

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

**Komisja
Samorządu
Terytorialnego
i Polityki
Regionalnej**

■ **PODKOMISJI STAŁEJ FINANSÓW
SAMORZĄDOWYCH
(NR 7)
z dnia 25 maja 2023 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

– podkomisji stałej finansów samorządowych (nr 7)

25 maja 2023 r.

Podkomisja stała finansów samorządowych, obradująca pod przewodnictwem posła **Waldego Dzikowskiego (KO)**, przewodniczącego podkomisji, rozpatrzyła:

– **informację ministra finansów na temat aktualnego stanu prac nad zmianami w systemie korekcyjno-wyrównawczym dochodów jednostek samorządu terytorialnego (tzw. „janosikowym”).**

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Wiewióra** dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Agnieszka Jasińska** i **Damian Stanisławski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Witam serdecznie koleżanki i kolegów na naszym posiedzeniu podkomisji. Dzisiaj mamy ciekawe spotkanie, bo jeżeli mówimy o janosikowym, to jak wszyscy doskonale wiemy – Marku pamiętasz – barw politycznych nie ma. Wszyscy, że tak powiem, zachowują się, tam gdzie mieszkają. Od miejsca zamieszkania zależy – tu nie ma żadnych barw.

Witamy Tomka, naszego przewodniczącego, co świadczy o tym, że powaga naszej Komisji zaczyna nabierać dużej wagi. To się bardzo cieszymy. Panie dyrektorze, nie tracąc czasu, prosimy o przekazanie nam najbardziej aktualnych informacji dotyczących tego systemu wyrównawczo-korygującego. Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów Marek Wiewióra:

Dziękuję. Szanowni przewodniczący, szanowni państwo, w Ministerstwie Finansów trwają prace nad nowym systemem dochodów samorządowych. Opracowaliśmy wstępne kierunki zmian. Te kierunki wstępne zostały przekazane do strony samorządowej jeszcze w zeszłym roku. Otrzymaliśmy część, nie od wszystkich, ale od części organizacji samorządowych, opinie, też takie kierunkowe. Analizujemy te opinie. Analizujemy również postulaty samorządów wynikające z podejmowanych cyklicznie stanowisk tych organizacji. Jednocześnie prowadzimy szczegółowe prace, szczegółowe rachunki symulacyjne, wariantowe i też uszczegóławiamy te kierunkowe propozycje. Jeśli mogę, to w kilku zdaniach opowiem o głównych elementach tej koncepcji, ze szczególnym uwzględnieniem właśnie mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego.

Główne cele, jakie przyświecają nowemu systemowi, to przede wszystkim wzmocnienie finansowe samorządów. Chcemy, aby samorządy miały zwiększoną pulę dochodów bieżących, bo to jest teraz najważniejsza część dochodów. Oczywiście to zasilenie finansowe samorządów ma być oparte na obiektywnych kryteriach ustawowych, ale też to zasilenie ma być oparte na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatkowej samorządów. Chcemy bardziej precyzyjnie finansować samorządy. To jest między innymi skutek kategoryzacji, którą chcemy wprowadzić do samorządów, oraz uwzględnienia potrzeb finansowych samorządów. W systemie wyrównawczo-korekcyjnym uwzględnia się nie tylko dysproporcje dochodowe, ale również potrzeby wydatkowe. Chcemy zwiększyć wpływ strony samorządowej na podział środków subwencyjnych, czyli finansowych,

oraz odbiurokratyzować system. Zmniejszyć nadmiernie rozbudowane przepływy między samorządami a budżetem państwa.

Może zacząć od wyjaśnienia pierwszej propozycji – zmiany podejścia do finansowania samorządów. Jest to zmiana trochę filozofii finansowania. W obecnym systemie każdy samorząd ma określone potrzeby. Są to potrzeby wyrównawcze, finansowane obecnie z budżetu państwa w formie subwencji wyrównawczej i w mniejszym stopniu poprzez wpłaty janosikowego od bogatszych samorządów; potrzeby o charakterze oświatowym finansowanym z subwencji oświatowej, również potrzeby rozwojowe wynikające z subwencji rozwojowej zawartej w ustawie o dochodach; potrzeby kompensacyjne związane z rekompensowaniem ubytków podatkowych. Ten element jest finansowany poprzez dodatkowo zwiększaną w wyniku działania reguły stabilizującej, dodatkowo zwiększaną subwencję rozwojową. Wszystkie te potrzeby są obecnie finansowane przez oddzielne transfery. Poprzez oddzielne, różne części subwencji.

Obecnie w ogóle każdy samorząd jest subwencjonowany, nawet bogate samorządy są subwencjonowane. Z jednej strony są subwencjonowane, a z drugiej dokonują wpłat „Janosikowego”. Co więcej, dokonują wpłat janosikowego, a następnie są beneficjentem środków pochodzących z tych wpłat, więc ten system jest nadmiernie skomplikowany. W nowym systemie proponujemy ustalenie według obiektywnych ustawowych kryteriów, potrzeb finansowych – tych właśnie, o których mówiłem – wyrównawczych, oświatowych, kompensacyjnych, rozwojowych. Ustalenie tych potrzeb i ich sfinansowanie nie w formie oddzielnych części subwencji, tylko sfinansowanie ich poprzez dodatkowo zwiększone udziały w podatkach PIT i CIT, odpowiadające naliczonym potrzebom finansowym. U podstaw tego podejścia leży właśnie założenie, że źródłem finansowania samorządów powinna być lokalna baza podatkowa w pierwszej kolejności, czyli zwiększone udziały w PIT i CIT, ponad dotychczasowe, obligatoryjne udziały, które wynikają z obecnych zapisów ustawy, a subwencje otrzymywałyby tylko te samorządy, których potencjał podatkowy nie wystarczałby. Jeżeli 100% PIT-u i 100% CIT-u na danym samorządzie nie wystarcza, żeby pokryć te potrzeby finansowe, to wtedy ten samorząd otrzymuje jeszcze subwencję ogólną. Już subwencję ogólną bez jakichkolwiek tam części.

Byłoby tak, że na danym terenie 100%... Wchodzilibyśmy na udziały budżetu państwa. Tak. Takie podejście jest w sumie prosamorządowe, bo wiąże dochody samorządów z lokalną bazą podatkową, ale zasadniczo też odbiurokratyzowuje ten system, bo ogranicza wpłaty janosikowego. Wpłaty janosikowe – zarówno skala globalna wpłat byłaby o wiele mniejsza, bo żeby to zobrazować to przykładowo naliczamy potrzeby wyrównawcze bogatego samorządu, to by były potrzeby wyrównawcze o charakterze ujemnym. Przykładowo minus 1 mln zł. Jednocześnie byśmy naliczali inne potrzeby oświatowe, kompensacyjne i inne, które by wynosiły np. plus 3 mln zł. Wtedy potrzeby finansowane tego samorządu, gdyby suma netto, to dwa, to wtedy te 2 mln zł by zostało sfinansowane poprzez dodatkowe zwiększone udziały.

Zarówno skala wpłat janosikowego, jak i liczba jednostek płacących to janosikowe, byłyby zasadniczo o wiele mniejsze niż w obecnym systemie. Niestety nie da się całkowicie wyeliminować wpłat janosikowego, ale skala będzie nieporównywalnie mniejsza. To jest jeden z głównych kierunków zmian.

Drugi kierunek zmian to jest kategoryzacja samorządów w celu bardziej precyzyjnego finansowania samorządów. Chcemy wydzielić kilka kategorii samorządów. W sumie to 7 kategorii. Wiadomo oprócz województw, powiatów, chcemy wydzielić miasta na prawach powiatu, bo gminy miast na prawach powiatu to takie specyficzne jednostki, niejako podwójne. Realizujące zadania gminy i powiatów. Większe natężenie problemów społecznych. Większe natężenie działalności gospodarczej. Poza miastami na prawach powiatów, chcemy wydzielić pozostałe gminy. Cztery kategorie, grupy w zależności od zamożności podatkowej per capita dochodów z podatków. W takim ujęciu na te w sumie 7 kategorii samorządów naliczane byłyby te potrzeby finansowe samorządów. Ta kategoryzacja jest istotna, bo jest istotna z punktu widzenia zapewnienia adekwatnego poziomu rekompensowania ubytków podatkowych oraz z punktu widzenia wprowadzenia, uwzględnienia w systemie wyrównawczym właśnie potrzeb wydatkowych. Zaraz szerzej o tym powiem, ale jeszcze powiem o tych potrzebach kompensacyjnych, bo obecnie potrzeby kompen-

sacyjne wynikają z działania reguły stabilizującej, która automatycznie się uruchamia w przypadku, kiedy dochody z PIT-u i CIT-u są niższe od pewnej referencyjnej kwoty zawartej w ustawie. Wtedy z automatu samorządom przysługuje rekompensata ubytków podatkowych. Ta rekompensata dzielona jest według obecnych przepisów, według liczby ludności.

W nowej ustawie chcemy wprowadzić dwie kluczowe zmiany. Po pierwsze, podnieść kwotę referencyjną. Zaktualizować ją, bo ona jest oparta dotychczas na prognozach samorządowych sporządzonych przed Polskim Ładem, ale widzimy, życie pokazało, że była zbyt niska. Tutaj rozważamy kilka kwot referencyjnych, ale w mojej ocenie racjonalna jest taka kwota, jeśli chodzi o PIT, wykonania PIT-u z 2021 r., czyli ostatniego roku przed Polskim Ładem. To była w sumie największa kwota wykonanego PIT-u, tak jak gdyby historycznie biorąc. Oczywiście ta kwota byłaby waloryzowana. Nie zatrzymyalibyśmy tylko na kwocie PIT-u z 2021 r.

Druga kluczowa zmiana – chcemy odejść od podziału tej kompensaty według kryterium ludnościowego, tylko według struktury podatkowej PIT-u lub CIT-u, w zależności z którego podatku wynika ten ubytek. Te potrzeby kompensacyjne byłyby liczone, tak jak wszystkie inne potrzeby, w ujęciu na te kategorie samorządów. To jest istotne z punktu widzenia właśnie adekwatnego poziomu kompensowania, bo w najbiedniejszych gminach po wejściu Polskiego Ładu, już od 2024 r. w pewnej części zakładamy, spodziewamy się, że spadnie udział tych gmin w podatku należnym, ponieważ ze względu zwłaszcza na podniesienie kwoty wolnej od podatku, w tych gminach relatywnie większy będzie ubytek. Relatywnie, bo wiadomo nominalnie to będzie ten ubytek PIT-u większy w dużych miastach. W tych potrzebach kompensacyjnych jeszcze chcemy uwzględnić między innymi kompensaty związane z ustawowymi ulgami, zwolnieniami w podatkach lokalnych oraz również kompensatę związaną z utraconymi możliwościami rozwoju, czy może inaczej, utraconymi dochodami samorządów, w związku z funkcjonowaniem na ich terenie obszarów chronionych. To, co wczoraj mieliśmy tak okazję dyskutować. To jest to właśnie kompensowanie nawiązujące do tej idei subwencji ekologicznej.

Przechodząc już do potrzeb wyrównawczych, czyli tego mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego, to tutaj chcemy wprowadzić, tak jak już wcześniej mówiłem, poza uwzględnieniem dysproporcji dochodowych, zróżnicowanie. Chcemy również uwzględnić potrzeby wydatkowe samorządów. Oczywiście najpierw wprowadzilibyśmy jednolite kryteria identyfikacji samorządów biednych i bogatych, z uwzględnieniem właśnie różnic w dochodach podatkowych, ale także potrzeb wydatkowych. Potrzeby wyrównawcze byłyby liczone, nie tak jak obecnie dochody podatkowe na mieszkańca faktycznego, tylko byłyby liczone jako relacja dochodów podatkowych na mieszkańca przeliczeniowego. Mieszkaniec przeliczeniowy to byłby iloczyn mieszkańca faktycznego i indeksu potrzeb wydatkowych. Ten indeks potrzeb wydatkowych, to taka pewna obiektywna miara obrazująca, odzwierciedlająca zróżnicowane potrzeby wydatkowe. Jest to indeks liczony na metodzie wypracowanej przez Ministerstwo Finansów, przy dużym udziale Banku Światowego.

Oczywiście łatwiej byłoby, gdybym może miał jakieś prezentacje, bo są pewne wzory na ten indeks. Może powiem tak z grubsza, o co tu chodzi. Obecnie przykładowo mamy dwie gminy – gminę A i gminę B, które mają, dla uproszczenia, te same dochody podatkowe i tę samą liczbę ludności. W obecnym systemie wyrównawczym ta gmina będzie mieć ten sam wskaźnik zamożności i będzie jednakowo traktowana na użytek ustalenia subwencji wyrównawczych czy ewentualnie wpłat janosikowego. Teraz uwzględnimy potrzeby wydatkowe, bo np. w tych gminach są różne koszty realizacji zadań. Przykładowo na terenie danej gminy są wyższe przeciętne wynagrodzenia, rynkowe wynagrodzenia, a w innej gminie są niższe, więc koszty realizacji zadań przez pracownika administracji, też samorządowej są inne. Chcemy uwzględnić strukturę demograficzną, np. większe wydatki na pomoc społeczną będzie miał ten powiat czy gmina, ta jednostka samorządu, w której jest większy odsetek ludzi starszych. Oczywiście to jest cały system z wskaźników. Najpierw wyodrębniamy główne obszary realizacji zadań samorządowych, tzw. obszary wydatków netto. To bierzemy, uwzględniamy tylko wydatki bieżące samorządów, bo przedmiotem wyrównywania są tylko wydatki bieżące. Kwestie inwesty-

cyjne pozostawiamy specjalnym funduszom, na czele z funduszem Polski Ład – Program Inwestycji Strategicznych i uwzględniamy wydatki bieżące netto, czyli te wydatki bieżące, które nie mają swoich źródeł pokrycia w dochodach samorządowych. Część wydatków bieżących ma pokrycie chociażby w dotacjach bieżących na dofinansowanie zadań własnych czy też w subwencji oświatowej, czy też różnego rodzaju opłatach, np. opłaty śmieciowej i tylko uwzględniamy te wydatki bieżące, które nie mają takich źródeł finansowania. Wydzielamy w pierwszym kroku główne obszary wydatkowe w podziale na poszczególne te kategorie. Na 7 kategorii. Tutaj widzimy np. że na poziomie gmin, wszystkie gminy mają ten sam zakres zadań, ale widzimy pewne zróżnicowanie obszarów struktury wydatkowej w gminach. Dla przykładu w gminach biedniejszych, relatywnie jest większy udział wydatków na administrację, w strukturze wydatków. W grupie gmin najbogatszych ten udział wydatków na administrację wynosi ok. 15%, a w gminach najbiedniejszych powyżej 30%. Przykładowo też, w gminach najbogatszych istotnym obszarem wydatkowym jest transport, komunikacja, bo to są bardzo często gminy położone wokół dużych miast, a w gminach biedniejszych ta komunikacja nie odgrywa takiej roli. To nie znaczy, że może nie powinna, ale taka jest struktura historyczna, że... I tego typu.

Później do tych wydatków bieżących, w poszczególnych obszarach wydatkowych szukamy korelacji z określonymi wskaźnikami statystycznymi, zmiennymi. Na przykład właśnie w wydatkach na administrację, te wydatki na administrację są skorelowane z takimi wskaźnikami jak liczba mieszkańców, bo im wyższa liczba mieszkańców, tym teoretycznie wyższe wydatki na administrację, ale także relacja wynagrodzeń w danej jednostce, wynagrodzeń w gospodarce, sektorze przedsiębiorstw na danym terenie w relacji do średniej krajowej, przykładowo, żeby bardziej precyzyjnie to finansować.

Oczywiście ten indeks potrzeb finansowych będzie korygował liczbę mieszkańców, zarówno in plus, jak i in minus. Indeks potrzeb wydatkowych dodatkowo będzie zależał właśnie od udziału danego obszaru wydatkowego w strukturze wydatków, ale również od wydatków danej zmiennej, danej determinanty, czyli tej zmiennej statystycznej w relacji do średniej w kraju czy do sumy tej determinanty dla całego szeregu, dla całej kategorii samorządowej.

Tutaj między innymi jest kilka takich ciekawostek, że chcemy w tym systemie wyrównawczym, w tym mechanizmie, w tym indeksie potrzeb wydatkowych uwzględnić m. in. poziom dopłat samorządowych do oświaty ponad otrzymywaną subwencję. Myślę, że to jest w sumie spełnienie też w jakimś stopniu oczekiwań samorządowych, żeby uwzględnić właśnie ten poziom dopłat, czyli tak zwaną, powiedzmy tę lukę finansową w finansowaniu oświaty. Jest też pewna nowość, że chcemy, aby strona samorządowa miała możliwość określenia w danym roku proporcji, czyli tej struktury głównych obszarów wydatkowych. Strona samorządowa mogłaby zmieniać proporcje, że np. więcej w danym roku, zgodnie z oczekiwaniami czy zgodnie z potrzebami w danym roku budżetowym przeznaczy np. na oświatę czy na przedszkola, czy na transport, a jeżeli strona samorządowa tego nie uczyni, to będzie z automatu wchodzić struktura historyczna na podstawie kilku lat, żeby uniknąć jakichś tam incydentalnych zmian. Także to są tego typu zmiany.

Oczywiście w trakcie prowadzonych prac analitycznych mamy już pewne zestawienie najważniejszych determinant oraz tych wskaźników i one są dosyć dobrze dopasowane statystycznie. Poziom dopasowania to jest powyżej 80%, a często nawet powyżej 90%, więc wydaje się, że ten system wskaźnikowy dobrze odzwierciedla zróżnicowane potrzeby wydatkowe. To na tę chwilę to, co przychodzi mi do głowy. Oczywiście w tych pracach koncepcyjnych uwzględniamy jeszcze kilka ważnych elementów, m.in. analizujemy przypisanie samorządom udziałów w ryczałcie. Na razie analizujemy. To jest tak w warunkach 2023 r. ok. 9 mld zł dla samorządów. Mówię już przy założeniu, że ten udział byłby 50 %, czyli na poziomie dotychczasowej wartości udziałów w dotychczasowym picie. Także te prace są prowadzone cały czas, mogę powiedzieć z dużą intensywnością, chociaż teraz przejściowo, krótkoterminowo koncentrujemy się na pracach związanych z podziałem wsparcia tego doraźnego, tegorocznego dla samorządów, ale bez wątplenia te prace koncepcyjne i nowy system dochodów pozostaje takim priorytetowym zadaniem dla departamentu.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dziękuję, panie dyrektorze. Rozumiem, że to jest wartościowanie usług publicznych, gdzie często strona samorządowa się upomina, jeśli chodzi o wydatki i po stronie wydatków, a jednocześnie takie określenie wzorców dla poszczególnych grup, które pan wymienił, czyli tych 7 kategorii, tak? Bo to tak idzie, jak rozumiem.

Dobra, to ja tyle ze swojej strony. Czy ktoś z pań i panów posłów chciałby w tej kwestii zabrać głos?

To wiem, panie kolego. Pan Marek Wójcik. Proszę.

Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, państwo posłowie, panie dyrektorze, szanowni państwo, po pierwsze, chcę podziękować za to, że ten temat powstaje. Po drugie, podziękować panu dyrektorowi. Prawdę mówiąc pierwszy raz słyszymy i to takie szczegóły, także chylę czoło rzeczywiście, tym bardziej, że...

Tak. Bardzo ciekawe informacje i jak gdyby pierwszy raz zeszliśmy z poziomu takiej ogólnej rozmowy na temat zmian, do poziomu szczegółów, także tu bardzo dziękuję. Dziś jest sporo pytań, sporo wątpliwości. Natomiast ja chcę powiedzieć o dwóch. Pierwsza sprawa to jest pytanie, czy ta nowa ustawa ma mieć charakter kreujący czy odtwarzający? Mam wrażenie, że z tej wypowiedzi raczej mówimy o odtwarzaniu sytuacji, która ma miejsce teraz. Łącznie z tym indeksem mówimy o tym, że mamy jakąś określoną sytuację tu i teraz, dzisiaj, i na tej podstawie budujemy dochody na przyszły danego samorządu. Uważam, że myśmy przez lata podobnie działali. Do pewnego momentu to się sprawdzało, od pewnego momentu już nie i wydaje mi się, że ten system dochodów powinien raczej mieć wymiar kreujący. My chcemy kreować pewną dobrą przyszłość, dobre rozwiązania, nie tylko odtwarzać przeszłość.

Mówię to dlatego, że – powtórzę to, co powiedziałem wczoraj – w wielu przypadkach niektórym nie opłaca się być aktywnym, bo system wyrównawczy zachęcał do tego, żeby nie podejmować pewnych decyzji. Pierwsza kwestia – kreowanie.

Po drugie, to rzeczywiście jest bardzo istotna funkcja dotycząca oczekiwanych potrzeb, bo to z oczekiwanych potrzeb, jeżeli chodzi o wydatki. Tutaj od lat mówimy o tym, że potrzebne są standardy świadczenia danych usług i gdybym mógł się połączyć z siecią... Gdyby pan nam... Pokazałbym państwu przez dwie minuty, jak wygląda sytuacja na bazie kilkuset składników, które analizujemy teraz łącznie z głosem również. Tego naszego monitora rozwoju lokalnego, w którym panowie profesorowie Śleszyński i Komornicki wyłonili 10 obszarów. Właściwie łącznie 24 kategorie samorządu w zależności od tego, jaki charakter ma ta dana jednostka, bo zupełnie inną będzie sytuację miała gmina tzw. transportowa, inną gmina typu rolnicza. To są inne światy. Łącznie są 24 kategorie. Zachęcam i przekażę tutaj panu dyrektorowi, bo moim zdaniem to jest bardzo interesujące. Powiem państwu taką prezentację na ten temat, gdzie na to trafić, aczkolwiek upraszam się do pana przewodniczącego, gdyby można było na następne spotkanie, gdybym mógł pokazać państwu ten monitoring, jak on działa, to bardzo chętnie. Bardzo dziękuję. Pokażę państwu. Byłoby dobrze, gdyby pan dyrektor zechciał też sobie obejrzeć, dlatego że mamy pełny benchmarking wszystkich polskich samorządów na bazie kilkuset wskaźników. Można to analizować na wszystkie możliwe sposoby. Bardzo łatwo, bardzo szybko móc je porównywać z różnymi samorządami bliższymi, dalszymi, grupami porównawczymi, takimi, które wynikają z tego podziału profesora Śleszyńskiego, Komornickiego.

Mówię o tym dlatego, że jest kwestia pewnego standardu usług, które powinniśmy wypracować. One powinny być kluczem do tych potrzeb wydatkowych. Jeżeli przyjmiemy do potrzeb wydatkowych tylko to co ja mam dzisiaj, to sorry, ale znajdę samorząd, który nie podejmował działań rozwojowych, nie podejmował pewnych rozwiązań. Podam przykład oświaty. Jak państwo pamiętacie, my mieliśmy konsolidować oświatę. Miała być konsolidacja, wysoka jakość usług, budujemy piękne, nowoczesne budynki, zagwarantujemy pracownie i te dzieciaki zwozimy, transport ma być czymś oczywistym, mamy konsolidować. W wielu gminach tak się stało. Potem wiatr historii przyniósł dokładnie odwrotne rozwiązania. Teraz jest tak, że pamiętam też pani minister Zalewska przed-

stawiała nam propozycję finansowania na oddział i na ucznia, i też dokładnie ten wątek się pojawił, z którego wynikało po przeliczeniach, że w najgorzej sytuacji ekonomicznej, jeżeli mówimy o finansowaniu oświaty, są ci, którzy dokonali racjonalnych zmian. W mojej gminie skonsolidowałem wszystko. Mam piękną szkołę, cudownie dowożę dzieciaki, to po tym nowym systemie dostają po głowie. A ci, którzy nie podejmowali wysiłku, mają cudownie.

Przykład inny jeszcze jeden, bo nie chcę się rozwodzić. To jest kwestia chociażby szpitali, tego wątku. Mamy dwóch dyrektorów. Jeden ma w nosie zadłużanie. Idzie do przodu, inwestuje. Drugi nie inwestuje. Stara się zbilansować jakoś sytuację, ale mu się nie odtwarza infrastruktura. Jak przychodzi co do czego, to wyrzucają tego, który był grzeczny, a hołubią tego, który był niegrzeczny. To, że ma długi, to jest jedno, ale szpital cudownie działa.

Pokazuję to dlatego, że według mnie pewną słabością tego systemu, którą pan dyrektor przedstawił, jest to, że mamy odtwarzać historię. Wydaje się, że pójdzie w kierunku standardu i określenie all right, ten określony model oddziału w danej kategorii samorządu, np. liczbę dzieci czy liczbę dzieci na nauczyciela w oddziale, to jest takie minimum. I to jest jedna sprawa.

Teraz szybko, jeśli można, zadałbym parę pytań. Jeszcze raz podkreślam, bardzo ciesząc się, że pan dyrektor przedstawił ten program, projekt tak ściśle.

Rozumiem, że dotychczasowego podziału PIT-u i CIT-u według tego podziału, który pan powiedział, mielibyśmy jeszcze zindywidualizowaną wartość PIT-u i CIT-u w pojedynczych samorządach. Jeżeli jeszcze by to brakowało, bo dochodzimy do 100% PIT-u, 100% CIT-u, to mamy jeszcze wtedy ten mechanizm subwencji ogólnej, tak? To jest jedna sprawa. Ok. Dobrze to zrozumiałem.

Druga sprawa, to chciałem zapytać. Jak pan dyrektor ocenia ten element dotyczący tego indeksu? W całości dochodów... Ten indeks tam by miał jaką wartość? Jaka byłaby jego wielkość? Zakładam 100% dochodów, tak? To, co wynikałoby z tego indeksu, stanowiłby jaki fragment? Bo też pytanie, co dzielimy.

Kolejna sprawa, to jest ta dotycząca wynagrodzeń i administracji. Ja sobie napisałem tutaj. Przepraszam, teraz użyję języka takiego prostego, młodzieżowego, ale nasze problemy finansowe, jeżeli chodzi o funkcjonowanie administracji, są takim małym pikusem w stosunku do innych elementów. Jasne, że zatrudniamy jeden problem z ludźmi, ale ta administracja na samym końcu gdzieś tam traktowana i to ważne, żeby brać pod uwagę zatrudnienie, ale są o wiele ważniejsze elementy naszej działalności. Chociażby to, co pan przewodniczący przywołał – pomoc społeczna, która będzie hitem w najbliższych latach. To nie mam wątpliwości. Dlatego też cieszę się, że pan ten wskaźnik demograficzny też tu wymienił wśród tych elementów, które mają być brane przy tym indeksie.

Natomiast na koniec jeszcze, tu punktem wyjścia będzie to, i też prośba może o te szczegóły, mówił pan, że gminy będą według 4 kategorii w zależności od ich zasobności budowanej głównie na bazie PIT-u i CIT-u. Natomiast zastanawiam się, czy ta baza nie powinna być jednak rozszerzona o inne dochody własne. To jest jedna rzecz. Duga – chciałbym przy rozmowie o dochodach JST wrócić do dyskusji na temat zakresu działań oraz także wrócić do rozmowy na temat zakresu majątku komunalnego, dlatego że jednym z dobrych sposobów na to, aby rozwiązać pewne problemy, byłby kolejny etap komunalizacji majątku. Bardzo przez nas oczekiwany. To byłaby też taka dobra forma stabilizacji dochodów. Z pana wypowiedzi wyciągnąłem taki wniosek, że jednak będziemy mieli co roku trochę inaczej, prawda? Dlatego też pytam o ten udział z indeksu. Jak to będzie wyglądało? Czy to będzie duża, czy mała liczba. Jeżeli byłaby to duża skala w dochodach ogółem, to rzeczywiście nie ma dużej stabilności, bo co roku to się zmienia i trudno byłoby planować na przyszłość.

Jeszcze raz bardzo dziękuję i chwalebę za tę propozycję. Dobry punkt wyjścia do rozmowy.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Już panie dyrektorze. Jeszcze tylko dwa zdania chciałem dopowiedzieć do tego, co powiedział Marek Wójcik. Otóż powiedziałeś to, co ja tylko jednym zdaniem nazwałem – standaryzacja. Wiecie, abstrahując od tego, że robicie wycenę usług na bazie danych, to nie

jest ten wzorzec. A wzorzec do poszczególnych kategorii, czyli wycena taka wzorcowa, poszczególnych kategorii, to tak naprawdę klucz do sukcesu i określenia tych dochodów. Rozumiem, żeby określić dochody to potrzebne jest oczywiście. Nie mówię tu w formie edukacyjnej, tylko rozumiem, że tak to się dzieje. Mianowicie, żeby określić dochody, to muszą być znane zadania własne i zlecone oczywiście, bo bez tego się inaczej nie da. Czyli od fundamentu tego, co samorządy powinny robić i co mogą robić tak, pod te zadania własne i zlecone określa się później określone wydatki, a mając wielokrotnie i wiele lat się dopominamy o określenie wzorców, wydatków, czyli usług publicznych, które określają. Rzeczywiście nie da się określić dla miasta Warszawy i dla jakiegoś powiatu, i dla gminy, tylko muszą być te podkategorie, o których pan zechciał wspomnieć.

To tyle dopowiedzi, bo wydaje mi się, że one są kompatybilne z tym, co powiedział Marek, i też forma rozjaśnienia nam tych pytań. W formie odpowiedzi tych pytań, które zadał Marek Wójcik. Dziękuję.

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

Tak. Dziękuję. To w kwestii, czy ten system jest taki odtworzeniowy, czy kreujący, tworzący to wydaje mi się, że musimy się oprzeć w swoich pracach na pewnych konkretnych danych, ale i przewidujemy tak jak powiedziałem, cały zestaw. Rozbudowany zestaw wskaźników. Opieramy się też na danych historycznych i w tym sensie można powiedzieć, że to jest pewien odtworzeniowy, ale jest też bardzo duża możliwość zamiany tego systemu właśnie przez stronę samorządową, bo tak jak mówiłem, ten system będzie elastyczny. Będzie umożliwiał stronie samorządowej dla danej kategorii samorządu zmianę proporcji głównych obszarów wydatkowych. Podawałem tu przykład administracji, ale ta administracja to nie jest tak jak wiadomo główny obszar wydatkowy w samorządzie. Tam kluczowe obszary właściwie na poziomie gmin i powiatów, to dopłaty do oświaty, przedszkola, transport. Administracja jest na samym dole razem z kulturą, tak wychodzi historycznie.

Natomiast indeks będzie stosowany do wyliczenia potrzeb wyrównawczych, czyli na ten element obecnie wyrównawczo-korekcyjny. To jest tylko kwotowo jakaś, już teraz nie powiem konkretnie. Jakaś część tego systemu. Indeks potrzeb wydatkowych nie wpływa oczywiście na potrzeby oświatowe, na potrzeby rozwojowe czy potrzeby kompensacyjne. Oczywiście wpływ tego indeksu taki relatywny na całe kwoty dochodowe samorządów, będzie zależał od tego, jakie będą tak naprawdę progi wyrównywania potrzeb wyrównawczych, jakie będą procenty nadwyżek do ustalenia tych ujemnych potrzeb wyrównawczych. Także tu trzeba też zwrócić uwagę na to, że będziemy mieć kilka wskaźników G, tych krajowych wskaźników dochodów podatkowych. Bo będzie wskaźnik powiedzmy MM, taki nowy wskaźnik na podstawie miast na prawach powiatów, ale dochody podatkowe miast na prawach powiatów w części gminnej wyjdą z dochodów służących do ustalenia dochodów podatkowych tego wskaźnika G, dla gmin i podobnie dla powiatów. Dochody miasta na prawach powiatu w części powiatowej nie będą doliczane do dochodów podatkowych powiatów do tego wskaźnika KP.

