

Raport
o stanie finansów miast
po wprowadzeniu zmian podatkowych w Polsce

J. Adamek, prof. dr hab. B. Z. Filipiak,
prof. UEK dr hab. S. Mazur, prof. dr hab. L. Patrzalek,
prof. dr hab. K. Surówka

streszczenie

Kraków, sierpień 2022

Raport został przygotowany przez zespół w składzie: prof. dr hab. K. Surówka (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), prof. dr hab. B. Z. Filipiak (Uniwersytet Szczeciński); prof. dr hab. Leszek Patrzalek (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu), J. Adamek i S. Mazur (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie).

Metropolie stają się kluczowe dla budowania konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki jako przestrzenie integrowania różnorodnych kapitałów (ludzkich, finansowych, kulturowych, infrastrukturalnych). Stanowią one centra wzrostu, gdzie dominującą pozycję zajmują usługi finansowe, doradcze, naukowe i medialne. W metropoliach powstają nie tylko innowacje technologiczne, ale wytwarzane są także nowe wartości, wzorce kulturowe i style życia.

Miasta, zwłaszcza duże, są motorem długoterminowego wzrostu gospodarczego. Wzrost ten jest determinowany zdolnością do innowacji i poszerzania granic technologicznych. Korzyści aglomeracyjne płynące z dużych miast – rozpowszechnianie wiedzy i atrakcyjne zachęty dla mieszkańców w szczególności do inwestowania w kapitał ludzki – sprawiają, że miasta stają się głównymi ośrodkami działalności badawczo-rozwojowej, wniosków patentowych i kapitału wysokiego ryzyka. Miasta odgrywają zatem kluczową rolę w przesuwaniu granic produktywności, wskazując w ten sposób drogę, którą mogą podążać inni.

Metropolie rywalizują o zasoby, bez których nie mogą się rozwijać. Konkuruje między sobą także na poziomie globalnym. Wynik tej ostatniej rywalizacji zależy od wielu czynników, w tym od polityki rządu wobec metropolii, decyzji lokalizacyjnych przedsiębiorstw czy wreszcie sprawności polityków zarządzających nimi. Bardzo ważnym czynnikiem stanowiącym o potencjalne do budowania silnych metropolii jest ich kondycja finansowa. To ona warunkuje zdolność do konkurowania z innymi metropolitami w walce o talenty i zasoby, przekładającej się na dobrze płatne miejsca pracy, dobre warunki życia, wysokiej jakości usługi publiczne oraz atrakcyjność inwestycyjną.

Bez stabilnego, efektywnego systemu finansowania polskie metropolie nie będą w stanie zbudować silnej pozycji w przestrzeni międzynarodowej, a w konsekwencji ich zdolność do konkurowania z metropoliami globalnymi będzie ograniczona.

W niniejszym opracowaniu przeanalizowano stan finansów polskich metropolii po wprowadzeniu zmian podatkowych:

- Białystok,
- Bydgoszcz,
- Gdańsk,
- Katowice,
- Kraków,
- Lublin,

- Łódź,
- Poznań,
- Rzeszów,
- Szczecin,
- Warszawa,
- Wrocław.

Miasta metropolitalne oddziałują na wiele jednostek osadniczych (miast i wiosek) skupionych wokół nich. Zachwianie dochodów w/w miast wpłynie nie tylko na nie, ale i na miasta „satelitarne”. Poniższe dwie tabele pokazują wpływy do budżetów poszczególnych miast z tytułu podatku CIT i PIT w 2021 r. oraz planowane dla roku 2022 z uwzględnieniem zmian podatkowych:

