

Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich  
w sprawie  
**możliwych skutków realizacji programu „Polski Ład”**

Obradujący 18 maja br. Zarząd Związku Miast Polskich zapoznał się z opublikowanymi założeniami programu koalicji rządzącej pod nazwą „Polski Ład”, który w znacznym stopniu spowoduje zmiany w systemie podatku PIT, stanowiącym podstawowy dochód własny gmin, w tym zwłaszcza miast. Na konferencji prasowej przedstawiciele Ministerstwa Finansów oszacowali, że skutki zmian w podatku PIT wyniosą 20-22 mld zł rocznie, z czego połowa dotyczyć będzie wspólnot samorządowych i uderzy w ich mieszkańców.

W dostępnych publikacjach nie ma wszystkich informacji, które umożliwiłyby przeprowadzenie dokładnych obliczeń, dlatego – wspólnie z innymi organizacjami samorządowymi – **zwróciliśmy się do rządu o podanie konkretnych danych**, dotyczących potencjalnych skutków finansowych dla JST.

I.

Gdyby przyjąć jako punkt wyjścia ww. informacje podane przez resort finansów, można wyliczyć, że ubytek wpływów z udziałów JST w podatku PIT spowoduje, iż **1/3 jednostek samorządu terytorialnego utraci od razu płynność finansową** (ich nadwyżka operacyjna netto spadnie poniżej zera<sup>1</sup>), znaczna część pozostałych będzie miała kłopoty ze sfinansowaniem wydatków bieżących związanych z oświatą, pomocą społeczną, utrzymaniem dróg itp. (szczególnie przy obecnej dynamice kosztów pracy, cen energii, innych usług i materiałów itp.) a tylko nieliczne utrzymają niewielkie możliwości rozwoju. Nadwyżka operacyjna netto wszystkich JST, która w 2020 r. wyniosła 12 mld zł, spadnie do ok. 1-2 mld zł.

Jednocześnie stanowczo **sprzeciwiamy się dalszemu obniżaniu dochodów własnych JST, co doprowadzi do znacznej obniżki jakości życia mieszkańców**. Jest to **sprzeczne z podstawowymi zasadami polskich reform ustrojowych, w tym z zasadą subsydiarności, decentralizacji i samodzielności JST w decydowaniu o wykonywaniu swoich zadań i kształtowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego**. Zapowiadana subwencja inwestycyjna, której założenia Związek przedstawił wiosną 2020 r., miała być dodatkowym dochodem JST, opartym na założeniu częściowego „zwrotu” JST podatku VAT, płaconego przez nie przy finansowaniu inwestycji. Miało to zwiększyć potencjał rozwojowy społeczności lokalnych i regionalnych. Subwencja ta w żadnym wypadku nie może stanowić rekompensaty ubytku w PIT. **Jedyną należytą formą rekompensaty jest w obecnym stanie prawnym odpowiedni<sup>2</sup> wzrost udziałów JST we wpływach z podatku PIT**. W przyszłości należy zastąpić udziały JST we wpływach budżetu państwa w PIT samorządowymi częściami podatku.

II.

Program „Polski Ład” opiera się na dwóch założeniach:

- a) wykorzystaniu spodziewanych, dużych środków z Unii Europejskiej na inwestycje i „reformy” (rozumiane odmiennie niż w rozporządzeniu UE),
- b) możliwych w związku z tym przesunięciach środków krajowych z polityki rozwoju do sfery socjalnej.

Zabieg ten, któremu towarzyszą hasła populistyczne, oznacza niestety osłabienie polskich samorządów, a więc w istocie społeczności lokalnych i regionalnych, którym odbiera się ogromną część dochodów własnych, bez zmniejszenia obowiązków wobec obywateli. W konsekwencji – w ramach stale obserwowanych tendencji centralistycznych koalicji rządzącej – wytworzy się sytuację, w wyniku której powstanie uproszczony obraz dobrego rządu, dającego wciąż obywatelom prezenty i kiepskich samorządów, które nie potrafią realizować swoich elementarnych obowiązków. Nie zgadzamy się na to.

