Minister Finansów

Warszawa, 4 września 2024 roku

Sprawa: Oświadczenie złożone przez senator Agnieszkę Kołacz-Leszczyńską na 18. posiedzeniu Senatu w dniu 31 lipca 2024 r.
Znak sprawy: ST1.054.12.2024
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pani Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

W odpowiedzi na oświadczenie złożone przez senator Agnieszkę Kołacz-Leszczyńską na 18. posiedzeniu Senatu w dniu 31 lipca 2024 r., proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Minister Finansów przygotował projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[1], który ma na celu wprowadzenie do porządku prawnego regulacji zapewniających stabilny system finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz zwiększenie dochodów tych jednostek w sposób systemowy.

Główne cele proponowanych zmian to:

- Cel 1 - Wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów. Zgodnie z rozwiązaniami proponowanymi w projekcie samorządy będą finansowane głównie dochodami podatkowymi, zaś subwencje z budżetu państwa będą mieć charakter jedynie uzupełniający.
- Cel 2 – Oparcie zasilenia finansowego JST na dochodach własnych wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, przy czym - co istotne - dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT zostaną ustabilizowane i co do zasady uwolnione od wpływu zmian podatkowych.

[1] Projekt tej ustawy wraz z uzasadnieniem , OSR i szczegółowymi wyliczeniami dla każdej jednostki samorządu terytorialnego został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny – https://legislacja.gov.pl

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

- Cel 3 – Obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST. Konieczne jest przywrócenie systemowi dochodów JST przejrzystości, apolityczności i adekwatności kryteriów podziału środków. Proponowany w projekcie system dochodów JST oparty będzie na obiektywnych parametrach (mierzalnych za pomocą danych statystycznych i niepodatnych na manipulacje).
- Cel 4 – Zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych. Proponowany w projekcie system dochodów JST będzie uwzględniał specyfikę poszczególnych kategorii JST, obejmując przy tym nie tylko kwestię zróżnicowań dochodowych ale również - pomijaną w obecnym systemie - kwestię potrzeb wydatkowych JST wynikających z realizowanych zadań.
- Cel 5 - Uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a JST. W obecnym systemie dochodów JST, zamożne samorządy dokonują wpłat do budżetu państwa (tzw. janosikowe), a jednocześnie są beneficjentami tych środków. Proponowane w projekcie rozwiązania zmierzają do ograniczenia przepływów środków pomiędzy samorządami a budżetem państwa, tak by samorządy nie dokonywały wpłat do budżetu państwa.
- Cel 6 - Zwiększenie wpływu Strony Samorządowej na podział środków dla JST. Projekt przewiduje wprowadzenie do systemu dochodów JST rozwiązań stwarzających możliwość podziału - przy udziale strony samorządowej - środków finansowych w zależności od zmieniających się z roku na rok warunków realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego.

Na żadnym z etapów prac Ministerstwo Finansów nie wskazywało, że projektowane rozwiązania miałaby zrównoważyć ubytki w dochodach JST, które spowodowały poprzednie przepisy.

Natomiast założeniem przygotowanych zmian jest, aby dochody samorządów zwiększały się w sposób przewidywalny, a nie opierały się na doraźnym wsparciu finansowym. Każdy samorząd będzie miał zagwarantowane wyższe dochody niż obecnie. Należy zauważyć, że łączny skutek finansowy wynikający z projektu ustawy jest dla JST pozytywny i oznacza zwiększenie ich dochodów o 24,8 mld zł w roku 2025 w stosunku do obowiązującego systemu.

W projekcie ustawy przewiduje się wprowadzenie nowej kategorii JST - miasta na prawach powiatu. W obecnym stanie prawnym miasta na prawach powiatu finansowane są zarówno w części gminnej i części powiatowej. Wydzielenie miast na prawach powiatu zmierza do bardziej precyzyjnego ustalenia potrzeb finansowych JST. Takie rozwiązanie pozwoli m.in. na uwzględnienie specyfiki wydatkowej samorządów, od której zależą potrzeby wyrównawcze samorządów.