Dochody z tytułu podatku CIT

nazwa Gminy	2021	plan 2022	zmiana	zmiana [%]
Białystok	35 993 543,87 zł	34 274 340,00 zł	-1 719 203,87 zł	-4,78%
Bydgoszcz	51 218 200,91 zł	51 263 874,00 zł	45 673,09 zł	0,09%
Gdańsk	144 577 659,38 zł	163 458 880,00 zł	18 881 220,62 zł	13,06%
Katowice	134 571 234,80 zł	137 938 322,00 zł	3 367 087,20 zł	2,50%
Kraków	219 235 825,60 zł	228 630 421,00 zł	9 394 595,40 zł	4,29%
Lublin	58 982 462,00 zł	66 624 950,00 zł	7 642 488,00 zł	12,96%
Łódź	126 758 529,67 zł	135 071 098,00 zł	8 312 568,33 zł	6,56%
Poznań	203 603 847,09 zł	227 560 139,00 zł	23 956 291,91 zł	11,77%
Rzeszów	38 449 384,59 zł	41 483 577,00 zł	3 034 192,41 zł	7,89%
Szczecin	54 069 243,23 zł	55 248 453,00 zł	1 179 209,77 zł	2,18%
Warszawa	1 030 043 462,15 zł	1 365 264 032,00 zł	335 220 569,85 zł	32,54%
Wrocław	170 630 000,92 zł	184 061 433,00 zł	13 431 432,08 zł	7,87%
razem:	2 268 133 394,21 zł	2 690 879 519,00 zł	422 746 124,79 zł	18,64%

Dochody z tytułu podatku PIT

nazwa Gminy	2021	plan 2022	zmiana	zmiana [%]
Białystok	492 690 450,00 zł	432 603 344,00 zł	-60 087 106,00 zł	-12,20%
Bydgoszcz	570 917 326,00 zł	490 497 654,00 zł	-80 419 672,00 zł	-14,09%
Gdańsk	1 095 720 624,00 zł	937 992 539,00 zł	-157 728 085,00 zł	-14,39%
Katowice	653 377 042,00 zł	561 470 922,00 zł	-91 906 120,00 zł	-14,07%
Kraków	2 019 978 880,00 zł	1 766 798 040,00 zł	-253 180 840,00 zł	-12,53%
Lublin	594 041 790,00 zł	511 133 018,00 zł	-82 908 772,00 zł	-13,96%
Łódź	1 304 636 385,00 zł	1 137 570 238,00 zł	-167 066 147,00 zł	-12,81%
Poznań	1 321 286 903,00 zł	1 161 887 400,00 zł	-159 399 503,00 zł	-12,06%
Rzeszów	358 661 268,00 zł	313 293 293,00 zł	-45 367 975,00 zł	-12,65%
Szczecin	704 733 910,00 zł	613 038 740,00 zł	-91 695 170,00 zł	-13,01%
Warszawa	6 931 913 316,00 zł	6 083 726 365,00 zł	-848 186 951,00 zł	-12,24%
Wrocław	1 682 961 386,00 zł	1 466 635 459,00 zł	-216 325 927,00 zł	-12,85%
razem:	17 730 919 280,00 zł	15 476 647 012,00 zł	-2 254 272 268,00 zł	-12,71%

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt zmiany zasad w naliczaniu należnych wpływów z PIT i CIT, które wprowadzono od początku 2022 r. Obecnie to Ministerstwo Finansów określa

wysokość planowanych dochodów na podstawie własnych symulacji i co miesiąc przekazywana jest 1/12 naliczonej kwoty.

Na skutek zmian podatkowych w podatku CIT miasta metropolitalne zwiększą swoje dochody z tego tytułu (oprócz Białegostoku). Sumarycznie, dla gmin metropolitalnych dochody mają wzrosnąć o 423 mln zł. Jeżeli natomiast weźmiemy pod uwagę plany dochodów gmin z tytułu podatku PIT, to wszystkie miasta będą mieć mniejsze dochody. Można szacować, że wpływy w 2022 r. w porównaniu z 2021 r. spadną o 2,2 mld zł.

