



Stanowisko Zarządu Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Zarząd Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” w ogólnym ujęciu pozytywnie ocenia przedstawione w projekcie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zmiany w systemie finansowania tych jednostek. W szczególności na uwagę zasługuje wzmocnienie dochodów własnych polegające na uniezależnieniu poziomu dochodów JST z udziału w dochodach budżetu państwa z PIT i CIT od zmian w systemie podatkowym. Pogłębiona analiza projektu ustawy i załączonych skutków finansowych proponowanych rozwiązań dla poszczególnych JST powoduje niemniej wątpliwości interpretacyjne dotyczące części przepisów oraz natury merytorycznej odnoszące się do niektórych proponowanych rozwiązań. W związku z powyższym niniejszym występujemy o doprecyzowanie objaśnień niektórych aspektów ustawy oraz przekazujemy poniższe postulaty modyfikacji części przepisów, w niektórych przypadkach nawiązujące do poprzedniego stanowiska Zarządu w sprawie zmian w finansowaniu JST.

- **Obniżenie poziomu korekty zamożnościowej z 50% do 25% nadwyżki wskaźnika zamożności danej JST ponad 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST i ustalenie jej górnego pułapu na 30% dochodów z PIT, CIT i dochodów podatkowych danej JST.**

Ustalanie wskaźnika korekty nadwyżki na poziomie 25% zamiast 50% skutkuje ograniczeniem korekty zamożnościowej o połowę, tj. o kwotę 2,679 mld zł łącznie dla JST (przy wskaźniku 50% kwota korekty wynosi 5,358 mld zł). Proponowana zmiana poziomu korekty zamożnościowej oddziałuje pozytywnie w skali kraju na dochody blisko trzystu JST objętych tą korektą, nie skutkując jednocześnie ograniczeniem dochodów JST nie objętych tą korektą.

- **Utrzymanie w nowym systemie obecnie obowiązującego rozliczenia należnych JST dochodów z PIT i CIT względem dochodów przekazywanych do wysokości planu ustalonego przez Ministerstwo Finansów.**

Według obowiązujących przepisów, w przypadku gdy faktyczne dochody z PIT lub CIT JST były inne od ustalonych na rok budżetowy po dwóch latach następuje korekta tych dochodów poprzez zwiększenie albo zmniejszenie planowanych dochodów z tego tytułu o równowartość różnicy między kwotą prognozowaną a wykonaną.

Przedstawiony projekt ustawy w odróżnieniu do obecnego stanu prawnego nie przewiduje po zakończeniu roku budżetowego rozliczenia przekazanych JST zgodnie z ustalonym planem dochodów z PIT i CIT względem dochodów faktycznie należnych JST.

Postulujemy utrzymanie tego mechanizmu, w szczególności z uwagi na przewidziane w ustawie ustalanie wysokości planu dochodów z PIT i CIT na podstawie dochodów sprzed dwóch lat w stosunku do roku budżetowego przy zastosowaniu prognozowanych na okres dwóch lat wskaźników makroekonomicznych odpowiednio dynamiki wynagrodzeń i zatrudnienia w gospodarce narodowej (PIT) i dynamiki nominalnej PKB (CIT). Doświadczenia historyczne z okresu podwyższonej w ostatnim czasie inflacji wskazują, że prognozy makroekonomiczne mogą w istotnym stopniu rozminąć się z rzeczywistością gospodarczą. Ponadto mechanizm rozliczenia wzmacnia bezpieczeństwo i stabilność systemu na przyszłość - osłabi potencjalną pokusę świadomego zaniżenia poziomu prognozowanych wskaźników makroekonomicznych w celu ograniczenia dochodów JST z korzyścią dla budżetu państwa.



Dodatkowo zasadność stosowania mechanizmu rozliczenia dochodów z PIT i CIT koresponduje z przewidzianą w projekcie ustawy (Rozdział 5) korektą nieprawidłowo ustalonych potrzeb finansowych. W tym świetle wdrożenie mechanizmu korekty w zakresie PIT i CIT zapewniłoby spójność logiczną całego nowego systemu dochodów JST.

