



Warszawa, 30 sierpnia 2022 r.

**Stanowisko Zarządu Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa”
dotyczące projektu ustawy z dnia 24 sierpnia 2022 r.
o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
oraz niektórych innych ustaw**

Wraz z projektem ustawy z 24 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw opublikowanym na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, nie przedstawiono skutków finansowych dla poszczególnych JST wynikających z przepisów ujętych w projekcie ustawy. Niniejsze stanowisko wynika z analizy przepisów ujętych w projekcie oraz informacji zawartych w uzasadnieniu i Ocenie Skutków Regulacji dołączonych do projektu.

Projekt ustawy **pogłębia błędy mechanizmu stabilizującego dochody JST, tzw. reguły dochodowej**, wprowadzonej ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zmodyfikowanej ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, bowiem w **jeszcze większym stopniu niż ww. przepisy ograniczy rekompensatę dla samorządów metropolii warszawskiej ubytków w dochodach własnych powstałych na skutek Programu Polski Ład i jego modyfikacji**. Projekt zawiera kolejne zmiany w przepisach ustawy o dochodach JST pogłębiające brak możliwości realizacji zadań na dotychczasowym poziomie, wobec czego **nie może być pozytywnie zaopiniowany przez Stowarzyszenie „Metropolia Warszawa”**.

Konsekwencje dla JST Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” dotyczące projektu ustawy z 24 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw:

- Rekompensata dla JST Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” ubytków w dochodach własnych powstałych na skutek Programu Polski Ład i jego modyfikacji ulegnie zmniejszeniu o **475 mln zł**:

Wyszczególnienie	2022			2023			ŁĄCZNY BILANS w latach 2022-2023
	wg obowiązujących przepisów	wg projektu ustawy	Bilans	wg obowiązujących przepisów	wg projektu ustawy	Bilans	
Dodatkowe udziały w PIT	0	1 242	1 242	0	0	0	1 242
Część rozwojowa - 3 mld zł	0	0	0	86	0	-86	-86
Część rozwojowa - dopelnienie do kwoty referencyjnej	0	0	0	1 631	0	-1 631	-1 631
ŁĄCZNA REKOMPENSATA	0	1 242	1 242	1 717	0	-1 717	-475

✉ ul. Twarda 18
00-105 Warszawa

NIP: 5222579606
KRS: 0000203026

🌐 sm.waw.pl
@ biuro@sm.waw.pl

☎ +48 881 942 414



- rekompensata dla samego m.st. Warszawy ubytków w dochodach własnych powstałych na skutek Programu Polski Ład i jego modyfikacji ulegnie zmniejszeniu o **351 mln zł**:

Wyszczególnienie	2022			2023			ŁĄCZNY BILANS w latach 2022- 2023
	wg obowiązujących przepisów	wg projektu ustawy	Bilans	wg obowiązujących przepisów	wg projektu ustawy	Bilans	
Dodatkowe udziały w PIT	0	857	857	0	0	0	857
Część rozwojowa - 3 mld zł	0	0	0	40	0	-40	-40
Część rozwojowa - dopełnienie do kwoty referencyjnej	0	0	0	1 168	0	-1 168	-1 168
ŁĄCZNA REKOMPENSATA	0	857	857	1 208	0	-1 208	-351

Szczegółowe konsekwencje projektu ustawy z dnia 24 sierpnia 2022r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw:

1. Zmniejszenie rekompensaty dla JST Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” ubytków w PIT.

Przedłożony projekt z 24 sierpnia br. przewiduje przede wszystkim :

- przekazanie w 2022 r. do JST dodatkowych 7,8 mld zł jako dochody z PIT, w których podziale wszystkie JST Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” będą partycypować proporcjonalnie do udziałów w PIT planowanych na 2023 r.,
- przekazanie w 2022 r. do JST dodatkowych 5,9 mld zł jako dochodów z PIT, w których podziale wiele JST Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” i innych JST nie będzie partycypować,
- całkowite zawieszenie w 2023 r. części rozwojowej subwencji i w konsekwencji także reguły dochodowej, o której mowa w art. 9b ustawy o dochodach JST.

Przedłożony przez Ministerstwo Finansów 24 sierpnia br. projekt zmian w dochodach JST przewiduje przekazanie samorządom w 2022 roku kwoty 13,7 mld zł zamiast 13,4 mld zł w 2023 roku, a więc ledwie kwoty wyższej o 300 mln zł.

Jednakże w przypadku JST Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” uchwalenie projektu ustawy w powyższym zakresie spowoduje de facto zmniejszenie środków należnych o 475 mln zł (z 1 717 mln zł do 1 242 mln zł), w tym 351 mln zł należnych m.st. Warszawie (z 1 208 mln zł do 857 mln zł) i przekazanie ich w 2022 r. kosztem roku 2023.

Przedłożony projekt po raz kolejny wpisuje się w systematycznie prowadzoną politykę gorszego traktowania samorządów, w tym członków Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa”, ograniczając w stosunku do obecnych przepisów należną im, i tak już zaniżoną w stosunku do rzeczywistych ubytków dochodów z PIT, rekompensatę.

2. Zmniejszenie elastyczności wydatkowania środków

Projekt przewiduje zmniejszenie elastyczności wydatkowania środków poprzez zobowiązanie JST do przeznaczenia 15% dodatkowych dochodów z PIT otrzymanych w 2022 r. na zadania z zakresu



poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców.

3. Zawieszenie działania w 2023 r. reguły dochodowej

Ustawą z dnia 14 października 2021 r. zmieniającą ustawę o dochodach JST uchwalono przepisy mające w założeniach zabezpieczać JST przed negatywnymi skutkami zmian podatkowych, tzw. regułą dochodową. Ewentualne potencjalne straty samorządów z tytułu niższych wpływów PIT i CIT niż określone w ustawie kwoty referencyjne w kolejnych latach miały być kompensowane przez odpowiednie dodatkowo zwiększone kwoty subwencji rozwojowej.

Przedłożony projekt z 24 sierpnia br. przewiduje całkowite zawieszenie części rozwojowej subwencji w 2023 r. Tym samym oznacza to zawieszenie działania w 2023 r. reguły dochodowej i mechanizmu stabilizacji dochodów JST. Konsekwencją będzie brak możliwości dopełnienia do kwot referencyjnych w przypadku zaplanowania na 2023 r. przez Ministerstwo Finansów niższych dochodów z PIT lub CIT niż określone w ustawie kwoty referencyjne. Oznacza to, że w przypadku znacznego obniżenia planowanych na 2023 r. dochodów z PIT lub CIT JST zostaną pozbawione ochrony przed potencjalnymi ubytkami dochodów.

4. Obniżenie limitu obsługi długu na rok 2024 i lata następne w porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów

W projektowanych przepisach niezbędne jest wprowadzenie klauzuli o uwzględnianiu „dodatkowych” środków dla JST przewidzianych do przekazania w 2022 r. przy obliczaniu limitu obsługi długu na rok 2023 i lata następne już na etapie opracowywania projektów wieloletnich prognoz finansowych JST edycji 2023.

W świetle art. 243 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych przy obliczaniu relacji, o której mowa w art. 243, dotyczącej indywidualnego limitu obsługi długu, przy opracowywaniu projektów wieloletnich prognoz finansowych JST edycji 2023 przedkładanych radom JST i regionalnym izmom obrachunkowym w terminie do 15 listopada 2022 r., **limit obsługi długu na rok 2023 i lata następne będzie wyznaczany na podstawie planowanych wartości na 2022 rok aktualnych na dzień 30 września 2022 r. W związku z powyższym dodatkowe środki przekazane JST w 2022 r. po dniu 30 września nie będą mogły zostać ujęte w planie do tego dnia i tym samym nie będą brane pod uwagę przy ustalaniu limitu obsługi długu na rok 2023 i lata następne.** Jednocześnie zgodnie z projektowanymi przepisami (dodawany art. 70l do ustawy o dochodach JST), w związku z przekazaniem JST w 2022 r. dodatkowych środków, JST nie otrzymają w 2023 r. subwencji rozwojowej, co podwyższałoby limit obsługi długu wyznaczany dla roku 2024 i lat następnych. Tym samym projektowane przepisy, na etapie opracowywania projektów wieloletnich prognoz finansowych edycji 2023 spowodują obniżenie limitu obsługi długu na rok 2024 i lata następne w porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów. Co prawda zgodnie z art. 6 projektu ustawy relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych może w latach 2023-2025 nie być spełniona pod warunkiem nie przekroczenia przez dług kwoty planowanych dochodów (z korektami) w tych latach, z tym że JST miały prawo wyboru także 7-letniego okresu, na podstawie którego wyznaczany jest indywidualny limit obsługi długu, w związku z czym planowane na rok 2022



parametry budżetowe mają w części JST (zgodnie z danymi z WPF JST aktualnymi na marzec br. 83% JST, tj. 2326 z 2806, wybrało 7-letni okres) wpływ na limit obsługi długu także dla lat 2026-2029, dla którego to okresu nie przewidziano odstępstwa dla konieczności spełnienia art. 243 ustawy o finansach publicznych.

5. Pozorowane wzmocnienie finansów JST i pominięcie postulatów JST

Przedstawienie przedmiotowego projektu ustawy jako wzmocnienia finansów JST ma charakter pozorowany, bowiem polega jedynie na przyspieszeniu przekazania samorządom należnych im kwot części rozwojowej subwencji ogólnej z 2023 roku na 2022 rok i nie rozwiązuje żadnych problemów, przed którymi stoją samorzady w obliczu wysokiej inflacji przy znaczącym ograniczeniu ich dochodów własnych na skutek rozwiązań Polskiego Ładu bez adekwatnej rekompensaty.

