

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

PERSPEKTYWA GŁĘBOKICH CIĘĆ I PODWYŻEK - O FINANSACH W MNIEJSZYCH SAMORZĄDACH

Autor: Janusz Zagórski

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Od wielu lat ten zapis nie zgadzał się z praktyką, bo za coraz większymi obowiązkami nakładanymi na samorządy nie szły środki, które gwarantowałyby ich pełne finansowanie. Jednak to, co dzieje się w ostatnich kilku latach w coraz większym stopniu pogrąża samorządy. Drenaż budżetów JST postępuje w niespotykanym dotychczas tempie i skali, a zmiany regulacji prawnych określających uwarunkowania gospodarki finansowej gmin wprowadzane są często bez realnych konsultacji, bez debaty, w trakcie roku budżetowego, a czasem - z mocą wsteczną.

Największe źródło niepewności dochodów gmin - zmiany przepisów prawa

Zmiany przepisów prawa krajowego, a w szczególności zmiany ustaw, mają kolosalne skutki w budżetach samorządów lokalnych, w gospodarowaniu środkami na inwestycje i zaspokajaniu bieżących potrzeb społeczności lokalnej. Mało tego, zmiany te wprowadzane są nieraz w trakcie roku budżetowego a niektóre nawet z mocą od początku trwającego już roku, czyli wbrew zasadzie niedziałania prawa wstecz.

Przykładem tego ostatniego zjawiska są wprowadzone w 2018 r. zmiany w opodatkowaniu farm wiatrowych. Przyniosły one ogromne i zaskakujące straty wielu małym gminom, na terenie których znajdowały się takie siłownie. Gmina Gościno (województwo zachodniopomorskie), straciła w trakcie trwania roku budżetowego 3,7 mln zł tj. ponad 1/6 bieżących dochodów własnych przeznaczanych na realizację zadań gminy takich jak drogi, pomoc społeczna, ochrona zdrowia, kultura, mieszkalnictwo, transport publiczny, zieleni i jeszcze kilkanaście innych. Nagle trzeba było mocno ograniczyć wydatki bieżące w tych dziedzinach a prócz tego zaciągnąć kredyt na kwotę 1,6 mln zł, aby dokończyć rozpoczęte inwestycje. Podobnie było w Gminie Karlino, z której budżetu zniknęło aż 6,3 mln zł - prawie 1/3 planowanych dochodów z podatku od nieruchomości.

Konsekwencje spadku dochodów z podatku PIT wynikające z wprowadzonego od sierpnia 2019 r. zwolnienia dla osób poniżej 26 lat a następnie wprowadzonej od października 2019 r. obniżki stawki i podwyższenia kosztów uzyskania przychodów dotknęły już wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w całym kraju. W mojej gminie – w Policach - dochody z PIT mają być mniejsze w 2020 roku o ponad 0,5 mln zł, podczas gdy planowane przed zmianami w PIT dochody z tego tytułu miały wzrosnąć o co najmniej 1,8 mln zł. Kwota ponad 2,3 mln zł utraconych dochodów gminy mogła być przeznaczona na przebudowę i remonty dróg gminnych czy też remonty w szkołach, przedszkolach, ale trzeba było z tego zrezygnować.

Oprócz efektu szokowego wywołanego tempem wprowadzenia powyższych regulacji, trzeba także uwzględnić efekt długookresowy - samorządy dotknięte redukcją dochodów z PIT czy z podatku od nieruchomości straciły te dochody bezpowrotnie i bez żadnej rekompensaty. Gminy te pozostały same z problemem niezaspokojonych potrzeb społeczności lokalnych, wcześniej realizowanych, dzięki środkom z tych właśnie utraconych dochodów.

Najcięższy kamień u szyi – rosnący deficyt środków na oświatę

Największą pozycję w budżetach samorządów stanowią wydatki na oświatę. Zmiany strukturalne wywołane likwidacją gimnazjów, a prócz tego wprowadzenie nowych wymagań takich jak np. zapewnienie opieki stomatologicznej dla uczniów, spowodowały, że począwszy od 2017 r. nakłady na szkoły gwałtownie wzrosły. W latach 2017-2019 w gminie Police na oświatę przeznaczono o 11 mln zł więcej niż w roku 2016 a przekazywana z budżetu centralnego subwencja oświatowa w tym czasie była większa tylko o 2 mln zł, natomiast samorząd musiał dopłacić 9 mln zł. Za tę sumę można by wybudować budynek mieszkalny z co najmniej 20 lokalami. W 2019 r. wyznaczana przez Ministerstwo Edukacji Narodowej subwencja pokrywała zaledwie 40% ogółu bieżących wydatków oświatowych, a w 2020 - pokrycie wydatków subwencją spadnie do 37%. Subwencja oświatowa nie pokrywa nawet kosztów wynagrodzeń pracowników oświaty - i to pomimo faktu, że to państwo określa poziom tych wynagrodzeń. W bieżącym roku w szkołach podstawowych na wynagrodzenia wraz z pochodnymi zaplanowano 31 mln zł a subwencja oświatowa to 24 mln zł. Różnicę będzie musiała dopłacić gmina.

