

PUBLIKACJA PARTNERA: ZWIĄZEK MIAST POLSKICH

Finanse samorządów w czasach kryzysu

W okres wysokiej inflacji i rosnących jeszcze szybciej kosztów realizacji zadań obsługi mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego weszły poważnie osłabione finansowo.

Skutki negatywnych zmian uwidocznią się w pełni w nadchodzącym roku 2023 – tuż przed wyborami samorządowymi – a zmiany najsilniej uderzają w miasta. Przypadek? Rozmowa na ten temat z resortem finansów odbywa się w formule „gadał dziad do obrazu, a obraz doń ani razu”: resort mami rosnącymi (rzekomo) dochodami, a samorządy pokazują o wiele szybszy wzrost wydatków, spowodowany rosnącą inflacją i kilkukrotnie szybszym wzrostem dyktowanych przez państwowych monopolistów cen energii i innych kosztów.

Ostatnio resort przedstawił do dyskusji „wstępne kierunki zmian systemowych w finansach JST”, których główny element jest kompletnie księzycowy (uznaniowe różnicowanie udziałów w PIT!!!), ale które nie są poparte żadną diagnozą obecnego ich stanu ani nie formułują celów, jakie dzięki zmianom mają być osiągnięte.

Ubytek dochodów własnych

Efektom zmian w podatku PIT z lat 2019–2022, zmniejszających obciążenia podatkowe obywateli, jest ubytek bieżących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z PIT w bezprecedensowej skali. Zgodnie z rządowymi szacunkami w ocenach skutków regulacji kolejnych projektów nowelizacji ustawy o PIT, w latach 2020–2031 ubytek dochodów wyniesie łącznie przeszło 208 mld zł; od 2023 r. – ponad 27 mld zł rocznie (w cenach stałych).

Zmieniony arbitralnie mechanizm ustalania „udziałów” JST we wpływach z PIT i CIT działa od znacząco obniżonego poziomu wyjściowego i znacznie wolniej niż realny wzrost dochodów osób fizycznych i prawnych, co dobitnie potwierdzają dane z tego roku. Oznacza to w istocie dalszy, stały spadek ich dynamiki w stosunku nie tylko do potencjalnej wydajności tego źródła przed zmianami ustawowymi, ale nawet do jego faktycznego poziomu po zmianach.

W 2022 r. JST otrzymują po raz pierwszy „udziały” w PIT i CIT nie zgodnie z wysokością rzeczywistych wpływów podatkowych, lecz ustalonych przez MF na podstawie ubiegłorocznych prognoz, obliczonych na 2021 r. przy założeniu inflacji na poziomie... 3,3 proc.! Odnosząc się do linii trendu PIT bez zmian ustawowych, łączny ubytek udziałów JST w PIT w roku 2022 wynosi 19,3 mld zł.

Okrojone dochody z redystrybucji PIT, których kwoty przekazywane JST w roku 2022 są niższe niż w roku 2019, przestały być ważnym źródłem wzrostu bieżących dochodów własnych gmin i powiatów. A kwoty podane ostatnio przez ministra do budżetów na rok 2023 spadły do poziomu z roku 2018, a dla

niektórych nawet poniżej poziomu z roku 2017! Ponieważ najlepiej obrazują to konkretne liczby, na wykresie obok przedstawiamy dynamikę kwot planowanych przez resort udziałów w PIT, jakie w kolejnych latach cztery miasta na prawach powiatu z Dolnego Śląska otrzymywały do projektów budżetu, z dodaną projekcją tej dynamiki bez skutków wprowadzanych od połowy 2019 roku kolejnych zmian w podatku PIT.

Rosnąca luka w finansowaniu edukacji

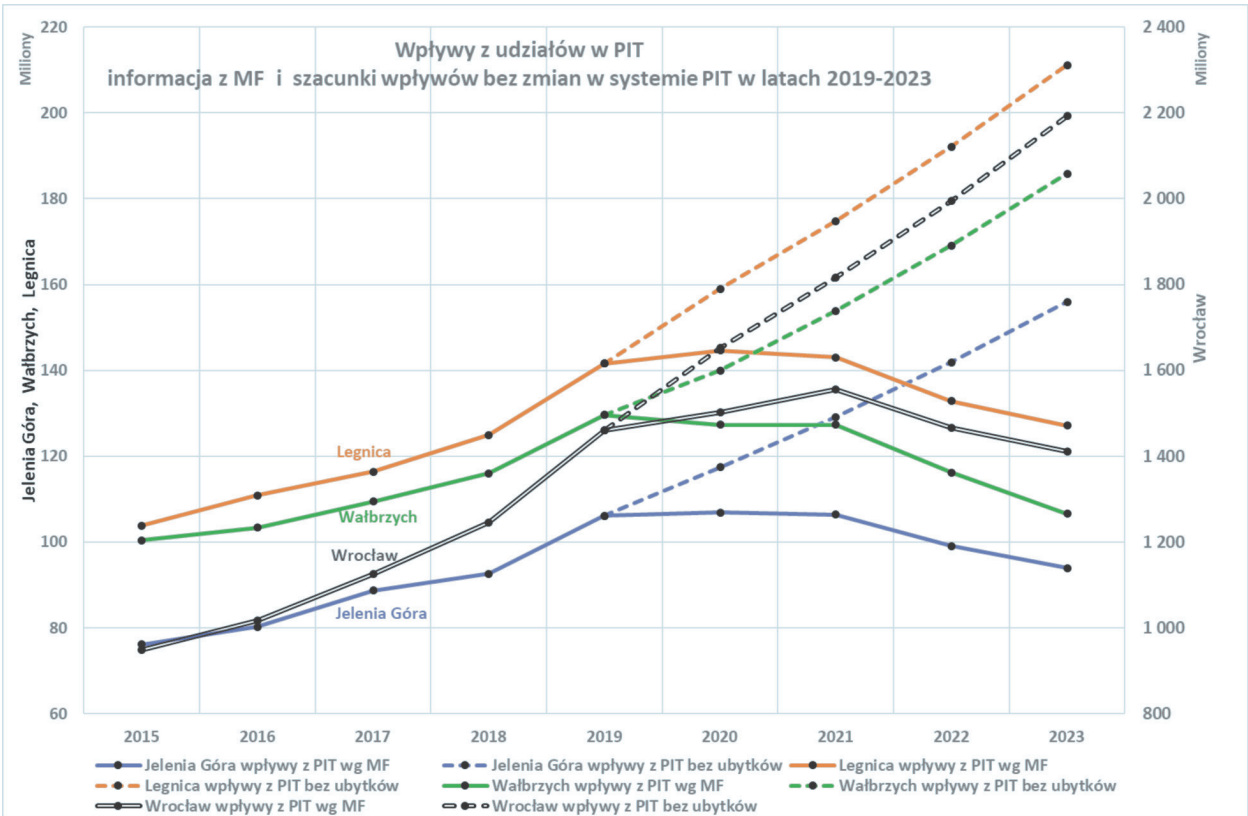
Do 2016 r. kwota części oświatowej subwencji ogólnej rosła nieco wolniej niż wydatki bieżące w oświacie, a dynamika zmian obu tych wartości była stabilna (różnica między nimi, czyli dopłata samorządów do subwencji, rosła o ok. 0,5 mld zł rocznie). Po wprowadzonych przez PiS zmianach w systemie oświaty i zasadach jej finansowania nastąpił drastyczny wzrost tej dopłaty – niedobór rośnie średnio o 2,9 mld zł rocznie. W efekcie w 2021 r. tylko do zadań objętych subwencją samorządy dopłaciły z własnych środków aż 19,7 mld zł. Natomiast całość oświatowych wydatków bieżących (działy 801 i 854) była wyższa od sumy subwencji oświatowej i dochodów bieżących w tych działach o 31,4 mld zł.

Subwencja oświatowa w roku 2004 stanowiła 2,72 proc. PKB, w roku 2012 – jeszcze 2,42 proc. PKB, ale w roku 2021 spadła do 1,98 proc. PKB. To obrazuje prawdziwy poziom realnej dbałości rządu o polską oświatę.

Dramatyczny wzrost wydatków bieżących

Wydatki bieżące JST już przed zmianami w systemie podatku PIT rosły szybciej niż dochody bieżące. W latach 2016–2019, gdy nastąpił silnie nagłaśniany propagandowo wzrost wpływów JST z udziałów w podatkach PIT i CIT o 22 mld zł, wydatki bieżące wzrosły aż o 41,5 mld zł. Już wtedy przyczynami tego zjawiska były rosnące dużo szybciej koszty pracy, energii, materiałów i usług.

Obecnie podstawowym czynnikiem wzrostu kosztów wykonywania zadań publicznych są ceny energii oraz surowców energetycznych, dyktowane przez państwowych monopolistów. A ostatnio, po wprowadzeniu ceny maksymalnej, do udziału w ogłaszanych przez miasta przetargach nie zgłasza się żaden z państwowych dostawców energii!... Nieunikniony wzrost cen widoczny jest zwłaszcza w tych usługach dla mieszkańców, gdzie energia jest głównym składnikiem kosztów: w transporcie publicznym, ciepłownictwie i gospodarce komunalnej. W dodatku wpływy z



opłaty „śmieciorowej” od lat nie pokrywają kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych (w 2021 r. brakowało 1,5 mld zł).

Równocześnie rośnie presja inflacyjna na wzrost wynagrodzeń, który będzie też dodatkowo wymuszony w przyszłym roku dwukrotną podwyżką wynagrodzenia minimalnego.

Nowym, niezwykłym czynnikiem zwiększającym wydatki komunalne jest obecność uchodźców z Ukrainy, zwłaszcza w dużych miastach, która powoduje konieczność zapewnienia podstawowych usług publicznych dla znacząco zwiększonej liczby mieszkańców.

W ostatnim półroczu bardzo poważnym dodatkowym obciążeniem bieżących części budżetów JST stał się drastyczny, nawet dziesięciokrotny, wzrost kosztów obsługi długów samorządowych.

Zdewastowany system dochodów JST

Ustalony w 2003 r. system zasilania finansowego JST zakładał, że znacząca część dochodów własnych – udziały w podatkach PIT i CIT – będzie

jednorazowo przekazany w ostatnich dniach roku 2021 i IV kwartale roku bieżącego.

„Rekompensaty”, czyli dziel i rządź

Ubytkowi dochodów towarzyszy niepełna i niewłaściwie ukierunkowana „rekompensata”, która nie jest dzielona proporcjonalnie do utraty dochodów. W ostatnich zmianach w finansach samorządowych rząd wprowadził nową część subwencji ogólnej – subwencję rozwojową. Ma ona częściowo rekompensować ubytki w udziałach JST w PIT. Miała zacząć działać od 2023 roku, a jej wysokość oszacowano na ok. 13,3 mld zł. „Miała”, bo właśnie ją skasowano. Zamiast tego przekazano samorządom „dodatkowe” 13,7 mld zł pod koniec roku bieżącego. W ten sposób środkami z przyszłego roku (których wówczas zabraknie), uzupełniono część tegorocznego ubytku, który – przypomnijmy – wynosi 19,3 mld zł. Nawiasem mówiąc, ubiegłoroczna kwota 8 mld zł z pewną pewnością równoważyła ubytek w PIT z roku 2021, który wyniósł 7,4 mld zł.

nansach samorządowych, począwszy od 2020 roku wspiera samorządy dodatkowymi środkami w inwestycje, co także zalicza do systemu rekompensat. Nie uzupełniają one wprawdzie ubytków w dochodach bieżących, ale znacząco wspierają możliwości rozwojowe JST. Najpierw był to RFIL (Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych), którego pierwsza transza, uzgodniona z Komisją Wspólną, była rozdzielona w miarę obiektywnie, a dwie kolejne według preferencji partyjnych, co jasno wykazały badania. Teraz jest to Program Inwestycji Strategicznych, którego technicznym operatorem jest BGK.