W kwestii stawek PIT i CIT dla miast na prawach powiatu (MNPP) – uprzejmie wyjaśniam, iż w związku z wydzieleniem miast na prawach powiatu w oddzielną kategorię JST przypisano im osobną od gmin i powiatów wysokość udziału w podatku PIT i CIT. W odróżnieniu od obecnych rozwiązań nie jest to suma wysokości (stawek) udziałów we wpływach z podatku PIT i CIT w części gminnej i powiatowej. Proste sumowanie stawek byłoby niespójne z ideą kategoryzacji miast i nie uwzględniałoby całości zmian w dochodach w nowym systemie, a w szczególności faktu, że:

- dochody JST z PIT i CIT uległy zasadniczemu zwiększeniu i zastąpiły jednocześnie jak największą część obecnych transferów subwencyjnych, przy czym trzeba odnotować, iż miasta na prawach powiatu były dotychczas, z

uwagi na swoją względną zamożność w stosunku do pozostałych gmin i powiatów, relatywnie mniej subwencjonowane;

- wskutek kategoryzacji miastom na prawach powiatu ustalone zostają o wiele wyższe potrzeby finansowe, a tym samym w nowym systemie miasta te uzyskają wyższe kwoty dochodów niż obecnie. W szczególności można wskazać np. prawie 2,5 - krotny wzrost kwoty potrzeb wyrównawczych w nowym systemie w stosunku obecnych subwencji wyrównawczych (z poziomu 0,5 mld zł do 1,3 mld zł).

W związku z tym, na dochody MNPP z tytułu PIT i CIT należy patrzeć całościowo przez pryzmat wszystkich dochodów projektowanego systemu.

Wzrost dochodów, wynikający z projektowanego systemu, na tle analogicznych wzrostów pozostałych kategorii - w MNPP wynosi 385,95 zł na mieszkańca, czyli znacznie więcej niż w gminach (279,18 zł na mieszkańca) i w powiatach (85,40 zł na mieszkańca).

Projektowana ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadza, zamiast obecnych części subwencji ogólnej, pojęcie potrzeb finansowych JST, które to potrzeby będą podlegać finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu podatków PIT i CIT, a - w przypadku gdy będą one niewystarczające - subwencją ogólną z budżetu państwa. Potrzeby finansowe będą elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej z budżetu państwa.

W zakresie wątpliwości dotyczących zaproponowanych obszarów wydatkowych i ich wag, należy zauważyć, że obszary wydatkowe i ich wagi zostały zidentyfikowane na podstawie danych (ostatnio dostępnych lat, czyli okres 2021-2023) przekazanych przez JST w sprawozdaniach budżetowych, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej.

W odniesieniu do obszaru oświaty projektowane przepisy zakładają, że globalna kwota potrzeb oświatowych ustalana byłaby co do zasady analogicznie jak obecna część oświatowa subwencji ogólnej, czyli podstawą ustalenia pozostawałaby kwota z roku poprzedniego, z uwzględnieniem zmiany zakresu realizowanych zadań oświatowych. Podział globalnej kwoty potrzeb oświatowych następowałby zgodnie z rozporządzeniem wydawanym przez ministra właściwego do spraw oświaty.

W odróżnieniu do obecnych rozwiązań, proponuje się:

- zwiększenie globalnych potrzeb oświatowych o równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (zamiana formy finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego z dotacji celowych z budżetu państwa na dochody własne).

Propozycja ta uelastyczni sposób wykorzystania środków przez jednostki samorządu terytorialnego wskutek odejścia od transferu dotacyjnego na rzecz dochodów własnych ustalanych w tej samej wysokości,

- zwiększenie globalnych potrzeb oświatowych o skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego (nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach prowadzonych przez JST). Obecnie w kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej uwzględniane są wyłącznie skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez JST

- dodatkowe zwiększenie potrzeb oświatowe od 2025 r. o 3 mld zł z uwagi na wzrost wydatków JST na przestrzeni ostatnich lat na realizację zadań dotyczących

wychowania przedszkolnego w związku ze wzrostem liczby dzieci w wychowaniu przedszkolnym.

Docelowo subwencja ogólna dla JST będzie zależeć bowiem od przyrostu potrzeb finansowych, w tym oświatowych. Będzie stosowana tzw. metoda przyrostowa, w świetle której przyrost potrzeb będzie porównywany z przyrostem zwiększonej części dochodów PIT i CIT i jeśli przyrost potrzeb finansowych będzie wyższy od przyrostu zwiększonych dochodów to taki samorząd otrzyma subwencję (nawet jeżeli jego potrzeby finansowe są nominalnie niższe niż kwota zwiększenia dochodów).

Uprzejmie informuję, iż tabele zawierające dane źródłowe pomocne do oceny przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań systemowych , o które wnosili przedstawiciele JST, zostały udostępnione stronie samorządowej KWRZiST.

Podsumowując, warto podkreślić, że w ramach prac nad projektem ustawy o dochodach, już założenia tej reformy zostały poddane prekonsultacjom, w trakcie których strona samorządowa pozytywnie oceniła kierunki przygotowanych zmian.

Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przekazany został do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

21 sierpnia 2024 r. na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego strona samorządowa pozytywnie zaopiniowała projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i jego systemowe rozwiązania uznając, że będzie to istotny krok w naprawie finansów samorządowych.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Hanna Majszczyk
podsekretarz stanu