



**Stanowisko  
Zgromadzenia Ogólnego  
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów  
z dnia 1 marca 2019 r.**

w sprawie: **systematycznego naruszania stabilności finansowej samorządów lokalnych**

Na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować systematyczne działania Rządu, polegające na obciążaniu samorządów lokalnych coraz większymi obowiązkami bez jednoczesnego zapewnienia niezbędnych do ich wykonania środków finansowych. Kwestia ta była już poruszana przez środowiska samorządowe i stanowiła przedmiot m.in. stanowiska Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Pozarządowych z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie *braku stabilnych źródeł finansowania zadań oraz przekazywania jst nowych zadań bez zapewniania adekwatnych środków finansowych*. Mimo wielokrotnych prób podjęcia dyskusji nad kompleksową zmianą finansów samorządowych oraz finansów publicznych, jako całości, która zapobiegłaby dalszej destabilizacji i pogłębianiu się występujących już obecnie problemów, nie zostały podjęte satysfakcjonujące działania.

Jedną z kluczowych kwestii, obrazujących negatywne zjawiska w sektorze finansów samorządowych, jest pogłębiające się niedofinansowanie funkcjonowania oświaty w kraju. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w kontekście przeprowadzanych reform w szkolnictwie, którym nie towarzyszą odpowiednie środki finansowe. Przekazywana subwencja jest niewystarczająca na zabezpieczenie całości potrzeb w zakresie edukacji i wymaga znaczących dopłat ze strony jst. Szczególnie dotyczy to miast liczących ponad 5 tys. mieszkańców, gmin miejsko-wiejskich liczących ponad 10 tys. mieszkańców oraz miast na prawach powiatu. W związku z wprowadzaniem reformy w 2017 r. jst nie tylko nie otrzymały środków na bieżące zadania, ale były zmuszone dopłacić do subwencji oświatowej znacznie więcej własnych środków niż w roku 2016. Również w 2018 r. zabrakło środków na pokrycie całości wydatków związanych przede wszystkim z wynagrodzeniami nauczycieli. Problem jest na tyle istotny, że podział środków oświatowych na 2019 r. nie uzyskał akceptacji strony samorządowej reprezentowanej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Strona samorządowa pierwszy raz od lat negatywnie zaopiniowała sposób podziału subwencji jeszcze na etapie projektu. Należy podkreślić, że poziom niedofinansowania zadań oświatowych objętych subwencjonowaniem w coraz większym stopniu zagraża zahamowaniem rozwoju miast i gmin w Polsce.

Kolejnym problemem, z którym muszą się zmierzyć jst są rosnące koszty w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska, stawki za składowanie odpadów komunalnych będą stopniowo rosnąć aż do 2020 r. W 2017 r. opłata za składowanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych wynosiła 120,76 zł za każdą tonę.

W świetle aktualnych przepisów kwota ta w 2018 roku wzrosła do 140 zł, w 2019 wynosi 170 zł, a w 2020 roku będzie to 270 zł. Zmiana ta zdaniem projektodawców ma na celu promocję zbiórki selektywnej z podziałem na poszczególne frakcje, a tym samym ma zapewnić wyższe poziomy recyklingu. W rzeczywistości jednak nawet w jednostkach, w których poziom odzyskiwanych odpadów jest wysoki np. na poziomie 50% odpadów, pozostałe 50% i tak przekazywane jest do składowania. Podwyżka opłat za korzystanie ze środowiska z niecałych 121 do 270 zł/Mg za odpady składowane będzie miała więc znaczny wpływ na koszty systemu gospodarowania odpadami, również w jednostkach osiągających wysoki poziom odzysku. Zgodnie z zapisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, system gospodarowania odpadami powinien się samobilansować, co jednak w przeważającej liczbie jst nie ma miejsca, m.in. z powodów politycznych. Postawy populistyczne dotyczące tego tematu są dodatkowo nieodpowiedzialnie podsycane wypowiedziami przedstawicieli Ministerstwa Środowiska. Konieczne jest więc rozpoczęcie natychmiastowych prac nad kompleksową zmianą systemu, zamiast podejmowania przez Rząd doraźnych kroków np. związanych z wydłużeniem terminu na dostosowanie się do wymagań wynikających z rozporządzenia w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych i ich odbierania od właścicieli nieruchomości (z czego będą mogły skorzystać tylko wybrane jst), które nie przyczyniają się do rozwiązywania rzeczywistego problemu, a jedynie odsuwają go w czasie.

Z podobnym odsunięciem problemu w czasie mieliśmy również do czynienia w związku z bardzo emocjonalną debatą dotyczącą rosnących cen energii elektrycznej. Doceniając interwencję Rządu powstrzymującą drastyczne, średnio o ok. 60% podwyżki cen energii elektrycznej dla samorządów, wyrażamy przekonanie, że zaproponowane rozwiązanie jest jedynie doraźne. Dotychczasowy brak strategii Państwa w tej dziedzinie, wymaga radykalnej zmiany polityki dot. sektora energetycznego, gdyż inaczej nastąpi znaczący wzrost cen energii w kolejnych latach. Wzrost ten odbije się na stabilności finansowej samorządów, dochodach obywateli oraz spowoduje radykalny wzrost kosztów usług publicznych. Najwyższa pora, aby wzorem innych państw europejskich, zaniechać budowy elektrowni węglowych, będących głównym elementem kosztów z tytułu opłaty za emisję CO<sub>2</sub>, a przyspieszyć budowę elektrowni atomowej.

Niekorzystne zjawiska w zakresie finansów samorządowych znajdują swoje odzwierciedlenie w pogarszających się wynikach operacyjnych jst, co może mieć wpływ na zahamowanie ich możliwości rozwojowych w przyszłości.

Sytuacja ta ulegnie jeszcze większemu pogorszeniu w związku z wprowadzeniem zmian w ustawie o finansach publicznych, polegających m.in. na ograniczeniu limitu spłaty zobowiązań poprzez wyeliminowanie dochodów ze sprzedaży mienia z prawej strony relacji indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 od 2026 r. Spowoduje to, iż staje się on jeszcze bardziej restrykcyjny, niż dotychczas oraz istotnie ograniczy możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych. Należy zwrócić uwagę, iż zmiana ta będzie miała wpływ na całą gospodarkę kraju. Mniejsze możliwości inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego zmniejszą wpływy do budżetu Państwa np. z podatku VAT. Samorzady nie mają bowiem możliwości odliczenia znacznej części podatku VAT od poniesionych kosztów inwestycji. Zatem podatek VAT, przekazany do Urzędu Skarbowego przez wykonawcę robót budowlanych czy usług ze środków zapłaconych przez samorząd, nie może zostać odliczony w deklaracji podatkowej jednostki samorządu terytorialnego.

Zwracamy również uwagę na znaczący uszczerbek w dochodach jst związany z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności. W dłuższej perspektywie czasu pogorszy to kondycję finansową wielu gmin, gdyż opłata z tytułu użytkowania wieczystego stanowiła do tej pory istotne źródło dochodu samorządów.

Z drugiej strony mimo wielokrotnie zgłaszanych uwag ze strony środowisk samorządowych i prac nad zmianą ustawy o finansach publicznych w dalszym ciągu nie zlikwidowano np. zapisu zakazującego większości jednostek sektora finansów publicznych lokowania wolnych środków, pochodzących z dotacji z budżetu. Nie ma on żadnego merytorycznego uzasadnienia i uniemożliwia gospodarne i celowe wykorzystywanie środków pieniężnych. Żądamy pilnego przygotowania rozwiązań prawnych likwidujących ten całkowicie niezrozumiały z punktu widzenia sektora finansów publicznych zakaz.

Wspomnieć także należy o już nałożonych oraz kolejnych projektowanych dodatkowych obowiązkach w zakresie rozliczania podatków, w tym zwłaszcza podatku VAT. Niezrozumiałym jest wprowadzony dla jst zakaz swobodnego korzystania ze środków na rachunkach VAT (posiadanych w związku z wprowadzonym mechanizmem podzielonej płatności tzw. split payment), podczas gdy państwowe jednostki budżetowe mają taką możliwość. Pilnej interwencji legislacyjnej wymagają nowe przepisy dotyczące tzw. schematów podatkowych. Zarówno same przepisy, jak i wydane do nich przez Ministerstwo Finansów obszernie objaśnienia są pełne nieostrych definicji i stwierdzeń. Właściwie mamy do czynienia z brakiem możliwości ich interpretacji, przy jednoczesnym nałożeniu daleko idących sankcji za działania sprzeczne z nałożonymi obowiązkami (np. za brak zaraportowania do Szefa KAS poczynionych podczas spotkania czy rozmowy telefonicznej uzgodnień w rozumieniu nowych przepisów). Kuriozalny jest też projekt przepisów nakładający na jst obowiązek sporządzania i przekazywania do Szefa KAS wykazu faktur, w których posiadaniu będzie jst np. w związku z rejestracją pojazdów przez osoby fizyczne, czy złożonymi rozliczeniami udzielonych przez jst dotacji. Realizacja tych zadań wymaga poniesienia przez jst wydatków m.in. na dostosowanie systemów informatycznych. W żadnym z już podjętych aktów prawnych ani w wyżej wspomnianym projektowanym nie zostały zapewnione niezbędne środki na sfinansowanie tych dodatkowych obciążeń.

Niekorzystne zjawiska opisane powyżej mogą w niedługim czasie doprowadzić do poważnego kryzysu finansów sektora samorządowego. Już dzisiaj cały szereg jst nie osiąga praktycznie żadnej nadwyżki operacyjnej. Co istotne omawiane zjawiska zachodzą w trakcie obiektywnie bardzo korzystnej koniunktury w gospodarce krajowej. Tym bardziej niepokojące są zjawiska wskazujące na zagrożenia stabilności finansowej samorządów w razie wystąpienia nowych negatywnych zjawisk gospodarczych. Samorządy są bardzo istotnym elementem rozwoju gospodarczego Polski. Ich dobra kondycja decyduje w dużej mierze o rozwoju całego kraju, a w szczególności poziomie inwestycji publicznych. Apelujemy zatem do Rządu o podjęcie z odpowiednim wyprzedzeniem poważnej debaty na temat systemowych rozwiązań dot. finansów samorządów terytorialnych, nim warunki gospodarcze i finansowe ulegną pogorszeniu, a finanse te zostaną doprowadzone do dramatycznej sytuacji.

Piotr Kuczera  
Przewodniczący Obrad  
Zgromadzenia Ogólnego