

## Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



### Stanowisko

### Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych<sup>1</sup> z dnia 14 czerwca 2021 r.

w sprawie: **przewidywanych konsekwencji dla budżetów JST w następstwie przyjęcia rządowego pakietu rozwiązań pn. POLSKI ŁAD**

Zapowiedziane kilka tygodni temu przez Rząd RP propozycje rozwiązań w ramach tzw. POLSKIEGO ŁADU, zakładają bardzo duże zmiany dotyczące wielu aspektów życia społecznego. Jak wielokrotnie podkreślano, celem tych działań jest poprawa jakości życia mieszkańców oraz wsparcie rozwoju gospodarczego, nadwyreżonego w konsekwencji pandemii.

Zdjęcie z barków obywateli części obciążeń finansowych wynikających z płaconych podatków, co do celu należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak takie działania nie mogą być bez konsekwencji zmniejszenia wpływów do budżetu państwa, a tym samym do budżetów JST.

Jak wynika z obliczeń, w 2021 roku należy się spodziewać wpływu z tytułu podatku dochodowego PIT do budżetów JST na poziomie rzędu 57 mld złotych. Należy podkreślić, że środki z podatków dochodowych stanowią generalnie 20% regularnych dochodów JST, stanowiąc jednocześnie fundament ich samodzielności w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych i rozwojowych.

W zaproponowanych przez Rząd RP rozwiązaniach, zakłada się m.in.

- podniesienie kwoty wolnej od podatku do poziomu 30 tys. zł
- podniesienie drugiego progu podatkowego do 120 tys. zł z obecnych 85,5 tys. zł
- mechanizm osłony dla klasy średniej, czyli ulga dla osób, które zarabiają między 6,6 tys. zł a 11 tys. zł miesięcznie
- zwolnienie z opodatkowania emerytur do 2500 zł.

<sup>1</sup> Stanowisko OPOS zostało przyjęte przez następujące organizacje-sygnatariuszy Porozumienia: Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych, Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, Związek Gmin Lubelszczyzny, Związek Gmin Pomorskich, Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich.

W konsekwencji powyższych propozycji Ministerstwo Finansów ocenia ubytek w dochodach JST na poziomie ok. 10-11 mld złotych rocznie, a niezależne od strony rządowej obliczenia ekspertów samorządowych oceniają tę kwotę na wyższą. Bez względu na to na jakie rozwiązania ostatecznie zdecyduje się Rząd RP, będą one odczuwalne przez wszystkie JST. W zależności od struktury przychodów podatkowych, dla jednych będą one większe, dla innych mniejsze. Już teraz z niepokojem można stwierdzić, że dla części jednostek zapowiadane zmiany będą znacząco wpływały na strukturę dochodów.

Oczywiste w skutkach ubytki w dochodach, według resortu finansów wyrównywać ma planowana **subwencja inwestycyjna dla samorządów**, obliczana na podstawie specjalnego algorytmu, którego kształt ma zostać określony w ustawie o podatku dochodowym. Strona rządowa uważa również, że niebawem nastąpi wzrost gospodarczy i ograniczenie szarej strefy, co w konsekwencji ma również zwiększyć dochód m.in. z podatku CIT.

Oprócz oczywistego stwierdzenia, że gminy będą dysponować mniejszą ilością środków finansowych, należy zwrócić uwagę na ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych (pożyczek, kredytów i obligacji). Ubytek dochodów z tytułu PIT oznacza spadek dochodów bieżących gmin. W konsekwencji będzie to miało wpływ na:

- relację zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych,
- wskaźnik spłaty zobowiązań.

Znaczna część JST, których wskaźniki dopuszczalnego zadłużenia kształtują się blisko dopuszczalnej granicy, straci zdolność do zaciągania zobowiązań dłużnych i ich obsługi. Spowoduje to ograniczenie lub nawet zablokowanie nowych inwestycji. W kontekście pozyskiwania środków europejskich, warto zwrócić uwagę, że wielu gmin nie będzie stać na wkład własny.

**Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, reprezentując stronę samorządową domagamy się przyjęcia jasno określonych kryteriów rekompensaty finansowej za utraczone dochody.** Przyjęte rozwiązania, szczegółowo określone na poziomie ustawowym, powinny zostać sformułowane ze szczególnym i decydującym udziałem strony samorządowej. W ukształtowaniu systemu rekompensaty, należy oprzeć się na szerokich i niezależnych analizach eksperckich, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki i różnorodności strukturalnej przychodów poszczególnych JST. Zasady rekompensaty powinny zostać określone i przyjęte zanim zaczną obowiązywać ustalenia zmniejszające dochody własne JST.

