



Minister Finansów

Warszawa, 13 września 2024 roku



Sprawa: Interpelacja nr 4478 w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
Znak sprawy: ST3.054.19.2024
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 4478 Pani poseł Anny Dąbrowskiej-Banaszek w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, proszę przyjąć następujące wyjaśnienia.

W projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego proponuje się zmianę w podejściu do systemu finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i wprowadzenie pojęcia potrzeb finansowych, do których należy zaliczyć m. im. potrzeby wyrównawcze, a także potrzeby oświatowe.

Projekt w obszarze potrzeb wyrównawczych wprowadza zasadniczą zmianę związaną z uwzględnieniem nowego elementu, jakim są zróżnicowane potrzeby wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy o identycznym potencjale dochodowym, ze względu na występowanie różnych obiektywnych czynników społeczno-demograficznych, takich jak np.: liczba i struktura wiekowa ludności, liczba dzieci, bezrobotnych, ubogich lub grup wymagających opieki społecznej, czy różnice w koszcie dostarczenia danej usługi, znajdują się w innej sytuacji finansowej.

Kluczowym elementem metodologii szacowania potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego jest wybór odpowiednich determinant (zmiennych) wyjaśniających wydatki zidentyfikowane w głównych obszarach działania jednostek samorządu terytorialnego.

Wybrane determinanty muszą spełniać założone kryteria, by uznać je za dobre zmienne objaśniające główne obszary wydatkowe. Właściwości, jakie muszą spełniać determinanty, to:

- mierzalność za pomocą danych statystycznych,
- niepodatność na manipulacje,

- możliwość wskazania zależności przyczynowo- skutkowej między znaczeniem kryterium a potrzebami wydatkowymi,
- kryteria nie mogą zniechęć do skutecznej polityki rozwoju gospodarczego.

Podstawą będą dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny.

Istotą konstruowania takiego typu determinant jest osiągnięcie wysokiego poziomu korelacji, co pozwala na naliczanie potrzeb wyrównawczych dla jednostek samorządu terytorialnego w sposób jak najbardziej precyzyjny.

Determinanta używana w obszarze wydatkowym „transport i łączność” w miastach na prawach powiatu do obliczenia przeliczeniowej liczby mieszkańców to „liczba pracujących ogółem”. Korelacja tej determinanty z wydatkami bieżącymi netto miast na prawach powiatu na transport i łączność jest wysoka i wynosi 99%.

Liczba pracujących ogółem w podziale na poszczególne miasta na prawach powiatu została ustalona przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie „siedziby pracy głównej” pracujących.

W kwestii metodologicznej dotyczącej tej determinanty należy zauważyć, że „siedziba pracy głównej” to pojęcie stosowane w statystyce w celu obliczenia liczby osób pracujących, przyjmując zasadę jednorazowego ujmowania osób pracujących w kilku miejscach pracy, tzn. osoby zatrudnione w dwóch lub więcej miejscach pracy powinny oświadczyć, które miejsce pracy uważają za główne, przyjmując za kryterium np. wymiar godzin, kwotę wynagrodzenia. Zgodnie z definicją używaną przez GUS miejsce pracy, w którym zatrudniony wykonuje pracę to miasto (dzielnica, delegatura) oraz gmina niezależnie od tego, w jakim województwie zlokalizowana jest siedziba pracodawcy.

Biorąc pod uwagę powyższe, liczba pracujących ogółem w podziale na poszczególne miasta na prawach powiatu jest ustalana na podstawie siedziby pracy głównej pracującego, nie zaś na podstawie siedziby pracodawcy.

Jeśli zaś chodzi o determinantę „liczba dzieci w przedszkolach” w obszarze wydatkowym „oświata i wychowanie - wychowanie przedszkolne”, to została ona zidentyfikowana na podstawie danych dostępnych w Banku Danych Lokalnych prowadzonym przez GUS. Determinanta ta jest silnie skorelowana z wydatkami bieżącymi netto miast na prawach powiatu przeznaczanymi na finansowanie zadań związanych z wychowaniem przedszkolnym (wskaźnik korelacji wynosi 98%).

W tym miejscu warto przypomnieć, że czym innym jest ustalenie potrzeb wyrównawczych, z uwzględnieniem strony wydatkowej, które mają zapewnić wsparcie samorządom o niższych dochodach, a czym innym potrzeb oświatowych, które będą obliczane z wykorzystaniem danych o zadaniach oświatowych realizowanych przez samorząd terytorialny.

W projekcie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwota potrzeb oświatowych określona została z uwzględnieniem szkół i placówek niepublicznych. Zgodnie z ww. projektem minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, sposób podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Proponowane regulacje stanowią w przeważającej części powtórzenie dotychczasowych rozwiązań w zakresie ustalania i podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

W związku z tym planuje się, że poziom finansowania szkół i placówek niepublicznych utrzymany zostanie na zbliżonym do dotychczasowego poziomie.

Warto jednak dodać, że w projektowanej ustawie został rozszerzony katalog zadań uwzględnianych przy ustalaniu potrzeb finansowych o skutki wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, globalne potrzeby oświatowe ulegną zwiększeniu o zadania w zakresie wychowania przedszkolnego, które dotychczas były dofinansowane w formie dotacji celowych z budżetu państwa.

Należy również zaznaczyć, że od 2026 roku determinanty, obszary wydatkowe, wagi i współczynniki regresji, wykorzystywane do obliczenia potrzeb wyrównawczych, zostaną określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Projekt rozporządzenia będzie konsultowany w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a poszczególne determinanty ustalone z uwzględnieniem ww. kryteriów. Z tego też względu Ministerstwo Finansów nie dokonuje przeliczeń dla innych wariantów rozwiązań niż rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stosowne obliczenia, w tym obejmujące inne determinanty niż zaproponowane w projekcie ustawy będą prowadzone w trakcie prac nad projektem ww. rozporządzenia.

Na zakończenie pragnę wyjaśnić i podkreślić, że zarówno obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu, jak i projektowana ustawa określają zasady ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a nie zasady pokrywania wydatków ponoszonych przez te jednostki.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Hanna Majczyk
podsekretarz stanu