W pierwszym rozdaniu gminom przyznano 19,312 mld zł (z ogólnej puli 23 mld), z czego:

- +gminom wiejskim 10,035 mld zł, czyli 928 zł na mieszkańca,
- +gminom miejsko-wiejskim 4,404 mld zł, czyli 484 zł na mieszkańca,
- +gminom miejskim 2,314 mld zł, czyli 396 zł na mieszkańca,
- +miastom na prawach powiatu 2,560 mld zł, czyli 205 zł na mieszkańca

+gminom miejskim 2,927 mld zł, czyli 505 zł na mieszkańca, +miastom na prawach powiatu 2,612 mld zł, czyli 210 zł na mieszkańca (w tym Warszawie 100 mln zł, czyli 56 zł na mieszkańca).

Mieszkańcy spoza miast na prawach powiatu otrzymali dodatkowo 4,040 mld zł za pośrednictwem powiatów (czyli po 158 zł na osobę).

Nie mamy nic przeciwko dofinansowaniu rozwoju obszarów wiejskich – to jest bez wątpienia potrzebne. Ale to powinny być dodatkowe środki, a nie zabrane innym.

Skoro największe ubytki w dochodach własnych na skutek zmian podatkowych ponoszą miasta, należy postawić pytanie: dlaczego w ramach „rekompensat” i „dodatkowego wsparcia” dyskryminuje się mieszkańców miast?... Skutki pandemii i kryzysu dotyczą równo wszystkich Polaków. Tymczasem powyższe zestawienia pokazują rażące dysproporcje, które trudno logicznie uzasadnić...

Krytyczny rok 2023

Ubytki we wpływach z udziałów w podatku PIT przekroczą w roku przyszłym 30 mld zł. Miała je częściowo skompensować szacowana na 13,3 mld zł subwencja rozwojowa, której jednak nie będzie. Coraz więcej władarzy miast sygnalizuje, że nie są w stanie zrównoważyć części bieżących budżetów i muszą korzystać z chwilowego poluzowania przepisów w tym zakresie. Ale oznacza to, że zaciśniemy żyć na kredyt, który przyjdzie spłacić. To głównie w miastach nie będzie nadwyżki operacyjnej, czyli środków na rozwój, na inwestycje. A wsparcie z tzw. „rządowych”, a w istocie naszych wspólnych pieniędzy miasta omija...

Rozwiązania doraźne są proste: przywrócić subwencję rozwojową, radykalnie zmniejszyć lukę finansową w oświacie i wprowadzić sprawiedliwy system rekompensat. Potem będzie można rozmawiać o rozwiązaniach systemowych.

Andrzej Porawski, dyrektor biura ZMP

powiązana z koniunkturą gospodarczą. Zmiany w systemie finansów komunalnych z lat 2019–2022 dotyczą podatku PIT. Nie tylko obniżyły one dochody z tego źródła, ale także zlikwidowały ich związek z wysokością wpływów podatkowych, który miał zachęcać JST do działań rozwojowych,

Zmianie uległy relacje między dochodami własnymi a pochodzącymi z redystrybucji, spadała nadwyżka operacyjna netto, sztucznie zawyżona w latach 2021 i 2022 kwotami

Przy tej okazji wprowadzono oczywiście ręczne sterowanie kwotami rekompensat, w którego wyniku nie trafiła ona tam, gdzie wystąpiły ubytki, tylko według uznania resortu. Skutki w ujęciu na mieszkańca przedstawia poniższa tabela.

Dodatkowe zasilanie z programów rządowych, czyli dziel i rządź+

W swojej dobroci rząd, dostrzegając skutki zmian w fi-

(w tym Warszawie 149 mln zł, czyli 83 zł na mieszkańca). Mieszkańcy spoza miast na prawach powiatu otrzymali jeszcze dodatkowo 2,277 mld zł za pośrednictwem powiatów (czyli po 90 zł na osobę).

W drugim rozdaniu gminom przyznano 24,589 mld zł (z ogólnej puli 30,2 mld), z czego: +gminom wiejskim 12,780 mld zł, czyli 1185 zł na mieszkańca, +gminom miejsko-wiejskim 6,250 mld zł, czyli 690 zł na mieszkańca,