Poniższa tabela zawiera zestawienie łącznych zmian wpływów dla gmin z tytułu podatku CIT i PIT.

nazwa Gminy	zmiana z tytułu podatku CIT	zmiana z tytułu podatku PIT	razem
Białystok	-1 719 203,87 zł	-60 087 106,00 zł	-61 806 309,87 zł
Bydgoszcz	45 673,09 zł	-80 419 672,00 zł	-80 373 998,91 zł
Gdańsk	18 881 220,62 zł	-157 728 085,00 zł	-138 846 864,38 zł
Katowice	3 367 087,20 zł	-91 906 120,00 zł	-88 539 032,80 zł
Kraków	9 394 595,40 zł	-253 180 840,00 zł	-243 786 244,60 zł
Lublin	7 642 488,00 zł	-82 908 772,00 zł	-75 266 284,00 zł
Łódź	8 312 568,33 zł	-167 066 147,00 zł	-158 753 578,67 zł
Poznań	23 956 291,91 zł	-159 399 503,00 zł	-135 443 211,09 zł
Rzeszów	3 034 192,41 zł	-45 367 975,00 zł	-42 333 782,59 zł
Szczecin	1 179 209,77 zł	-91 695 170,00 zł	-90 515 960,23 zł
Warszawa	335 220 569,85 zł	-848 186 951,00 zł	-512 966 381,15 zł
Wrocław	13 431 432,08 zł	-216 325 927,00 zł	-202 894 494,92 zł
razem:	422 746 124,79 zł	-2 254 272 268,00 zł	-1 831 526 143,21 zł

Wolny i autonomiczny samorząd jest fundamentem państwa demokratycznego. Reformy lat 90. XX w. 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, w obliczu fundamentalnych zmian w systemie podatkowym oraz prób wprowadzenia mechanizmów korygujących konieczne jest podjęcie tematu głębokich reform mechanizmów finansowania samorządów. Państwo winno dać samorządom poczucie stabilizacji finansowej i stworzyć warunki do rozwoju w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców, ale także określić takie kierunki zmian, które w przyszłości spowodują umocnienie wspólnot.

Samodzielność w aspekcie finansowym ściśle wiąże się z zasadą adekwatności środków do realizowanych zadań, która stanowi podstawowy standard europejski i konstytucyjny w odniesieniu do samorządu terytorialnego i jest wyznacznikiem decentralizacji zadań i środków publicznych. Zasada ta wynika z art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

stanowiącego, że wysokość zasobów finansów społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucje lub przez prawo. Z kolei art. 167 Konstytucji RP stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

NEGATYWNE ZMIANY W FINANSOWANIU JST MAJĄCE WPŁYW NA FINANSE JST PRZED WPROWADZENIEM „POLSKIEGO ŁADU”:

1. Postępujące ograniczenie swobody kształtowania wydatków JST (spadające dochody własne samorządów, częściowo kompensowane przez wzrost dotacji celowych z budżetu centralnego)

Charakterystyczne dla ostatnich lat jest zjawisko systematycznego zwiększania skali dotacji celowych w strukturze dochodów JST (z 20% w 2014 r. do 22,9% w 2020 r.), przy równoczesnym spadku udziału w tej strukturze dochodów własnych (z 50,7% w 2014 r. do 48% w 2020 r.). Świadczy to o postępującym poważnym ograniczeniu samodzielności finansowej JST – wg. Raportu „Finanse samorządów terytorialnych po pandemii” autorstwa FORP i Fundacji Przyjazny Kraj dot. budżetu JST.

2. Pandemia COVID-19

W następstwie pandemii COVID-19 suma ulg i zwolnień ustawowych w samym 2020 r. wygenerowała ubytek w dochodach podatkowych JST w wysokości ponad 2,1 mld zł, z czego 42,1% przypadało na miasta na prawach powiatu. Warto zauważyć, że ubytek taki odnotowało prawie 58% wszystkich JST, w tym przeważająca większość gmin miejskich, miast na prawach powiatu i powiatów. Oprócz bezpośrednich konsekwencji w wyniku zastosowania preferencji podatkowych, samorzady w celu ograniczenia negatywnego wpływu lockdownów na lokalnych przedsiębiorców wdrażały szereg dodatkowych ulg i zwolnień w zakresie należności publicznoprawnych (np. podatków od nieruchomości, obniżenia górnych stawek podatków, udzielenia ulg i zwolnień bez ulg i zwolnień ustawowych oraz podjęcia decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności), w związku z czym w 2020 r. do budżetów gminnych nie wpłynęło w sumie 4,5 mld zł.

