

PROGRAM "POLSKI ŁAD" A SYTUACJA FINANSOWA JST

*dr hab. Dorota Wyszowska, prof. UWB
dr Adam Wyszowski*

Niniejsze opracowanie składa się z czterech części. W pierwszej z nich dokonano wprowadzenia do tematu, prezentując główne założenia i cel wdrożenia projektu Podatkowego Restartu Gospodarki realizującego rządowy program „Polski Ład”. W drugiej zostały zaprezentowane konsekwencje wprowadzenia tego Programu dla finansów jednostek samorządu terytorialnego[1]. Trzecia poświęcona została spojrzeniu strony samorządowej dotyczącej przyjętych rozwiązań. W tej części opracowania podkreślono zwłaszcza argumenty za i przeciw wdrożeniu Programu dla finansów jednostek samorządu terytorialnego. W części czwartej zaprezentowano ocenę wpływu prognozowanych zmian na samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Opracowanie kończy krótkie podsumowanie w formie wniosków i rekomendacji.

Niezmiernie istotne wydaje się już dziś podjęcie dyskusji na temat rzetelnej oceny wprowadzonych zmian dla zdolności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kontekście realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych w najbliższych latach (w tym w dłuższej perspektywie czasowej, w której samorząd terytorialny czekają także istotne zmiany związane z procesem depopulacji i starzenia się społeczeństwa).

Wprowadzenie – główne założenia i cel Programu „Polski Ład”

Na oficjalnych stronach rządowych można przeczytać, że „Polski Ład” to program rządowy stanowiący plan odbudowy polskiej gospodarki zagrożonej trwającą pandemią COVID-19. Jego głównym celem jest zmniejszenie nierówności społecznych i stworzenie lepszych warunków do życia wszystkim obywatelom.

[1] Na podstawie ustawy z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1927, 2427) oraz projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład wraz z uzasadnieniem (druk sejmowy nr 1531).

Program ten opiera się na pięciu fundamentach, a mianowicie:

- podatkach;
- opiece zdrowotnej;
- mieszkalnictwie;
- emeryturach;
- zatrudnieniu.

Niezwykle istotne dla niniejszego opracowania są zmiany zaproponowane w dwóch spośród nich, a mianowicie podatkach i emeryturach. Według założeń twórców Programu 18 mln Polaków powinno zyskać na obniżce podatków na skutek **podniesienia kwoty wolnej od podatku** do 30 tys. zł dla wszystkich podatników korzystających ze skali podatkowej (kwota ta przysługuje niezależnie od wysokości uzyskanych dochodów, w przeciwieństwie do poprzedniego rozwiązania, w którym była ona uzależniona od wysokości dochodu i miała charakter regresywny) oraz progu podatkowego do 120 tys. zł (poprzednio nieco ponad 85 tys. zł). Dzięki tym zmianom podatek dochodowy od osób fizycznych PIT w wysokości 32 proc. płaćć będzie o połowę mniej osób niż dotychczas (w roku 2019 na 25,5 mln podatników opodatkowanych według skali podatkowej, nieco ponad 1,2 mln – 4,84% zapłaciło podatek przy zastosowaniu wyższej stawki podatkowej). Dodatkowo wprowadzone zostały liczne preferencje podatkowe w postaci różnego rodzaju ulg i zwolnień podatkowych. I tak np. zwolniono z podatku przychody podatników, którzy przenieśli miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przychody podatników, którzy są rodzicami co najmniej czworga dzieci, czy też określone przychody emerytów. W ramach ulg podatkowych wprowadzono m.in.: ulgę dla klasy średniej, ulgę na zabytki, ulgę na ekspansję, ulgę na innowacyjnych pracowników, ulgę na prototyp, czy też robotyzację. Dodatkowo należy wspomnieć o ważnych zmianach, które miały jeszcze bardziej uatrakcyjnić jedną z uproszczonych form opodatkowania, tj. ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Zmiany te polegały przede wszystkim na wprowadzeniu nowych, niższych stawek podatkowych, przedefiniowaniu niektórych kategorii podatkowych oraz ograniczeniu tylko do tej formy opodatkowania przychodów z najmu i źródeł pokrewnych. Wprowadzenie tych rozwiązań wraz z tymi, które zaczęły obowiązywać w 2021 r., zapewne zwiększy zakres stosowania tej formy opodatkowania, co wydaje się być istotne dla finansów samorządowych. Dochody podatkowe z tytułu tej formy opodatkowania w całości trafiają bowiem do budżetu centralnego.

Oprócz wyżej wymienionych zmian, które zasadniczo są korzystne dla podatników, ustawodawca w ramach wprowadzanej reformy podatkowej, przyjął szereg rozwiązań, których skutkiem będzie zwiększenie ciężarów podatkowych. Najszerzej dyskutowaną niekorzystną zmianą jest wyłączenie możliwości odliczania zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne od podatku oraz gruntowne przebudowanie systemu ich naliczania w przypadku osób wykonujących działalność gospodarczą.

Ponadto ustawodawca w podatku PIT przyjął rozwiązania de facto zmierzające do wyeliminowania uproszczonej formy opodatkowania w postaci karty podatkowej. Jest to o tyle istotne, że dochody z tej formy opodatkowania w całości zasilały budżety podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

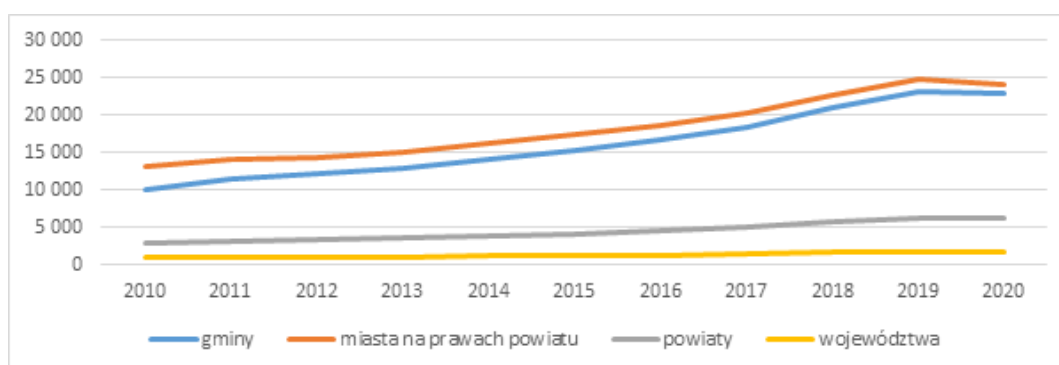
Nie można także zapomnieć o wprowadzeniu wielu rozwiązań w podatku CIT, mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Można tu wymienić: tzw. podatek minimalny, ograniczenie możliwości dokonywania odpisów amortyzacyjnych od niektórych środków trwałych, ograniczenie w rozliczaniu kosztów finansowania dłużnego, czy też zmiany dotyczące tzw. ukrytej dywidendy.

Przedstawione zmiany nie są obojętne dla finansów jednostek samorządu terytorialnego, które są istotnym ostatecznym odbiorcą środków pozyskiwanych z podatków dochodowych, zwłaszcza podatku dochodowego od osób fizycznych PIT[2]. Dochody z tego tytułu są szczególnie ważnym źródłem zasilania budżetowego podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

Na wykresie 1 zaprezentowano wielkość dochodów z tytułu PIT według rodzaju jednostek samorządu terytorialnego, a na wykresie 2 ich udział w dochodach własnych[3].

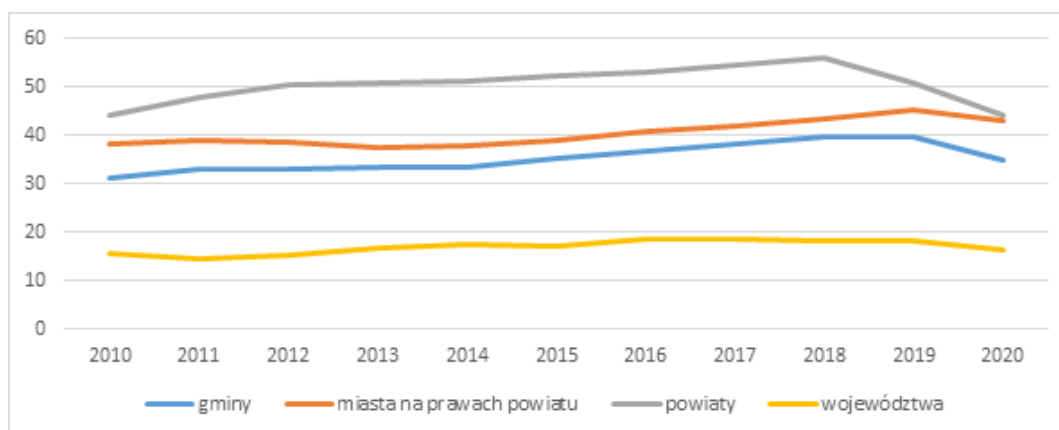
Wykres 1. Dochody z udziałów w podatku PIT w latach 2010-2020 (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2020,5,17.html>



Wykres 2. Udział dochodów z udziałów w podatku PIT w dochodach własnych w latach 2010-2020 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2020,5,17.html>



Według ustawodawcy jednostki samorządu terytorialnego w okresie najbliższych 10 lat od wejścia w życie programu „Polski Ład” stracą na zmianach podatkowych ponad 112 mld zł. Ubytek dochodu w poszczególnych latach został zaprezentowany w tabeli 1.

[2] Udział w PIT w roku 2020 kształtował się na poziomie: 38,32% gminy, 10,25% powiaty, 1,60% województwa, a w CIT: 6,71% gminy, 1,40% powiaty oraz 14,75% województwa.

[3] Gminy prezentowane są bez miast na prawach powiatu, które traktowane są jako odrębna kategoria jednostek.

Tabela 1. Ubytek dochodów jednostek samorządu terytorialnego w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian wdrożonych w ramach Programu „Polski Ład” (mln zł)

2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Razem
11	11	11	11	11	11	10	10	10	10	112
922	622	882	675	343	164	903	754	631	530	426

Źródło: Ocena skutków regulacji - ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

Jak wynika z danych przedstawionych na wykresach oraz w tabeli największe ubytki dochodów z prezentowanego źródła odnotują miasta na prawach powiatu oraz gminy, a zmiany te będą niewielkie dla samorządowych województw (biorąc pod uwagę ich wielkość i znaczenie fiskalne dla poszczególnych typów jednostek).

Ważne jest przyjrzenie się wdrażanym zmianom w zakresie finansów samorządowych związanych z uzupełnieniem tego ubytku dochodów, które pozwolą na zapewnienie finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Zwłaszcza działalności inwestycyjnej, mającej charakter fakultatywny i realizowanej dopiero po zabezpieczeniu środków na realizację zadań obligatoryjnych – bieżących, a wobec przewidywanego istotnego spadku dochodów z PIT.

Program „Polski Ład” a zmiany w dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Podstawowym celem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw[4], które pierwotnie miały zostać wprowadzone odrębną ustawą o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z programem „Polski Ład” jest zapewnienie tym jednostkom dostosowania systemu finansów samorządu terytorialnego do wyzwań, przed jakimi staną one w konsekwencji zmian w systemie podatkowym.

Wdrażane rozwiązania mają zwłaszcza na celu[5]:

1. wsparcie finansowe realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego poprzez przekazanie z budżetu państwa dodatkowych środków na uzupełnienie subwencji ogólnej,
2. wzmocnienie potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie nowej części subwencji ogólnej – subwencji rozwojowej oraz w wyniku wdrożenia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych[6],

[4] Ustawa wprowadza zmiany w: ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu; ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych; ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych); ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim oraz w ustawie z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

[5] Uzasadnienie do projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład, Opinia do ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 494).

[6] Fundusz ten nie będzie przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu. Szerzej: K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, *Raport finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2021.

3. zwiększenie stabilności i przewidywalności dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz wyeliminowanie dysfunkcji systemu dochodów samorządowych, tak aby były one mniej narażone na wahania koniunktury gospodarczej oraz skutki wprowadzanych zmian w ramach Programu, m.in. poprzez określenie nowych zasad ustalania kwot udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych PIT i CIT, w tym poprzez wprowadzenie tzw. referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu ich udziałów, będącej punktem odniesienia dla ustalenia oczekiwanego poziomu dochodów JST,

4. uelastycznienie zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego, tj. poprzez wprowadzanie czasowych preferencji w zakresie zasady zrównoważenia części bieżącej ich budżetów oraz indywidualnego limitu spłaty zobowiązań.

Reasumując, w celu rekompensowania i stabilizowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego zapewnione zostanie uruchomienie dodatkowych środków jako uzupełnienie subwencji ogólnej na realizację zadań własnych JST (wyłączone już od 2021 r.), wprowadzenie subwencji rozwojowej, wdrożenie rozwiązań gwarantujących jednostkom przewidywalnych dochodów z tytułu PIT i CIT w roku budżetowym oraz reguły dochodowej, która zapewni jednostkom samorządu terytorialnego długookresowej stabilizacji finansowej.

Wdrożone rozwiązania dały podstawę prawną przekazania jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa w 2021 r. 8 mld zł jako uzupełnienie subwencji ogólnej[7]. Rozdzielenie tych środków na część przysługującą gminom, powiatom i województwom nastąpiło proporcjonalnie do wysokości udziału planowanych na 2022 r. dochodów z tytułu udziałów w dochodach z PIT gmin, powiatów i województw w łącznej kwocie dochodów wszystkich jednostek z tego tytułu na zasadach określonych w ustawie (w tym również z uwzględnieniem poziomu ich zamożności ustalonego na 2022 r.). O przeznaczeniu otrzymanych środków decyduje organ stanowiący JST.

Ubytek środków pozyskiwanych, głównie z udziału w PIT, zostanie uzupełniony w obszarze inwestycyjnym poprzez wprowadzenie od 2023 r. nowej części subwencji ogólnej – inwestycyjnej. Zasady ustalania nowowprowadzanej części subwencji ogólnej określono w art. 28a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w którym określono globalną kwotę tej części subwencji ogólnej, jak też parametry jej podziału: poziom wydatków majątkowych JST i liczba mieszkańców.

Część rozwojowa subwencji ogólnej składa się będzie z kwoty podstawowej, premii aktywizującej i premii inwestycyjnej. Kwota podstawowa przysługiwać będzie każdej jednostce proporcjonalnie do liczby jej mieszkańców, z zastrzeżeniem minimalnych i maksymalnych kwot dla poszczególnych rodzajów jednostek. Premia aktywizująca ma przysługiwać jednostkom, w których dynamika wydatków majątkowych, z wyłączeniem wydatków finansowanych z dotacji z budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego, w roku poprzedzającym rok bazowy w stosunku do roku go poprzedzającego per capita, przekroczy analogiczny wskaźnik odpowiednio dla gmin, powiatów i województw. Podział premii aktywizującej będzie następował proporcjonalnie do wydatków majątkowych ustalonych na jednego mieszkańca. Natomiast premia inwestycyjna przydzielana będzie jednostkom, w których wskaźnik wydatków majątkowych per capita w roku poprzedzającym rok bazowy przekraczał będzie analogiczny wskaźnik obliczony odpowiednio dla gmin, powiatów i województw. Premia inwestycyjna będzie proporcjonalna do wydatków majątkowych ustalonych na jednego mieszkańca. Mechanizm podziału części rozwojowej subwencji ogólnej został zaprezentowany na wykresie 3.

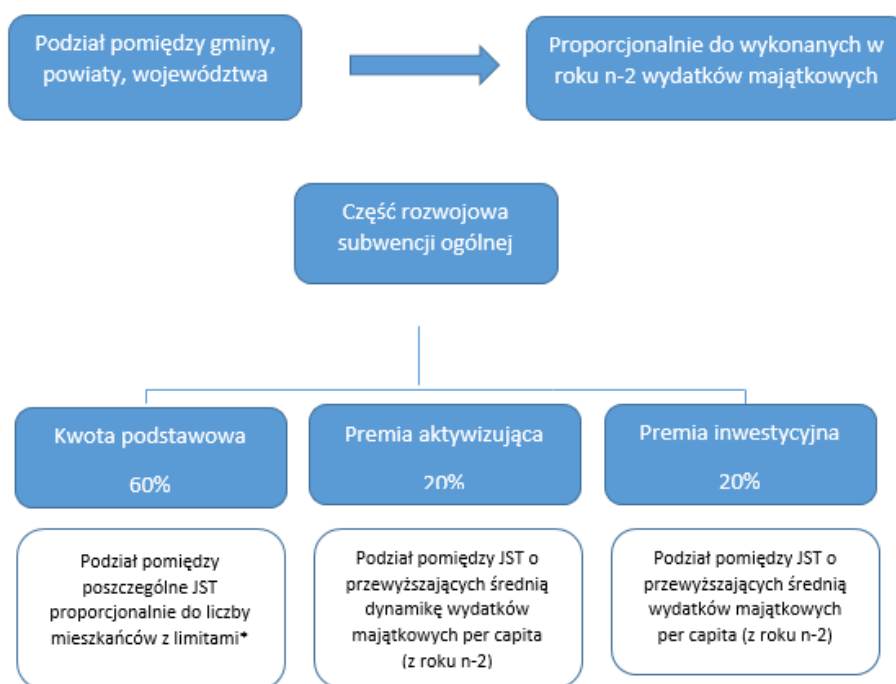
Ustalono, że kwota obligatoryjna subwencji rozwojowej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2023 r. wyniesie 3 mld zł. W kolejnych latach będzie ona indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących. Ustawodawca przewidział dodatkowy wzrost części rozwojowej subwencji ogólnej w przypadku ubytku dochodów jednostek samorządu np. na skutek zmian przepisów prawnych.

[7] Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, art. 8.

Według założeń ustawodawcy przyjęcie wskazanych kryteriów podziału części rozwojowej subwencji ogólnej powinno przyczyniać się do:

- a) ograniczenia nierówności rozwojowych między jednostkami samorządu terytorialnego (dzięki kwocie podstawowej, ustalonej co do zasady proporcjonalnie do liczby mieszkańców),
- b) wzmocnienia aktywności inwestycyjnej jednostek (dzięki premii aktywizującej oraz premii inwestycyjnej).

Wykres 3. Zasady podziału części rozwojowej subwencji ogólnej



Limity ustanowione jako odsetek ogólnej kwoty przypadającej poszczególnym rodzajom jednostek samorządu terytorialnego:

- w przypadku gmin – co najmniej 0,01% i nie więcej niż 3% ogólnej kwoty przypadającej na gminy,
- w przypadku powiatów - co najmniej 0,1% i nie więcej niż 0,95% ogólnej kwoty przypadającej na powiaty,
- w przypadku województw - co najmniej 3% i nie więcej niż 10% ogólnej kwoty przypadającej na województwa.

Źródło: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, 1901, 1927.art. 28a.

W celu zapewnienia stabilności finansów samorządowych ustawodawca wprowadza także mechanizm uzupełniania dochodów budżetowych opartych na tzw. referencyjnej łącznej kwocie rocznego dochodu JST z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych PIT i CIT. Dla 2023 r. (pierwszego roku obowiązywania reguły) za referencyjną kwotę przyjęto planowaną kwotę dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT przez jednostki samorządu terytorialnego w wieloletnich prognozach finansowych na 2022 r.

W kolejnych latach kwota ta będzie indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB w cenach bieżących oraz, w zakresie PIT na poziomie gmin, wskaźnikiem będącym ilorazem wysokości udziału w dochodach z PIT w roku budżetowym i wysokości udziału w dochodach z PIT w roku bazowym. Indeksacja będzie odbywała się z uwzględnieniem dynamiki nominalnego PKB, który bierze pod uwagę nie tylko wzrost gospodarczy, ale również inflację[8].

Mechanizm ten będzie uruchamiany, gdy łączna kwota rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych PIT i CIT, prognozowana na rok budżetowy będzie niższa od referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu z tego tytułu, ustalonej na ten rok, oraz różnica między tymi kwotami będzie wyższa od wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej. W takiej sytuacji wysokość rozwojowej części subwencji ogólnej będzie dodatkowo zwiększona do wysokości różnicy między tymi łącznymi kwotami rocznego dochodu.

Wprowadzone rozwiązania prawne mają zapewnić także ochronę mniej zamożnych jednostek samorządu przed spadkiem subwencji wyrównawczej spowodowanej zmianami skutkującymi pomniejszeniem dochodów z udziałów w PIT lub CIT – dzięki zastosowaniu tzw. kwoty stabilizującej. Będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy łączna kwota rocznych dochodów odpowiednio gmin, powiatów lub województw z tytułu udziału w podatkach dochodowych PIT i CIT prognozowanych na rok budżetowy będzie niższa od referencyjnej łącznej kwoty rocznych dochodów z tych tytułów, ustalonej na ten rok, oraz gdy w roku budżetowym suma kwoty podstawowej i uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej odpowiednio dla gmin, powiatów lub województw jest niższa od sumy kwoty podstawowej i uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej z roku bazowego, to część wyrównawcza subwencji ogólnej na rok budżetowy będzie uzupełniana o kwotę stabilizującą. Wysokość kwoty stabilizującej stanowić będzie równowartość różnicy między sumą kwoty podstawowej i uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej odpowiednio dla gmin, powiatów lub województw na rok budżetowy a sumą kwoty podstawowej i uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej z roku bazowego.

Projektodawcy zmian w systemie finansów jednostek samorządu terytorialnego podkreślali w uzasadnieniu regulacji prawnych, że kwota stabilizująca ma wyrównywać ubytki w części wyrównawczej subwencji ogólnej, do wysokości jaką jednostki samorządu terytorialnego uzyskały w roku poprzednim.

Warto dodatkowo podkreślić, że w celu stabilizacji dochodów, system wyrównawczy dla jednostek samorządu terytorialnego został oparty na bieżących dochodach z tytułu PIT i CIT[9].

Dotychczas kwotę subwencji wyrównawczej obliczano z uwzględnieniem danych o dochodach jednostek sprzed 2 lat, co było szczególnie niekorzystne w sytuacji załamania koniunktury gospodarczej ograniczającej dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza, gdy wpłaty ustalane były na podstawie dochodów z roku dobrej koniunktury, a dokonywane w roku spowolnienia gospodarczego).

[8] Wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości PKB dla roku 2023 ustalany będzie jako średnia geometryczna za ostatnie osiem lat poprzedzające o 2 lata dany rok, czyli dla roku 2023 wskaźnik ten będzie obejmował średnią dynamikę wartości PKB z lat 2014-2021.

[9] Takie rozwiązanie możliwe jest w związku z oparciem dochodów samorządowych z tytułu udziałów w PIT i CIT na prognozie, która będzie znana przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Od 2022 r. przy obliczaniu wskaźnika dochodów podatkowych per capita (wskaźnika zamożności) są uwzględniane dochody z tytułu udziału w PIT i CIT w roku budżetowym. Rozwiązanie to będzie miało także zastosowanie w przypadku naliczania wpłat na poczet części równoważącej/regionalnej subwencji ogólnej tzw. janosikowego. Efektem tej zmiany ma być „lepsze dopasowanie systemu korekcyjno-wyrównawczego do aktualnej, bieżącej sytuacji finansowej jednostki oraz wyeliminowanie istotnej dysfunkcji systemu sprowadzającej się do opisanego wyżej czasowego rozdźwięku w zakresie ustalania wpłat/subwencji wyrównawczej dla JST[10].

Jedną z istotnych, zwłaszcza w okresie kryzysu finansowego wywołanego pandemią COVID-19, zmian jest regulacja pozwalająca na czasowe uelastycznienia reguł fiskalnych zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawodawca wprowadził czasowe stosowanie preferencji w zakresie zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz indywidualnego limitu spłaty zobowiązań. Począwszy od 2022 r. wyłączone zostają z reguły odnoszącej się do zrównoważenia budżetu (art. 242 ustawy o finansach publicznych) wolne środki. Ma to na celu zapobieżenie przypadkom zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego nadmiernych zobowiązań (w formie kredytów i pożyczek) tylko po to, aby wygenerować wolne środki i spełnić ustawowy wymóg art. 242 ustawy. W 2022 r. ustawodawca umożliwia, uwzględniając sytuację związaną z epidemią COVID-19, jednostkom samorządu terytorialnego równoważenie wydatków bieżących wolnymi środkami (nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych).

Zostanie zatem wydłużony okres przejściowy na dostosowanie się samorządu terytorialnego do zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy o finansach publicznych z 2018 r., jak i czasowo zostanie uelastyczniona reguła dotycząca bilansowania części bieżącej budżetu. Wprowadzone zmiany dopuszczają możliwość przekroczenia w okresie 2022-2025 reguły zrównoważania budżetu w części bieżącej w danym roku budżetowym, pod warunkiem, że w okresie tym jednostka zbilansuje swój budżet w części bieżącej. Co oznacza, że deficyt bieżący danego roku będzie musiał być pokryty w innym roku budżetowym w okresie najbliższych lat. Wprowadza się więc czasową zmianę podejścia do rozliczenia tej reguły – z rozliczenia jednorocznego na średniookresowe.

„Za” i „Przeciw” wprowadzeniu rozwiązań dla samorządu terytorialnego Programu „Polski Ład” – spojrzenie samorządowe

Czytając uzasadnienie do proponowanych zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego można odnieść wrażenie, że jednostki nie stracą na wdrożeniu „Polskiego Ładu”, a wręcz przeciwnie ich sytuacja dochodowa ulegnie poprawie. Już w 2022 r. wzrost dochodów samorządu terytorialnego wyniesie 4,3% w relacji do prognoz dochodów sporządzonych przez jednostki samorządu terytorialnego przed ogłoszeniem programu „Polski Ład” (prognozy w WPF-ach wg stanu na 05.05.2021), a uwzględniając środki z Funduszu Polski Ład wzrost ten powinien wynieść 9,6%[11]. W kolejnych latach reguła stabilizującą dochody z PIT i CIT oraz część rozwojowa subwencji ogólnej, waloryzowane wskaźnikami makroekonomicznymi, będą zapewniać stabilność finansową w relacji do dochodów notowanych przez jednostki samorządu terytorialnego przed wprowadzeniem Polskiego Ładu.

[10] <https://www.prawo.pl/samorzadz/zalozenia-reformy-finansow-samorzadowych-w-polskim-ladzie,510330.html>.

[11] <https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/polski-lad-dla-samorzadow/>

Jednak zupełnie innego zdania są przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza największych – miast na prawach powiatu, a zwłaszcza metropolii. Jeszcze na etapie opiniowania projektu nowelizacji ustaw podatkowych oraz projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z programem „Polski Ład” Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego wyraziła negatywną opinię stojąc na stanowisku, że na nowych rozwiązaniach stracą samorządowe budżety i mieszkańcy.

Jak zauważają przedstawiciele strony samorządowej zaproponowana „rekompensata nie pokrywa w pełni ubytków, które powstaną po zmianach podatkowych wprowadzonych Polskim Ładem, i nie wiadomo, czy trafi akurat do gmin, które najbardziej ucierpią”[12]. Obawy są tym większe, że w grę wchodzi nie tylko prognozowane ubytki dochodów wynikające ze zmian Polskiego Ładu, ale także te, do których doszło po reformach z 2019 i 2020 r. (obniżka PIT z 18 do 17 proc. i zerowa stawka PIT dla młodych). Wsparcie finansowe dla samorządu terytorialnego ma wynieść 48,4 mld zł w ciągu 10 lat, a włodarze jednostek samorządu szacują straty dochodów z podatków PIT i CIT na poziomie 207 mld zł (z uwzględnieniem zmian podatkowych z lat 2019 i 2020).

Przedstawiciele samorządu zwracali uwagę, że „odebranie tych dochodów, to jest odebranie pieniędzy społecznościom lokalnym, a nie wójtom, burmistrzom czy prezydentom”[13]. Ze środków pochodzących głównie z podatków finansowane są przede wszystkim zadania własne jednostek samorządu, w tym dostarczane dobra i usługi publiczne.

Jak wyliczyli przedstawiciele samorządu terytorialnego wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w ramach programu „Polski Ład” w wysokości 50 mld zł na przestrzeni 10 lat jest niewspółmierne do strat, jakie wygenerują rozwiązania tego programu dla budżetów samorządowych – 132 mld zł (według Ocen Skutków Regulacji).

Podkreślano także, że mechanizm polegający na zamianie udziału w PIT, który jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin i powiatów zostanie istotnie ograniczone, na część rozwojową subwencji ogólnej jest sprawiedliwy społecznie. Należy jednak zauważyć, że ubytek w dochodach z tego tytułu dotknie konkretne jednostki, zwłaszcza te w których dochody z tego podatku były istotne fiskalnie, a środki w ramach subwencji będą dodawane do systemu i rozdysponowywane według zasad określonych w ustawie (z ustalonymi limitami górnymi). Może się zatem okazać, że nawet w przypadku gdyby przyznawane dodatkowo kwoty zbilansowały ubytek dochodów, to i tak część jednostek będzie z tego tytułu poszkodowana finansowo na skutek przesunięć środków pomiędzy jednostkami. Różne skutki finansowe dla gmin wprowadzonych zmian w PIT będą także konsekwencją nierównomiernego rozmieszczenia podatników, którzy w ogóle nie będą płacić tego podatku dochodowego. Związek Gmin Wiejskich RP przedstawił ten problem dopytując, „czy wysokość 26% ubytku dochodów z analizowanego źródła jest globalna, czy są wyliczenia dla poszczególnych jednostek; czy nie jest tak, że w gminach wiejskich ten ubytek będzie nawet 50 czy 60-procentowy?”[14].

Szczególnie negatywnie wdrożone zmiany oceniała Unia Metropolii Polskich (UMP), która oszacowała utratę dochodów na poziomie blisko 100 mld zł w ciągu najbliższych 10 lat. Samorządowcy podkreślali jednocześnie, że woleliby, aby wysokość dochodów zależała od ich aktywności, a nie od zasobności budżetu państwa.

[12] <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/samorzadowe-argumenty-na-nie-i-na-tak-dla-ustawy-o-wsparciu-jst>

[13] <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/samorzadowe-argumenty-na-nie-i-na-tak-dla-ustawy-o-wsparciu-jst>

[14] <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/samorzadowe-argumenty-na-nie-i-na-tak-dla-ustawy-o-wsparciu-jst>

Negatywnie oceniona została także propozycja jednorazowego wsparcia finansowego w wysokości 8 mld zł, zwłaszcza w przypadku dużych miast. Przyjęte zasady jej rozdysponowania są krzywdzące głównie dla Warszawy. Wynika to z przyjętych zasad podziału subwencji rekompensującej w 2021 r. Ustawodawca przewidział bowiem korektę z tytułu „zamożności” jednostki samorządu terytorialnego, która ograniczyła kwotę wynikającą z podziału proporcjonalnego do planowanych dochodów z PIT i odwrotnie.

W ramach rekompensaty utraconych dochodów ustawodawca założył jednorazową subwencję w wysokości 8 mld zł wypłaconą w 2021 r. oraz część rozwojową subwencji ogólnej w wysokości od 3-4 mld zł rocznie. Przedstawiciele UMP wyliczyli, że biorąc pod uwagę prognozowaną utratę dochodów na poziomie 145 mld zł, w ciągu 10 lat ubytek dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego osiągnie poziom blisko 97 mld zł. Wobec czego można stwierdzić, że na zmianach w PIT w skali roku jednostki samorządu stracą dochody z PIT na poziomie 15 mld zł, w zamian otrzymując od 3 do 4 mld zł na cele rozwojowe[15]. Na tych rozwiązaniach najwięcej stracą duże miasta realizujące zadania zarówno gminne, jak i powiatowe.

Według wyliczeń Mirosława Czekaja – skarbnika miasta stołecznego Warszawa największymi „poszkodowanymi” na skutek programu „Polski Ład” będą największe miasta – członkowie UMP. Według jego szacunków realny spadek dochodów z PIT miast UMP w 2022 roku wyniesie 13,3%, z czego na skutek wzrostu cen 3,3%. W przypadku subwencji rozwojowej w 2023 r. miasta te łącznie stracą na skutek ograniczenia kwoty z tytułu zastosowania górnego limitu 41 mln zł. Największe straty w wyniku zastosowania górnego pułapu przy podziale kwoty podstawowej subwencji rozwojowej odniosą Warszawa (44%), Kraków (10%), Łódź (8%), Wrocław (8%) i Poznań (6%). Skarbnik Warszawy oszacował wykonanie dochodów z PIT w 2022 r. na poziomie 15,5 mld zł (tj. o blisko 2 mld mniej niż w roku 2021 i blisko o 3,7 mld zł mniej niż w przypadku prognozy na 2022 r. bez skutków Polskiego Ładu). Straty samej Warszawy w dochodach z PIT na skutek programu „Polski Ład” w 2022 r. oszacował na blisko 700 mln zł niższe niż w 2021 r.

Stąd stanowisko UMP było jednoznaczne, aby rekompensatę dochodów z tytułu PIT zapewnić odpowiednim zwiększeniem udziałów o 18,34 p.p., tj. z 50,08% do 68,42% w dochodach z PIT poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie UMP stała na stanowisku, że w ustawie powinien być wprowadzony obowiązek zrekompensowania jednostkom dochodów w przypadku, gdyby rzeczywiste skutki wprowadzenia tych zmian nie były zgodne ze skutkami oszacowanymi w Ocenie Skutków Regulacji.

Samorządowcy dostrzegają także pozytywne elementy zmian systemu zasilania finansowego ich jednostek wprowadzanych w ramach programu „Polski Ład”. Ogólnie pozytywnie oceniają np. wprowadzany mechanizm długoterminowego stabilizowania dochodów samorządu terytorialnego z udziałów w podatkach dochodowych PIT i CIT. Jednak strona samorządowa, jak również Narodowy Bank Polski dostrzegają istotną wadę w zakresie proponowanego sposobu obliczania wyjściowego poziomu referencyjnej kwoty dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wskazanych podatków[16]. Według NBP nieuzasadnione było przyjęcie kwot dochodów z prognoz dochodów z PIT i CIT zawartych w wieloletnich prognozach finansowych (WPF) jednostek samorządu terytorialnego. Jak zauważył NBP prognozy te zwykle były obciążone dość istotnym błędem – przeciętnie 11,6% rocznie na in minus. Zestawienie prognoz i realizacji dochodów z tytułu PIT i CIT jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015-2019 zostało przedstawione w tabeli 2.

[15] <https://metropolie.pl/artykul/jak-polski-lad-niszczy-finanse-samorzadow>

[16] Stanowisko Narodowego Banku Polskiego do druku nr 1531, <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/tematy,571,1.html>.

Tabela 2. Prognoza i wykonanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku PIT i CIT - porównanie za lata 2015-2019

Rok	Prognoza z WPF (mln zł)	Wykonanie (mln zł)	Różnica w %
2015	41 806	45 176	8,1
2016	45 116	48 549	7,6
2017	48 078	53 267	10,8
2018	52 250	60 606	16,0
2019	58 099	67 042	15,4
Średnia			11,6

Źródło: Stanowisko Narodowego Banku Polskiego do druku nr 1531.

Jak podkreślała strona samorządowa, WPF-y zawsze są przygotowywane z zachowaniem ostrożności i często bardzo asekuracyjnie. Jednocześnie zaproponowano przyjęcie bardziej realistycznej wielkości dochodów z analizowanych źródeł jako kwoty referencyjnej na podstawie przewidywanego wykonania dochodów z tych źródeł w 2021 r. w projekcie ustawy budżetowej na 2022 r.

Jednoznacznie pozytywnie strona samorządowa oceniła natomiast zmianę, która dotyczy przekazywania równych transz miesięcznych dochodów, zarówno podatku PIT i CIT. Ustalana globalna kwota dochodów samorządu terytorialnego z podatku PIT i CIT będzie bazowała na planowanych na dany rok budżetowy dochodach z PIT i CIT, ustalonych przed rozpoczęciem roku budżetowego. Dzięki temu globalna kwota tych dochodów będzie znana przed rozpoczęciem roku budżetowego, a jednostki samorządu terytorialnego będą pewne otrzymania zaplanowanych dochodów[17]. Pozwoli to na równomierne otrzymywanie dochodów z tego tytułu i zapobiegnie sytuacji, w której w pierwszym półroczu jednostki w ogóle mogłyby nie otrzymywać środków z tego tytułu ze względu na kwotę wolną od podatku w wysokości 30 tys. zł.

Wśród pozytywów strona samorządowa wymienia także dopuszczenie do kontrolowanego częściowego niezrównoważenia części bieżącej budżetu z czteroletnim okresem na przywrócenie równowagi oraz zmiana dotycząca roku odniesienia przy obliczaniu wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa w ramach systemu wyrównawczego.

Zmiany w finansowaniu samorządu terytorialnego a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Należy zauważyć, że samorząd terytorialny w Polsce wykonuje zasadniczą część zadań publicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym. Jednostki samorządu odpowiedzialne są niemal w 100% za realizację zadań z zakresu: dostawy wody i odbioru ścieków, zagospodarowania odpadów, edukacji podstawowej i ponadpodstawowej, rozwoju budownictwa mieszkaniowego, kultury, sportu i rekreacji. W ponad połowie odpowiedzialne są również za organizację transportu publicznego, a w ponad 40% za organizację ochrony zdrowia. Realizacja tych zadań wymaga, aby jednostki samorządu terytorialnego dysponowały adekwatnymi, stabilnymi i niezależnymi od decyzji politycznych źródłami finansowania.

[17] <https://www.prawo.pl/samorzadz/zalozenia-reformy-finansow-samorzadowych-w-polskim-ladzie.510330.html>

Od lat toczy się dyskusja na temat konieczności dokończenia procesu decentralizacji rozpoczętego w naszym kraju w 1990 r. Większość osób zajmujących się tematyką samorządową podkreślało i podkreśla, że o ile proces decentralizacji zadań został w Polsce dokonany, o tyle decentralizacja finansów zatrzymała się na początkowym jej etapie. Co prawda jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w określone źródła dochodów własnych, ale poziom władztwa podatkowego wobec tych źródeł jest istotnie ograniczony, a znacząca część środków budżetowych pochodzi ze źródeł, na które jednostki samorządu nie mają w ogóle wpływu (co jest obecnie widoczne). Kolejne zmiany wprowadzane w systemie finansowania samorządu terytorialnego prowadziły do stopniowego ograniczania samodzielności finansowej w aspekcie dochodowym, a jednocześnie wydatkowym.

Rządzący stale podkreślają, że sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest dobra. W latach 2016-2020 i po 11 miesiącach 2021 wzrosły nie tylko dochody ogółem jednostek samorządu, ale również kwoty we wszystkich kategoriach dochodów JST: dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe, i to pomimo pandemii[18]. Jednak nie zauważają oni, że jednym z głównych problemów jest relatywnie niska dynamika dochodów własnych wynikająca głównie ze zmian ustawowych w systemie podatkowym, głównie w podatku PIT. Duża reforma podatkowa z 2008 r. spowodowała obniżenie dochodów samorządowych z tego źródła o kilka procent. W kolejnych latach dochody jednostek samorządu terytorialnego z PIT rosły, ale w 2020 r. znowu uległy zmniejszeniu na skutek pandemii COVID-19, jak i kolejnych zmian ustawowych w tym podatku (obniżenie stawki z 18 do 17% i podwojenie kosztów uzyskania przychodów).

Istotnym problemem jest wzrost udziału dotacji w strukturze dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego z 14,3% w 2004 r. do 30% w 2020 r. Jak podkreśla P. Swianiewicz „(...) niezależność finansowa samorządów jest ograniczana od dobrych kilku lat. Wystarczy spojrzeć na wskaźnik, jaką część w ich dochodach stanowią dotacje celowe, które są przekazywane w taki sposób, że można je wykorzystać jedynie na cele wskazane przez >>darczyńcę<<. W sumie to już ponad 1/3 wszystkich pieniędzy, jakimi dysponują samorządy gminne”[19].

Kolejne zmiany wprowadzone ustawą z dnia 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zmierzają niestety w stronę dalszej centralizacji finansów samorządowy. Na stronach różnych organizacji skupiających albo zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego można przeczytać nagłówki: „Lokalne budżety na rządowych sterydach”, „Klientelizm zamiast autonomii”, „Jak Polski Ład niszczy finanse samorządów”, „Fitch Ratings: Przez Polski Ład gorsze oceny 14 miast z Polski”[20].

Faktem jest, że zastąpienie części dochodów własnych (zwłaszcza PIT), choć tak naprawdę bez możliwości bezpośredniego wpływu na kształtowanie elementów prawnej ich konstrukcji, subwencją rozwojową wydaje się zmianą w kierunku centralizacji finansów samorządowych i ich uzależnienia od sytuacji budżetowej państwa. Dotychczas choć w sposób pośredni władze samorządowe mogły wpływać na kształtowanie się tego źródła dochodów – wykorzystując pewne instrumenty służące poprawie warunków życia mieszkańców – zachęcając do zamieszkania na swoim terenie.

[18] <https://www.gov.pl/web/finanse/pozytywne-dane-z-budzetow-samorzadowych>

[19] OPINIE, prof. Paweł Swianiewicz, Uniwersytet Warszawski, Fundacja im. S. Batorego, <https://regiony.rp.pl/finanse-w-regionach/art19003181-dla-samorzadow-najwazniejsza-jest-finansowa-samodzielosc>

[20] Amerykańska agencja ratingowa Fitch Ratings ujęła 14 gmin z Polski (Białystok, Bydgoszcz, Chorzów, Częstochowę, Gdańsk, Gliwice, Katowice, Opole, Ostrów Wielkopolski, Płock, Rybnik, Szczecin, Warszawę, Zabrze) na liście obserwacyjnej ze wskazaniem negatywnym. Według analityków agencji gminy w Polsce zmuszone będą do podnoszenia podatków i opłat lokalnych oraz ograniczania wydatków bieżących w celu równoważenia ubytku dochodów wynikających z wdrożenia programu „Polski Ład”.

W wyniku wdrożenia „Polskiego Ładu”, szacuje się, że w okresie 10 lat jednostki samorządu stracą ponad 132 mld zł. Taki ubytek dochodów spowodowałby, iż 1/3 wszystkich jednostek samorządu terytorialnego utraciłaby płynność finansową, znaczna część pozostałych miałaby kłopoty ze sfinansowaniem wydatków bieżących, zwłaszcza wobec rosnących kosztów pracy, cen energii, innych usług i materiałów itp. Tylko nieliczne jednostki zachowałyby ograniczone możliwości rozwoju.

Stąd konieczne było wprowadzenie mechanizmów rekompensaty przewidywanych ubytków dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Nie do końca zrozumiałą jest tok rozumowania ustawodawcy, który zamiast pozostawić dotychczasowe źródło zasilania finansowego samorządu terytorialnego – udziału w PIT na zwiększonym poziomie, tak jak postulowała to UMP, wprowadził dodatkowy mechanizm w postaci skomplikowanej nowej części subwencji ogólnej. Należy jednak podkreślić, pomimo, że to władza samorządowa będzie samodzielnie decydowała o przeznaczeniu środków z tej części dotacji, to nie do końca wiadomo jest czy będzie ona pokrywała ubytki dochodów spowodowane zmianami w podatku PIT w ogóle, ale przede wszystkim w przypadku konkretnych jednostek, które są odpowiedzialne za realizację lokalnych zadań publicznych. Krytykowany od początku sposób oszacowania wyjściowego poziomu referencyjnej kwoty tej subwencji może spowodować, że braki środków będą na tyle istotne, że utrudni to jednostkom bieżące świadczenie usług swoim mieszkańcom.

Jednostki samorządu terytorialnego nie będą miały żadnego wpływu na wielkość osiąganych z tego tytułu dochodów. Braki środków w tym zakresie mogą przekładać się na osłabienia nie tylko zdolności do realizacji zadań bieżących, wpływając na jakość i komfort życia mieszkańców, ale także na ich potencjał rozwojowy (inwestycyjny). Wprawdzie pewnego rodzaju rekompensatą i instrumentem mającym poprawić sytuację jednostek samorządu terytorialnego jest Rządowy Fundusz Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych (RFPŁPIS), ale władze samorządowe podkreślają, że wykorzystanie środków z tego funduszu ma charakter „pieniędzy znaczonych”, które mogą być wydatkowane na konkretny cel, a jednostki samorządu mają do realizacji swoje zadania i powinny dysponować środkami pozwalającymi na ich realizację i samodzielność w ich wydawaniu[21]. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego leżała przecież u podstaw powołania samorządu terytorialnego. RFPŁPIS może być jedynie dodatkowym wsparciem jednostek w działalności inwestycyjnej, a nie rekompensatą za pozbawianie ich części dochodów na skutek wdrażanych reform podatkowych. Działanie to nie jest ani pierwszym, ani zapewne ostatnim, choć należy podkreślić, że aż tak istotnych zmian w systemie zasilania finansowego samorządu terytorialnego nie było od momentu jego powołania.