- **Szczegółowe wyjaśnienie i kalkulacja dotycząca przyjęcia poziomu 14% wartości przychodów z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych przy naliczaniu dochodów należnych JST z tego tytułu, w szczególności porównanie w tym zakresie z dochodami ze skali podatkowej.**

Pozytywnie oceniamy włączenie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych do katalogu dochodów, w których partycypują JST. Postulat ten środowisko samorządowe zgłaszało od samego początku wprowadzenia Polskiego Ładu, zwracając uwagę, że preferencje dla tej formy podatkowej będą skutkowały istotnym ograniczeniem dochodów JST.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „mając na uwadze różnice systemowe pomiędzy podatkiem pobieranym na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej oraz podatkiem pobieranym od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19% a podatkiem ryczałtowym od przychodów ewidencyjnych (ryczałtownicy nie wykazują kosztów), zaproponowano, aby dochody z ryczałtu zostały ustalone jako 14% przychodów ryczałtowych. Taki sam procent stanowią - w relacji do przychodów - dochody ze skali podatkowej, czy podatku liniowego z pozarolniczej działalności gospodarczej.”

Wnosimy o przedstawienie przez stronę rządową szczegółowej kalkulacji przyjętego wskaźnika 14%, w szczególności o wykazanie jak podano w uzasadnieniu do projektu ustawy, że poziom ten jest adekwatny do sytuacji w zakresie dochodów ze skali podatkowej.

- **Podwyższenie udziałów JST w dochodach podatników PIT ponad wartości ujęte w projekcie ustawy, do poziomu zapewniającego pełną rekompensatę negatywnych dla JST skutków rozwiązań prawnych wprowadzonych w latach 2019-2022 (głównie tzw. 5. Kaczyńskiego i Polski Ład), z rozważeniem stopniowego, rozłożonego w czasie wzrostu udziałów.**

W naszej ocenie zasadniczym celem reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinno być co najmniej odwrócenie negatywnych dla samorządów skutków tzw. Polskiego Ładu, który w istotnym wymiarze obniżył potencjał dochodowy JST.

Zaproponowane zmiany w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego nie zapewniają pełnej rekompensaty ubytków w dochodach JST powstałych w wyniku zmian podatkowych wprowadzonych na przestrzeni ostatnich kilku lat (m.in. tzw. 5 Kaczyńskiego, zmiany w ryczałcie, Polskiego Ładu i jego modyfikacji).

Zgodnie z Ocenami Skutków Regulacji projektów ustaw wprowadzających rozwiązania Polskiego Ładu ubytek dochodów JST z PIT w 2025 r. oszacowany został przez Ministerstwo Finansów na 21 mld zł. Natomiast zgodnie z Oceną Skutków Regulacji (OSR) obecnego projektu ustawy proponowane rozwiązania mają spowodować w warunkach 2025 r. podwyższenie dochodów JST łącznie o 16 mld zł w porównaniu do aktualnego stanu prawnego (str. 8 OSR). Z porównania powyższych kwot wynika różnica 5 mld zł zaniżonego odwrócenia niekorzystnych dla JST skutków Polskiego Ładu.



ul. Twarda 18

00-105 Warszawa



+48 881 942 414

NIP: 5222579606

KRS: 0000203026



sm.waw.pl



biuro@sm.waw.pl



Ponadto należy mieć na uwadze, że szacunek negatywnych dla dochodów JST z PIT skutków Polskiego Ładu dla 2025 r. przedstawiony w OSR-ach towarzyszących Polskiemu Ładowi opiewający na kwotę 21 mld zł, został sporządzony w 2021 r. i w pierwszej połowie 2022 r., a więc w okresie przed bezprecedensowym poziomem inflacji i szybkim wzrostem wynagrodzeń w gospodarce, co w tych warunkach oznacza faktycznie istotnie wyższy niż 21 mld zł roczny ubytek dochodów JST z PIT w konsekwencji Polskiego Ładu.

Reasumując należy ocenić, że proponowane w projekcie ustawy rozwiązania nie rekompensują w pełni negatywnych dla dochodów JST następstw Polskiego Ładu, a tym bardziej nie uwzględniają wcześniejszych ubytków dochodów na skutek choćby tzw. 5 Kaczyńskiego. Postuluje się zatem zwiększenie udziałów w dochodach podatników PIT w celu pełnej rekompensaty ubytków w dochodach JST powstałych w wyniku zmian podatkowych wprowadzonych na przestrzeni ostatnich kilku lat (m.in. tzw. 5 Kaczyńskiego, zmiany w ryczałcie, Polskiego Ładu i jego modyfikacji). W poczuciu odpowiedzialności, mając na uwadze sytuację budżetową Państwa, proponujemy rozłożony w czasie proces dojścia do poziomu udziału JST w PIT zapewniającego pełną niwelację negatywnych dla dochodów JST skutków zmian prawnych wprowadzonych w latach 2019-2022.