Program oparty na takich założeniach zmierza wprost do **zburzenia** budowanego od trzydziestu dwóch lat **sprawiedliwego, demokratycznego ładu państwowego, opartego na podmiotowości obywateli, ich wspólnot i organizacji**. Nawet jeśli część przedsięwzięć programu można ocenić pozytywnie, to jednak **nie można zgodzić się na sposób ich realizacji poprzez zubożenie społeczności lokalnych i regionalnych**, które

nie będą mogły kontynuować przebudowy i modernizacji małych ojczyzn, prowadzonej dotąd z powodzeniem i świetnie ocenianej przez opinię publiczną.

Żądamy, by polska polityka rozwoju była skonstruowana **zgodnie z zasadami konstytucyjnymi**, na których opiera się ustrój naszego państwa, jednoznacznie opisany w Konstytucji:

- współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (z preambuły),

- ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15.1),

- samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej; przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16.2),

- jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167).

Każdy program rozwoju musi te zasady szanować i uwzględniać. Dlatego ogłoszony przez koalicję rządzącą program **musi zostać odpowiednio przebudowany, zwłaszcza w sferze finansowania i realizacji poszczególnych przedsięwzięć.**

### III.

Do poszczególnych części programu „Polski Ład” zgłaszamy następujące uwagi i propozycje:

1. Proponowana subwencja inwestycyjna została zapowiedziana jako dochód majątkowy (o nieznaney wielkości), tymczasem ubytek udziałów we wpływach z PIT to poważne zmniejszenie dochodów bieżących, które oznacza ograniczenie możliwości realizacji bieżącej obsługi obywateli w zakresie elementarnych usług świadczonych mieszkańcom. Należy rozważyć możliwość wykorzystania zgłoszonej przez ZMP ponad rok temu propozycji wprowadzenia części rozwojowej subwencji ogólnej, z jasnym określeniem reguł jej ustalania w ustawie o dochodach JST. Nie może ona być uznana za rekompensatę ubytków w dochodach własnych. Powinna zapewniać opłacalny dla mieszkańców i dla budżetu państwa wzrost potencjału inwestycyjnego społeczności lokalnych i regionalnych.

2. Zapowiadany zmianom w polityce społecznej musi towarzyszyć dostosowanie systemu pomocy społecznej do zmian demograficznych. Dotyczy to zarówno infrastruktury jak i kadr domów pomocy społecznej. Wzrasta liczba osób, które nie znajdują wystarczającego wsparcia w innych formach opieki, zatem konieczne jest podniesienie statusu pracowników DPS oraz zapewnienie odpowiedniej opieki medycznej w tych placówkach.

3. Rewitalizacja obszarów zurbanizowanych to przywracanie do życia obszarów zdegradowanych. Nie oznacza to odbudowy czy modernizacji obiektów, ale nadawanie nowej, zgodnej z dzisiejszymi standardami jakości całym osiedlom i dzielnicom. Z opracowań IRMiR wynika, że rewitalizacji wymaga jedna piąta obszarów miast, z których większość to zdekapitalizowane dzielnice śródmiejskie, zwłaszcza w średnich i małych miastach. Zapowiedź Krajowego Funduszu Rewitalizacji wychodzi naprzeciw tym potrzebom, jednak podstawą jego realizacji powinien być dobrze przygotowany krajowy program rewitalizacji, który umożliwi nie tylko odnowę ale także uruchomienie niewykorzystanych wciąż lokalnych potencjałów gospodarczych i społecznych. Program powinien objąć również obszary poprzemysłowe, które często są zlokalizowane w centrach miast.

4. Sztandarowe zamierzenia „Polskiego Ładu” dotyczą mieszkalnictwa. Zawierają korzystne rozwiązania, m.in. Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe oraz Społeczne Agencje Najmu. To ciekawe narzędzia polityki mieszkaniowej. Dopracowania wymagają jednak ich relacje z samorządami lokalnymi, w tym zwłaszcza w zakresie wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości gruntowych oraz rozwoju infrastruktury komunalnej. Nie można natomiast zgodzić się na nieuzasadnione odstępstwa od wymogów Prawa budowlanego oraz

przepisów o planowaniu przestrzennym dla budynków o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup>. Należy odpowiedzialnie zaplanować ułatwienia w tym zakresie.