Jednostki samorządu terytorialnego dostrzegają w tym funduszu, a w zasadzie w zasadach naboru wniosków bardzo ważny problem, a mianowicie brak transparentności zasad podziału środków w ramach organizowanych naborów wniosków, „...zarzuty o niewłaściwe dystrybuowanie środków publicznych będą pojawiać się tak długo, dopóki procedura ich przyznawania nie będzie w pełni transparentna, wszystkie warunki oceny znane samorządom przed złożeniem wniosków, zaś w komisjach oceniających zgłaszane projekty nie będzie obserwatorów ze strony organizacji wchodzących w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego”[22].

[21] Szerzej: K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, Raport finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2021.

[22] K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, Raport finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2021.

Podsumowanie - wnioski i rekomendacje

1. Jednostki samorządu terytorialnego odnotowują stały wzrost dochodów budżetowych. W latach 2010-2020 dochody wzrosły z poziomu 162,8 mld zł do poziomu 304,9 mld. zł. Niepokojący są jednak zmiany w strukturze tych dochodów. W 2010 r. udział dochodów własnych gmin w Polsce wynosił prawie 45% (w przypadku miast na prawach powiatu blisko 64%), podczas gdy w 2020 było to odpowiednio 44 i 56%). Za to udział dotacji celowych istotnie wzrósł. W 2010 w przypadku gmin wynosił 24%, a miast na prawach powiatu niespełna 15%, a w 2020 r. odpowiednio 34% i 25%. Świadczy to niewątpliwie o zmniejszeniu samodzielności finansowej tych jednostek. Wydaje się, że tylko w sytuacji gdy jednostki dysponują dochodami pochodzącymi z przypisanych im źródeł dochodów będą zainteresowane, a przynajmniej powinny być zainteresowane o ich dbanie i przeznaczanie środków z nich pozyskiwanych na podejmowanie działań służących w jak największym stopniu lokalnym społecznościom. Tak więc ograniczanie stopnia samodzielności finansowej nie jest zjawiskiem pożądanym.

2. W ostatnich latach (2017-2019) jednostki samorządu odnotowywały deficyt budżetowy – ich wydatki budżetowe przekraczały dochody. Wydatki jednostek rosły bowiem szybciej niż dochody. Było to efektem wielu okoliczności, m.in. przetrzucanych na nie zadań publicznych do realizacji. Co prawda w 2020 r. budżety jednostek samorządu terytorialnego zamknęły się nadwyżką na poziomie 5,69 mld zł, ale było to wynikiem ostrożnego podejścia do zarządzania finansami w trakcie pandemii i ograniczania wydatków inwestycyjnych.

3. Dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie ma zdolność do generowania nadwyżki budżetowej na poziomie bieżącym (nadwyżki operacyjnej). Wdrażane od lat rozwiązania, np. w systemie edukacji, prowadziły do zmniejszenia zdolności do generowania tej nadwyżki. Warto jednak podkreślić, że istotne konsekwencje w tym zakresie wprowadzą rozwiązania „Polskiego Ładu”. Zdolność jednostek do rozwoju może zostać istotnie ograniczona. Niewystarczająca wartość części rozwojowej subwencji ogólnej, na co zwracali uwagę przedstawiciele NBP, nie zrekompensuje utraty dochodów z udziału w PIT, a to może mieć bezpośrednie przełożenie na potencjał do realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych samorządu terytorialnego w Polsce. Warto byłoby przyjrzeć się konsekwencjom przyjętych rozwiązań już w pierwszym roku ich obowiązywania, aby można było wprowadzić stosowne korekty konstrukcji wdrażanych mechanizmów stabilizujących dochody, co było celem ustawodawcy w zakresie wprowadzanych zmian do systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

4. W ostatnim czasie samorząd terytorialny podobnie jak inne podmioty musiały się zmagać z konsekwencjami pandemii COVID-19. Znaczna część jednostek odczuła spadek dochodów podatkowych, zwłaszcza miasta na prawach powiatu. „Aż blisko 89 proc. miast wojewódzkich odnotowało mniejsze dochody własne w 2020 roku w stosunku do roku poprzedniego, w przypadku miast na prawach powiatu odsetek wyniósł nieco ponad 81 proc. a w powiatach niemal 74 proc. Na przeciwnym biegunie klasyfikacji znalazły się gminy wiejskie, wśród których ubytek dochodów własnych dotknął 35 proc. jednostek. Wynika to głównie ze struktury podatników. W dużych miastach ich zarobki są wyższe niż na obszarach wiejskich (gdzie przeważają wśród mieszkańców osoby utrzymujące się z rolnictwa, emerytur i rent), a tym samym płacą oni wyższe podatki”[23].

[23] Szerzej: K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, Raport finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2021.

5. Wydaje się, że przed władzami jednostek samorządu terytorialnego pojawiać się będą liczne problemy, oprócz tych wynikających z samej depopulacji jednostek samorządu terytorialnego, które będą niósł za sobą nieodwracalne skutki finansowe. Utrzymanie infrastruktury i zabezpieczenie świadczenia dóbr i usług publicznych przy zmniejszającej się liczbie ludności i to do tego „starzejącego się” społeczeństwa będzie rodziło szereg problemów finansowych. Konsekwencje finansowe będą dotyczyły przede wszystkim: spadku dochodów z PIT i CIT, podatku od nieruchomości oraz subwencji oświatowej, z tytułu opłat za usługi komunalne i administracyjne. Istotne znaczenie będzie miała migracja wewnętrzna, a jednostki samorządu terytorialnego będą rywalizowały nie tylko o podmioty gospodarcze, ale także o mieszkańców, jako potencjalne źródła dochodów. O zdolności do przyciągania nowych mieszkańców (zwłaszcza w wieku produkcyjnym) będą decydowały nie tylko atrakcyjne miejsca pracy, ale również oferowane warunki życia oraz poziom świadczonych lokalnych usług publicznych: począwszy od edukacji po ochronę zdrowia[24].

[24] Szerzej: Prognozowana sytuacja demograficzna gmin w Polsce a ich zdolność do realizacji zadań publicznych, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/komentarz_wyszkowska.pdf; K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, Raport finansów samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2021

O AUTORZE

dr hab. Dorota Wyszowska, prof. UwB – profesor Uczelni w Zakładzie Finansów Samorządu Terytorialnego, Katedra Finansów, Wydział Ekonomii i Finansów Uniwersytetu w Białymstoku

dr Adam Wyszowski – adiunkt w Zakładzie Finansów Publicznych, Katedra Finansów, Wydział Ekonomii i Finansów Uniwersytetu w Białymstoku

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, kwiecień 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa
www.frdl.org.pl