



Stanowisko

Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych

z dnia 30 czerwca 2020 r.

w sprawie: postulatów do Samorządowej Tarczy Antykryzysowej

W imieniu 1500 jednostek zrzeszonych w regionalnych organizacjach współpracujących w ramach Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych, przedstawiamy postulaty, których uwzględnienie w Samorządowej Tarczy Antykryzysowej pozwoli gminom na funkcjonowanie w dobie ogólnoswiatowego kryzysu.

Samorządy gminne od początku bieżącego roku sygnalizują problemy z bilansowaniem swoich budżetów.

Powodem tego jest kumulacja skutków wprowadzonych w 2019 r. zmian w podatku PIT, rosnących kosztów dofinansowania oświaty, wzrostu cen energii, wzrostu płacy minimalnej oraz istotnego wzrostu kosztów wielu produktów i usług. Szczególnie wprowadzone zmiany w przepisach okołopodatkowych spowodowały spadek dochodów z PIT na poziomie ok. 10 % w skali roku. W konsekwencji przy konstruowaniu budżetów na 2020 rok pojawił się problem drastycznego spadku strony dochodowej przy wzroście strony wydatkowej. Samorządy zostały zmuszone do planowania wydatków z dużą ostrożnością, rezygnując często z wcześniej zaplanowanych i ważnych dla rozwoju lokalnego inwestycji, czy też ograniczania dotychczasowego finansowania zadań w obszarze kultury, rekreacji czy sportu.

Na powyższe problemy nałożył się kryzys jaki przyniosła epidemia COVID-19, którego konsekwencje jeszcze bardziej uwidocznia się w układzie budżetów gmin w 2021 roku. Już teraz widać że wielkości dochodów samorządów będą ostatecznie w znacznym stopniu niekorzystnie skorygowane. Początkowy spadek dynamiki wzrostu dochodów podatkowych z 10% w skali roku wzrósł o 30-40% w marcu i kwietniu. W skali roku 2020 spadek ten może według ekspertów wynieść od 15 do 25%. W związku z tym wiele gmin będzie miało problem ze zbilansowaniem swojego budżetu.

Wiadomo, że skumulowane negatywne skutki finansowe będą dla samorządów lokalnych drastyczne. Nawarstwiający się latami problemy związane z coraz większą liczbą niedofinansowanych zadań powodują, że konieczną staje się radykalna przebudowa finansów jednostek samorządu terytorialnego i opracowanie nowej ustawy o finansowaniu jst.

Samorządy lokalne wiążą nadzieje z kolejną odsłoną tarczy antykryzysowej oczekując iż rozwiązania, które się w niej znajdują będą odpowiadały na zgłaszane przez jst. postulaty, a tym samym umożliwią samorządom sprostanie nadchodzącym wyzwaniom.

Jednocześnie popieramy postulaty zgłaszane w ostatnich miesiącach przez ogólnopolskie organizacje zrzeszające jst., w tym: Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP oraz regionalnych organizacji zrzeszonych w Ogólnopolskim Porozumieniu Organizacji Samorządowych.

POSTULATY

I. FINANSE JST

1. Wprowadzenie do ustawy o dochodach jst nowej części (rekompensującej) subwencji ogólnej, która zrekompensowałaby samorządom ubytki w dochodach własnych, spowodowane stosowaniem przepisów ustawy CoViD-19.
2. Zwiększenie przy jednoczesnym zróżnicowaniu udziału poszczególnych jst we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych co zrekompensuje ubytki w dochodach jst. spowodowane obniżkami i ulgami w podatku PIT.
3. Wprowadzenie zmiany w przepisach ustawy o finansach publicznych, poprzez wykreślenie z art. 48 ww. ustawy szkodliwego dla systemu finansów publicznych (z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego) zapisu: "z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu". Tak dokonana zmiana przy okazji pozwoli na doprowadzenie do zgodności przepisu z art. 167 ust. 2 Konstytucji, który określa, że: dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.
4. Pokrycie ze środków budżetu państwa 50% strat gmin z tytułu przyznanych ulg podatkowych w związku z COVID-19. Realizacja powyższego postulatu może nastąpić np. w formie dotacji na podstawie sprawozdania lub poprzez zwiększenie subwencji wyrównawczej w kolejnym roku po roku budżetowym, w którym zastosowane ulgi spowodowały skutki finansowe. Przy tym drugim rozwiązaniu wystarczyłoby wprowadzenie dodatkowej kolumny w sprawozdaniu rocznym Rb-27S.
5. Pełna refundacja skutków wprowadzonych ustawowo możliwości zwolnień oraz ulg w podatku rolnym, określonych przepisami ustawy o podatku rolnym. Podatnikom podatku rolnego przysługuje m.in. ulga inwestycyjna z tytułu wydatków związanych z budową lub modernizacją gospodarstwa. Z preferencji podatkowych w podatku rolnym korzystają również gospodarstwa, które ucierpiały w wyniku klęsk żywiołowych, czy też położone na terenach podgórskich i górskich, spółdzielnie rolników, czy też różnego rodzaju obszary chronione.
6. Każdorazowa pełna refundacja utraconych dochodów regulowanych ustawowo zmieniających dochody własne.

II. INWESTYCJE I ROZWÓJ

1. Wprowadzenie nowych finansowych narzędzi pobudzających inwestycje samorządowe – Funduszu Inwestycji Samorządowych – corocznego, w kwocie nie mniejszej niż 500 tys. dla najmniejszych gmin, wspomagającego zwalczanie ekonomicznych skutków COVID-19.
2. Zwiększenie poziomu dofinansowania od 70% do 90 % kosztów inwestycji drogowych realizowanych z Funduszu Dróg Samorządowych. Podstawowym kryterium przy ocenie wniosków o dofinansowanie powinien być wskaźnik dochodów stanowiący sumę wskaźnika "G" i kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej. Taka korelacja pozwoli na realne zobrazowanie kondycji finansowej gminnych budżetów. Zapewni to także podstawę do opracowania procentowego algorytmu wsparcia dla najbiedniejszych gmin.
3. Utworzenie SUBWENCJI ROZWOJOWEJ finansowanej z podatku VAT od prowadzonych przez samorządy inwestycji i zakupów inwestycyjnych lub zwolnienie z podatku VAT. W ramach subwencji rozwojowej dokonywany byłby transfer środków do budżetów jst. (w ramach dochodów własnych) z przeznaczeniem na realizację wydatków majątkowych dotyczących inwestycji.
4. Zmiana regulacji w ustawie o finansach publicznych, tak aby wykonane wydatki bieżące mogły być wyższe niż dochody bieżące o kwotę, o jaką dochody okazały się niższe od planowanych w związku z

pandemią COVID-19. Pozwoli to samorządom na bardziej elastyczne zarządzanie swoim budżetem i zaciągnięcie długu, by sfinansować bieżące funkcjonowanie (obecnie można to robić tylko w przypadku inwestycji). Tym samym samorzady lokalne stosując to narzędzie uzyskałyby takie możliwości reagowania na kryzys, jakie ma budżet centralny.

5. Udzielanie dotacji z budżetu państwa z utworzonego specjalnego funduszu na wkład własny, na zadania realizowane w ramach programów finansowanych z udziałem środków zewnętrznych, w tym pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

6. W zakresie FUNDUSZU SOŁECKIEGO

A. Zwiększenie poziomu dofinansowania zadań realizowanych w ramach Funduszu Sołeckiego na poziom 50%. Na przestrzeni ostatnich kilku lat poziom ten spadł z 40% na 26%.

B. Przywrócenie terminu na zawieszenie lub utworzenie funduszu sołeckiego na 2021 r., w terminie co najmniej do końca października 2020r. — zmiana do art. 2 ust. 2,

C. Zniesienie obowiązku podejmowania corocznie uchwał o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu na kolejny rok.

D. Zmiana obliczania kwoty bazowej od dochodów własnych. Proponowane jest wprowadzenie zmiany w art 3 ust. 1 w zakresie określenia Kb - kwoty bazowej jako wykonanych dochodów bieżących własnych gminy tj. po odjęciu dotacji, subwencji oświatowej i środków z budżetu Unii Europejskiej, a nie jak teraz wykonanych dochodów bieżących gmin, co pozwoli wydzielać środki na zadania dla sołectw z dochodów, którymi gminy mogą swobodnie dysponować, a nie dzielić środki, które na mocy przepisów i umów zostały przekazane gminie na określone cele i na nic innego nie można ich przeznaczyć.

E. Rozszerzenie zapisów ustawy o funduszu sołeckim o procedury obejmujące sytuacje zakazu organizacji zebrań wiejskich w przypadkach i terminach określonych ustawą oraz możliwości podejmowania uchwał w czasie epidemii przez rady sołeckie. W czasie ograniczeń związanych z epidemią koronawirusa trudno realizować wiele z zaplanowanych zadań takich jak możliwość organizacji spotkań, festynów, zajęć dla mieszkańców i tym podobnych. W związku z tym zachodzi potrzeba przesunięcia środków zaplanowanych na te przedsięwzięcia na inne działania w szczególności inwestycyjne. Aby to zrealizować stosownie do odpowiednich przepisów ustawy o funduszu sołeckim muszą zostać podjęte uchwały przez zebrania wiejskie, co w obecnej sytuacji jest wielce problematyczne. W związku z tym proponujemy następujący zapis: „W ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301) po art. 5 dodaje się art. 5a w brzmieniu: 1. W okresie i na obszarze obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo stanu nadzwyczajnego wniosek, o którym mowa w art. 5 ust. 1 może podlegać zmianom uchwalonym przez radę sołecką. Zmieniony wniosek sołtys przekazuje niezwłocznie wójtowi / burmistrzowi celem uwzględnienia go w projekcie zmian budżetu gminy. 2. W okresie i na obszarze obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo stanu nadzwyczajnego wniosek, o którym mowa w art. 5 ust. 1 może uchwalać rada sołecka.”

F. Rozszerzenie możliwości finansowania zadań w ramach Funduszu Sołeckiego na majątku jst. (nie tylko gminy ale i powiatu lub województwa).

III. OŚWIATA

1. Pełne pokrycie zaplanowanych od 01.09.2020 r. podwyżek dla nauczycieli w wysokości 6% wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stopniach awansu zawodowego nauczycieli poprzez zwiększenie kwoty części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji przedszkolnej z budżetu Państwa (podwyższenie kwoty rocznej na realizację zadań własnych w dotacji wychowania przedszkolnego na 2020 rok). Docelowo subwencja powinna w naszej opinii zostać zastąpiona dotacją na wynagrodzenia.

2. Likwidacja lub czasowe zawieszenie obowiązku wypłaty jednorazowego dodatku wyrównawczego

(uzupełniającego), wynikającego z art. 30a ustawy Karta Nauczyciela za 2020 rok. Wadą obecnego systemu jest uwzględnianie w wysokości średnich wynagrodzeń godzin ponadwymiarowych, a ich przyznawanie i egzekwowanie wobec braku standardów prowadzenia zajęć edukacyjnych w okresie pandemii jest niemożliwe.

3. Pokrycie w 100% kosztów odpraw emerytalnych dla nauczycieli przechodzących na świadczenia emerytalne.

4. Zmiana kryteriów podziału subwencji uzupełniającej tak aby uwzględniały możliwość wypłaty odpraw dla nauczycieli przechodzących na świadczenia kompensacyjne.