Państwo dyktuje wzrost kosztów – bez rekompensaty dla JST

Podniesiona od początku bieżącego roku kwota minimalnego wynagrodzenia o 15,6% (trzykrotnie wyższa niż wzrost gospodarczy), jak również dalsze wysokie podwyżki zapowiedziane na kolejne lata, nie są zaopatrzone w żadne mechanizmy, które rekompensowałyby samorządom wynikający stąd wzrost wydatków. Wprowadzona jednocześnie zmiana zasad ustalania wynagrodzenia pracowników samorządowych polegająca na nie uwzględnianiu dodatku stażowego w wynagrodzeniu wymusza dodatkowy wzrost kosztów pracy wykonywanej w instytucjach samorządowych. W mojej gminie wzrost kosztów pracy z tytułu tych zmian w samej tylko oświacie szacowany jest na 1,2 mln zł.

Zmiana minimalnego wynagrodzenia będzie też czynnikiem znacznie przyspieszającym wzrost nierekompensowanych niczym wydatków JST za towary i usługi, które samorząd musi kupować po cenach rynkowych. Oznacza to, że np. planowane inwestycje i remonty, które już kosztują bardzo dużo, teraz będą jeszcze droższe, a więc nawet gdyby ktoś miał taką samą kwotę pieniędzy co w zeszłym roku, to zbudować czy wyremontować da się za to znacznie mniej.

Kontynuacją nierekompensowanych wydatków płacowych, które narzucono ustawowo będzie wprowadzenie Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK), które mają obowiązywać w sektorze publicznym od 2021 roku. Przy założeniu, że większość pracowników samorządowych Gminy Police przystąpi do PPK, może to kosztować ponad 700 tys. zł. Za taką kwotę można by przeprowadzić termomodernizację lub wykonać remonty kapitalne dachów w kilku budynkach komunalnych.

Dużą niewiadomą wśród rosnących kosztów działania gmin będą w 2020 r. koszty energii - to zależy od taryf zatwierdzanych przez Urząd Regulacji Energetyki. Podobnie nieprzewidywalne, ale również kosztowne będą ewentualne podwyżki opłat pocztowych, na które także samorząd nie ma żadnego wpływu.

Ograniczone usługi publiczne, inwestycje mniejsze o połowę, brak środków na rozwojowe projekty UE

Pomimo dużego wzrostu kosztów suma wydatków bieżących na finansowanie zadań własnych gminy w 2020 r. musi pozostać na tym samym poziomie (159 mln zł) co w roku poprzednim. Wynika to z redukcji stawki i zakresu podmiotowego podatku PIT oraz mniejszej subwencji oświatowej, przez co dochody bieżące z tytułu realizacji zadań własnych w mojej gminie (166 mln zł) wzrosną tylko o 1% wobec analogicznej pozycji z 2019 r. Po ujęciu w budżecie wzrostu wydatków na oświatę konieczne było obniżenie inwestycji gminnych o prawie połowę (z 40 mln zł na 22 mln zł) i to nawet pomimo zamrożenia lub obniżenia innych wydatków bieżących, co niestety spowoduje zmniejszenie zakresu wielu lokalnych usług publicznych.

Skutkiem niedoboru środków własnych w mniejszych gminach będzie również niemożność sfinansowania tzw. wkładu własnego niezbędnego by realizować lokalne projekty rozwojowe dofinansowane z Unii Europejskiej. Wszystko to w krótkiej i dłuższej perspektywie będzie negatywnie wpływać na standard życia mieszkańców oraz nadwyręży pozytywny dotychczas wizerunek samorządu jako sprawnego gospodarza potrafiącego zabezpieczyć potrzeby i zadbać o rozwój społeczności lokalnej.

Wzrost lokalnych podatków i opłat oraz cen usług komunalnych

Wobec rosnących gwałtownie kosztów i niewspółmiernych do nich dochodów samorządy będą podejmować, a w zasadzie już podejmują, działania mające na celu zrównoważenie budżetów i ograniczenie skutków pogorszenia jakości świadczonych usług - także poprzez wzrost wysokości obciążeń nakładanych bezpośrednio na mieszkańców i lokalne podmioty gospodarcze.