W przypadku negatywnych następstw pandemii warto wspomnieć o wysokich stratach spółek komunalnych, w szczególności operatorów infrastruktury sportowej (aquaparki, baseny, stadiony itp.) oraz regionalnych portów lotniczych, muzeów itd. Równocześnie spółki zależne od JST¹ - ze względu na zaklasyfikowanie ich przez KE jako dużych przedsiębiorstw - nie mogły skorzystać z tarcz antykryzysowych dla MŚP, podpadając pod reżim analiz pogłębionych, skutkujący ograniczoną pomocą w ramach tarcz antykryzysowych dla dużych firm.

¹ Dotyczy tych spółek, w których JST w strukturze właścicielskiej posiada ponad 25% akcji/udziałów.

3. Problemy komunalnego sektora ciepłowniczego

Problem branży ciepłowniczej, w szczególności ciepłownictwa powiatowego, które w ponad 70% jest zależne od JST, w związku z gwałtownym wzrostem cen uprawnień do emisji CO₂, ograniczonej dostępności do podstawowych nośników energii (węgla i gazu) oraz znaczącym wzrostem ich kosztu w połączeniu z wymogami UE co do inwestycji środowiskowych powodują, że przeważająca większość komunalnych ciepłowni w 2021 r. balansowała na granicy płynności. W sezonie grzewczym przypadającym na przełom 2022-2023 może ona zostać poważnie zachwiana.

4. Wzrost stóp procentowych, co zwiększa koszt obsługi zadłużenia samorządów

Nagły wzrost kosztów obsługi długu publicznego - w ślad za skokowym wzrostem stawki referencyjnej WIBOR stanowiącej podstawę do kalkulacji wysokości oprocentowania większości instrumentów dłużnych zaciąganych przez samorządy - znacząco wpływa na wykonalność budżetów JST (w szczególności w świetle art. 243 ustawy o finansach publicznych) oraz plany rozwojowe, w szczególności w obszarze rozbudowy infrastruktury komunalnej. Wpływie również na pogorszenie indywidualnych wskaźników zadłużenia JST. Wiele gmin i powiatów może stanąć przed problemem niespełnienia tego wskaźnika, a co za tym idzie braku możliwości uchwalenia budżetu na rok następny.

Na obniżenie wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) do budżetów JST negatywnie wpłynęła jeszcze przed Polskim Ładem tzw. piątka Kaczyńskiego wdrożona pod koniec 2019 r., czyli m.in. obniżka stawki PIT z 18% do 17%, zerowy PIT dla młodych i podwojenie kosztów uzyskania przychodów. Następnie w ramach Polskiego Ładu podwyższono kwotę wolną od podatku do 30 tys. zł oraz podniesiono drugi próg podatkowy do 120 tys. zł (z 85,5 tys. zł). Ustawodawca wprowadził także nowe kategorie osób, które mogą korzystać z zerowego PIT (rodzic/rodzice z co najmniej czwórką dzieci, osoby w wieku emerytalnym, którzy pracują zamiast pobierać emeryturę, oraz osoby, które powracają z zagranicy, gdzie miały rezydencję podatkową przez co najmniej 3 lata). Wersja 2.0 Polskiego Ładu to kolejne zmiany podatkowe, które będą miały wpływ na poziom dochodów budżetowych. Według przepisów obowiązujących od lipca 2022 r. została zmniejszona stawka PIT w pierwszym progu podatkowym z 17% do 12% dla podatników opodatkowanych według skali podatkowej, czyli zatrudnionych na umowę o pracę, umowy zlecenie oraz przedsiębiorców rozliczających się w ten sposób. Z kolei dla przedsiębiorców rozliczających się podatkiem liniowym oraz ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, którzy nie mają możliwości uwzględnienia kwoty wolnej od podatku, ustawodawca przewidział także możliwość wyboru w trakcie roku podatkowego rozliczenia na skali podatkowej. To wszystko przekłada się na brak pewności co do przyszłych wpływów budżetowych w czasie, gdy budżety miast były mocno nadszarpnięte przez pandemię COVID, a obecnie dotknięte są w sposób niezwykle negatywny przez postępującą inflację, a zwłaszcza podniesienie kosztów energii.

Wśród podstawowych problemów, jakie powoduje 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 bieżące – obniżka ta szacowana jest na poziomie 11-15 mld zł rocznie, co oznacza spadek rządu 35-40% w stosunku do obecnych dochodów z PIT, w tym tylko dla metropolii, po skorygowaniu o wartość rekompensat 5,5 mld zł w 2022 r., 11,5 mld zł w 2023 r. i 9,1 mld zł w 2024 r.
- Analiza wskazana w dokumencie „Ocena Skutków Regulacji” (OSR) przeprowadzona przez Ministerstwo Finansów wskazuje, że negatywne skutki dla samorządów zostały określone na poziomie 15,4 mld zł w 2022 r., a do 2031 r. mają osiągnąć poziom 145 mld zł. Przy czym tylko w najbliższych 10 latach władza centralna zyska ok. 27 mld zł, a samorząd straci ok. 145 mld zł.
- 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. Dotknie to szczególnie wielu miast, w tym wszystkich metropolii, które są ośrodkami rozwoju państwa. W wielu jednostkach obniżenie wpływów z PIT uniemożliwi przygotowanie budżetu na rok 2023, z powodu niemożności zbilansowania wydatków i dochodów bieżących. Problem ten teoretycznie ma rozwiązać subwencja wyrównawcza, jednak nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie jej skutków.
- 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, a w ślad za tym spadek nadwyżki operacyjnej, z której finansowane są m.in. wkłady własne do inwestycji współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym środków z UE. Należy liczyć się z sytuacją braku możliwości absorpcji zewnętrznych środków inwestycyjnych przez samorządy.
- Powyższe przyczyni się do także do zauważalnego pogorszenia jakości usług publicznych realizowanych przez samorządy, m.in. spowoduje ograniczenie finansowania dodatkowych zajęć edukacyjnych, dostępności i jakości komunikacji publicznej, jakości dróg lokalnych itp.
- Niesystemowe i nieadekwatne podejście do działań zaradczych – proponowane działania mające na celu zrekompensowanie strat są:
 - jednostkowe – polegają na działaniu interwencyjnym, a nie systemowym. Kiedy zmieniany jest system podatkowy, powinna nastąpić zmiana systemu

finansowania jednostek samorządu terytorialnego, aby zapewnić stabilny, przewidywalny i adekwatny do realizowanych zadań system dochodów jednostek samorządowych,

- nieadekwatne – zaproponowane przez resort finansów tzw. reguły stabilizacji finansowej obarczone są poważnymi błędami:
 - kwoty referencyjne na kolejne lata są zaniżone (np. w 2022 r. o 10 mld zł),
 - podział części rozwojowej subwencji ogólnej został oparty o błędną metodologię;
- ograniczone w dużej mierze 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, takimi jak koszty funkcjonowania oświaty, kultury, wzrost wynagrodzeń, w tym wynagrodzenia minimalnego, koszty utrzymania bieżącego infrastruktury drogowej, opłaty za prąd, gaz itp.

Unia Metropolii Polskich wraz ze Związkiem Miast Polskich opublikowały w ostatnim czasie swoje propozycje zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Poniżej przedstawiono ich zakres wraz z komentarzem zespołu opracowującego raport.

Odbudowa systemu zasilania finansowego JST

Zrekompensowanie ubytków spowodowanych zmianami w podatku PIT oraz uzupełnienie luki w finansowaniu oświaty (wzrost udziałów JST w PIT łącznie do 100%):

- **podwyższenie procentowych udziałów JST we wpływach z PIT:**
 - dla gmin o 38,05 pkt. proc., tj. z 38,34 do 76,39%;
 - dla powiatów o 10,17 pkt. proc., tj. z 10,25 do 20,42%;
 - dla województw o 1,59 pkt. proc., tj. z 1,60 do 3,19%.

Proponowana zmiana oznacza w gruncie rzeczy podwojenie dochodów JST z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych - z 34,84 mld zł do 69,41 mld zł (dane na bazie uchwalonej ustawy budżetowej na 2022 r.). Rozwiązanie takie z pewnością pozwala na zwiększenie elastyczności finansowej poszczególnych jednostek i poprawę ich możliwości realizacji ustawowych zadań. Należy zwrócić uwagę, że wzrost dochodów JST, a tym samym obniżenie dochodu budżetu centralnego (przyjmując wartości planowanych przychodów budżetu z tytułu PIT w 2022 r.) o 34,57 mld zł w dużym stopniu może zostać zrekompenrowane na poziomie budżetu państwa przez rosnące dochody z podatku VAT – za pierwsze półrocze 2022 r. dochody z tytułu podatku od towarów i usług były wyższe o 9,1%, co, biorąc jeszcze pod uwagę inflację napędzającą dochody z VAT, na koniec roku przekroczy wartość 20 mld zł. Generalnie, dochody budżetu były za I półrocze 2022 r. wyższe o 27,7 mld zł.

Mechanizm podniesienia udziałów JST w dochodach z PIT niesie za sobą jednak dwa podstawowe ryzyka. Po pierwsze, jest to mechanizm poddawany w ostatnim czasie dużym interwencjom o charakterze politycznym – z punktu widzenia pojedynczego podatnika, a przynajmniej większości, są to zmiany korzystne, jednak może dojść do kolejnych zmian, które naruszą stabilność systemu podatkowego. Po drugie, podniesienie dochodów z PIT nawet o 100% w części gmin, które już dzisiaj mają bardzo niskie dochody z tego tytułu (np. małe gminy wiejskie) nie poprawi ich sytuacji i nadal będą odczuwać skutki niekorzystnych zmian na skutek tzw. efektu niskiej bazy. Oczywiście może być to rekompensowane w różny sposób, np. subwencją wyrównawczą, ale są to mechanizmy skomplikowane, często poddawane presji politycznej.

- **wprowadzenie mechanizmu indeksacji części oświatowej subwencji ogólnej, poprzez określenie jej wysokości na 3% PKB, co wystarczyłoby do pełnego sfinansowania zadań oświatowych w każdym z kolejnych lat budżetowych**

Finansowanie zadań oświatowych od kilku lat ma charakter deficytowy. Z gruntu słabe rozwiązania przyjęte w 2003 r. zostały dodatkowo zanegowane w 2016 r., co doprowadziło do bardzo arbitralnego i niekorzystnego z punktu widzenia finansów JST sposobu naliczania części oświatowej subwencji ogólnej. Obecnie blisko 30% kosztów utrzymania oświaty pochodzi ze środków własnych JST i nie jest pokrywane przez subwencję. Najgorzej sytuacja w tym zakresie wygląda w miastach na prawach powiatów, w tym we wszystkich miastach metropolitalnych. W 2021 r. JST musiały dopłacić do budżetów oświatowych blisko 20 mld zł. Realizacja postulatu ustalenia wysokości środków na tzw. subwencję oświatową na poziomie 3% PKB oznaczałoby (na bazie PKB w 2021 r.) wydatkowanie kwoty 78,67 mld zł na cele oświatowe, co oznaczałoby relatywnie niewielki wzrost nakładów na oświatę w stosunku do obecnych pełnych wydatków na poziomie 72,69 mld zł (wzrost o ok. 8%). Jednocześnie jednak rozwiązanie takie spowodowałoby odciążenie budżetów samorządowych na poziomie pewności sfinansowania standardowych kosztów, pozostawiając do decyzji indywidualnych wydatkowanie środków dodatkowych. Założenie powiązania poziomu wydatków oświatowych z PKB oznacza ich stałą waloryzację, jednak należy wziąć pod uwagę ryzyko zatrzymania wzrostu, czy wręcz spadku PKB, co będzie miało bezpośredni wpływ na wysokość finansów oświatowych.

Pakiet działań doraźnych – samorządowa tarcza antyinflacyjna

- **Obniżenie stawki VAT na usługi transportu publicznego z 8 % do stawki 0 %**
Bez wątplenia taki krok pozwoli części samorządom, a szczególnie metropoliom, ograniczyć koszty wzrostu cen dla pasażerów, jak również dla budżetów zapewniających dopłaty do transportu zbiorowego.
- **Obniżenie stawki VAT na usługi dotyczące gospodarki odpadami z 8 % do stawki 0 %**
Biorąc pod uwagę wzrost kosztów gospodarki odpadowej w ostatnich 2-3 latach, działanie takie w okresie przejściowym będzie istotnym wsparciem dla budżetów gmin, które są zmuszone ponosić wzrastające koszty zagospodarowania odpadów.

