

**Pytania strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu.**

1. Jak będzie finansowane wychowanie przedszkolne w nowym systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego?
2. W jaki sposób będą waloryzowane dochody jst w związku z podwyżkami nauczycieli?
3. Czy możliwe jest uelastycznienie wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 242-243 ustawy o dochodach jst.)?
4. Czy przewidywane są zmiany w zasadach finansowania podmiotów innych niż jst, prowadzących przedszkola i szkoły?
5. Dlaczego w przypadku miast na prawach powiatów, które realizują zadania w zakresie gminnym i powiatowym nie mają one otrzymywać sumy udziałów gmin i powiatów?
6. Kiedy i w jakiej wysokości samorzady otrzymają tzw. „kroplówkę” uzupełniającą niedobór dochodów w roku 2024?
7. Kwestia definicji „mieszkaniec przeliczeniowy” – w jaki sposób Ministerstwo Finansów zamierza urealnić definicje mieszkańca przeliczeniowego? Aktualne podejście oparte o definicję GUS pozostaje w dalekiej rozbieżności do faktycznej liczby osób zamieszkującej daną jednostkę samorządu terytorialnego.
8. Dlaczego na potrzeby rozwojowe przeznaczają się jedynie 8,6 mld. złotych, co stanowiłoby zaledwie 3,68 % dochodów ogółem?
9. Skąd biorą się tak ogromne rozbieżności we wzroście dochodów rok do roku w poszczególnych, zbliżonych do siebie grupach jednostek samorządu terytorialnego?
10. Prawo weta – dlaczego planowany wpływ strony samorządowej KWRziST na rozdysponowanie środków dla jst jest w istocie enigmatyczny?
11. Czy przewiduje się mechanizm rekompensaty samorządom dochodów utraconych w wyniku zmian podatkowych pomiędzy rokiem 2019 a 2023?
12. W jaki sposób Ministerstwo Finansów planuje uwzględnienie w potrzebach dochodowych jst. wzrostu zadań z pomocy społecznej (dotychczas finansowanych corocznym wzrostem udziału gmin w PIT)?
13. W jaki sposób dotychczasowa rezerwa drogowa subwencji ogólnej o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst realizować będzie swój dotychczasowy cel to jest: dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu?

1. Jak będzie finansowane wychowanie przedszkolne w nowym systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego?

Stanowisko MF:

Sposób finansowania oświaty i wychowania przedszkolnego będzie generalnie zbliżony do obecnych rozwiązań, z tym, że następują też pewne istotne zmiany.

Tak jak w obecnie istniejących regulacjach, łączne wydatki na realizację zadań oświatowych (w tym także na zadania bieżące związane z prowadzeniem przedszkoli, a także na zadania związane z dowożeniem uczniów oraz zadania inwestycyjne w oświacie samorządowej) mają być zabezpieczone w łącznych dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim w dochodach podatkowych JST oraz subwencji.

W zakresie potrzeb oświatowych w obszarze przedszkolnym w projektowanej ustawie następuje:

- 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 uelastycznia 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. Propozycja uwzględnia w potrzebach oświatowych skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli przedszkolnych. Obecnie w kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej, subwencjonowane są wyłącznie skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli szkolnych.

Globalne potrzeby oświatowe JST, łącznie z potrzebami przedszkolnymi, w pierwszym roku obowiązywania ustawy wyniosłyby ok. 102,6 mld zł. Jest to więc istotny wzrost w stosunku do roku obecnego (ok. 88 mld zł z tytułu subwencji oświatowej).

