



SKARBNIK MIASTA POZNANIA

Poznań, 17.07. 2019 r.

Znak sprawy: Or-II.0003.1.387.2019
Nr rej.: 1707 19 - 2887

Pan
Krzysztof Rosenkiewicz
Radny Miasta Poznania

Szanowny Panie Radny,

odpowiadając na otrzymaną za pośrednictwem Przewodniczącego Rady Miasta pismem z dnia 9 lipca 2019 r. i przekazaną mi przez Prezydenta Miasta do rozpatrzenia interpelację Pana Radnego w sprawie stanu finansów Miasta Poznania, poniżej przedstawiam informację o wpływie wprowadzonych i wprowadzanych w najbliższym czasie przez ustawodawcę zmian na sytuację finansową Miasta Poznania w roku 2020 oraz w latach kolejnych.

Na wstępie wyjaśniam, że przedstawione poniżej szacunki zostały dokonane w oparciu o informacje dostępne w tym momencie. Zaznaczyć należy, że różnią się one od szacunków sporządzanych przez Miasto uprzednio, głównie ze względu na wielokrotne zmiany zapowiedzi rządowych (np. po odejściu z funkcji Ministra Finansów pani Teresy Czerwińskiej wrócono do wstępnych, dalej idących w skutkach finansowych zapowiedzi zmian w PIT) oraz przede wszystkim ze względu na dużą aktywność legislacyjną w ostatnich tygodniach, istotnie wpływającą na sytuację finansową samorządów.

Skutki zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych (wynikające z już uchwalonych ustaw, jak i również założeń kolejnych zmian ustawowych w wersji obowiązującej na 9 lipca 2019 r., widniejącej w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów zamieszczonym na BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) według najbardziej aktualnych szacunków spowodują coroczny trwały ubytek dochodów bieżących budżetu począwszy od 2020 roku w łącznej kwocie ok. **175 mln zł** (w wartościach dla roku 2020), z tego:

- a. wprowadzenie zwolnienia z PIT dochodów dla osób poniżej 26 roku życia – ok. **32 mln zł** (szacunek w oparciu o dane Ministerstwa Finansów) - zmiana ta obowiązuje od 1 sierpnia 2019 r. i zmniejszy wpływy w roku bieżącym o ok. 12 mln zł;
- b. obniżenie stawki PIT z 18% do 17% - ok. **85 mln zł** (szacunek na podstawie danych Unii Metropolii Polskich) – duża kwota ubytku wynika z tego, że obniżenie stawki o 1 pkt procentowy oznacza, po odjęciu składki na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 7,75%, obniżenie faktycznej stawki podatkowej, w której partycypuje samorząd (Miasto Poznań jako miasto na prawach powiatu dysponuje prawie połową wpływów z tego tytułu) z 10,25% na 9,25% co realnie zmniejszy opodatkowanie o 9,8%, a wg najbardziej aktualnych dostępnych informacji Ministerstwa Finansów z rozliczenia podatku PIT za 2017 rok, podatek należny od osób osiągających dochody w pierwszym przedziale skali podatkowej stanowił 72,29% ogółu należnego podatku ustalanego wg zasad ogólnych;
- c. podwyższenie limitu kosztów uzyskania przychodów dla pracowników (ponad 2-krotne) – ok. **58 mln zł** (szacunek na podstawie danych Unii Metropolii Polskich).

Powyższa wycena została dokonana w oparciu o dane z PIT (uśrednione dla całego kraju), które będą mieć zastosowanie dla lat 2021-2022, co wynika z zapisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponowne (już bazujące na realnych wartościach adekwatnych dla danego samorządu) przeszacowanie wpływu powyższych zmian na dochody danej JST, nastąpi po rozliczeniu podatku za rok 2020 i będzie mieć zastosowanie do wpływów w danym samorządzie od roku 2022.