- **Sfinansowanie ze środków budżetu państwa wzrostu kosztów funkcjonowania komunikacji publicznej (zeroemisyjnej) w zakresie wzrostu cen energii elektrycznej w związku ze wzrostem cen praw do emisji CO₂, które w całości trafiają do budżetu państwa**

Biorąc pod uwagę ciągle jeszcze mało opłacalną politykę inwestycyjną związaną z funkcjonowaniem komunikacji zeroemisyjnej, przy jednoczesnym braku polityki państwa w zakresie wspierania JST w tym zakresie, należy zwrócić uwagę, iż jej realizacja musi odbywać się ze wsparciem środków zewnętrznych. W związku z powyższym udział budżetu państwa w sfinansowaniu wzrostu cen kosztów komunikacji publicznej w zakresie cen energii jest rozwiązaniem logicznym i wartym rozważenia.

- **Urealnienie kwot referencyjnych na 2022 r. zapisanych w nowelizacji ustawy o dochodach JST – łączne podniesienie ich sumy o 10 mld zł - w istocie chodzi o ochronę środków, które są współwłasnością mieszkańców i służą finansowaniu ich zbiorowych potrzeb (szkoły i przedszkola, tramwaje i autobusy, utrzymanie dróg itd.)**

Zwiększenie kwoty referencyjnej dla JST jest komentowane od dawna. Postulat ten należy uznać za uzasadniony. Pozostaje odpowiedź na pytanie, do jakiej wielkości tę kwotę odnosić. Do najlepszego roku z ostatnich 3, 5 lat?

- **Zmiana metody podziału subwencji rozwojowej (rekompensującej ubytki dochodów z PIT) na wprost proporcjonalną do utraty dochodów w danym roku budżetowym (tj. wprost proporcjonalną do wysokości udziału danej JST we wpływach z PIT) – pozwoli to na zrehabilitowanie samorządom utraty dochodów spowodowanej zmianami w konstrukcji PIT i zmniejszenia się wpływów podatkowych**

Postulat zmiany sposobu rozdysponowania części rozwojowej subwencji ogólnej również jest uzasadniony, gdyż wokół nowych zasad liczenia tej subwencji pojawił się duży chaos i zamieszanie. Nowy sposób liczenia, tj. 60% kwota podstawowa oraz po 20% premia aktywizująca i inwestycyjna nie są sprawiedliwe. O ile szczegóły muszą być dopracowane, to należy zwrócić uwagę, aby subwencja rozwojowa uwzględniała realny spadek dochodów z PIT dla danej JST. Obecnie, zgodnie z zamiarem ustawodawcy, system podziału subwencji zupełnie nie koresponduje ze strukturą ubytku dochodów z PIT, gdyż 60% subwencji dzielone jest według liczby mieszkańców z dolnymi i górnymi limitami, a pozostałe 40% subwencji jest dzielone pomiędzy JST o ponadprzeciętnych wydatkach majątkowych per capita czy ponadprzeciętnej dynamice r/r wydatków majątkowych. W rezultacie oznacza to, że system jest bardzo krzywdzący dla dużych JST o dużych stratach w dochodach PIT.

- **Zwaloryzowanie kwoty subwencji oświatowej JST na 2022 r. o wskaźnik bieżącej inflacji według odczytu dotyczącego stanu na koniec czerwca 2022 r., tj. o 15,6 % (czyli o ok. 8,3 mld zł) – doprowadziłoby to do zmniejszenia niedoboru środków przekazywanych przez rząd na zabezpieczenie działalności szkół. Waloryzacja wysokości subwencji odpowiadająca poziomowi inflacji nie zapewni wprawdzie pełnego finansowania zadań oświatowych subwencją, pozwoli jednak oddalić groźbę braku pieniędzy na te wydatki**

Postulat waloryzacji subwencji oświatowej wydaje się sprawą oczywistą. Obecnie, szczególnie w dużych miastach, subwencja oświatowa pokrywa koszty oświatowe w ok. 60%. Wzrost kosztów energii i materiałów powodować będzie jeszcze większe pogłębianie się zapaści finansowej oświaty.