5. Rozwój miast powinien być prowadzony w sposób zintegrowany, powiązany z zapowiadanyymi inwestycjami w dziedzinie ochrony środowiska, zgodnie z wymogami **Zielonego Ładu**, stanowiącego podstawowy element polityki rozwoju Unii Europejskiej. „Polski Ład” zawiera ważne działania z tego zakresu: *Czysta energia* i *Czyste powietrze*. Należy jednak rozważyć ich uzupełnienie o: zagospodarowanie frakcji energetycznej z odpadów komunalnych i objęcie programem modernizacji ogrzewania także budynków wielorodzinnych.

6. Jednym z kluczowych składników jakości życia mieszkańców jest dostępny, wygodny i funkcjonalny miejski transport publiczny. W wielu miejscach Polski ma on charakter intermodalny i wymaga integracji sieci autobusowych, tramwajowych i kolejowych. Należy zapewnić równowagę między nimi i spójność tworzonych systemów, w tym poprzez modernizację taboru tramwajowego oraz rozwój kolei aglomeracyjnych.

7. Ważne części programu dotyczą przyszłości polskiej szkoły. Popieramy zwłaszcza zamierzenia resortu edukacji dotyczące statusu zawodowego nauczycieli. Uważamy jednak, że trzeba znacząco zmienić podejście do podstaw programowych nauczania. Powinny one być znacząco zmienione w kierunku zmniejszenia obecnego przeładowania programu, lepszej koordynacji między przedmiotami ścisłymi, a przede wszystkim pełniejszego wykorzystania bardzo już dziś bogatych zasobów cyfrowych z wielu dziedzin wiedzy. Byłaby to odpowiedź na rosnące zainteresowanie dzieci i młodzieży możliwościami, jakie daje internet.

Jeśli działania na rzecz poprawy jakości polskiej szkoły mają się powieść, niezbędne jest **przywrócenie równowagi w jej finansowaniu**. Od kilku lat jest ona znacząco naruszona poprzez nieuwzględnianie w kwocie części oświatowej subwencji ogólnej skutków podwyżek płac nauczycieli, które następują w wyniku uzgodnień rządu ze związkami zawodowymi. Należy pilnie skorygować kwotę subwencji w taki sposób, aby ukształtowana w latach 2004-2015 relacja w finansowaniu oświaty ze środków własnych JST oraz z subwencji została przywrócona. Stosowne wyliczenia strona samorządowa przedkłada systematycznie, jednak dotąd nie były one uwzględniane.

8. Bardzo oczekiwana przez społeczności lokalne jest zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Związek popiera przy tym zamierzenia przedstawione przez resort pracy, przedsiębiorczości i technologii, które wychodzą naprzeciw zgłaszanym przez nas od lat postulatom. Przedstawiciele Związku deklarują współdziałanie z resortem, mające na celu szybkie zmiany w tym zakresie. Podkreślamy, że tym zmianom powinno towarzyszyć (przewidziane w KPO) wsparcie w zakresie cyfryzacji planowania przestrzennego, poprzez pełne wprowadzenie w Polsce dyrektywy INSPIRE.

9. Popieramy również zapowiedziane zmiany w zagospodarowaniu odpadów komunalnych. Powinny one zastąpić obecny stan, wynikający z wcześniejszych błędów legislacyjnych, sprawiedliwym systemem, w którym mieszkańcy nie będą zmuszeni ponosić kosztów generowanych przez tych wytwórców odpadów, którzy uchylają się od płacenia, a także tych, którzy na mocy złych przepisów płacą niewspółmiernie mało (nieruchomości niezamieszkałe i rekreacyjne). Niezbędne jest też pilne uregulowanie zagospodarowania opakowań, m.in. przez systemowe wprowadzenie rozszerzonej odpowiedzialności producentów.

