

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: niedziela, 11, sierpień 2024 17:54

Małgorzata Orłowska

Odsłony: 2955

Trwają niezwykle szybkie i intensywne prace nad nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Które rozwiązania zawarte w projekcie są korzystne, a które są absolutnie nie do zaakceptowania dla samorządów? Rozmowa z Janem Maciejem Czajkowskim, Ekspertem Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich w dziedzinie finansów samorządu terytorialnego.

Od lat czekano na nową ustawę w sprawie finansów jednostek samorządu terytorialnego. Obecny projekt budzi jednak sporo zastrzeżeń strony samorządowej

Dlatego, że oprócz propozycji korzystnych rozwiązań są w nim też niekorzystne, a nawet takie, których skutek trudno określić. Mieliśmy już dwa etapy tworzenia ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Pierwsza dyskusja o konieczności zmian odbyła się na przełomie roku 2014 i 2015. Powstał wówczas projekt ustawy zakładający wprowadzenie tzw. PIT-u komunalnego, czyli wydzielonych części PIT rządowego, gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Chodziło o to, by określona ustawowo część dochodów z PIT-u była dochodami własnymi poszczególnych szczebli samorządu głównie po to, by ewentualna polityka fiskalna państwa dotyczyła tylko części rządowej a samorządy mogłyby prowadzić własną politykę w zakresie należnego im podatku.

Ten projekt miał dwa cele – główny to uniezależnienie samorządów od politycznych działań poszczególnych rządów tak, aby ich polityka fiskalna dotyczyła części rządowej i nie wpływała na dochody samorządów, a także aby ten rodzaj dochodów rzeczywiście był w większym stopniu niż dotychczas dochodem własnym samorządów. Dzięki temu jednostki samorządu terytorialnego mogłyby wpływać na dochody z tego tytułu, zmieniając stawki (gminy nawet podwyższając je o 1%) i prowadząc własną politykę lokalną w tym zakresie. Projekt budził wiele różnorodnych emocji w różnych środowiskach ale byłby niewątpliwie krokiem w kierunku poszerzenia listy „prawdziwych” dochodów własnych, niestety powstał pod koniec rządów poprzedniej ekipy i obecnie zapewne leży w archiwach Kancelarii Prezydenta.

Kolejny pomysł, z którym mamy teraz do czynienia, też nie jest żadną nowością. Przypomnę, że dwa lata temu uchwalono dużą zmianę w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która była związana z Polskim Ładem. To była szczególnie niekorzystna zmiana dla samorządów, drastycznie ograniczająca ich dochody bieżące, bez równoległego odpowiedniego zakresu realizowanych zadań, co poskutkowało silnym spadkiem nadwyżek operacyjnych większości gmin i powiatów, niemniej projekt został przyjęty.

Trzecia zmiana, nad którą obecnie trwają prace, według zapewnień rządu ma naprawić błędy poprzedniej nowelizacji.

Co w obecnym projekcie ustawy jest nie do przyjęcia dla samorządów?

Dyskusja wokół ustawy i czasami gorące wymiany zdań pomiędzy różnymi kategoriami samorządów wynikają z tego, że poszczególne elementy projektu ustawy w różnym stopniu preferują różne kategorie samorządu. Łączny bilans ubytków w dochodach bieżących dla całego sektora samorządowego od 2019 do 2023 roku wynosi ponad 60 mld zł. To nie jest mała kwota w budżetach, a szczególnie dotkliwie jest to dla tych jednostek, które już wcześniej miały relatywnie niski poziom nadwyżki operacyjnej i znaczący udział wpływów z PIT w dochodach bieżących.

Stopień zagrożenia utratą płynności finansowej jest różny, bo gminy miejskie, miejsko-wiejskie i miasta

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: niedziela, 11, sierpień 2024 17:54

Małgorzata Orłowska

Odsłony: 2955

na prawach powiatu w różnym stopniu tracą dochody z PIT-u. Im większy był udział dochodów z PIT-u w dochodach bieżących dla danej jednostki, tym dotkliwsze były dla tej jednostki skutki zmian prawa w latach 2019-2023.

W wyniku tego dziś sytuacja finansowa poszczególnych typów jednostek samorządów bardzo się różni. W najtrudniejszej sytuacji są małe gminy miejskie, zaraz potem zagrożone są miasta na prawach powiatu. One co prawda mają duże dochody, ale mają jeszcze większe wydatki. W większości dużych miast w 2024 r. planowany jest na koniec roku deficyt operacyjny. W trudnej sytuacji są także powiaty, dysponujące niewielkim udziałem dochodów własnych w dochodach bieżących. Najlepiej ma się grupa gmin wiejskich, w których PIT średnio znaczył relatywnie niewiele.

Nowa ustawa miała na celu poprawę tej sytuacji – zwiększenie stabilności i przewidywalności dochodów. Niestety: kwota, którą proponuje rząd, jest wciąż niewystarczająca. Zdajemy sobie sprawę z tego, że rząd nie ma worka pieniędzy bez dna, dlatego postulujemy następujące rozwiązanie: potraktujmy ten projekt jako ustawę jako przejściową, na dwa lata, i w tym czasie pracujemy wspólnie nad docelową wersją. Jednocześnie oczekivalibyśmy przedstawienia nam oceny skutków regulacji „ex post” za 2025 rok, aby ocenić realne skutki tej ustawy. Oczekiwałbym też prognozy skutków obecnie diskutowanego projektu przynajmniej na lata 2026-2027, co ułatwiłoby samorządom przygotowywanie ich WPF i prace nad ich średnioterminowymi planami. Obecnie tempo prac jest tak duże, że brak nam czasu na wariantową analizę projektu i niezbędne symulacje a w tak ważnych kwestiach nie można się spieszyć. Potrzebujemy czasu by na spokojnie, zgodnie z deklaracjami Pana Premiera Tuska, rząd we współpracy z samorządami, wspólnie wypracować jak najlepsze rozwiązanie.