- **Sfinansowanie ze środków budżetu państwa wzrostu kosztów funkcjonowania ciepłownictwa komunalnego w zakresie wzrostu cen paliw i surowców energetycznych oraz w związku ze wzrostem cen praw do emisji CO₂, którego beneficjentem jest budżet państwa**

Podobnie jak w przypadku komunikacji publicznej, postulat ten wydaje się słuszny i ma potencjał realnego wsparcia dla JST w sytuacji szalejącego kryzysu energetycznego.

Inne rozwiązania (proponycje autorów raportu)

- nierozwiązaną kwestią pozostaje realne wsparcie dla JST w sytuacji gwałtownego napływu uchodźców z terenu Ukrainy. Należy zwrócić uwagę, że zdecydowana większość z tych osób przebywa na terenie największych miast – ośrodków metropolitalnych, a jednocześnie system finansowania JST, np. w mechanizmie tzw. *Janosikowego* nie traktuje tych osób jak mieszkańców. Odpowiedzialne i skuteczne odniesienie się do problemu uchodźczego wymaga zapewnienia mechanizmów stabilnego i przewidywalnego finansowania zwiększających się zadań gmin. Sposobem na skorygowanie wartości wsparcia może być np. zwiększenie liczby mieszkańców zamieszkujących na terenie danej JST oraz liczby mieszkańców całego kraju, przyjętych do wyliczenia wskaźników G i Gg, P i Pp oraz W i Ww, o liczbę osób przybyłych z Ukrainy po 24 lutego 2022 r.
- Dodatkowym rozwiązaniem o charakterze doraźnym, mającym przy tym potencjał rozwiązania systemowego, jest zastosowanie w okresie przejściowym, czyli do czasu wprowadzenia zmian opisanych powyżej, nowego mechanizmu podatkowego, którego źródłem finansowania powinien być podatek VAT, a system obliczania wartości tej subwencji wydatków bieżących byłby oparty o liczbę mieszkańców danej jednostki. Co miesiąc każda z jednostek otrzymywałaby następujące środki:

- gmina – kwotę będącą iloczynem liczby mieszkańców (zameldowanych na pobyt stały i czasowy) i kwoty 40 zł,
- powiat – kwotę będącą iloczynem liczby mieszkańców (zameldowanych na pobyt stały i czasowy) i kwoty 15 zł,
- województwo – kwotę będącą iloczynem liczby mieszkańców (zameldowanych na pobyt stały i czasowy) i kwoty 5 zł.

Wysokość miesięcznego obciążenia budżetu państwa wynosiłaby ok. 2,3 mld zł, a wysokość przekazywanych środków pozwoliłaby w prosty sposób ustabilizować budżety JST do czasu wprowadzenia rozwiązań systemowych. Dodatkowo, mechanizm wykorzystania podatku od towarów i usług ma potencjał rozwiązania systemowego – możliwe jest zaprogramowanie systemu finansowania JST w dominującym zakresie w oparciu o VAT, wymaga to jednak uzgodnień politycznych. Taki system miałby cechy znacznie większej stabilności i przewidywalności.

- Oddanie w całości gminom ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych jako podatku lokalnego (aktualnie podatek ten jest w 100% dochodem budżetu państwa). Uzasadnieniem może być likwidacja karty podatkowej oraz podniesienie limitów w ryczałcie, co spowodowało, że ryczałt staje się podatkiem konkurencyjnym w stosunku do PIT-u na zasadach ogólnych.
- Podjęcie prac nad reformą podatku od nieruchomości (zwiększenie obciążeń nie powinno jednak dotyczyć podnoszenia stawek podatkowych dla podmiotów gospodarczych, bo one już teraz są wysokie).
- Zwrot JST płaconego PTU, w związku działalnością inwestycyjną.