dochodów z PIT i w uśrednionej dynamice wskaźnika PKB brutto w poprzednich latach, oddziałującej na systemowy mechanizm wyrównawczy. **Dalsze osłabianie fundamentów finansowych JST w postaci kolejnego ograniczania dochodów z wpływów podatkowych na przestrzeni ostatnich kilku lat będzie oznaczało w wielu miejscach zauważalne już pogorszenie dostępności i jakości usług publicznych oraz ograniczenie inwestycji**, w tym także z powodu ograniczenia dostępności środków unijnych dla części samorządów (z uwagi na niemożliwość zapewnienia wkładu własnego do inwestycji, bardzo wysokie i ciągle rosnące koszty obsługi długu oraz brak w przyszłych budżetach środków niezbędnych na utrzymanie inwestycji, np. dróg, budynków użyteczności publicznej itd.). W efekcie wyżej wymienione działania wywołają w najbliższych latach spowolnienie rozwoju lokalnego, a w dalszej perspektywie nawet stagnację czy zagrożenie utraty płynności finansowej. **Jak wynika z projektów WPF ze stycznia br. znaczna część samorządów prognozuje nawet na bieżący rok deficyt budżetu bieżącego.** Wielu samorządów może nie być stać na pokrycie podstawowych choćby wydatków, jak np. wynagrodzenia w sektorze komunalnym oraz oświacie.

W związku z tym w imieniu samorządów lokalnych województwa śląskiego **protestujemy przeciw wprowadzeniu kolejnego ograniczenia w dochodach JST na taką skalę**, bez zapewnienia realnej i skutecznej systemowej rekompensaty finansowej, adekwatnej do skali ubytków w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu lokalnego. Nie są dla nas satysfakcjonujące kolejne deklaracje rządzących, wedle których zakłada się pewien poziom zrekompensowania ubytków w dochodach na zasadzie kolejnych transferów środków z budżetu Państwa lub rządowych funduszy celowych, szczególnie iż w przeszłości odbywało się to w sposób budzący wiele kontrowersji (tj. bez określonych przejrzystych kryteriów dostępu i zasad - jak w II i III transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych) i dlatego, że są to środki uznaniowe, nie gwarantujące systemowego zasilania dochodami JST na niezbędnym poziomie. Nasze wątpliwości dodatkowo pogłębiają analizy ekspertów ds. finansów publikowane przez ogólnopolskie korporacje samorządowe (Związek Miast Polskich oraz Unię Metropolii Polskich), w których podnosi się **wadliwie skonstruowany mechanizm tzw. reguły stabilizacji finansowej JST**, tj. przyjęcie niewłaściwych danych finansowych jako poziomu odniesienia, w konsekwencji istotne zaniżenie bazowych kwot referencyjnych oraz niewłaściwą metodologię podziału części rozwojowej subwencji ogólnej, która nie rekompensuje w pełni każdej JST ubytków w dochodach z PIT. Z dużym niepokojem odbieramy także potencjalne (od 2023 r.) skutki działania ww. subwencji rozwojowej, która w obecnym kształcie będzie zasilac finansowo część JST środkami, które zostaną odebrane innej grupie JST, i jednocześnie nie spełnia podstawowego celu, dla którego została utworzona, tj. rekompensowania samorządom strat, poniesionych na skutek zmian w systemie PIT. W dyskusji o szczegółach (*struktura subwencji rozwojowej, bazowo 3 mld zł*) trzeba wciąż pamiętać o wcześniej wskazanym i niezrekompensowanym podstawowym i znacznie wyższym poziomie utraconych dochodów bieżących (*ponad 20 mld zł w 2022 r.*).

Kwestią bezsporną winno być, iż **autonomia finansowa samorządów terytorialnych**, wpisana jako stabilna podstawa funkcjonowania samorządów szczebla podstawowego w ratyfikowanej przez Rząd Polski Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, **powinna oznaczać taki poziom decentralizacji finansów publicznych Państwa, który pozwala lokalnym wspólnotom samorządowym na stabilne prowadzenie samodzielnie polityk lokalnych w obszarze zadań własnych i samofinansowanie w tym zakresie, a nie uzależnienie od dotacji, subwencji i innych uznaniowych transferów, przekazywanych z poziomu centralnego**. Jednorazowe transfery z budżetu Państwa bowiem nie zastąpią należnych i gwarantowanych konstytucyjnie gminom i powiatom stabilnych źródeł finansowania w postaci dochodów własnych, zwłaszcza w części bieżącej budżetów.

W związku z przedstawionym rządowym projektem ustawy, uważamy zatem za konieczne:

1. **zwiększenie procentowe udziałów samorządów lokalnych w podatkach dochodowych, w szczególności w podatku PIT**, pozwalające na zrekompensowanie ubytków w związku z zaprojektowanym obniżeniem podatków i jednocześnie zapewniające powiązanie terytorialne z miejscem ich wytworzenia. Popieramy propozycje w tym zakresie oszacowane przez zespół ekspertów ZMP i UMP (zawarte w stanowisku z dn. 11.04.2022 r.);
2. w związku z prowadzoną przez Rząd RP w ostatnim czasie polityką podatkową, zachęcającą podatników do wybierania opodatkowania w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych zamiast rozliczania według skali podatkowej, **postulujemy systemowe wprowadzenie udziałów samorządów lokalnych w podatku PIT w obu jego postaciach: wg skali podatkowej i ryczałtowo, w proporcji, wynikającej z aktualnej struktury dochodów sektora publicznego z tych tytułów**. Takie rozwiązanie zapewniłoby stabilizację dochodów JST z PIT, zmniejszając wpływ zmian formy opodatkowania, wybieranej przez podatników, na poziom dochodów podatkowych JST z tego tytułu;
3. **jednoczesne wprowadzenie mechanizmu zapewnienia JST udziału w podatku VAT**. Zaproponowana przez Rząd RP zmiana obciążenia fiskalnego mieszkańców, w przeważającej części zostanie sfinansowana przez ubytki w dochodach JST. Spowoduje ona również niższe wpływy do budżetu centralnego, który jednak obecnie wciąż zachowuje w całości wpływy z podatków w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, a przede wszystkim wpływy budżetowe z tytułu podatku VAT, z których JST nie uzyskują zasilenia finansowego. Jak argumentowała strona rządowa w kontekście wprowadzania Polskiego Ładu, reforma podatkowa (obniżenie podatków) spowoduje wzrost konsumpcji i aktywności wydatkowej mieszkańców kraju, których pozytywne efekty obecnie odczuje głównie budżet Państwa. Biorąc pod uwagę opisany wyżej stan faktyczny, nasza propozycja zapewnienia JST udziałów w podatku VAT jest tym bardziej uzasadniona.

Udział samorządów lokalnych we wpływach z obu form podatku PIT oraz powiązanie dochodów JST z podatkiem VAT pozwoliłyby na większą stabilność dochodów poprzez zdywersyfikowanie źródeł przychodów i zapewniłyby stabilne wpływy do budżetów JST na poziomie, który zagwarantuje podstawy finansowe świadczonych przez samorządy usług publicznych.

Aktualna sytuacja gospodarcza i polityczna Polski i szerzej Europy nie jest dobrym momentem na podejmowanie tego typu pośpiesznych decyzji i dokonywanie zmian podatkowych, mających stanowić panaceum na skutki uchwalonych w poprzednim roku przepisów tzw. Polskiego Ładu, a także na duże straty samorządów, poniesione na skutek zmian w PIT w latach 2018-2021. W kontekście całościowego kształtu systemu finansów samorządów terytorialnych od dawna mówi się o potrzebie zreformowania aktualnego systemu dochodów JST i odpowiednich zmianach w systemie finansów publicznych. W związku z tym zamiast proponowanej pośpiesznej zmiany, która została przedłożona do procedowania w trybie pilnym, oczekujemy pogłębionej dyskusji i prac nad zmianą systemu finansowania JST, ukierunkowanych na zapewnienie samorządom wszystkich kategorii stabilnych systemowo źródeł dochodów na poziomie, pozwalającym im na odpowiednie zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych.