

Warszawa, 29 maja 2024 r.

Szanowny Pan
Andrzej DOMAŃSKI
Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze !

W związku z przedstawionymi przez kierowany przez Pana resort założeniami zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego pozwalam sobie przekazać poniższe uwagi wstępne, które na obecnym etapie prac nie mają charakteru ostatecznego z powodu braku danych o skutkach proponowanych zmian, jednak – zdaniem Zarządu Związku – już teraz wymagają uwzględnienia.

1. Założenia rozwiązań systemowych

Przedstawione główne założenia są akceptowalne, oznaczają bowiem przede wszystkim uniezależnienie najważniejszych dochodów podatkowych od zmian dokonywanych w przepisach oraz zobiektywizowanie części subwencyjnej. Proponowany system spowoduje jednak daleko idące zmiany w udziale poszczególnych rodzajów dochodów w dochodach bieżących JST, dlatego wymaga szczegółowych symulacji ich skutków, bez których zaopiniowanie nowych rozwiązań nie będzie możliwe.

2. Punkty odniesienia do analizy skutków finansowych nowych rozwiązań

Dotychczasowe wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa, dotyczące wzrostu poziomu dochodów JST, odnoszą się na ogół do stanu finansów samorządowych w latach 2022-2023. Jednak naszym zdaniem powinny one być porównywane do poziomu dochodów, jaki był systemowo gwarantowany przez ustawę z 2003 r., przed wprowadzaniem do niej kolejnych zmian, które ten system zburzyły.

Dlatego przypominamy, że:

a) Zmiany w udziałach JST we wpływach budżetu państwa z podatku PIT zaczęto wprowadzać w roku 2019, dlatego punktem odniesienia powinna być linia trendu, przedstawiająca dynamikę wpływów z tej części PIT-u, w której JST mają udziały (wykres 1 - przyjęto ostrożnie linie wykładniczą, tzn. stały procentowy wzrost rok do roku, choć wiadomo, że dynamika wzrostu wynagrodzeń była w ostatnich kilku latach szybsza). W latach 2021, 2022 i 2023 ubytki były częściowo uzupełniane w trakcie roku dodatkowymi transferami, których dystrybucja nie była jednak powiązana ze skalą ubytków. Dochody JST z udziałów w PIT i skalę ubytków zestawiono w tabeli 1.

b) Część oświatowa subwencji ogólnej rosła wolniej niż wydatki bieżące na edukację. Do roku 2015 średni roczny przyrost luki finansowej w oświacie wynosił 0,6 mld zł, ale od 2016 r. rosła ona w tempie średnio ok. 3,5 mld zł rocznie. Relację kwoty „subwencji szkolnej” do wydatków bieżących w oświacie przedstawiają: wykresy 2a i 2b oraz tabela 2.

c) Podatek od nieruchomości – główny dochód własny gmin – jest ogólnie limitowany przez ministra finansów, zgodnie z przepisem ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Limity maksymalnych stawek rosły zdecydowanie wolniej niż podstawowe wskaźniki społeczno-ekonomiczne (wykres 3).

3. Wyodrębnienie kategorii „miasta na prawach powiatu”

Proponowane w ostatniej wersji założeń wyodrębnienie miasta na prawach powiatu jako oddzielnej kategorii JST jest uzasadnione, jednak już na poziomie tych założeń widać niezrozumiałe manewr obniżenia wskaźnika udziału w podatku PIT, który powinien – jak dotąd – być sumą udziałów gmin i powiatów. Naszym zdaniem nie ma argumentów, które usprawiedliwiają tę dyskryminację.

4. Wskaźniki określania indeksu potrzeb wydatkowych JST dla wyliczenia subwencji ogólnej

Skarbnicy miast oraz służby odpowiedzialne za realizację zadań ujmowanych w procedurze ustalania potrzeb wydatkowych jednoznacznie wskazują wady zarówno w zestawie proponowanych determinant jak i w przyjętych dla nich wagach. Przykładem mogą być wskaźniki dotyczące transportu w miastach na prawach powiatu, w porównaniu z powiatami i województwami (drogi), jak również wskaźniki dla gospodarki komunalnej w gminach i miastach na prawach powiatu. Uwagi miast do proponowanych wskaźników przedstawimy w najbliższych dniach.

Problemem jest także przyjęcie danych historycznych do obliczenia potrzeb wydatkowych, co budzi wątpliwości zwłaszcza przy określaniu potrzeb rozwojowych. W ostatnich latach sterowana politycznie redystrybucja dotacji celowych na zadania inwestycyjne (RFIL, „polski ład”), przy jednoczesnym drastycznym spadku nadwyżki operacyjnej dużych miast, w poważnym stopniu zakłóciła obraz wydatków rozwojowych JST.