W oparciu o dostępne dane można już dzisiaj z dużym prawdopodobieństwem obliczyć, co dla Poznania oznaczać będzie w roku 2022 i w latach kolejnych:

- a. wprowadzenie zwolnienia z PIT dochodów dla osób poniżej 26 roku życia – możliwe wyższe skutki finansowe z uwagi m.in. na dużą liczbę studentów w Mieście;
- b. obniżenie stawki PIT z 18% do 17% - możliwe nieco niższe skutki finansowe z uwagi na prawdopodobnie wyższy udział podatników w Poznaniu rozliczających się wg stawki 32% oraz wg stawki liniowej 19%, niż podatników średnio w kraju, a stawki te nie ulegają zmniejszeniu, więc w tej części nie powinno być ubytków;
- c. podwyższenie limitu kosztów uzyskania przychodów dla pracowników – możliwe wyższe skutki finansowe z uwagi na wysoki stopień zatrudnienia w Poznaniu.

Do analizy należy jeszcze dodać skutki innych decyzji władz centralnych, które w istotny, bo trwały sposób wpłyną na finanse Miasta, albowiem w ich wyniku ulegną zmniejszeniu dochody bieżące, a zwiększeniu wydatki bieżące – rocznie na poziomie co najmniej ok. **70 mln zł**, z tego:

- a. uchwalone przez parlament dodatkowe podwyżki dla nauczycieli o 9,6% od 1 września 2019 r. – ok. **35 mln zł** (taki ubytek oszacowano przy optymistycznym założeniu, że budżet państwa w formie dodatkowej subwencji oświatowej pokryje choć połowę kosztów - z analizy danych historycznych wynika, że w latach 2015-2018 subwencja oświatowa wzrosła sumarycznie o 62,7 mln zł, podczas gdy dopłata Miasta do zadań oświatowych finansowana z dochodów własnych wzrosła sumarycznie o 134,7 mln zł. Powyższe oznacza, że dopłata rosła dwukrotnie szybciej niż subwencja oświatowa! – istnieje więc poważne ryzyko, niedoszacowania skutków finansowych dla budżetu Miasta);
- b. uchwalone przez parlament zwiększenie dodatków dla nauczycieli za wychowawstwo oraz dla nauczycieli stażystów – ok. **10 mln zł** (szacunek przy założeniu że 100 % kosztów finansowane będzie z dochodów własnych samorządu, ze względu na enigmatyczne zapisy projektu ustawy w tym zakresie);
- c. zapowiedziane przez rząd podniesienie minimalnej stawki godzinowej oraz minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę w 2020 roku do 2.450 zł, tj. o 8,9 % – ok. **10 mln zł** (wstępny szacunek własny uwzględniający konieczność zwiększenia wynagrodzenia niektórym pracownikom Miasta oraz waloryzację stawek usług m.in. w zakresie utrzymania czystości, ochrony oraz opiekuńczych);
- d. zapisane w przyjętym przez Radę Ministrów Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2019-2022 zniesienie od 2020 roku limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tzw. 30-krotności) powodujące obniżenie podstaw opodatkowania pracowników najlepiej zarabiających, jak i również – poprzez wyższe koszty pracy (składki na ubezpieczenie społeczne i rentowe po stronie pracodawcy), przekładające się na ubytki w PIT i CIT, a także – wyższe wydatki bieżące JST w zakresie składek płaconych przez pracodawcę - dla 2020 roku ubytek co najmniej **15 mln zł** (wyliczenia dokonano w oparciu o dane zawarte w projekcie ustawy z 2017 roku, która ostatecznie nie weszła w życie w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, gdzie roczny ubytek wpływów z PIT i CIT dla całego sektora JST szacowano na poziomie 0,6 mld zł – w cenach bieżących z tamtego okresu, choć jak przyznają sami autorzy wyliczeń tych dokonano przyjmując wiele uproszczeń. Rozwiązanie to może być szczególnie dotkliwe dla Poznania począwszy od roku 2022, gdyż ww. projekcie ustawy zapisano, że „wpływ na dochody JST będzie z dużym prawdopodobieństwem nierównomiernie rozłożony regionalnie i prawdopodobnie najbardziej będzie dotyczyć dużych aglomeracji”);