W kwocie tej uwzględniono w szczególności także dodatkowy wzrost potrzeb oświatowych w zakresie wychowania przedszkolnego. W ramach potrzeb oświatowych tego rodzaju uwzględniane będą (nie tylko środki przekazywane dotychczas z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na dotacje celowe dla JST na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat), ale także:

a) środki na planowany wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach prowadzonych przez JST (w 2024 r. uwzględnione jednorazowo w rezerwie celowej budżetu państwa poz. 52 w kwocie 2,3 mld zł, a które zgodnie z zapowiedziami Rządu RP mają być w kolejnych latach stałym elementem potrzeb oświatowych);

b) dodatkowe środki (3 mld zł) wynikające ze wzrostu wydatków JST na przestrzeni ostatnich lat na realizację zadań dotyczących wychowania przedszkolnego w związku ze wzrostem liczby dzieci w wychowaniu przedszkolnym.

łącznie w potrzebach oświatowych znajdzie się kwota ok 7,5 mld zł związana z wychowaniem przedszkolnym.

2. W jaki sposób będą waloryzowane dochody jst w związku z podwyżkami nauczycieli?

Stanowisko MF:

Potrzeby oświatowe wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustalane mają być w wysokości łącznej kwoty potrzeb oświatowych, nie mniejszej niż ustalona w roku poprzedzającym rok budżetowy, skorygowanej o kwotę wydatków w związku ze zmianą realizowanych zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych m.in. z dowożeniem uczniów i prowadzeniem przedszkoli.

Sposób kształtowania środków na wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli odbywać się będzie tak jak obecnie - na podstawie kwoty bazowej określonej w projekcie ustawy budżetowej na dany rok i wskaźników odpowiadających poszczególnym stopniom awansu zawodowego, określonych w ustawie – Karta Nauczyciela. Oprócz środków na wzrost samych średnich wynagrodzeń nauczycieli, w potrzebach oświatowych na dany rok uwzględniane będą także środki na wzrost dotacji dla szkół nie samorządowych oraz środki na wzrost odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli do kwoty bazowej dla nauczycieli planowanej w ustawie budżetowej.

Potrzeby oświatowe na dany rok ustalane będą z uwzględnieniem skutków wzrostu w roku budżetowym średnich wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (z uwzględnieniem wzrostu dotacji dla przedszkoli nie samorządowych oraz wzrostu odpisu na ZFŚS dla nauczycieli).

3. Czy możliwe jest uelastycznienie wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 242-243 ustawy o dochodach jst.)?

Stanowisko MF:

Ministerstwo Finansów analizuje – w kontekście aktualnej oraz prognozowanej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego - możliwość uelastycznienia reguł fiskalnych określonych w art. 242-243 ustawy o finansach publicznych, w tym te zgłoszone przez samorządy, w szczególności dotyczących przedłużenia okresu, w którym dopuszczalna byłaby:

- ✓ możliwość bilansowania wydatków bieżących wolnymi środkami (art. 242 ustawy o finansach publicznych)
- ✓ możliwość niezachowania relacji wynikającej z art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem utrzymania kwoty długu na poziomie niższym od kwoty dochodów budżetu JST ogółem pomniejszonych o kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o wskazane przychody budżetu miasta nieprzeznaczone na finansowanie deficytu.

W związku z powyższym nie jest wykluczone przedłużenie obowiązywania regulacji uelastyczniających obecnie obowiązujące reguły fiskalne, o ile nadal utrzymywac się będą w budżetach samorządowych niekorzystne trendy dotyczące poziomu wyniku operacyjnego.

4. Czy przewidywane są zmiany w zasadach finansowania podmiotów innych niż jst, prowadzących przedszkola i szkoły?

Stanowisko MF:

Zasady finansowania szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne nie będące JST określone są w przepisach oświatowych (m.in. ustawa o finansowaniu zadań oświatowych), a nie w przepisach dotyczących zasad kształtowania dochodów JST. Środki na dotowanie wymienionych szkół (i ich uczniów) będą uwzględniane przy ustalaniu wysokości potrzeb oświatowych dla JST przez ministra edukacji.

5. Dlaczego w przypadku miast na prawach powiatów, które realizują zadania w zakresie gminnym i powiatowym nie mają one otrzymywać sumy udziałów gmin i powiatów?

Stanowisko MF:

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. Stawki % w nowym systemie dla każdej kategorii JST zapewniają dochody, które są generalnie sumą dochodów PIT/CIT z dotychczasowego systemu i obecnych subwencji, przynajmniej ich dużej części, wspólnej dla wszystkich JST danej kategorii, przy czym trzeba odnotować, iż miasta na prawach powiatu były dotychczas, ze względu na swoją względną zamożność w stosunku do pozostałych gmin i powiatów, relatywnie mniej subwencionowane
- faktu, że 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). Na podstawie bowiem ustawy z 2003 r. miasta na prawach powiatu – po rozdzieleniu na część gminną i powiatową - były relatywnie bardziej zamożne na tle pozostałych gmin i powiatów i w efekcie poprzednio w mniejszym zakresie były beneficjentami części wyrównawczej subwencji ogólnej. W nowym systemie natomiast, po skategoryzowaniu miast na prawach powiatu w oddzielną kategorię, porównywanie zamożności następuje wyłącznie w ramach miast na prawach powiatu i dzięki temu część miast, uznawanych w poprzednim systemie za względnie bogate, stało się beneficjentami kwot wyrównawczych. Podobne, korzystne dla miast na prawach powiatu następstwa kategoryzacji zachodzą m.in. w potrzebach rozwojowych.

W związku z tym, na dochody miast na prawach powiatu z tytułu PIT i CIT należy patrzeć całościowo przez pryzmat wszystkich dochodów projektowanego systemu. W tym kontekście a przede wszystkim w odpowiedzi na padające zarzuty dyskryminowania miast na prawach powiatu, chciałbym przedstawić dane obrazujące wzrost dochodów miast na prawach powiatu, wynikający z projektowanego systemu, na tle analogicznych wzrostów pozostałych kategorii:

Przyrost dochodów per capita według proponowanego systemu w stosunku do obecnego systemu w gminach, miastach na prawach powiatu i powiatach w 2025 r. (zysk na reformie per capita) w zł.

gminy	279,18
-------	--------

miasta	385,95
powiaty	85,40

W przedstawionych danych uwzględniono w obecnym systemie dochody z PIT, CIT, subwencję wraz z korektami PIT i CIT za 2023 r. i dotacją przedszkolną pomniejszone o wpłaty janosikowego, a w projektowanym systemie całkowite dochody wraz z korektami z tytułu zamożności i ponadprzeciętnych zysków w 2025 r. oraz kwotami gwarantowanymi z rezerwy.

Zysk z projektowanych zmian w miastach na prawach powiatu 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). **Zysk na osobę w miastach na prawach powiatu jest wyższy niż suma zysku na osobę w gminach i w powiatach: $385,95 > 279,18 + 85,40 = 364,58$.**

6. Kiedy i w jakiej wysokości samorzady otrzymają tzw. „kroplówkę” uzupełniającą niedobór dochodów w roku 2024?

Stanowisko MF:

Skierowanie dodatkowych środków dla jednostek samorządu terytorialnego w 2024 roku może być rozważane w II połowie roku, kiedy znana będzie sytuacja finansowa budżetu państwa.

W roku 2024 samorzady dysponują większą pulą środków niż w roku ubiegłym. Na 2024 r. przewidywany jest bowiem **znaczny wzrost wpływów z podatków dochodowych**, w których jednostki samorządu terytorialnego mają udziały. Przewiduje się, że planowane dochody jednostek samorządu terytorialnego (łącznie z Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią) z tytułu udziału we wpływach z PIT będą **wyższe o 39,9% od dochodów z 2023 r.**

Przewidywany jest również wzrost wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), w których samorzady mają udziały. Prognozuje się, że samorzady z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych otrzymają w 2024 r. **dochody wyższe o 20,9% od dochodów z 2023 r.**

Zaznaczyć należy, że w 2024 r. **zwiększone zostało wsparcie dla samorządów w obszarze przedszkoli (o 2,3 mld zł)** w związku z podwyżkami wynagrodzeń nauczycieli przedszkolnych tj. zadania które jest zadaniem własnym gmin i sfinansowanie jego środkami budżetu państwa już stanowi formę pomocy w wygospodarowaniu środków na inne cele.

Dodatkowo, w roku 2024 jednostki samorządu terytorialnego otrzymały po raz pierwszy **środki z tytułu części rozwojowej subwencji ogólnej**. W budżecie państwa zaplanowano na ten cel środki w kwocie 3,2 mld zł.

Należy też podkreślić, że w czerwcu br. zostały przyjęte rządowe programy, w wyniku których do samorządów trafiają **dodatkowe środki na dofinansowanie wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników określonych w tych programach**, zatrudnionych we wskazanych w tych uchwałach jednostkach organizacyjnych, w tym jednostkach pomocy społecznej oraz jednostkach wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie.

7. Kwestia definicji „mieszkaniec przeliczeniowy” – w jaki sposób Ministerstwo Finansów zamierza urealnić definicje mieszkańca przeliczeniowego? Aktualne podejście oparte o definicję GUS pozostaje w dalekiej rozbieżności do faktycznej liczby osób zamieszkującej daną jednostkę samorządu terytorialnego.

Stanowisko MF:

Proponowany w projekcie system dochodów JST jest oparty na obiektywnych parametrach, mierzalnych za pomocą danych statystycznych i niepodatnych na manipulacje.

Takim parametrem jest ludność - kategoria zamieszkania opracowywana przez Główny Urząd Statystyczny (GUS).

GUS jest centralnym organem polskiej administracji państwowej odpowiedzialnym za zbieranie i opracowanie danych na temat większości dziedzin życia publicznego, jak również niektórych stron życia prywatnego obywateli, a także za przechowywanie i opracowywanie zebranych danych oraz ogłaszanie, udostępnianie i rozpowszechnianie wyników badań jako oficjalnych danych statystycznych.

Według krajowej definicji zamieszkania, do ludności danej gminy zalicza się osoby tam zamieszkujące (przebywające) przez okres co najmniej 3 miesiące. Oznacza to, że w liczbie ludności danej gminy są ujęci:

- stali mieszkańcy (osoby tam zameldowane lub stale mieszkające bez zameldowania) z wyjątkiem tych mieszkańców, którzy wyjechali na ponad 3 miesiące do innej gminy w kraju,
- osoby przybyłe z innego miejsca w kraju na okres ponad 3 miesiące.

Do ludności gminy nie są zaliczani imigranci przebywający w Polsce czasowo, natomiast stali mieszkańcy Polski przebywający czasowo za granicą (bez względu na okres ich nieobecności) są ujmowani w stanie ludności danej gminy.

Dane o liczbie i strukturze ludności są opracowywane w okresach międzyspisywanych metodą bilansową. Zakłada ona przyjęcie wyników ostatniego spisu powszechnego ludności za bazę wyjściową, a następnie uwzględnianie danych o ruchu naturalnym (urodzenia i zgony) oraz migracjach (na pobyt stały i czasowy).

Bilans jest sporządzany dla najniższej jednostki podziału terytorialnego, tj. dla każdej gminy imiennie (w przypadku gmin miejsko-wiejskich z rozróżnieniem na miasto i tereny wiejskie); dane o ludności dla powiatów, województw oraz Polski ogółem są uzyskiwane poprzez odpowiednie sumowanie wielkości dla gmin.

Podsumowując, MF przy podziale środków musi opierać się oficjalnej statystyce ludnościowej. Nie wyklucza to, że w przyszłości (gdy np. pod wpływem wniosku Strony Samorządowej, GUS zmodyfikuje metody ustalania ludności) MF wykorzysta w naliczeniu środków zmodyfikowane, w zamierzeniu urealnione dane w tym zakresie.

8. Dlaczego na potrzeby rozwojowe przeznaczają się jedynie 8,6 mld. złotych, co stanowiłoby zaledwie 3,68 % dochodów ogółem?