5. Sytuacja miast w roku 2024 – potrzeba interwencji

Zdewastowany system dochodów JST, w tym zwłaszcza miast, został w roku 2024 częściowo „podreperowany” przez znaczny wzrost ryczałtowych kwot udziału w PIT, dwukrotnie większy niż planował poprzedni rząd wzrost kwoty części oświatowej subwencji ogólnej oraz przywrócenie subwencji rozwojowej w jej podstawowym wymiarze. Jednak – jak wynika z opublikowanych przez resort finansów wieloletnich planów finansowych JST z lutego br. – stan finansów JST jest wciąż krytyczny, co jest efektem skumulowania negatywnych zmian z ostatnich lat. Dochody z PIT-u, mimo znacznego wzrostu, są wciąż o ponad 22 mld zł niższe od linii trendu (wykres 1), a wzrost subwencji szkolnej wystarczy zaledwie (i to nie wszędzie) na obiecany wzrost płac nauczycieli. Luka finansowa w oświacie spadła z 42 mld w roku 2023 do **38,2 mld zł**, ale różnica między kwotą subwencji szkolnej a wydatkami bieżącymi oświaty jest wciąż ogromna. Prognozowana na ten rok nadwyżka operacyjna JST wynosi zaledwie 11,3 mld zł, z czego 7,1 mld w województwach. Suma nadwyżek operacyjnych netto we wszystkich JST wynosi zaledwie 2 mld zł, z czego 6,3 mld w województwach. W miastach wystąpił natomiast deficyt operacyjny netto, który wynosi: -2,93 mld zł w miastach na prawach powiatu, -827 mln zł – w gminach miejskich oraz -816 mln zł – w miejsko-wiejskich.

W tej sytuacji wskazane jest rozważenie przez rząd w roku bieżącym dodatkowego transferu o charakterze subwencji, najlepiej w formie dodatkowej subwencji rozwojowej, która – zgodnie z art. 28a ustawy – winna prócz kwoty bazowej uwzględnić także rekompensaty ubytków w podatku PIT.

Z wyrazami szacunku

Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU

Wykres 1. Dochody JST (bez województw) z PIT w latach 2013-2024

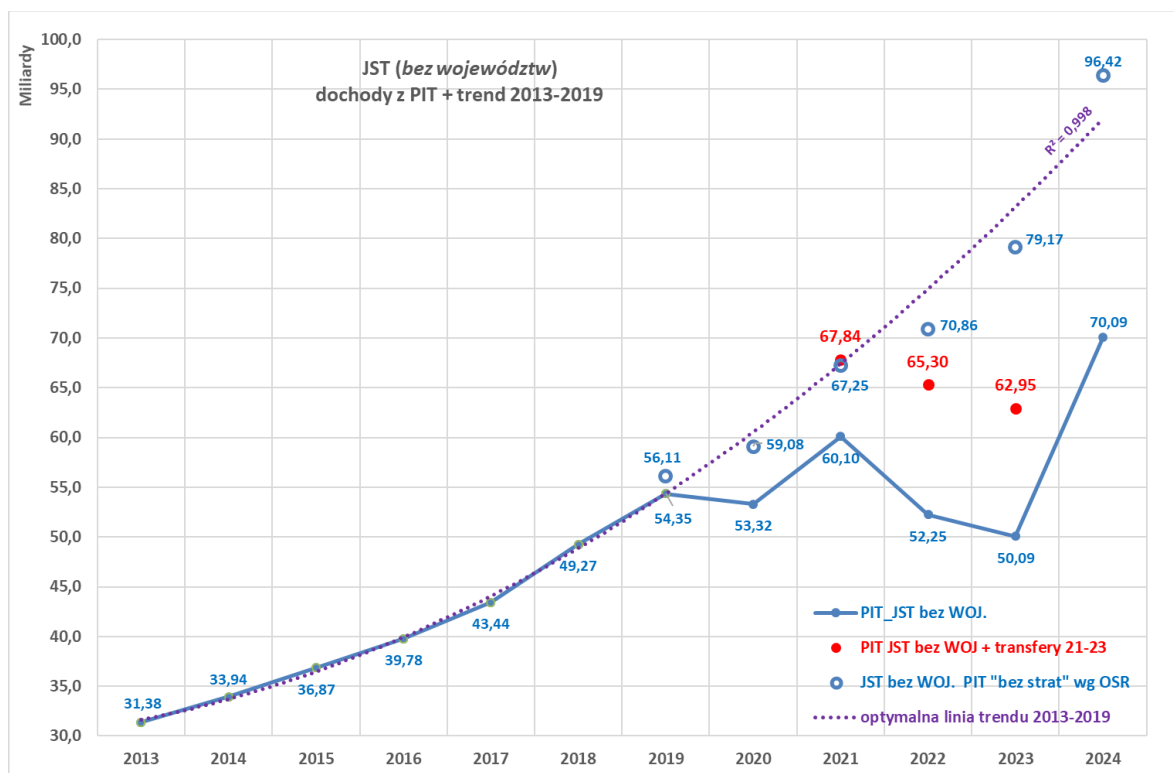
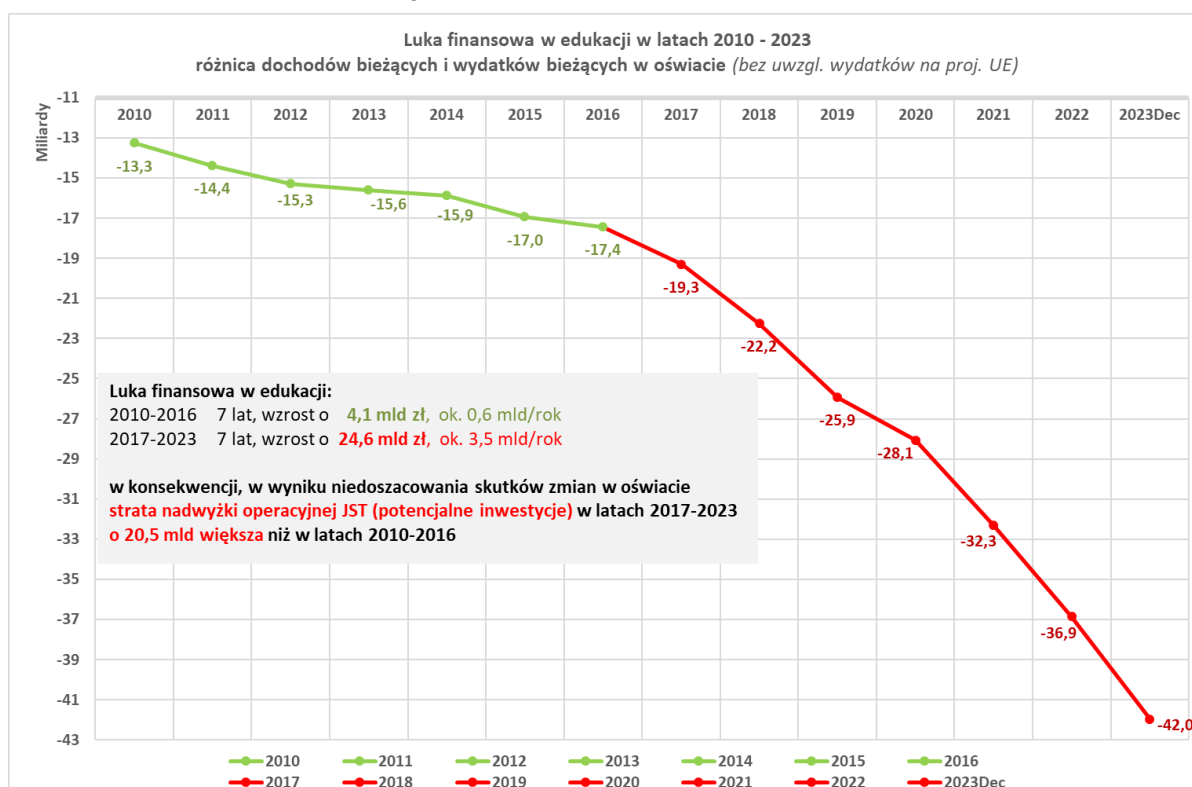


Tabela 1. Dynamika dochodów JST (bez województw) z PIT oraz ubytków w tych dochodach [mld zł]

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dochody z PIT - wykonanie	31,39	33,95	36,87	39,78	43,44	49,27	54,35	53,31	52,20	51,67	50,12	70,09
Dochody z PIT wg linii trendu							54,60	60,90	67,75	75,00	83,10	91,90
Ubytek							0,25	7,59	15,55	23,33	32,98	21,81
Dodatkowy transfer ogółem							0,00	0,00	8,42	13,67	13,21	0,00
Doch. z PIT bez strat wg OSR							56,19	59,08	67,25	70,86	79,17	96,42

Wykres 2a. Luka finansowa w oświacie ogółem



Wykres 2b. Luka finansowa w oświacie w poszczególnych kategoriach JST

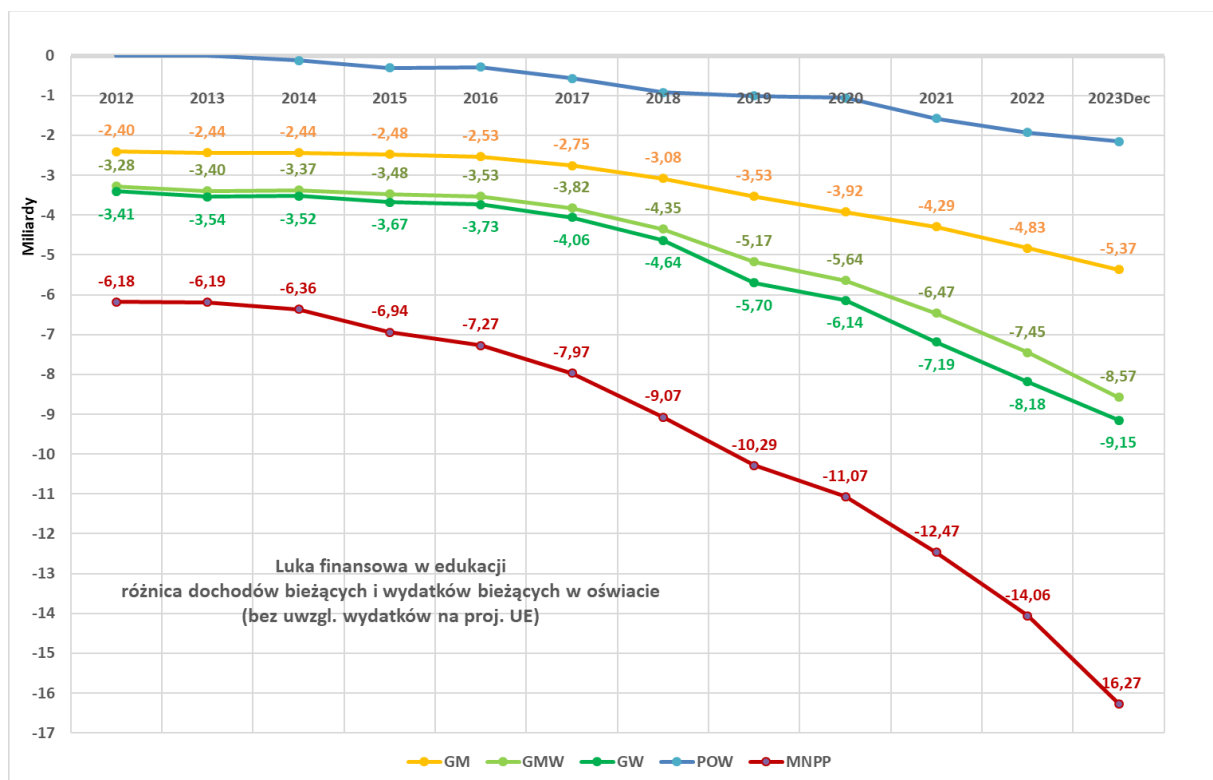


Tabela 2. Luka finansowa w oświacie na tle dynamiki części oświatowej subwencji ogólnej

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Część oświatowa subwencji ogólnej	35,01	36,92	39,17	39,52	39,50	40,38	41,53	41,91	43,12	46,90	50,16	52,22	55,94	64,65	87,54
wydatki bieżące w oświacie (bez UE)	50,28	53,59	56,76	57,92	59,22	61,41	63,10	65,35	69,53	77,15	82,37	89,95	98,57	113,28	130,67
Różnica (dopłata JST)	15,27	16,67	17,59	18,40	19,72	21,03	21,57	23,44	26,41	30,25	32,21	37,73	42,63	48,63	43,13
różnica w % subwencji szkolnej	43,62%	45,15%	44,91%	46,56%	49,92%	52,08%	51,94%	55,93%	61,25%	64,50%	64,21%	72,25%	76,21%	75,22%	49,27%
Luka finansowa z uwzgl. doch. własnych	13,30	14,40	15,30	15,60	15,90	17,00	17,40	19,30	22,20	25,90	28,10	32,30	36,90	42,00	38,19
Subwencja szkolna a PKB	2,42	2,38	2,42	2,38	2,30	2,24	2,23	2,11	2,03	2,05	2,05	1,99	1,90	1,87	2,33

Wykres 3. Dynamika stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości na tle dynamiki niektórych wskaźników społeczno-gospodarczych