Mamy dwa fakty: bardzo poważny, w większej części „zastany” deficyt w budżecie państwa, ograniczający obecnie możliwości finansowego wsparcia budżetów samorządowych po ich destrukcji w minionych latach i równie poważne ograniczenie dochodów bieżących samorządów (na skutek wprowadzenia „Polskiego Ładu”), zagrażające ich płynności finansowej i zakresowi i jakości świadczonych przez nie usług publicznych. Wysoka inflacja dodatkowo pogarsza sytuację. Mając na uwadze ww. uwarunkowania uważam, że powinniśmy też zacząć z rządem rozmawiać o rozłożonych na kilkuletnią perspektywę czasową działaniach, zmierzających do odbudowania potencjału finansów samorządowych aby umożliwić samorządom bezpieczne świadczenie przez nie wysokiej jakości usług dla mieszkańców oraz średniookresowe programowanie rozwoju, obecnie nie do zrealizowania z ww. przyczyn.

A jakie są plusy tej ustawy?

Niewątpliwie pomysł oparcia się nie o dochody z udziału we wpływach z podatku, tak jak było do tej pory, ale o udziały w opodatkowanych podatkami PIT i CIT dochodach podatników. To uchroni nas przed tym, co się stało dwa lata temu, czyli ponoszeniem przez samorzady negatywnych skutków fiskalnej polityki rządu, bez rekompensowania im ubytków w ich dochodach. Korzystne jest także powiększenie bazy podatników o podatników płacących tzw. „PIT ryczałtowy”, choć określony w projekcie procent udziału samorządów w dochodach z działalności opodatkowanej ryczałtowo wydaje się jednak zanizony.

Najbardziej kontrowersyjną kwestią pozostaje sposób i poziom finansowania oświaty. Obecnie finansowana jest z dwóch głównych źródeł: subwencji na zadania oświatowe i dochodów własnych samorządów. Do roku 2016 różnica między wydatkami bieżącymi w oświacie a poziomem subwencji

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: niedziela, 11, sierpień 2024 17:54

Małgorzata Orłowska

Odsłony: 2955

oświatowej rosła, ale względnie powoli. Założeniem ustawy z 2003 roku było to, że subwencja powinna mniej więcej pokrywać koszty płac nauczycieli w oświacie. Z czasem zaczęło się to jednak rozjeżdżać. Od czasu zmian w systemie oświaty od 2017 roku aż do roku 2023 ta różnica gwałtownie się powiększała, ponad pięciokrotnie szybciej niż do roku 2016. W roku 2024 dynamika tych zmian, z uwagi na zwiększenie subwencji oświatowej w 2024 r., powinna się nieco zmniejszyć, finalny efekt zobaczymy po wykonaniu tegorocznych budżetów.

Aktualnie jest to największe obciążenie dla wszystkich jednostek samorządu: gmin, powiatów i miast na prawach powiatu. Gdyby zmniejszyć tylko o połowę tę rosnącą różnicę pomiędzy wydatkami a subwencją oświatową, żaden samorząd nie miałby problemów z bezpiecznym utrzymaniem nadwyżki operacyjnej.

Niedofinansowywanie wydatków na oświatę jest źródłem większości problemów finansowych samorządów. Niestety nowy projekt nie rozwiązuje tego problemu. Jednym z postulatów zgłoszonych do ministerstwa przez samorządy jest to, by poziom subwencji na zadania oświatowe wynosił 3 proc PKB. To dość daleko idący postulat, ale sądzę, że został zgłoszony właśnie po to, by podkreślić realną wagę wydatków oświatowych i brak środków na te wydatki, pogłębiony przez wysoką inflację.

W dyskusjach wokół tego tematu przewija się, podnoszona już wielokrotnie od lat 90'tych również kwestia wprowadzenia minimalnych standardów edukacyjnych w oświacie i uzależnienia od nich wysokości subwencji oświatowej. Drugim rozwiązaniem, które mogłoby poprawić sytuację w oświacie, jest pozwolenie samorządom na racjonalizację polityki związanej z prowadzeniem szkół. Chodzi o to, by kuratorzy nie blokowali niezbędnych w poszczególnych jednostkach restrukturyzacji sieci szkół w gminie, gdzie np. wskutek niżu demograficznego czy wysokiego ujemnego salda migracji brakuje uczniów. To jest zadanie własne samorządów, dlatego to one powinny mieć w tych sprawach decydujący głos.

Jest Pan optymistą, jeśli chodzi o tę ustawę?

Mam nadzieję, że rząd zgodzi się, aby potraktować ją jako przejściową. Oczywiście jakąś wersję ustawy na ten rok czy dwa przyjmemy. Byłoby dobrze, gdyby udało się wspólnie uzgodnić jakąś wersję, ale tempo prac bardzo utrudnia merytoryczną dyskusję. Obecny model jest w dużej części oparty o dokument Banku Światowego, który został przygotowany na zlecenie Ministerstwa Finansów kilka lat temu. Do projektu ustawy wybrano pewne techniczne rozwiązania z tego dokumentu. Myślę, że elementem pracy nad systemem docelowym byłoby znalezienie właściwej metody szacowania prawdziwych potrzeb wydatkowych w oparciu o dane z poszczególnych jednostek. To oczywiście dużo trudniejszy sposób, ale wydaje się to możliwe, o ile będzie na to czas i wola obu stron.