O sile samorządu i autonomii w podejmowaniu decyzji, stanowią jego podstawy finansowe. System redystrybucji środków w sposób mniej lub bardziej jaskrawy ogranicza podstawy samorządności. Biorąc pod uwagę potrzebę zmniejszenia tego trendu, w przypadku ustalania zasad formułowania subwencji kompensującej ubytki w dochodach, stoimy na stanowisku, aby **utrzymać pełną swobodę wydatkową środków uzyskanych z tej subwencji.** Innymi słowy nie chcielibyśmy, aby zapowiadana przez Rząd subwencja inwestycyjna dla samorządów, była w jakikolwiek sposób znacząca co do kwestii wydatkowania. Samorządy terytorialne, działając odpowiedzialnie na podstawie celów zaakceptowanych przez społeczności lokalne, dokonują wydatków na podstawie określonych priorytetów. Przyjęcie tej zasady pozwoli na utrzymanie autonomii w podejmowanych działaniach związanych z wydatkowaniem tych środków.

Niezależnie od przyjęcia powyższej zasady, zaproponowany przez stronę rządową system redystrybucji środków w postaci subwencji inwestycyjnej dla samorządów w naszej opinii wpłynie ograniczająco na samodzielność finansową JST. Zastosowanie takiego rozwiązania spowoduje zaburzenie struktury dochodów JST i ograniczenie budżetowe dot. wydatków bieżących (już

obecnie wiele samorządów z trudem realizuje zadania oświatowe, a także ma coraz mniejsze możliwości utrzymania infrastruktury komunalnej na odpowiednim poziomie), których nawet z największej subwencji inwestycyjnej pokryć nie będzie można. W związku z powyższym **domagamy się jednoczesnego wprowadzenia mechanizmu zapewnienia JST udziału w podatku VAT oraz wprowadzenia systemu zwolnienia z VAT od towarów i usług nabywanych do realizacji przez JST projektów inwestycyjnych.**

Jednostki samorządu terytorialnego ponoszą bezpośrednio koszt podatku VAT od znacznej części dokonywanych zakupów, w tym związanych z realizowanymi inwestycjami. Podatek VAT stanowi zaś dochód wyłącznie budżetu państwa. Samorządy nie mają żadnych preferencji w stosowanych stawkach/zwolnieniach z tego podatku, nabywając towary i usługi. Prawo do dokonywania odliczeń mają natomiast mocno ograniczone (dla szeregu zadań, np. z zakresu infrastruktury drogowej, nie mają tego prawa w ogóle). W efekcie JST stają się bezpośrednim płatnikiem tego podatku, pomimo jego pośredniego charakteru. Mając na uwadze, że podstawową stawką podatku VAT w Polsce jest 23% oraz wartość realizowanych przez JST zakupów i towarów w skali całego kraju na inwestycje rozwojowe, samorządy ponoszą olbrzymie dodatkowe koszty związane z aktualnym systemem podatku VAT, który stanowi w całości dochód wyłącznie budżetu państwa.

Zaproponowana przez Rząd RP zmiana obciążenia fiskalnego mieszkańców, zostanie w dużej mierze sfinansowana przez ubytki w dochodach JST. Będą to również koszty dla budżetu centralnego, który jednak wciąż zachowuje większy udział w podatku PIT, a przede wszystkim wpływy budżetowe z tytułu VAT, z których budżety JST nie czerpią dochodu. Jak ocenia strona rządowa, reforma podatkowa spowoduje wzrost konsumpcji i aktywności wydatkowej mieszkańców kraju. Biorąc pod uwagę ów fakt nasza propozycja zapewnienia jst udziału w podatku VAT jest tym bardziej sprawiedliwa, ponieważ zapewni wpływy do budżetu JST, które zagwarantują podstawy finansowe podejmowanych przez lokalne samorządy decyzji. Natomiast zwolnienie z VAT od towarów i usług nabywanych do realizacji projektów inwestycyjnych przez JST, pozwoliłoby na znaczne obniżenie kosztów realizowanych inwestycji rozwojowych, które służą społecznościom lokalnym w całym kraju i dzięki temu stanowiłoby mechanizm napędzający kolejne inwestycje.

Podobnie jak w wypadku subwencji inwestycyjnej, analizy i ustalenia dot. udziału JST w podatku VAT, powinny odbyć się przy zaangażowaniu strony samorządowej, a nowe zasady powinny zostać określone i przyjęte zanim zaczną obowiązywać przepisy, realizujące / wdrażające rozwiązania przedstawione w ramach tzw. POLSKIEGO ŁADU, ograniczające dochody własne JST.

Jesteśmy przekonani, że wsłuchanie się w naszą argumentację pozwoli na utrzymanie samorządności JST oraz realizację planu zmniejszenia obciążeń fiskalnych dla społeczeństwa, którego jesteśmy zdecydowanymi orędownikami.

Śląski Związek Gmin i Powiatów

*Piotr Kuczera*  
Przewodniczący Związku