- **Wyjaśnienie wątpliwości w zakresie przepisów dotyczących ujęcia w potrzebach oświatowych finansowania zadań przedszkolnych.**

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy (str. 5) w ramach potrzeb oświatowych ujmowane mają być środki na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego z uwzględnieniem skutków podwyżek wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego.

W świetle powyższego wątpliwości budzi przepis art. 27 ust. 1 pkt 4 projektu ustawy, w świetle którego przy ustalaniu potrzeb oświatowych wyłącza się zadania związane z:

„[...] wychowaniem przedszkolnym uczniów, którzy kończą 5 lat lub mniej w roku poprzedzającym rok budżetowy – w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego, niezwiązanych z:

- a) wychowaniem i kształceniem specjalnym,
- b) zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi,
- c) zatrudnieniem nauczycieli, o których mowa w art. 42d ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986), zwanej dalej „ustawą – Karta Nauczyciela”, w łącznej liczbie etatów nauczycieli, o której mowa w art. 42d ust. 3 tej ustawy,
- d) finansowaniem świadczenia na start, o którym mowa w art. 53a ustawy – Karta Nauczyciela.”

z jednoczesnym uchyleniem Rozdziału 6 w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych regulującym zasady przekazywania JST dotacji celowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (art. 73 pkt 26 projektu ustawy).

W związku z powyższym wyjaśnienia wymaga, czy konstrukcja przepisów projektu ustawy nie wyklucza z ustalania potrzeb oświatowych zadań związanych z wychowaniem przedszkolnym.

- **Uwzględnienie przy ustalaniu kwoty zwiększenia dochodów z PIT i CIT ponad poziom wynikający z obecnego stanu prawnego, czyli w tzw. kwocie kalkulacyjnej, dochodów przysługujących JST w 2025 r. z tytułu rozliczenia dochodów przekazanych zgodnie z planem względem dochodów faktycznych za 2023 r.**



ul. Twarda 18

00-105 Warszawa



+48 881 942 414

NIP: 5222579606

KRS: 0000203026



sm.waw.pl



biuro@sm.waw.pl



Kwota kalkulacyjna stanowi zwiększenie dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT wynikające z nowych rozwiązań w odniesieniu do obecnego stanu prawnego. W przypadku, gdy wielkość ta przewyższa łączną kwotę potrzeb finansowych danej JST, nie otrzymuje ona subwencji ogólnej i odwrotnie.

W obecnym stanie prawnym funkcjonuje mechanizm rozliczenia przekazanych dochodów z PIT i CIT względem dochodów należnych i ten element aktualnego systemu prawnego nie został uwzględniony w projekcie ustawy przy ustalaniu kwoty kalkulacyjnej na 2025 r.

- **Zmiana niektórych wag i determinant w celu lepszego odzwierciedlenia zróżnicowania zakresu potrzeb wydatkowych JST.**

Waga obszaru Transport i łączność w miastach na prawach powiatu, tj. 18% jest niedoszacowana. W miastach na prawach powiatu występuje duże zróżnicowanie potrzeb wydatkowych w zakresie transportu. W metropoliach udział transportu w wydatkach bieżących pomniejszonych o transfery z budżetu państwa jest istotnie wyższy niż w mniejszych miastach na prawach powiatu. Prowadzi to do wniosku, że uśrednienie wagi w obszarze wydatkowym Transport i łączność w miastach na prawach powiatu jest nieuprawnione metodologicznie. Na przykład w 2023 r. udział wydatków bieżących w rozdziale lokalny transport zbiorowy w 2023 r. w sumie wydatków bieżących był w m.st. Warszawie wyższy niż w Tarnobrzegu o 17,4 pkt proc.

