

Stanowisko
Porozumienia Jarosława Gowina
w sprawie skutków Programu Polski Ład dla jednostek samorządu terytorialnego oraz niezbędnych
zmian gwarantujących stabilność finansów samorządowych

Wolny i autonomiczny samorząd jest fundamentem państwa demokratycznego. Nie istnieje żadne państwo, które nazywa siebie demokratycznym, jeśli nie funkcjonuje w nim samorząd terytorialny. Reformy lat 90-tych doprowadziły do tego, że samorząd terytorialny stał się konstytutywnym elementem demokratycznego państwa prawnego we współczesnej Polsce, fundamentem życia wspólnotowego, a w gruncie rzeczy także obywatelskości, odpowiedzialności i patriotyzmu.

Po ponad 30 latach od wprowadzenia samorządu gminnego i po przeszło 20 latach od reformy powiatowo-wojewódzkiej, wydaje się konieczna refleksja o możliwych kierunkach zmian, które adaptować powinny samorządność terytorialną w Polsce do zmieniającej się rzeczywistości społecznej, ekonomicznej i politycznej. Państwo musi dać samorządom poczucie stabilizacji finansowej i stworzyć warunki realizacji podstawowych potrzeb społecznych, ale także określić takie kierunki zmian, które w przyszłości spowodują umocnienie naszych wspólnot.

Zaproponowane w Programie Polski Ład zmiany w systemie podatkowym oznaczają dla jednostek samorządu terytorialnego konieczność realizacji pełnego dotychczasowego szerokiego zakresu zadań przy mocno ograniczonych możliwościach finansowych. To zaprzeczenie zasady pomocniczości, zaprzeczenie idei samorządności, która stoi u podstaw ustrojowych państwa polskiego. Proponowane działania zaradcze są niewystarczające i nie mają charakteru systemowego. Wśród podstawowych problemów jakie spowoduje Polski Ład należy wymienić:

- Obniżkę wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, który jest dla wielu jednostek podstawowym źródłem dochodów własnych pozwalającym realizować w sposób właściwy zadania – obniżka ta szacowana jest na poziomie 11-15 mld zł rocznie, co oznacza spadek rzędu 35-40% w stosunku do obecnych dochodów (precyzyjna skala strat jest trudna do oszacowania na tym etapie).
- Degradację finansową gmin i powiatów, które zmiany podatkowe proponowane w Polskim Ładzie dotkną wyjątkowo boleśnie, bowiem spowodują jeszcze większe spadki we wpływach z tytułu PIT – w jednostkach, w których mieszkańcy osiągają przeciętnie dochody poniżej średniej krajowej, skala spadku wpływów będzie drastyczna. W wielu jednostkach obniżenie wpływów z PIT uniemożliwi przygotowanie budżetu na rok 2022, z powodu niemożności zbilansowania wydatków i dochodów bieżących.
- Niemożność właściwej realizacji zadań własnych gmin ze względu na wyraźny spadek dochodów własnych bieżących – należy zwrócić uwagę, że w ostatnich latach wzrosła skala wydatków bieżących finansowanych z dochodów własnych, szczególnie na edukację, co nie było w odpowiedni sposób rekompensowane w ramach subwencji oświatowej.
- Spadek lub wręcz wstrzymanie nakładów inwestycyjnych, z uwagi na wyraźny spadek dochodów własnych, z których finansowane są tzw. wkłady własne do inwestycji współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym środków z UE. W gruncie rzeczy możemy spotkać się niebawem z sytuacją braku możliwości absorpcji środków inwestycyjnych przez samorządy.
- Niesystemowe i nieadekwatne podejście do działań zaradczych – proponowane działania mające na celu zrekompensowanie strat są:

- Jednostkowe – polegają na działaniu interwencyjnym, a nie systemowym. Kiedy zmieniamy system podatkowy, powinniśmy zmienić również system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, aby zapewnić stabilny i przewidywalny system dochodów jednostek samorządowych
- Ograniczone przede wszystkim do działań inwestycyjnych, tymczasem jednostki samorządowe cierpią przede wszystkim na brak dochodów bieżących, pozwalających na prowadzenie szerokiego spektrum działań związanych z wciąż rosnącymi niezależnie od samorządów wydatkami bieżącymi, jak koszty funkcjonowania oświaty, kultury, wzrost wynagrodzeń, w tym wynagrodzenia minimalnego, koszty utrzymania bieżącego infrastruktury drogowej, opłaty za prąd, gaz, itp.

Biorąc pod uwagę powyższe Porozumienia Jarosława Gowina proponuje:

1. Po pierwsze nie szkodzić...

Jeżeli przyjmujemy, że fundamentem demokracji i silnego państwa jest stabilna samorządność, to władze centralne powinny przyjąć zasadę niepogarszania sytuacji ustrojowej i ekonomicznej samorządów – w przypadku przyjmowania rozwiązań, które mają negatywny wpływ na finanse samorządowe, zwłaszcza na dochody własne, przyjmowane powinny być automatycznie rozwiązania rekompensujące o charakterze systemowym i niedyskrecjonalnym.

2. Rozpoczęcie prac nad nowym modelem finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zapewniającym odpowiedni poziom dochodów własnych.

Proponujemy, aby niezwłocznie przystąpić do prac nad zbudowaniem nowego systemu finansowania zadań przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego uwzględniającego aktualny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, aspiracje i oczekiwania obywateli oraz kluczowe znaczenie samorządności jako fundamentu ustrojowego państwa. Prace te powinny objąć na przykład:

- weryfikację ustaw: o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o finansach publicznych
- zbudowanie nowego mechanizmu wyrównywania finansowego w samorządzie, zastępującego dzisiejsze tzw. „janosikowe”
- wykorzystanie podatków pośrednich (np. VAT) do finansowania JST
- weryfikację katalogu zadań własnych i zleconych JST i ich powiązanie z zakresem finansowania
- modernizację systemu podatków lokalnych

3. Stabilizację finansową.

Realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego wymaga pokaźnych zasobów finansowych. Do czasu przygotowania nowego całościowego modelu finansowania koniecznym jest wprowadzenie rozwiązań zapewniających odpowiednią ochronę stabilności samorządu, przy czym część z tych zmian (udział w podatku PIT) powinna mieć charakter stały. Proponujemy zatem następujące rozwiązania od roku 2022:

- udział w PIT
 - gmina: 44% (wzrost o 5,77%) – corocznie weryfikowane w związku z realizacją przepisów Ustawy o pomocy społecznej

- powiat: 14% (wzrost o 3,75%)
- województwo: 2% (wzrost o 0,4%)
- udział w CIT
 - gmina: 9% (wzrost o 2,29%)
 - powiat: 3% (wzrost o 1,60%)
 - województwo: 19% (wzrost o 4,25%)
- dodatkowo proponujemy wprowadzenie przejściowego rozwiązania na lata 2022-2023 polegający na wprowadzeniu nowego mechanizmu podatkowego – źródłem finansowania powinien być podatek VAT
 - każda gmina otrzyma w roku 2022 i 2023 kwotę będącą iloczynem liczby mieszkańców (zameldowanych na pobyt stały) i kwoty 200 zł
 - każdy powiat otrzyma w roku 2022 i 2023 kwotę będącą iloczynem liczby mieszkańców (zameldowanych na pobyt stały) i kwoty 75 zł
 - każde województwo otrzyma w roku 2022 i 2023 kwotę będącą iloczynem liczby mieszkańców (zameldowanych na pobyt stały) i kwoty 25 zł

4. Subwencję inwestycyjną dla samorządów.

Niekorzystne dla jednostek samorządu terytorialnego zmiany w systemach podatkowych, zwiększone zapotrzebowanie samorządów na środki inwestycyjne wymuszają działania systemowe. Zapowiedziana subwencja inwestycyjna powinna być oparta o zbiektywizowane kryteria i skierowana do szerokiej reprezentacji jednostek samorządowych.

5. Ewaluację skutków zmian.

Koniecznym jest, aby po roku działania nowego systemu podatkowego dokonać szczegółowej analizy skutków dla jednostek samorządu terytorialnego i wprowadzenia niezbędnych korekt w bliskiej współpracy z samorządem.