Łącznie – skutki finansowe opisanych powyżej zmian dla 2020 roku oszacowano na ok. **245 mln zł** rocznie, o taką też kwotę ulegnie zmniejszeniu nadwyżka operacyjna. Do tej kwoty należy dodać co najmniej **50 mln zł** wydatków bieżących, które są pochodną wcześniej podjętych na poziomie Miasta

decyzji rodzących zobowiązania wieloletnie na długo przed ogłoszeniem programu rządowego i zmian ustawowych, a należą do nich znane Panu Radnemu skutki całorocznych regulacji płac od 1 września 2019 roku, zaplanowanych w budżecie Miasta na rok obecny, finansowanie programu wymiany taboru MPK (umowa z Modertrans w trakcie realizacji), zwiększone kwoty dla rad osiedli, trwałość projektów UE, prognozowany wzrost obligatoryjnej wpłaty do budżetu państwa – tzw. „janosikowe” (kwota na 2020 rok wyliczana jest na podstawie danych za 2018 rok, więc nie będzie uwzględniać sytuacji finansowej w 2020 roku).

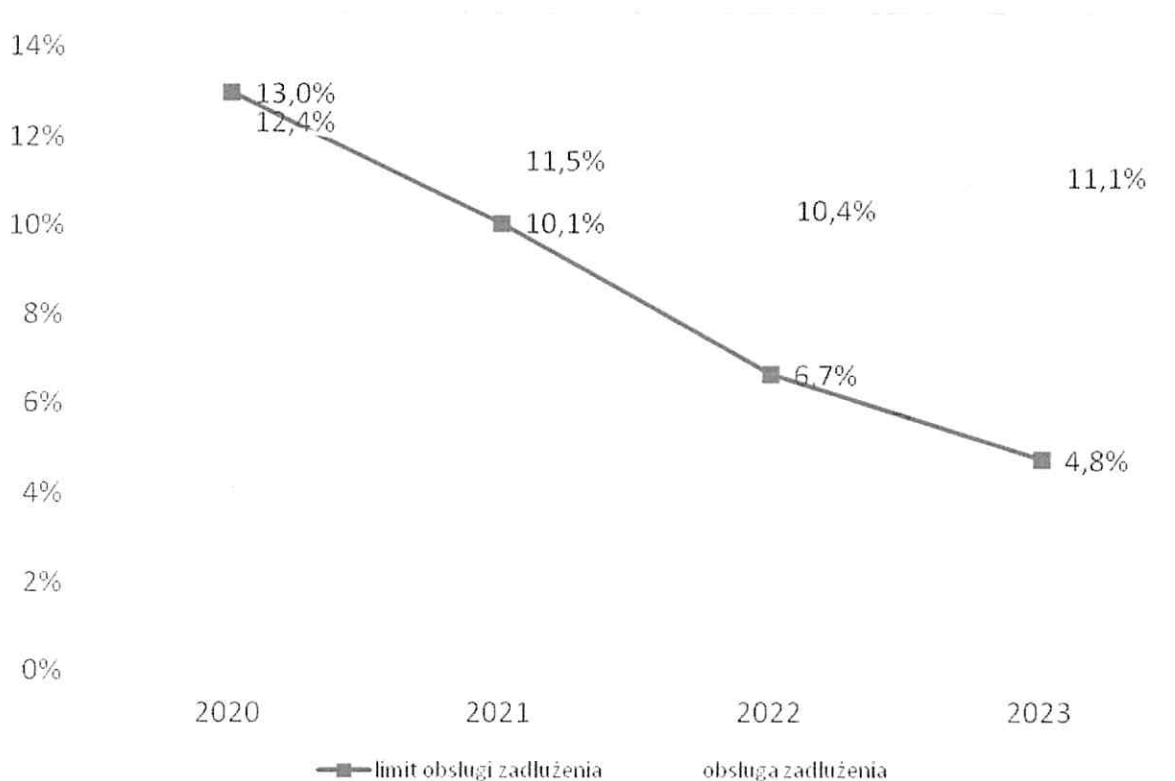
Podsumowując – szacuję, że na poziomie operacyjnym w budżecie Miasta będzie brakować **ok. 300 mln zł**. Tę lukę można zmniejszyć jedynie poprzez zwiększenie dochodów bieżących lub zmniejszenie wydatków bieżących – co w każdym przypadku jest trudne. Zakładając z kolei optymistycznie utrzymanie wzrostu gospodarczego w 2020 roku na poziomie zbliżonym do prognozowanego w 2019 roku (rząd w założeniach do projektu ustawy budżetowej na 2020 rok przyjął 3,7% PKB), możemy liczyć na wzrost wpływów z PIT analogicznie jak dla roku 2019 na poziomie ok. 80 mln zł. Wzrost pozostałych dochodów podatkowych, biorąc pod uwagę wskaźnik inflacji, to maksymalnie kwota ok. 20 mln zł, co daje łącznie ok. **100 mln zł**. Aby utrzymać w 2020 roku nadwyżkę operacyjną (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) na poziomie ok. 300 mln zł należy dokonać zwiększenia innych dochodów bieżących lub zmniejszenia wydatków bieżących budżetu na poziomie ok. **200 mln zł**.