Właściwsze byłoby określenie indywidualnej wagi obszaru wydatkowego dla każdej jednostki samorządu terytorialnego odrębnie, która w lepszy i dokładniejszy sposób odzwierciedlałaby potrzeby wydatkowe poszczególnych samorządów, szczególnie mając na uwadze zadania z zakresu transportu lub ewentualnie pogrupowanie miast z uwagi na różnice w strukturze wydatków.

Dodatkowo należy zbadać czy przy wyznaczaniu wagi obszaru Transport w miastach na prawach powiatu uwzględniono wszystkie wydatki ponoszone przez miasta na ten cel, przykładowo czy obejmowały one wydatki na zadania z zakresu transportu publicznego przekazane do realizacji zakładom budżetowym, związkom komunalnym, bądź spółkom.

Z uwagi na fakt, iż każda z JST ma swoją specyfikę, ustalenie listy determinant wymaga każdorazowo przeprowadzenia dogłębnych analiz pokazujących szczegółowy wpływ każdej z nich na liczbę przeliczeniową mieszkańców, która jest decydująca dla ustalenia potrzeb wyrównawczych oraz kwoty korekty zamożnościowej.

- **Uwzględnienie w sposobie obliczania potrzeb wydatkowych różnic terytorialnych w kosztach realizacji zadań poprzez przeważenie wszystkich determinant relacją przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym mieście do średniej krajowej.**

Różnice terytorialne w kosztach realizacji zadań występują we wszystkich obszarach wydatkowych. W związku z tym wnosi się o uzupełnienie determinant dla miast na prawach powiatu we wszystkich obszarach wydatkowych o relację przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym mieście do średniej krajowej.

Parametr - relacja przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej, do zastosowania przynajmniej w przypadku JST charakteryzujących się ponadprzeciętnymi płacami w gospodarce, obiektywnie odzwierciedla wyższy poziom kosztów realizowanych zadań przez JST w każdym obszarze wydatkowym (źródła podają, że w Polsce udział płac w PKB wynosi ok. 39%).



ul. Twarda 18
00-105 Warszawa



+48 881 942 414

NIP: 5222579606

KRS: 0000203026



sm.waw.pl



biuro@sm.waw.pl



- **Zmiana metody ustalania potrzeb rozwojowych.**

W przypadku braku pełnej rekompensaty ubytków w dochodach JST powstałych w wyniku zmian podatkowych postuluje się by całość potrzeb rozwojowych była ustalana wg udziałów dochodów poszczególnych JST w PIT przed wprowadzeniem programu Polski Ład. Postulat ten jest konsekwencją uwagi, że zasadniczym celem reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinno być co najmniej odwrócenie negatywnych dla samorządów skutków tzw. Polskiego Ładu.

- **Wyjaśnienie wątpliwości dotyczących porównywalności danych między nowym a obecnym systemem w zakresie oświaty.**

W załączniku do OSR zaprezentowano porównanie dla każdej JST wysokości dochodów w nowym systemie z wielkością wynikającą z obecnych przepisów.

W zakresie finansowania oświaty, zgodnie z załącznikiem do OSR, w ramach obecnego systemu łączna kwota dochodów JST z subwencji oświatowej i dotacji przedszkolnej została wskazana na poziomie 96,4 mld zł. Natomiast w kalkulacji dochodów w warunkach projektowanych zmian przepisów potrzeby oświatowe przyjęto w kwocie 102,7 mld zł (art. 80 projektu ustawy), co oznacza różnicę w kwocie 6,3 mld zł. Wydaje się, że poziom finansowania oświaty z budżetu państwa nie jest zależny od wprowadzenia nowych rozwiązań, w związku z czym kwoty kalkulacyjne dochodów związanych z oświatą powinny być zbliżone.

W związku z powyższym sprecyzowania wymaga powód założenia wyższych dochodów związanych z oświatą w nowym systemie względem obecnego, co rzutuje na ocenę kwoty zwiększenia dochodów JST w nowym systemie w porównaniu do obecnego systemu (podany w OSR wzrost o 16 mld zł).

- **Urealnienie i ustabilizowanie poziomu finansowania z budżetu Państwa zadań oświatowych realizowanych przez JST.**

Wnosimy o wprowadzenie mechanizmu indeksacji potrzeb oświatowych poprzez określenie ich wysokości na 3% PKB w celu urealnienia środków przekazywanych na ten cel z budżetu państwa.