Stanowisko MF:

Globalna kwota środków dla danej kategorii JST odpowiada 23% kwoty wydatków majątkowych pomniejszonych o równowartość wykonanych przez nie dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje.

Należy podkreślić znaczący wzrost potrzeb rozwojowych, wyliczonych na podstawie projektu ustawy.

Subwencja rozwojowa planowana na 2025 r. wg obecnie obowiązujących przepisów wynosiłaby 3,5 mld zł, w nowym systemie 8,6 mld zł, co daje prawie 2,5-krotny wzrost.

Warto przy tym podkreślić, że wydatki z budżetu państwa na ten rodzaj subwencji przewidziano po raz pierwszy dopiero w tym roku. Po drugie przedsięwzięcia rozwojowe są i mogą być finansowane z różnych źródeł. Dochody wyliczone w oparciu o potrzeby rozwojowe nie ograniczają samorządów, lecz przeciwnie zapewniają dodatkowe środki na finansowanie działań rozwojowych.

9. Skąd biorą się tak ogromne rozbieżności we wzroście dochodów rok do roku w poszczególnych, zbliżonych do siebie grupach jednostek samorządu terytorialnego?

Stanowisko MF:

Po pierwsze trzeba zaznaczyć, że zgodnie z obliczeniami w proponowanym systemie każda jednostka samorządu terytorialnego otrzyma więcej środków finansowych niż w obecnym systemie w 2025 r. łączny globalny zysk związany z wprowadzeniem projektu ustawy wyniesie 16 mld zł („nowy” system w porównaniu ze „starym” systemem).

Po drugie, proponowane rozwiązanie nie polega na prostym przydzieleniu środków finansowych samorządowi na „głowę” mieszkańca. Czyli jednostki samorządu o podobnej liczbie mieszkańców mogą otrzymać różną kwotę dochodów. Dodatkowo, z powodu wprowadzenia nowych rozwiązań, które bazują na innych danych niż w obecnym systemie, mogą występować różnice w przyroście dochodów w 2025 r. w stosunku do 2024 r.

Różnice mogą wynikać z następujących czynników:

- a) Liczenie udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT i od osób prawnych CIT jako procent dochodów podatników z obszaru jednostki zamiast udziałów jako procent podatku PIT i CIT jak to jest w obecnej ustawie. Podstawa obliczeń jest inna, więc wynik też może być inny. W obecnym systemie na wielkość udziałów wpływ mają ulgi podatkowe i stawki podatkowe, w proponowanym systemie nie będzie tego wpływu. Podatnicy mogą wykazywać dochód, ale z powodu zastosowania ulg nie zapłacą podatku lub zapłacą niższy podatek. W związku z tym jednostki samorządu o podobnej liczbie ludności i o podobnym udziale w podatku PIT i CIT w 2024 r. w nowym systemie mogą mieć inne udziały w PIT i CIT w zależności od intensywności korzystania z preferencji podatkowych przez podatników z ich terenu;
- b) Wprowadzenie potrzeb ekologicznych.
Jednostki, które mają na swoim terenie duży obszar chroniony przyrodniczo mogą liczyć na wyższe środki finansowe z powodu wprowadzenia nowego rozwiązania: potrzeb ekologicznych;
- c) Dużo wyższe środki przeznaczone na rozwój samorządów w postaci potrzeb rozwojowych, które w znacznym stopniu (ale nie całkowicie) zależą od wysokości wydatków majątkowych jednostki. Subwencja rozwojowa w 2024 r. wyniosła 3,2 mld zł, a w 2025 r. 8,6 mld zł. Nowe rozwiązanie premiuje jednostki, które dużo zainwestowały w ostatnich latach. Jednocześnie należy przypomnieć, że w 2024 r. część inwestycyjna subwencji rozwojowej została podzielona między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dochodów z udziału w podatku PIT. Zastosowanie innego algorytmu podziału oraz zwiększenie kwoty ogólnej może powodować różnice w dynamice rok do roku między jednostkami;
- d) Zmieniła się także podstawa naliczania korekty zamożnościowej. W propozycja poziom zamożności zależy od dochodów podatkowych i subwencji bez uwzględniania potrzeb rozwojowych i oświatowych. Natomiast w obecnym systemie poziom ten determinują wyłącznie dochody podatkowe.