5. Uregulowanie zasad kształtowania dotacji dla szkół i przedszkoli nie prowadzonych przez samorządy terytorialne w sytuacji prowadzenia zajęć w warunkach pandemii.

6. W zakresie dowożenia dzieci do szkół – przywrócenie dopłat do stanu sprzed pandemii.

7. Opracowanie standardów prowadzenia zdalnego nauczania wraz z przeszkoleniem nauczycieli w szczególności przeprowadzania zajęć rewalidacyjnych, zajęć dydaktyczno-wyrównawczych, zajęć korekcyjno-kompensacyjnych i nauczania indywidualnego. Określenie jednolitego systemu zdalnego nauczania w zakresie m.in.:

a. objęcia powszechnym obowiązkiem szkolnym wszystkich uczniów w warunkach nauczania zdalnego (opracowanie efektywnego narzędzia do egzekwowania udziału w zajęciach on-line),

b. opracowanie przepisów umożliwiających weryfikację zdalnego czasu pracy nauczycieli w nauczaniu on-line,

c. ujednoczenie narzędzi komunikacji (oprogramowania), dostosowanych do określonych grup wiekowych i przedmiotów szkolnych,

d. zabezpieczenie dostępu do szybkiego Internetu dla każdej placówki oświatowej, w celu umożliwienia prowadzenia lekcji z budynku szkoły w czasie rzeczywistym.

8. Określenie liczby uczniów w klasie, poniżej której nie tworzy się oddziału z powodu małej liczebności - możliwości likwidacji klas, gdyby miało uczęszczać do nich poniżej 7 osób.

9. Określenie liczby uczniów w szkole z uwzględnieniem etapów kształcenia, poniżej której dana placówka może zostać zlikwidowana.

10. Powrót do przepisów w myśl których w przypadku konieczności likwidacji szkoły z powodu zbyt małej liczby uczniów, zgoda Kuratora nie była wiążąca.

11. Uproszczenie procedur dotyczących możliwości przekształcania szkół w filie.

12. Umożliwienie kształtowania sieci placówek oświatowych przez organ prowadzący, wraz z możliwością ograniczania stopnia organizacyjnego placówek oświatowych.

13. Wprowadzenie zerowej stawki podatku VAT na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania niezbędnego do realizacji podstaw programowych kształcenia ogólnego z wykorzystaniem technik i metod pracy zdalnej. Umożliwienie odzyskania poniesionych kosztów podatku VAT od już zakupionego sprzętu i oprogramowania za okres do 5 lat wstecz.

14. Objęcie zerową stawką VAT wyposażenia placówek oświatowych związanego z przygotowaniem placówek oświatowych w tym w szczególności sal lekcyjnych do nauczania w warunkach rygoru epidemiologicznego.

15. Podjęcie działań związanych z opracowaniem systemowych regulacji w zakresie przejęcia przez Rząd odpowiedzialności za pełne finansowanie wynagrodzeń pracowniczych (nauczycieli i pracowników oświatowych).

IV. ZADANIA ZLECONE

1. Wdrożenie nowych rozwiązań informatycznych w procesach rejestracji stanu cywilnego w czasie

pandemii COVID -19. Postulat dotyczy konieczności pilnego opracowania i wdrożenia rozwiązań prawnych i technologicznych umożliwiających:

- a. uproszczenie dokumentacji wytwarzanej w procesach rejestracji stanu cywilnego;
- b. ograniczenie ilości wytwarzanej w urzędach stanu cywilnego dokumentacji papierowej na rzecz dokumentów elektronicznych;
- c. usprawnienie i upowszechnienie komunikacji elektronicznej z obywatelami oraz instytucjami;
- d. umożliwienie integracji rejestru stanu cywilnego z systemami EZD urzędów gmin;
- e. wyposażenie urzędów stanu cywilnego w nowoczesne urządzenia zapewniające sprawną i bezawaryjną rejestrację stanu cywilnego.