Drugim zasadniczym celem reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinno być urealnienie wysokości środków z budżetu państwa przekazywanych do JST z przeznaczeniem na realizację zadań w zakresie oświaty.

Ustalenie wydatkowych potrzeb oświatowych na poziomie dotychczasowej subwencji oświatowej nie zapewnia postulowanego przez stronę samorządową uzupełnienia dotychczasowej luki w finansowaniu oświaty ze środków budżetu państwa.

Bolączką systemową jest permanentne niedofinansowanie funkcjonowania oświaty ze środków budżetu państwa, problem podnoszony przez środowisko samorządowe praktycznie od początku reform wprowadzonych pod koniec XX wieku (reformy rządu Jerzego Buzka). Środki pochodzące z subwencji oświatowej pozwalają jedynie na niespełna 60% pokrycie bieżących wydatków oświatowych samorządów.

W związku z powyższym wnosi się o zwiększenie poziomu potrzeb oświatowych w zakresie finansowania szkół do poziomu odpowiadającemu pełnemu finansowaniu zadań oświatowych ze środków budżetu państwa – tj. do poziomu 3% PKB wraz z jednoczesnym usunięciem obszaru „Oświata i wychowanie – szkoły” ze sposobu obliczania potrzeb wyrównawczych.



ul. Twarda 18

00-105 Warszawa



+48 881 942 414

NIP: 5222579606

KRS: 0000203026



sm.waw.pl



biuro@sm.waw.pl



Stowarzyszenie Metropolia Warszawa

- **Wydłużenie o co najmniej 2 lata, tj. do roku 2027, obowiązywania regulacji łagodzących ustawowe reguły ostrożnościowe dotyczące finansów JST, określone w ustawie o finansach publicznych.**

Zgodnie z regułą wydatkową w zakresie wydatków bieżących określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych jednostka samorządu terytorialnego nie może planować i zrealizować większych wydatków bieżących niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych i środki pochodzące z lokat.

Obowiązujące przepisy dopuszczają odstępstwo od reguły m.in. w zakresie podwyższenia limitu wydatków bieżących w latach 2022-2025 o tzw. wolne środki stanowiące nadwyżki środków pieniężnych budżetu JST, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Ponadto badanie spełnienia reguły jest prowadzone łącznie dla lat 2022-2025, co oznacza, że niespełnienie reguły w danym roku lub latach musi zostać co najmniej skompensowane nadwyżkami wygenerowanymi w pozostałym okresie rozliczeniowym obejmującym lata 2022-2025.

W związku z powyższym wnosimy o wydłużenie obowiązywania powyższych przepisów łagodzących dotyczących art. 242 ustawy o finansach publicznych o co najmniej 2 lata, tj. przynajmniej do roku 2027.

Jednocześnie konstrukcja reguły indywidualnego limitu obsługi długu, określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zakłada co do zasady, że w danym roku budżetowym wysokość obciążeń budżetu związanych z obsługą zadłużenia (kapitał i odsetki) i udzielonymi poręczeniami i gwarancjami w relacji do dochodów bieżących jest zdeterminowana historycznie ukształtowanym średnim poziomem relacji nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi do dochodów bieżących.



Zgodnie z obowiązującymi przepisami dopuszczona jest możliwość niespełnienia reguły w latach 2023-2025 pod warunkiem, że łączna kwota długu JST na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów pomniejszonych o planowane dotacje (i środki o podobnym charakterze) oraz powiększone o przychody (określane art. 217 ust. 2 pkt 4-8 uofp) nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Z uwagi na powyższe wnosimy także o wydłużenie obowiązywania powyższych przepisów łagodzących dotyczących art. 243 ustawy o finansach publicznych o co najmniej 2 lata, tj. przynajmniej do roku 2027.


Zarząd Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” zapewnia jednocześnie o swojej gotowości do wszelkich dalszych uzgodnień i konsultacji planowanych zmian ustawowych dot. finansowania JST w Polsce.

Stowarzyszenie
METROPOLIA WARSZAWA*
PREZES ZARZĄDU

Michał Olszewski

 ul. Twarda 18
00-105 Warszawa
 +48 881 942 414

NIP: 5222579606
KRS: 0000203026

 sm.waw.pl
 biuro@sm.waw.pl