Projekt w nawet najmniejszym stopniu nie uwzględnia postulatów strony samorządowej o rekompensatę ubytków w PIT na skutek zmian w systemie podatkowym spowodowanych 5-tką Kaczyńskiego, zmian w podatku zryczałtowanym oraz pierwszą wersją Polskiego Ładu.

Proponowane przez rząd rozwiązania w żaden sposób nie przyczynią się do naprawy sytuacji, a przede wszystkim do realnego zrekompensowania samorządom strat dochodów na skutek zmian prawnych w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT, tak na poziomie całego podsektora samorządowego, jak i w przypadku poszczególnych JST.

W Ocenach Skutków Regulacji (OSR) ustaw wprowadzających Polski Ład wraz z jego modyfikacją obowiązującą od 1 lipca br., podano iż w perspektywie 2031 r. na skutek rozwiązań Polskiego Ładu dochody JST z PIT zostaną ograniczone o 208 mld zł. W formie rekompensat przewidziano przekazanie JST środków w łącznej kwocie 118 mld zł (subwencja jednorazowa przekazana w 2021 r. w kwocie 8 mld zł i subwencja rozwojowa w kwocie 110 mld zł). W efekcie do 2031 r. potencjał dochodowy JST po uwzględnieniu rekompensat zostanie ograniczony o 90 mld zł. Należy przy tym zaznaczyć, że uszczuplenie dochodów JST nie będzie równomierne w odniesieniu do poziomu dochodów danych JST i w największym stopniu dotknie największych miast.

Recenzując propozycje rządowe stoimy na stanowisku, iż najbardziej przejrzystym i sprawiedliwym mechanizmem kompensacji ubytków dochodów JST z PIT jest odpowiednie podwyższenie udziałów JST w podziale dochodów z PIT między budżet państwa a samorzady. Równocześnie przywraca dochodom z tego źródła ich podstawową funkcję wewnątrz systemu dochodów komunalnych. Pełną rekompensatę strat dochodów JST z PIT wynikających z wprowadzonych w ostatnich latach zmian legislacyjnych, zapewniałoby podwyższenie udziałów JST:

- dla gmin o 38,05 pkt. proc., tj. z 38,34 do 76,39%
- dla powiatów o 10,17 pkt. proc., tj. z 10,25 do 20,42%
- dla województw o 1,59 pkt. proc., tj. z 1,60 do 3,19%

Warto dodać, że w wyniku inicjatywy Senatorów RP powstał już projekt ustawy zawierający zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przeciwdziałający ubytkowi bieżących




Stowarzyszenie Metropolia Warszawa

dochodów własnych JST z PIT będącemu skutkiem Programu Polski Ład. Projekt ten uzyskał poparcie dwóch korporacji samorządowych: Związku Miast Polskich oraz Unii Metropolii Polskich (UMP).

Jednocześnie popieramy przedstawiony przez miasta UMP Program działań wzmacniających dochody JST w celu zapewnienia możliwości realizacji zadań wobec mieszkańców. Jako rozwiązanie docelowe w Programie wskazano zwiększenie udziału JST w PIT w celu ustanowienia PIT jako dochodu w 100 % należnego JST.

Działania doraźne przedstawione w Programie polegają na:

1. Wprowadzeniu mechanizmu indeksacji części oświatowej subwencji ogólnej, poprzez określenie jej wysokości na 3%PKB
2. Urealnieniu kwot referencyjnych na 2022 r. zapisanych w nowelizacji ustawy o dochodach JST - łączne podniesienie ich sumy o 10 mld zł,
3. Zmiany metody podziału subwencji rozwojowej (rekompensującej ubytki dochodów z PIT) na wprost proporcjonalną do utraty dochodów w danym roku budżetowym (tj. wprost proporcjonalną do wysokości udziału danej JST we wpływach z PIT)
4. Zwaloryzowaniu kwoty subwencji oświatowej JST na 2022 rok o wskaźnik bieżącej inflacji według odczytu dotyczącego stanu na koniec czerwca 2022 r. tj. o 15,5 % (czyli o ok. 8,3 mld zł)
5. Obniżeniu stawki VAT na usługi transportu publicznego z 8 % do stawki 0 %;
6. Obniżeniu stawki VAT na usługi dotyczące gospodarki odpadami z 8 % do stawki 0 %;
7. Sfinansowaniu ze środków budżetu państwa wzrostu kosztów funkcjonowania komunikacji publicznej (zeroemisyjnej) w zakresie wzrostu cen energii elektrycznej w związku ze wzrostem cen praw do emisji CO₂, którego beneficjentem jest Budżet Państwa;
8. Sfinansowaniu ze środków budżetu państwa wzrostu kosztów funkcjonowania ciepłownictwa komunalnego w zakresie wzrostu cen paliw i surowców energetycznych oraz w związku ze wzrostem cen praw do emisji CO₂, którego beneficjentem jest Budżet Państwa.

Stowarzyszenie
METROPOLIA WARSZAWA
PREZES ZARZĄDU

Michał Olszewski