Utrzymanie nadwyżki operacyjnej w tej wysokości jest podstawowym wyzwaniem, które wynika z konieczności spełnienia wymogów wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych. To nadwyżka operacyjna powiększona o dochody ze sprzedaży majątku jest podstawowym wskaźnikiem, oceny sytuacji finansowej Miasta z punktu widzenia obsługi zadłużenia i możliwości zadłużania się w przyszłości, kosztów pozyskiwania finansowania (poprzez limitowanie obsługi zadłużenia) i tym samym – rozwoju Miasta. Co ważne – będzie decydowała o możliwości korzystania z bezzwrotnych źródeł zewnętrznych, np. z UE. Utrzymanie wcześniej założonych wskaźników gwarantuje realizację zaplanowanych w obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej inwestycji, które i tak są zagrożone wahaniami rynku. Już dzisiaj dostatecznie koryguje plany inwestycyjne – wzrost cen materiałów i usług. Trwałe zmniejszenie nadwyżki operacyjnej doprowadzi do niespełniania przez Miasto wymogów wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, Poznań nie będzie w stanie obsługiwać już zaciągniętego zadłużenia, nie wspominając już o zaciąganiu nowego długu, a zgodnie z WPF założono wzrost zadłużenia do kwoty 2.280 mln zł w 2022 roku (z planowanej kwoty 1.734 mln zł w 2019 roku), co jest niezbędne m.in. dla finansowania inwestycji realizowanych z udziałem środków UE.

Siłę oddziaływania opisanych wyżej zmian na sytuację finansową Miasta przedstawia symulacja wypełnienia reguł wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych sporządzona w oparciu o następujące założenia:

- a. odzwierciedlenie opisanych powyżej ubytków w dochodach bieżących oraz wzrostu wydatków bieżących;
- b. niepodjęcie działań dostosowawczych, skutkujących zwiększeniem innych dochodów bieżących oraz zmniejszeniem wydatków bieżących;
- c. utrzymanie założeń makroekonomicznych, szacowanie dochodów oraz wydatków bieżących w kolejnych latach, poziomu środków na inwestycje, zgodnie z aktualnie obowiązującą wieloletnią prognozą finansową;
- d. pokrycie powstałych niedoborów poprzez zwiększenie zadłużenia.