2. Zmiana metodologii obliczania kosztów realizacji zadań zleconych uwzględniającej wszystkie ponoszone nakłady i wydatki związane z ich realizacją. Uwzględnienie w przyznawanej dotacji na realizację zadań w szczególności przez urzędy stanu cywilnego w okresie przymusowej izolacji i odgórnie zaleconego ograniczenia kontaktów mieszkańców z urzędami, faktu gotowości do wykonywania czynności w tym okresie i nie obniżanie jej z tytułu mniejszej ilości wykonywanych czynności. Wobec braku możliwości efektywnego pokrycia kosztów realizacji zadań zleconych z przyznanych dotacji celowych, wiele samorządów zdecydowało się na dofinansowanie realizacji tych zadań ze środków własnych (np. USC, ewidencja ludności, opieka społeczna). Tymczasem obowiązujące przepisy wskazują, że jedynym i wystarczającym źródłem finansowania tych zadań powinny być dotacje. Dodatkowo potwierdza to art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przewidujący „obowiązek przyjęcia za podstawę opracowywanego przez zarząd JST planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, - właśnie kwot dotacji przyznanych na ich realizację w roku budżetowym”.

3. Uwzględnienie waloryzacji zadań zleconych z ramienia administracji rządowej o wskaźnik wzrostu płacy minimalnej z uwzględnieniem doliczania do najniższego wynagrodzenia dodatku za wysługę lat.

V. FUNKCJONOWANIE URZĘDÓW W WARUNKACH PANDEMII COVID-19

1. Zwrot wydatków poniesionych przez gminy na przeciwdziałanie COVID-19. W szczególności tych poniesionych w ramach rezerwy kryzysowej uruchomionej przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 z późn. zm.).

2. Sprawozdawczość jst. – zredukowanie częstotliwości obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań z comiesięcznych na: kwartalne, półroczne i roczne, w zależności od zakresu spraw nią objętych. Obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie nadmiernie obciążają pracowników urzędów gmin. W sytuacji pandemii wielu z nich sprawuje opiekę nad niepełnoletnimi członkami rodzin realizujących obowiązek szkolny w edukacji domowej i objęci są świadczeniami opiekuńczymi. Stąd urzędy gmin borykają się z problemem uszczuplonej kadry pracowniczej realizującej w/w zadania.

3. Przedłużenie terminu zwolnienia z opłacania składek ZUS na 3 miesiące dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i jednostek podległych bez względu na liczbę zatrudnionych pracowników.

Niezależnie od panującej pandemii i ogólnoswiatowego kryzysu, lokalne społeczności oczekują od samorządów kontynuacji realizowania ich podstawowych zadań. Skumulowany efekt pandemii oraz spadku dochodów jst, związany głównie ze zmianami w podatku dochodowym wprowadzonymi w 2019 roku, przy rosnących kosztach realizacji wielu usług publicznych będzie dla budżetów samorządowych trudny do udźwignięcia. Powrót do normalności będzie wymagał zatem angażowania olbrzymich środków finansowych przede wszystkim na poziomie jst. Budżety samorządowe muszą być gotowe na wzrost wydatków zarówno tych mających charakter bieżącego funkcjonowania jak i wydatków inwestycyjnych, mających pobudzić sektor lokalny. Bez wdrożenia bardziej

rozbudowanego pakietu osłonowego dla samorządów efektywna realizacja w/w zadań będzie niemożliwa.

W związku z tym oczekujemy rozwiązań dedykowanych samorządom, które będą adekwatne do skali problemów i czekających nas wszystkich wyzwań. Jednocześnie w roku, w którym przypada 30-lecie restytucji samorządu terytorialnego w Polsce podkreślamy konieczność rewizji dotychczasowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego i dokonanie jego istotnej, a przede wszystkim pilnej zmiany.

Błażej Konkol
Prezes ZGP
Prezydencja OPOS