10. Popieramy postulat modyfikacji zamówień publicznych. „Polonizacja” będzie trudna z uwagi na obowiązujące w tym zakresie przepisy międzynarodowe. Możliwe wydaje się wprowadzenie kryteriów, które – w związku z wymogami polityki ekologicznej, w tym klimatycznej – ograniczą generowanie uciążliwego transportu, co poprawi pozycję negocjacyjną podmiotów lokalnych. Będzie to także zgodne z polityką uruchamiania lokalnych potencjałów, obecną zarówno w polityce rządu RP, jak i – po pandemii – w nowym podejściu UE.

11. Kluczowe dla przyszłości są zamierzenia dotyczące modernizacji systemu ochrony zdrowia w naszym kraju. Związek wypowiedział się w tej kwestii w przyjętym niedawno stanowisku (w załączeniu), a także w roboczych rozmowach z przedstawicielami rządu na temat odpowiedniej części projektu KPO.

12. Wprowadzone przez rząd przy wsparciu Związku zmiany w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także obecne prace nad aktualizacją Krajowej Polityki Miejskiej wskazują na konieczność przyjęcia odrębnej regulacji ustawowej, dotyczącej rozwoju miast. Związek przedłożył właściwemu resortowi w ubiegłym roku założenia projektu ustawy o rozwoju miast i polityce miejskiej. Deklarujemy gotowość dalszego, konstruktywnego udziału w tych pracach.

13. Związek jest przeciwny dalszym usztywnieniom przepisów dotyczących sposobu realizacji zadań własnych JST. Przykładem jest niedawna nowelizacja przepisów o budżetach obywatelskich. Program zawiera kolejne propozycje w tym zakresie. Zamiast usztywnień należy rozważyć mechanizmy stymulujące podejmowane w ramach partycypacji społecznej działania pro-ekologiczne.

#### IV.

Wiele części programu „Polski Ład” odnosi się wprost do spraw lokalnych i regionalnych. Deklarujemy udział w kształtowaniu rozwiązań ustawowych i programowych, stosownie do podziału zadań i kompetencji między poszczególnymi poziomami władzy publicznej w Polsce. W załączeniu przekazujemy opinie sformułowane przez osoby odpowiedzialne w naszych miastach za realizację wielu spośród objętych programem zadań publicznych.

Warszawa/Poznań, 25 maja 2021 r.

Za Zarząd  
(-) Zygmunt Frankiewicz  
PREZES ZWIĄZKU

<sup>1</sup> Liczba jednostek z ujemną nadwyżką operacyjną netto:

| Kategoria JST             | Liczba      | Na koniec 2020 roku | Po możliwym wg PŁ ubytku 11 mld zł w PIT |
|---------------------------|-------------|---------------------|--|
| Gminy wiejskie            | 1523        | 101                 | 454                                      |
| Gminy miejsko-wiejskie    | 652         | 97                  | 317                                      |
| Gminy miejskie            | 236         | 75                  | 167                                      |
| Miasta na prawach powiatu | 66          | 23                  | 55                                       |
| Powiaty                   | 314         | 21                  | 90                                       |
| Województwa               | 16          | 0                   | 0  |
| <b>Razem</b>              | <b>2807</b> | <b>317</b>          | <b>1083</b>                              |

[obl. Biuro ZMP na podstawie danych MF]

<sup>2</sup> Zrekompensowany winien być cały ubytek dochodów bieżących z PIT, w celu zagwarantowania możliwości pełnego finansowania bieżących zadań własnych JST. **Rekompensata ubytku dochodów rządu 11 mld zł rocznie wymaga podwyższenia udziału JST we wpływach z podatku PIT łącznie o blisko 12 pkt. proc.**, z tego:

- gminom o 9,09 pkt. proc. z obecnego 39,34% do 48,43%,
- powiatom o 2,44 pkt. proc. z obecnego 10,25% do 12,69%,
- miastom na prawach powiatu o 11,53 pkt. proc. z obecnego 49,59% do 61,12%,
- województwom o 0,38 pkt. proc. z obecnego 1,60% do 1,98%. [obl. UM St. Warszawy]