

26 marca br. w siedzibie NIK w Warszawie odbyła się konferencja prasowa z udziałem Prezesa NIK, podczas której zaprezentowane zostały wyniki dwóch kontroli opartych na pełnej współpracy z samorządami:

- 1. Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19.**
- 2. Prawdliwość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych.**

Prezes NIK Marian Banaś na wstępie podkreślił, że „jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych jest decentralizacja władzy publicznej i zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości wykonywania zadań publicznych. Jej celem jest doprowadzenie do sytuacji, w której duża część potrzeb obywatelskich o charakterze publicznym rozstrzyganych będzie możliwie blisko obywateli i w której to mieszkańcy wspólnot samorządowych będą posiadać na te rozstrzygnięcia istotny wpływ. Samorząd terytorialny uczestniczy zatem w sprawowaniu władzy publicznej, zaś konstytucja zapewnia mu udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Niemniej jednak dostrzegając problemy przed jakimi stanęły samorządy w ostatnich latach NIK przeprowadziła, aż dwie kontrole systemowe dotyczące wpływu działań państwa na sytuację finansową samorządów.”

Prezes poinformował również, że na skutek zmian 58% jednostek samorządu terytorialnego zmuszona była zaplanować deficyt operacyjny, a Warszawa była dyskryminowana, a wręcz pomijana przy podziale środków dla samorządów. Premier przyznawał niektórym samorządom środki z rezerwy ogólnej, a innym odmawiał wsparcia bez rzetelnego uzasadnienia podejmowanych decyzji. Tolerowany był mechanizm nierównego traktowania samorządów przy przydzielaniu dodatkowego udziału w podatku PIT do tego stopnia, że niektóre samorządy otrzymywały zaledwie kilka procent utraconych dochodów, a niektóre kilkaset procent. Opracowywane były przepisy pozbawiające niektóre jednostki należnego im wyrównania dochodów z tytułu podatku CIT. 118 jednostek samorządu terytorialnego nie otrzymało ani jednej złotówki z funduszu inwestycji lokalnych mimo złożenia odpowiednich wniosków. Środki otrzymywane z budżetu państwa i rządowych funduszy często dzielone były w sposób nieprzejrzysty i nietransparentny, a decyzje o ich przekazaniu samorządom były podejmowane dopiero w trakcie roku budżetowego co utrudniało samorządom planowanie budżetu, ponadto większość przekazanych środków była dzielona uznaniowo.

Brak możliwości zaplanowania budżetu, brak zdolności inwestycyjnych i przede wszystkim zachwiana konstytucyjna pozycja jednostek samorządu terytorialnego – to główne skutki zmian w systemie podatkowym w latach 2019-2022. Ich wprowadzenie doprowadziło do uszczuplenia dochodów własnych samorządów.

W ocenie NIK, konieczne jest stworzenie sprawiedliwego i przewidywalnego systemu finansowania, który uwzględniłby konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej samorządów oraz ich rzeczywiste potrzeby.

Pozycja finansowa i ustrojowa samorządów została poważnie nadszarpnięta w wyniku reform podatkowych przeprowadzonych w latach 2019-2022. Zmiany te, polegające między innymi na obniżeniu stawek podatkowych i wprowadzeniu zwolnień dla młodych podatników, doprowadziły do znaczącego uszczuplenia dochodów własnych JST, stawiając pod znakiem zapytania ich finansową samodzielność oraz zdolność do realizacji zadań publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na naruszenie konstytucyjnych zasad finansowania JST, wskazując na nieadekwatność systemu finansowania do gwarancji zapewnionych przez Konstytucję RP. Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP gwarantuje bowiem samorządom udział w dochodach publicznych, który powinien być proporcjonalny do zadań i kompetencji nałożonych na JST. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego muszą być równoważone odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Reformy podatkowe, mimo że wprowadzane w celu stymulacji gospodarki, nie zostały odpowiednio zrównoważone w kontekście finansowania samorządów, co stawia pod znakiem zapytania ich zdolność do samodzielnego zarządzania i realizacji zadań publicznych. Efektem jest rosnące uzależnienie samorządów od ad hoc przyznawanych środków, co zagraża zasadom decentralizacji władzy publicznej i prawidłowego finansowania zadań publicznych. Co więcej, mechanizmy wypłaty tych środków, charakteryzujące się dużą uznaniowością, mogą sprzyjać korupcji i nieefektywnemu wykorzystaniu funduszy.