Spełnienie wymogów wynikających z art. 243 Ustawy o finansach publicznych



Przedstawiona symulacja wskazuje, że brak działań doprowadziłby do naruszenia przepisów prawa już w drugim roku prognozy WPF (obsługa zadłużenia przekroczyłaby dopuszczalne ustawowo limity). Oznaczałoby to brak możliwości uchwalenia budżetu i WPF właśnie w takim kształcie. Procedury, które

w takich sytuacjach powinny zostać uruchomione szczegółowo określają zapisy art. 240a oraz 240b ustawy o finansach publicznych, wymieniające wśród środków zaradczych wobec takiej sytuacji m.in. kolejno: konieczność przyjęcia programu naprawczego, uchwalenie budżetu przez Regionalną Izbę Obrachunkową, a także – zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego.

Dodać należy jednocześnie, że przedstawione powyżej symulacje nie zakładają wzrostu wydatków na podwyżki wynagrodzeń w trakcie 2020 roku. Koszt regulacji wynagrodzeń w Mieście obejmujący również pracowników MPK o 100 zł brutto na etat to ok. **18 mln zł**.

Jednocześnie pojawiają się kolejne akty prawne lub zapowiedzi ze strony rządu, które w naszej ocenie pogorszą sytuację finansową samorządów, a obecnie są trudne do oszacowania:

- a. zmiana ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów – wprowadzono ustawową bonifikatę w wysokości 99 proc. (zarówno na gruntach samorządowych, jak i Skarbu Państwa) dotyczącą osób będących w szczególnej sytuacji rodzinnej (m.in.: rodziny z Kartą Dużej Rodziny, osoby z niepełnosprawnością). Cały czas trudne do oszacowania są ubytki z tytułu utraty 25 %-owego potrącenia z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa a jednocześnie odnotowywany jest wzrost wydatków, związanych z obsługą procesu przekształceń (nowe etaty, nowe rozwiązania informatyczne, konieczność pozyskania danych z innych ewidencji i od innych podmiotów);
- b. 3 lipca 2019 r. do sejmu wpłynął rządowy projekt Ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę zakładający zmianę formuły ustalenia wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę (nie wliczanie dodatku stażowego do wysokości minimalnego wynagrodzenia) skutkujący dodatkowymi wydatkami bieżącymi dla budżetu począwszy od 2020 roku;
- c. ustawa z dnia 4 października 2018 roku o pracowniczych planach kapitałowych wywołująca skutki finansowe dla samorządów od 2021 roku o trudnej do oszacowania skali, ze względu na nieznaną skłonność pracowników do przystępowania do tego programu;
- d. zapisane w przyjętym przez Radę Ministrów Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2019-2022 przekształcenie środków z OFE na IKE, powodujące w JST ubytek wpływów z PIT w latach, w których środki te trafiłyby do przyszłych emerytów w formie emerytury, a od których pobrany zostałby PIT. Ten z kolei w części wpłynąłby do JST. Zakładając, że zgodnie z założeniami rządu z przekształcenia skorzysta 80% zainteresowanych, do budżetów JST nie wpłynie sumarycznie 6,4 mld (w wartościach bieżących – nie uwzględnia się wzrostu wartości środków zgromadzonych w OFE

w okresie do dnia wypłaty emerytury), co przekłada się na niższe wpływy do budżetu Poznania w kwocie około 140 mln zł;

- e. pojawiają się zapowiedzi rządu o zmianie sposobu naliczania subwencji oświatowej, które mają preferować finansowo mniejsze JST, kosztem większych miast.

Odnosząc się do samej treści interpelacji należy podkreślić, że dla sytuacji finansowej Miasta w roku 2020 i latach kolejnych nie ma istotnego znaczenia:

- a. osiągnięta w 2018 roku nadwyżka operacyjna w kwocie 505 mln zł, gdyż zgodnie z cytowanymi wyżej zapisami ustawy o finansach publicznych wyznacza ona w 1/3 możliwości zadłużania się na lata 2019-2021, a proces zadłużania się skutkuje finansowo na kilka lub kilkanaście lat,
- b. osiągnięta w 2018 roku nadwyżka budżetowa w kwocie 146 mln zł, gdyż została ona przeznaczona na spłatę zadłużenia w 2018 roku,
- c. poziom zadłużenia na koniec 2018 roku (30,5 % planowanych dochodów), gdyż limitowaniu podlega co do zasady kwota obsługi zadłużenia, a nie – kwota długu, choć po części jedno z drugiego wynika,

a skutki finansowe wynikające z opisanego powyżej zamknięcia finansowego 2018 roku zostały już uwzględnione w aktualnej wieloletniej prognozie finansowej.