Podwyżki stawek podatku od nieruchomości czy też podatku od środków transportowych już ruszyły. Sytuacja budżetowa zmusiła część samorządów do zastosowania maksymalnych stawek przewidzianych przez Ministerstwo Finansów. Część gmin zdecydowała się podnieść stawki tylko o wskaźnik wzrostu, o jaki wzrosły stawki maksymalne ogłaszane przez Ministra Finansów. Pozostałe gminy różnicowały stawki w większym lub mniejszym stopniu - zależnie od swojej sytuacji.

Redukcja wydatków i podwyżka podatków od nieruchomości czy od środków transportu często nie będzie wystarczająca do zrównoważenia lokalnego budżetu i dlatego można się także spodziewać podwyżek czynszów za lokale komunalne, opłat za dzierżawy gruntów, za zajęcie pasa drogowego, za parkowanie, opłat za pobyt dzieci w żłobkach i wielu, wielu innych opłat.

Poważnym wyzwaniem są opłaty za śmieci. W tym przypadku wzrost opłat jest nieunikniony a w dużej części samorządów - jest bardzo duży. Wynika to z drastycznego wzrostu kosztów systemu gospodarki odpadami.

Na podwyżkach opłat może się nie skończyć. W samorządach funkcjonują różnego rodzaju ulgi i zwolnienia oraz dofinansowania, dla których podstawą jest jednak odpowiednia ilość własnych środków w budżecie gminy. Czas pokaże, jakie zmiany w tym zakresie samorządy będą wprowadzać, aby zrównoważyć budżety. Można się na przykład spodziewać ograniczania lub odstąpienia od samorządowych dopłat pokrywających różnicę między kosztami a opłatami za wodę i ścieki, co byłoby bardzo odczuwalne w portfelach mieszkańców.

Może to być jeszcze spotęgowane zmianą taryf za wodę i ścieki, jeżeli okaże się, że wzrosną uzasadnione koszty ich dostarczenia i odbioru a regulator „Wody Polskie” je zatwierdzi.

Zmniejszeniu mogą ulec też dofinansowania różnych gminnych programów jak chociażby dotacje dla wspólnot mieszkaniowych realizujących termomodernizację budynków mieszkalnych.

Zmniejszanie autonomii finansowej gmin

Działania władz centralnych powodują coraz szybszą utratę autonomii finansowej samorządów. Poprzez nieuzgodnione z organizacjami samorządowymi zmiany przepisów ogranicza się dochody JST, zwiększa zadania i koszty bez odpowiedniej rekompensaty finansowej. Permanentne niedofinansowanie zadań zleconych nałożonych na samorządy powoduje drenowanie ich budżetów. W mojej gminie - w Policach - do zadań zleconych w latach 2018-2020 samorząd dokłada jak szacuję ponad 2 mln zł.

Jednocześnie powoływane są rozmaite fundusze państwowe, jak na przykład Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, czy też Fundusz Dróg Samorządowych z niejasnymi do końca zasadami funkcjonowania. Środki tych funduszy zarządzane są jednak odgórnie i korzystanie z nich - wobec braku wystarczających funduszy własnych - sprzyja dalszej utracie autonomii samorządów, zamiast zapewnienia samorządom odpowiedniego poziomu dochodów.

Podsumowując, wspomniane tutaj zjawiska i procesy sprawiają, że rozpoczynający się rok będzie dla samorządów bardzo trudny. Metropolie i duże miasta przejdą przez niego spokojniej - chociaż nie bezboleśnie - dzięki temu, że mają większe możliwości przesunięć w ramach swoich relatywnie dużych budżetów. Średnie i mniejsze gminy są natomiast zmuszone podejmować wiele bardzo trudnych decyzji, aby nie spowodować zbyt dużego wzrostu zadłużenia ani nie doprowadzić do gwałtownego pogorszenia lokalnych usług publicznych.

Oprócz konsekwencji krótkookresowych takich jak niezadowolenie mieszkańców i przedsiębiorców z powodu podwyżek opłat i podatków, należy obawiać się także skutków odłożonych w czasie, takich jak zatrzymanie rozwoju lokalnego oraz ograniczenie samorządności lokalnej na skutek utraty autonomii finansowej JST.

O Autorze:

Janusz Zagórski - Przewodniczący Zarządu Forum Skarbników Województwa Zachodniopomorskiego przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Szczecinie, skarbnik gminy miejsko-wiejskiej Police.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, styczeń 2020

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl