



Minister Finansów

Warszawa, 2 sierpnia 2024 roku



Sprawa: Interpelacja nr 3833 w sprawie zmian w systemie dochodów JST -
Małgorzata Gromadzka
Znak sprawy: ST1.054.10.2024
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 3833 Pani poseł Małgorzaty Gromadzkiej w sprawie zmian w systemie dochodów JST, uprzejmie informuję.

Minister Finansów przygotował projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹, który ma na celu wprowadzenie do porządku prawnego regulacji zapewniających stabilny system finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz zwiększenie dochodów JST w sposób systemowy. 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>. Każda JST może zapoznać się więc ze skutkami wynikającymi z projektu ustawy.

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

¹ Projekt 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>. 15 lipca br. został skierowany do uzgodnień zewnętrznych

od osób prawnych, przy czym - co istotne - dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT zostaną ustabilizowane i uwolnione od wpływu zmian podatkowych.

- 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 samorzady 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 samorzady 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.

Zbudowanie nowego systemu dochodów jest skomplikowanym zadaniem, na które wpływa wiele czynników, m.in. bardzo duże zróżnicowanie JST, zarówno pod względem terytorialnym, jak i rozwoju gospodarczego i społecznego.

Dlatego też przedstawione propozycje zmian w systemie dochodów JST zostały poprzedzone szczegółowymi pracami analitycznymi.

Analizowane były różne kierunki zmian obecnego systemu, z uwzględnieniem między innymi gmin, które ze względu na swoje położenie mają niski potencjał dochodowy. Należy zauważyć, że mniej zamożne JST będą mocniej wspierane a rozpiętość dochodowa między JST ulegnie zmniejszeniu.

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 16 mld zł w roku 2025 w stosunku do obowiązującego systemu.

Warto podkreślić, że rozwiązania zaproponowane w projekcie gwarantują minimalny wzrost dochodu określonego kwotowo dla danej kategorii w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, nie więcej jednak niż 110% jej łącznych dochodów ustalonych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na 2025 rok np.:

- gmina o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 4 tys. mieszkańców zyska co najmniej 1 mln zł;

- gmina o liczbie mieszkańców przekraczającej 10 tys. ale nieprzekraczającej 15 tys. mieszkańców zyska co najmniej 3 mln zł;
- gmina o liczbie mieszkańców przekraczającej 40 tys. ale nieprzekraczającej 60 tys. mieszkańców zyska co najmniej 5 mln zł.

Podkreślenia wymaga, że założenia przygotowanej reformy zostały poddane prekonsultacjom, w trakcie których strona samorządowa pozytywnie oceniła kierunki przygotowanych zmian.

Projektowana ustawa wprowadza, zamiast obecnych części subwencji ogólnej, pojęcie potrzeb finansowych JST, które to potrzeby będą podlegać finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu PIT i CIT i w mniejszym stopniu subwencją ogólną. Potrzeby finansowe będą elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej z budżetu państwa. W projektowanej ustawie proponuje się następujące potrzeby finansowe: wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne, uzupełniające.

Przy ustalaniu potrzeb wyrównawczych uwzględnione zostaną nie tylko dysproporcje dochodowe (jak to ma miejsce obecnie), ale również zróżnicowanie potrzeb wydatkowych JST.

Potrzeby ekologiczne to będzie dodatkowe wsparcie finansowe dla JST. Ustalane będą dla wszystkich JST, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych, m.in.: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu oraz strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000, wymienione w interpelacji Pani Poseł.

Wsparcie to ograniczy bariery w tworzeniu i rozwoju obszarów chronionych w Polsce i wpłynie pozytywnie na zmianę podejścia mieszkańców i samych JST do nowych obszarów chronionych, co będzie sprzyjało zrównoważonemu rozwojowi kraju.

W nowym systemie w kwocie potrzeb oświatowych uwzględniane będą skutki wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli prowadzonych przez JST. Należy zauważyć, że w obecnie obowiązujących rozwiązaniach w kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej brane są pod uwagę wyłącznie skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez JST. Ponadto, globalne potrzeby oświatowe ulegną zwiększeniu o równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Zmiana ta uelastyczni sposób wykorzystania środków przez JST wskutek odejścia od transferu dotacyjnego na rzecz dochodów własnych ustalanych w tej samej wysokości.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej ustalania dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT, należy zauważyć, że w proponowanych rozwiązaniach zmianie ulegnie podstawa naliczania JST udziału w PIT i CIT, z obecnego podatku należnego danej JST (czyli podatku jaki wpłynie na teren danej JST), na dochody podatników danego podatku z terenu danej JST. Proponuje się by dochody samorządów z tytułu PIT i CIT liczone były jako procent od dochodów podatników danego podatku z terenu danej JST (obecnie dochód samorządów z tytułu PIT i CIT naliczany jest od podatku należnego danej JST). Dzięki temu dochody JST nie będą zależały od zmian w systemie podatkowym, ale od tego, jakie dochody mają mieszkańcy.

Każda kategoria samorządu terytorialnego będzie miała określony procentowy udział w dochodach podatników PIT i CIT.

Ułatwi to samorządom wieloletnie planowanie, w tym w planowanie inwestycyjne.

Proponuje się również rozszerzenie obecnego katalogu dochodów z PIT, w których samorządy terytorialne partycypują, także o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Przedstawiając powyższe, należy zaznaczyć, że w przypadku zmiany systemu dochodów JST, zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Gmina Miejska Hrubieszów, w 2025 r. uzyskałaby wyższe dochody z tytułu PIT, CIT i subwencji, w stosunku do dochodów ustalanych zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o dochodach obecnego systemu o 3,5 mln zł (wzrost o 6,2%).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Hanna Majszczyk
podsekretarz stanu