Przedstawiona powyżej diagnoza sytuacji finansowej Miasta w kontekście już wdrażanych, jak i zapowiadanych przez rząd kolejnych zmian prawa wskazuje jak istotnie te propozycje wpływają na sytuację finansową Miasta. Konieczność maksymalizowania nadwyżki operacyjnej może być realizowana jedynie poprzez zwiększanie dochodów bieżących lub zmniejszanie wydatków bieżących. W zakresie dochodów samorząd nie ma realnej możliwości zarówno ustanawiania nowych danin publicznych, jak i wpływu na ich konstrukcję, co wybitnie pokazuje przykład zmian w podatku PIT, będącym dla miast dochodem własnym o fundamentalnym znaczeniu. W praktyce – jedynym instrumentem, zwłaszcza w krótkim okresie, pozostaje zwiększenie dochodów bieżących niepodatkowych oraz zmniejszanie wydatków bieżących, choć spora część wydatków w naszym budżecie to wydatki o charakterze sztywnym. W zupełnie innej sytuacji jest rząd, który wprowadzając zmiany w podatku PIT ma możliwość zrekompensowania ich ubytku w budżecie państwa częściowo wyższymi wpływami z podatków pośrednich lub poprzez ustanawianie innych źródeł dochodów, takich jak np. opłata za przeniesienie środków zgromadzonych w OFE na IKE.

Należy zaznaczyć również, że finanse sektora samorządowego są znacznie bardziej uregulowane prawnie od finansów sektora rządowego, a odmiennosc dotyczy w szczególności dwóch kwestii:

- a. regulacje w obszarze nadwyżki operacyjnej i jej powiązanie z możliwościami zadłużania się – dotyczą jedynie sektora samorządowego,
- b. konieczność prognozowania w perspektywie zaciągania zobowiązań finansowych, czyli w praktyce na kilkanaście lub kilkadziesiąt lat – rząd opracowuje wieloletni plan finansowy państwa jedynie na 4 lata podczas gdy Poznań musi sporządzać prognozę do 2042 roku.

Konieczność planowania finansów samorządów na dłuższe okresy i z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym sprawia, że wdrażanie przez władze centralne rozwiązań istotnie wpływających na ich sytuację finansową bez stosownej rekompensaty i bez odpowiedniego *vacatio legis* oznacza w praktyce szok dla finansów samorządowych. Jak przedstawiono powyżej, obawy o brak możliwości spełnienia przepisów ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 243 oraz trudności w realizacji obligatoryjnych publicznych zadań własnych przez samorzady wskutek tak istotnego obniżenia możliwości finansowych samorządów przez władze centralne stają się realne i uzasadnione.

Ponadto informuję, że w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów projektu ustawy (komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszczony na stronie www.premier.gov.pl 16 lipca 2019 r. w godzinach popołudniowych) zakładającego obniżenie stawki podatkowej z 18% na 17 % oraz ponad dwukrotne zwiększenie kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, która ma wejść w życie nie jak pierwotnie proponowano od 1 stycznia 2020 roku, lecz od 1 października 2019 roku, informuję że wywoła to dodatkowy ubytek dochodów bieżących budżetu Miasta w 2019 roku na poziomie ok. 33 mln zł.

Z wyrazami szacunku

SKARBNIK MIASTA POZNANIA

Barbara Sajna



Do wiadomości:
Przewodniczący Rady Miasta