



Stanowisko
Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 15 stycznia 2016 r .

w sprawie braku stabilnych źródeł finansowania zadań oraz przekazywania jst nowych zadań bez zapewniania adekwatnych środków finansowych

Art. 167 Konstytucji RP stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu Państwa. Ponadto zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Tymczasem w ostatnich latach kontynuowane były działania Rządu polegające na obciążaniu samorządów lokalnych coraz większymi obowiązkami bez jednoczesnego zapewnienia jst niezbędnych do ich wykonania środków finansowych. W tym kontekście Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów negatywnie ocenia brak podjęcia głębszej dyskusji i choćby częściowej realizacji postulatów zgłoszonych przez samorzady w ramach akcji „stawka większa niż 8 miliardów”, w tym również stanowisko obecnego Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przedstawione w piśmie z dnia 12 stycznia 2016 r. skierowanym do Marszałka Sejmu RP. Z uwagi na upływ czasu dostrzegamy potrzebę aktualizacji poszczególnych elementów symulacji finansowej, która towarzyszyła obywatelskiemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o dochodach jst przedłożonemu Sejmowi RP w dniu 27 września 2012 roku. Jednocześnie Zarząd nie może zgodzić się z argumentacją Rządu, który odrzuca w całości obywatelski projekt. Stanowisko Rządu jest wyjątkowo jednostronne, bowiem wskazuje tylko zmiany ustawowe, które zostały wprowadzone na przestrzeni lat 2012-2015 i mają pozytywny wpływ na stronę dochodową jst. Rząd nie wziął jednak pod uwagę drugiej strony, tj. obciążenia jst dodatkowymi zadaniami, które w tym samym okresie przekazane zostały im do realizacji. W tym kontekście podkreślamy, iż konieczne jest zastosowanie podejścia systemowego do finansów samorządowych i szerzej, finansów publicznych jako całości.

Problem ten dotyczy m.in. skutków:

- a) ustaw zmniejszających dochody samorządów, w tym wprowadzenie ulgi prorodzinnej, zmiana skali podatkowej, zmiany ustaw: o opłacie skarbowej, o podatkach i opłatach lokalnych, o podatku od spadków i darowizn, o podatku dochodowym od osób fizycznych, o podatku od czynności cywilnoprawnych;
- b) przekazywania nowych zadań bez środków finansowych, np. ustawą z 2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (jeden asystent na 20 rodzin problemowych - roczny koszt jednego asystenta to kwota 72 tys. zł oraz w powiecie koszt jednego koordynatora na 15 rodzin to roczna kwota 72 tys. zł).

Równolegle z wymienionymi powyżej skutkami zmian przepisów – dodatkowym problemem jest różnica pomiędzy wysokością subwencji oświatowej, a faktycznymi kosztami funkcjonowania oświaty. Ponadto samorządy mogą zostać dotkliwie obciążone skutkami zapowiadanego zwiększenia kwoty wolnej od podatku PIT z ok. 3 tys. zł do ok. 8 tys. zł - w przypadku braku rekompensaty utraconych dochodów z tytułu udziału w podatku PIT (zob. stanowisko Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dn. 18 grudnia 2015 r. w/s przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - druk sejmowy nr 51).

W związku z powyższym Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów postuluje:

- 1) ustalenie stabilnych źródeł finansowania zadań jst, poprzez wprowadzenie ustawowych zapisów gwarantującym samorządom zabezpieczenie adekwatnych środków do realizowanych zadań, chociażby tych które były finansowane z dotacji celowych i subwencji, a zostały zastąpione zwiększonymi udziałami w podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. bardzo niestabilnym źródłem dochodów;
- 2) pełne wyliczenie skutków finansowych zadań przekazywanych do realizacji samorządom lokalnym przy każdym przygotowywanym projekcie aktu prawnego. Nakładanie na jst nowych zadań wymaga wskazania odpowiednio wydajnych do kosztów tych zadań źródeł ich finansowania w celu zapewnienia właściwej ich realizacji;
- 3) usunięcie z ustawy o finansach publicznych zapisu o konieczności zabezpieczania przez jst 20% wkładu własnego do dotowanych zadań własnych. Jst są stale dociążane kosztami realizacji zadań, które w poprzednim stanie prawnym w całości ponosił budżet Państwa. Zapisem tym ogranicza się możliwości rozwojowe i inwestycyjne jst.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – jst wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami winna otrzymywać z budżetu Państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Tymczasem jst celem zrealizowania ustawowo zleconych zadań corocznie dofinansowują je z własnych środków znacznymi kwotami. Dofinansowanie to nie jest wykazywane w sprawozdaniu Rb-50 (sprawozdanie o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst ustawami) z uwagi na fakt, iż aktualne rozporządzenie regulujące kwestie sporządzania tych sprawozdań nie daje takich możliwości.

W związku z powyższym Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów postuluje, aby zapewnić samorządom pełne pokrycie kosztów przy przekazywaniu nowych zadań.

Aktualnie, aby zrealizować zadania zlecone, na które Rząd nie przekazuje adekwatnych środków finansowych samorządy corocznie dokładają z własnych budżetów znaczne kwoty. Dotyczy to zadań takich jak:

- a) gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa,
- b) regulacje stanów prawnych na rzecz Skarbu Państwa,
- c) prowadzenie zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- d) obsługa świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego,
- e) obsługa zadań związanych z ewidencją ludności i wydawaniem dowodów osobistych, rejestracją stanu cywilnego, wydawaniem praw jazdy, prowadzeniem zadań z zakresu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządowych, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2004 r. zastąpiła dotacje z budżetu Państwa zwiększeniem dochodów własnych w udziale w PIT i CIT. Nie są to jednak dochody stabilne. Każdorazowa zmiana koniunktury gospodarczej może znacząco osłabić finanse samorządów. Aby zapobiec w przyszłości dalszemu pogarszaniu sytuacji finansowej samorządów należy w szczególności:

- 1) opracować na szczeblu rządowym (przy współpracy samorządów) standardy dotyczące realizacji zadań zleconych z uwzględnieniem rodzaju zadań, okresu ich realizacji, efektów oraz kosztów. Standaryzacja umożliwiłaby sprawiedliwy podział środków dla poszczególnych jst, a jednostkom samorządu terytorialnego otrzymywanie adekwatnych środków do realizowanych zadań;
- 2) wprowadzić zmiany do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119) umożliwiające jst wykazywanie w sprawozdaniach wydatków ponoszonych z własnych środków na zadania zlecone poprzez dodanie w sprawozdaniu Rb-50 (sprawozdanie o dotacjach / wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami) rubryki umożliwiającej przedstawienie wydatków poniesionych przez jst z własnego budżetu na realizację zadań zleconych.