Ponadto należy pamiętać, że zmiany dochodów samorządów z roku na rok powodowane są przez naturalne zmiany społeczno-gospodarcze na terenie jednostki. Powstają i upadają firmy, podatnicy się przeprowadzają, zmienia się struktura zatrudnienia itp.

Na porównanie roku 2025 i 2024 wpływ może mieć również rozliczenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku PIT i CIT za 2022 r. dokonane w 2024 r.

Pomimo tego należy podkreślić, że wzrosty dochodów rok do roku w poszczególnych kategoriach jednostek są na zbliżonym poziomie. A najwięcej zyskują relatywnie samorzady mniej zamożne.

10. Prawo weta – dlaczego planowany wpływ strony samorządowej KWRziST na rozdysponowanie środków dla jst jest w istocie enigmatyczny?

Stanowisko MF:

Co do zasady dochody JST powinny być ustalane na podstawie kryteriów/algorytmów określonych w ustawie. Mogą jednak wystąpić przypadki, w których kryteria ustawowe nie będą w pełni odpowiadać bieżącej sytuacji, w której znalazły się samorządy. Dlatego zaproponowaliśmy uelastycznienia podziału środków między JST w granicach określonych ustawowo. Taka możliwość współdecydowania przez stronę samorządową przewidziana jest, np. przy określaniu wartości wag obszarów wydatkowych i determinanty uwzględnianych przy potrzebach wyrównawczych (art. 26) oraz wartości wag wydatków majątkowych wpływających na potrzeby rozwojowe (art. 28 ust. 11). Pamiętając jednak o zasadzie, że dochody JST powinny wynikać z ustawy w projekcie przewidziany jest mechanizm zabezpieczający, który zapobiega wysuwaniu roszczeń przez niezadowolone JST. Taki samorząd miałby miesiąc, aby zgłosić swój sprzeciw. Jeżeli tego nie zrobi będą obowiązywać warunki ustalone w ramach Komisji Wspólnej. Proponując takie rozwiązanie mieliśmy na uwadze, że stanowisko Komisji wspólnej nie jest aktem prawnym i mogą być samorządy, które będą domagać się stosowania kryteriów ustawowych.

11. Czy przewiduje się mechanizm rekompensaty samorządom dochodów utraconych w wyniku zmian podatkowych pomiędzy rokiem 2019 a 2023?**Stanowisko MF:**

Biorąc pod uwagę aktualną sytuację finansową budżetu państwa a także objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu nie jest możliwe, by w ciągu roku czy też najbliższych dwóch lat było możliwe wyrównanie ubytków w dochodach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, spowodowane wprowadzonymi zmianami podatkowymi.

Minister Finansów przygotował rozwiązania, które pozwolą na:

- ✓ wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie ich dochodów własnych;
- ✓ wzmocnienie finansowe wszystkich samorządów. Każdy samorząd będzie miał zagwarantowane wyższe dochody niż obecnie.
- ✓ zmniejszenie wpływu zmian podatkowych na dochody podatkowe JST.

Założeniem projektowanych rozwiązań jest, aby dochody samorządów zwiększały się w sposób przewidywalny, a nie opierały się na doraźnym wsparciu finansowym.