Wraz z kolejnymi zmianami w systemie podatkowym, rósł odsetek samorządów, które w uchwałach budżetowych wykazywały tzw. deficyt operacyjny. Deficyt ten jest różnicą między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi. Występowanie deficytu operacyjnego oznacza, że samorząd przyznaje się do tego, że ma niewystarczające zasoby finansowe na podstawowe funkcjonowanie. Nie ma więc ich również na rozwój i inwestycje. O ile w 2018 r. tylko 57 JST (2% wszystkich samorządów) prognozowało deficyt operacyjny, o tyle w 2023 r. na taki krok zdecydowało się już ponad 1600 JST (ponad 57% wszystkich samorządów).

Istotny problem stanowi finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Dotacje przyznawane z budżetu państwa na te cele są często niewystarczające, co zmusza samorządy do dopłacania z własnych, już i tak ograniczonych, środków. JST są zobowiązane do realizacji tych zadań, nawet przy niewystarczającym ich finansowaniu. Taka sytuacja wpływa negatywnie na możliwości samorządów w zakresie realizacji innych, kluczowych zadań własnych, co bezpośrednio przekłada się na jakość życia mieszkańców i poziom świadczonych przez samorządy usług publicznych. Na dodatek aktualne rozwiązania prawne i funkcjonująca sprawozdawczość nie pozwalają samorządom ani zaplanować w budżetach środków finansowych niewystarczających na pokrycie w pełni kosztów realizacji tych zadań, ani wykazać w sprawozdawczości budżetowej jaka to była wartość. Można zatem podać w wątpliwość realistyczność budżetów poszczególnych samorządów, w których niejako muszą ukrywać planowane wydatki na zadania zlecone wiedząc, że dotacja na ten cel będzie niewystarczająca.

Za okres od stycznia 2019 r. do czerwca 2023 r. JST oszacowały, że ze środków własnych dopłaciły ok. 4,3 mld zł do realizacji zadań zleconych. Aktualnie często jedynym sposobem uzyskania przez samorządy pełnej rekompensaty wydatków na realizację zadań zleconych, jest droga sądowa przeciwko Skarbowi Państwa. Jest to jednak rozwiązanie czasochłonne i kosztowne.

Innym poważnym problemem poszczególnych samorządów jest finansowanie zadań oświatowych. Wprawdzie to zadanie własne JST, na które otrzymują stosowną dotację oświatową, jednak samorządy nie mają wpływu na wszystkie aspekty związane z tym zagadnieniem i z tym zadaniem. Najczęściej to poza samorządami zapadają kluczowe decyzje dotyczące kosztów realizacji zadań oświatowych. Mowa tutaj na przykład o podwyżkach dla nauczycieli lub o braku zgody kuratorów oświaty na połączenie lub likwidację nierentownych szkół. Samorządy stają się więc płatnikiem dla rozwiązań, na których wprowadzanie nie mają wpływu.

Analiza sytuacji finansowej JST wskazuje, że konieczne są pilne działania naprawcze, by odwrócić

negatywne skutki ostatnich reform podatkowych i zapobiec dalszemu pogłębianiu się dysfunkcji w systemie finansowania samorządów. Wnioski płynące z przeprowadzonej kontroli są zbieżne z postulatami prezentowanymi przez stronę samorządową.

W ocenie NIK, system finansowania zadań publicznych przez JST wymaga gruntownej reformy. Potrzebne są nowe, sprawiedliwe i transparentne rozwiązania, które będą w pełni odpowiadały na faktyczne potrzeby i możliwości finansowe samorządów, jednocześnie respektując konstytucyjne gwarancje ich autonomii finansowej. Przyjęte mechanizmy prawne powinny skutecznie zapobiegać arbitralnemu i doraźnemu finansowaniu samorządów przez sferę rządową. Reforma systemu finansowania JST jest niezbędna, by zapewnić ich stabilność finansową oraz zdolność do samodzielnego i skutecznego realizowania zadań publicznych na poziomie lokalnym.

W latach 2020, 2021 i 2023 ograniczano wsparcie dla dużych jednostek poprzez stosowanie kwotowych limitów. W ten sposób dyskryminowano samorządy, które nie były wcale jednostkami najbardziej zamożnymi. W szczególnym stopniu działania dyskryminujące dotyczyły Warszawy, czyli jednego z miast najbardziej narażonych na utratę części dochodów w wyniku wprowadzenia programu Polski Ład.

W 2021 r. Minister Finansów, w porozumieniu z kierownictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prezesem Rady Ministrów, ustalił limit wsparcia dla gmin na takim poziomie, żeby część dochodów utraciła tylko Warszawa. W innych latach stratne były także inne duże miasta, takie jak Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin i Wrocław. Tylko w wyniku wprowadzenia limitów kwotowych Warszawa utraciła w latach 2020-2023 ponad 790 mln zł, warto jednak pamiętać, że wprowadzono także inne narzędzia ograniczające wsparcie dla dużych miast. Wprowadzając limity kwotowe, ograniczono też o ponad 19 mln zł wsparcie dla Województwa Mazowieckiego. Można powiedzieć, że limity kwotowe stanowiły rodzaj kary finansowej dla dużych jednostek, gdyż nie odnosiły się bezpośrednio do ich sytuacji finansowej.

Ograniczenie wsparcia dla dużych jednostek nie było poprzedzone analizami Ministerstwa Finansów. Stały za nim uznaniowe decyzje ówczesnego kierownictwa Ministerstwa Finansów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Premiera Mateusza Morawieckiego, gdyż to w tym gronie rozwiązania te były uzgadniane. Sam proces uzgadniania rozwiązań był nieprzejrzysty i nie został w żaden sposób udokumentowany. Kontrolerom nie przedstawiono żadnych dokumentów, jak np. notatki lub korespondencja, wskazujących na rolę poszczególnych osób w tworzeniu rozwiązań dyskryminujących duże miasta oraz wybrane województwa, dlatego w niniejszej informacji oparto się na wyjaśnieniach. Te z kolei były tylko częściowo przydatne, gdyż Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, odpowiedzialny w poprzednich latach za budżet państwa, informował Najwyższą Izbę Kontroli, że nie pamięta szczegółów uzgodnień. Ze spotkań z kierownictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i z Premierem nie sporządzał notatek dla Ministra Finansów, ani nie włączał w proces uzgodnień innych pracowników Ministerstwa Finansów. Podejmowanie decyzji o podziale kilkudziesięciu miliardów złotych pomiędzy samorządy w tak nieprzejrzysty sposób należy uznać za bardzo niepokojące, choć niestety typowe w ostatnich latach zjawisko, na co wskazują również wyniki kontroli realizacji zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, opublikowane przez NIK w 2023 roku.

W 2022 r. Ministerstwo Finansów zaproponowało przekazanie samorządom dodatkowego udziału w podatku PIT. Zamiast jednak dokonać proporcjonalnego podziału, środki podzielono według algorytmu w taki sposób, że gmina wiejska Chojnice otrzymała wsparcie odpowiadające jej

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: wtorek, 26, marzec 2024 14:49

Alicja Cisowska

Odsłony: 611

udziałowi w PIT w wysokości 3,8%, a gmina Przytuły wsparcie odpowiadające jej udziałowi w PIT w wysokości prawie 236%. W przypadku 70 gmin kwota samego tylko dodatkowego wsparcia przewyższała 100% planowanych na obszarze tych jednostek wpływów z PIT. Po pierwsze wskazuje to na skrajnie nierówny podział środków pomiędzy samorządy, a po drugie należy powiedzieć, że w przypadku poszczególnych jednostek nie był to żaden dodatkowy udział w PIT, gdyż udział w podatku nie może być wyższy od 100% wpływów, lecz była to subwencja, którą nazwano udziałem w PIT i zaliczono do dochodów własnych, zawyżając w statystykach ich wielkość. Dawało to fałszywe, iluzoryczne poczucie wzrostu dochodów własnych samorządów.

W 2023 r. ponownie rozdzielono dodatkowe środki pomiędzy samorządy, tym razem w postaci dodatkowej subwencji z budżetu państwa. Podział ten, analogicznie jak rok wcześniej, był skrajnie nierówny. Ponad połowa z 14,1 mld zł, tj. 7,5 mld zł miało zostać podzielone według planowanych dochodów z PIT, z uwzględnieniem współczynników korygujących. Korekty te były jednak tak znaczące, że Warszawa otrzymała dodatkowe wsparcie w wysokości równej jej udziałowi w PIT na poziomie zaledwie 0,8%. Niewiele więcej otrzymał Kraków i Wrocław. Z drugiej strony wspomniane już wcześniej Przytuły, a także Krempna otrzymały dodatkowe dochody wyższe niż gdyby otrzymały stuprocentowy udział w PIT. Wsparcie zaplanowane dla gminy Przytuły odpowiadało 142 razy większemu udziałowi tej gminy we wpływach z PIT niż wsparcie zaplanowane dla Warszawy. Łącznie 195 gmin miało otrzymać dodatkowe wsparcie wyższe niż ich planowane wpływy z PIT. Ponownie, tak jak w 2022 r., wskazuje to na fikcyjność podziału środków z budżetu państwa w oparciu o planowane wpływy z PIT.

NIK zakwestionowała także prawidłowość podziału środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w 2020 r. Po pierwsze większe wsparcie otrzymały jednostki, które nierzetelnie zaplanowały w swoich budżetach wydatki inwestycyjne lub które już wcześniej otrzymały dotacje na zadania inwestycyjne. Po drugie, na skutek nałożenia górnego limitu kwotowego rząd dodatkowo ograniczył wsparcie dla Krakowa, Łodzi, Poznania, Szczecina i Warszawy oraz dla powiatu poznańskiego, mimo że wsparcie dla tych jednostek zostało już i tak ograniczone w wyniku zastosowania tak zwanego wskaźnika dużych dochodów. Po trzecie z podziału środków wyłączono samorządy województw. Dodać należy, że w innych, konkursowych naborach wniosków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych żadnego wsparcia nie otrzymało 28 miast na prawach powiatu i cztery województwa. Z 331 jednostek, których średnie realne dochody w latach 2020-2022 zmniejszyły się względem 2019 r., aż 118 jednostek nie otrzymało żadnego wsparcia w naborach konkursowych z tego funduszu, mimo że każda z nich złożyła wnioski.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Wojewody Mazowieckiego, aby o środki z rezerwy ogólnej wnioskował w sytuacji, gdy samorządy nie mogą się ubiegać o dofinansowanie zadań z innych źródeł i co do zasady występują nagłe, nieprzewidziane okoliczności, uzasadniające celowość pozyskania środków z tej rezerwy.

Zdaniem NIK, uzasadnione jest, żeby samorządom przekazać środki na większość zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, na przykład poprzez zwiększenie subwencji ogólnej. Przyspieszyłoby to realizację zadań przez samorządy, a jednocześnie nie angażowałoby znaczących zasobów po stronie administracji rządowej (urzędy wojewódzkie, Ministerstwo Infrastruktury, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów). Biorąc pod uwagę, że samorządy przeznaczają dużą część swoich środków na zadania drogowe, istnieje małe prawdopodobieństwo, że wydatki na drogi byłyby niższe od przekazanej samorządom kwoty subwencji, a jednocześnie samorządy uzyskałyby większą samodzielność finansową.

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: wtorek, 26, marzec 2024 14:49

Alicja Cisowska

Odsłony: 611

Po kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów NIK wnioskowała m.in. o podjęcie prac nad przekazaniem ministrowi właściwemu do spraw transportu kompetencji w zakresie zatwierdzania list zadań drogowych. Nie powinna mieć miejsca sytuacja, w której premier dowolnie zmienia listy zadań drogowych sporządzone w wyniku ocen komisji konkursowych.

Ponadto po kontroli w Ministerstwie Finansów NIK wnioskowała o wypracowanie nowego, trwałego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskowała także o wprowadzenie zmian w systemie ewidencji i sprawozdawczości budżetowej, tak aby przestano wykazywać niektóre dochody transferowe jako dochody własne samorządów. Ponadto NIK wnioskowała o podjęcie działań mających na celu wypłatę wszystkim dziewięciu samorządom zagwarantowanej im ustawowo korekty z CIT za 2022 rok.

NIK zwróciła także uwagę na potrzebę podjęcia prac nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej, zgodnie z jej interwencyjnym charakterem. Na potrzebę uregulowania tej kwestii NIK wskazuje już od 2020 roku i – jak wynika z kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim – jest to wniosek jak najbardziej uzasadniony.

Odnosnie wypracowanego w Ministerstwie Finansów sposobu obliczania części rozwojowej subwencji ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ograniczono pojęcie rozwoju do wydatków inwestycyjnych kosztem wydatków bieżących, do których należą m.in. wydatki na oświatę, kulturę lub ochronę zdrowia. Takie rozwiązanie może zachęcać samorządy do nieefektywnej alokacji środków.

Konferencja prasowa NIK prezentująca wyniki kontroli dotyczące prawidłowości zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych dostępna na stronie:
[YOUTUBE](#)

Źródło: NIK