- ✓ łączny skutek finansowy wynikający z projektu ustawy jest dla JST pozytywny i oznacza zwiększenie dochodów JST o 16 mld zł w roku 2025 w stosunku do tego samego roku wg. obowiązującego systemu. Uwzględniając, że w obowiązującym systemie dla 2025 r. skalkulowana jest już (wprowadzona od 2022 r. w związku z ubytkami w PIT – część rozwojowa subwencji ogólnej w kwocie 3,5 mld zł) to razem daje to zwiększenie na poziomie 19,5 mld zł, co pokrywa średnioroczne skutki zmian wprowadzonych w systemie podatkowym w latach 2019-2022 (oszacowane jako sumę skutków na podstawie OSR dołączonych do projektów ustaw podatkowych).
- ✓ **W perspektywie najbliższej dekady dochody JST wzrosną o ponad 230 mld zł.**

Projekt ustawy **wzmacnia także samodzielność finansową** samorządów. Nastąpi jakościowa **zmiana w strukturze dochodów** budżetów samorządowych w postaci zasadniczego wzrostu poziomu dochodów własnych (PIT dla JST rośnie z 88 mld zł do 173 mld zł, zaś z CIT z 23 mld zł do prawie 30 mld zł).

W efekcie dochody własne odzyskają swój podstawowy i stymulacyjny charakter.

- **Dochody podatników będą podstawą naliczania dochodów JST z udziału w PIT i CIT.**
 - ✓ Dzięki temu dochody JST nie będą zależały od zmian w systemie podatkowym, ale od tego, jakie dochody mają mieszkańcy.
 - ✓ Ułatwi to samorządom wieloletnie planowanie, w tym w planowanie inwestycyjne.
- **Do bazy naliczania dochodów JST z udziału w PIT i CIT będą wliczane dochody z podatku zryczałtowanego od przychodów ewidencjonowanych (zwiększenie bazy naliczania dochodów JST).**

Dzięki temu nie tylko samorządy będą miały więcej środków, ale również będą miały znacznie większą przewidywalność. Przewidywalność jest w tym przypadku kluczowa, bo zapewnia samorządom niezależność od decyzji politycznych.

12. W jaki sposób Ministerstwo Finansów planuje uwzględnienie w potrzebach dochodowych jst. wzrostu zadań z pomocy społecznej (dotychczas finansowanych corocznym wzrostem udziału gmin w PIT)?

Stanowisko MF:

Dotychczasowy wzrost udziału gmin w PIT wynika ze stopniowo malejącej liczby osób przyjętych do domów pomocy społecznej przed dniem 1 stycznia 2004 r.; przykładowo w 2024 r. wynosi 38,46% a w roku 2025 wynosi 38,52%. Docelowo za kilkanaście lat udział ten ma wynieść ostatecznie 39,34%. Tak jest w obowiązującym systemie.

Projektowane przepisy poprzez zwiększenie udziałów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych uwzględniają omawiany problem. Każda gmina w 2025 r. będzie miała wyższe dochody niż gdyby hipotetycznie w 2025 r. zastosować docelowy wskaźnik udziału w PIT 39,34%. Wzrost dochodów gmin w nowym systemie na 2025 r. przewyższa kwoty wynikające z zastosowania maksymalnego, docelowego wskaźnika udziału w PIT.

13. W jaki sposób dotychczasowa rezerwa drogowa subwencji ogólnej o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst realizować będzie swój dotychczasowy cel to jest: dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu?

Stanowisko MF:

Wprawdzie w projekcie przewidziano utworzenie jednej rezerwy na uzupełnienie dochodów, jednak jej wysokość jest zbliżona do kilku rezerw, które są tworzone na podstawie obowiązującej ustawy. Ponadto wśród kryteriów podziału tej rezerwy przewidziano, tak jak obecnie kryteria „drogowe” (art. 34 ust. 2 pkt 2). Będzie więc możliwość skierowania środków, np. na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu. Wyboru kryteriów podziału rezerwy dokona reprezentacja JST (art. 34 ust. 5), które następnie będą uszczegóławiane w uzgodnieniach trójstronnych, tj. przez stronę samorządową, ministra właściwego z danego obszaru (Minister Infrastruktury, Minister Edukacji) oraz Ministra Finansów.