Jednocześnie chcemy zwiększyć, wprowadzić te kompensaty z tytułu zwolnień ulg podatkowych, bo wiemy, że po wyjęciu dochodów podatkowych miast na prawach powiatu, odpowiednio z gmin i powiatów, ten wskaźnik G może się zmniejszyć. Dlatego szukamy. Chcemy uwzględnić potrzeby kompensacyjne dla obszarów chronionych, dla tytułu zwolnień i ulg, ale jednocześnie założeniem całej tej zmiany jest, żeby wszystkie kategorie i wszystkie samorządy miały więcej środków. Tak hipotetycznie mówię, gdyby nawet potrzeby wyrównawcze były mniejsze dla danej kategorii samorządów, to zostaną w większym stopniu ustalone potrzeby rozwojowe. Może to jest nawet lepiej, dlatego że przesuwamy pewien akcent na rozwój biedniejszych samorządów niż tylko na wyrównywanie ich dochodów.

Wydaje mi się, że ten system będzie stabilny. Nie będzie dużych wahań z roku na rok, ponieważ w obecnym systemie podobnie naliczane są te różne części subwencyjne i generalnie wielkich zmian nie ma, więc teraz przy zamianie sposobu ustalania tych dochodów. Kluczem jest ustalenie najpierw potrzeb finansowych, więc te potrzeby będą określone ustawowo i one będą stabilne, nie będą podlegać jakimś wahaniom z roku na rok.

Cieszę się. Liczymy tutaj na współpracę ze stroną samorządową, zwłaszcza w kontekście tego całego systemu wskaźników. Konkretnych wskaźników stosowanych do ustalenia tego indeksu potrzeb wydatkowych.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Marek.

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

Dziękuję bardzo. Chciałem zwrócić uwagę na takie rzeczy jeszcze. Po pierwsze, prosba o rozważenie możliwości przy systemie wyrównawczym, ponieważ pozwolili nam, żebyśmy sami podzieliли swoistą nadwyżkę tych samorządów bogatszych w stosunku do słabszych. To jest pewna formuła, która moim zdaniem jest absolutnie przyszłościowa. Będziemy szukali efektywności w obszarze funkcjonalnym, więc pytanie także... Chociaż może nie pytanie, tylko sugestia, żeby nie przeciągać. Czy nie można byłoby w przypadku wyrównywania tych szans, zostawić tych pieniądze w obszarze funkcjonalnym i pozostawić samorządom zainteresowanym i samemu je jakoś podzielić? To ma pewien taki walor identyfikacji, bo jak dzisiaj Warszawa przekazuje środki do systemu janosikowego, to wpada do budżetu. Przechodzi przez budżet i trafia gdzieś tam. Byłoby zupełnie inaczej, gdyby ta sama Warszawa uczestniczyła w tym podziale wiedząc, że musi coś oddać z sąsiednimi partnerami. Nawiązuje się zupełnie inna więź. To jest jedna sprawa.

Druga sprawa. Jest prosba też o rozważenie, bo pan powiedział o tym, że te nasze decyzje organizacji mają dotyczyć danej kategorii samorządu. Nie wiem, czy nie powinno być jednak horyzontalnie. Pozwoli nam, tak jak teraz, np. jest strona samorządowa, wspólnie podyskutować. Wiadomo, być może gminom na drogi, województwom będą potrzebne bardziej na szpitale, powiaty być może na działanie administracji, ale my się tam jakoś spróbujemy dogadać. Natomiast dobrze by było, gdybyśmy jednak taką rozmowę przeprowadzili w naszym własnym gronie, żeby później nie było takich niespodzianek. Gminy chcą tego, powiaty chcą tego itd. To się raczej nie trzyma kupy, więc oczywiście prosba w tę stronę.

Ostatnia sprawa. Rozumiem, że ten system także zwolni nas przy systemie wyrównawczym. Zlikwiduje te elementy, takie jak np. karanie, że ja do podatku od nieruchomości pozwalam sobie stosować pewnego rodzaju ulgi wspierające rozwój. Zrezygnujecie państwo z tego elementu, bo dzisiaj on niestety miał taką niekoniecznie pozytywną rekomendację. Również znikną ulgi, znikną ograniczenia dla samorządów terytorialnych w zakresie realizacji określonych usług. Takie jak chociażby te, które wymieniłem – te dotyczące wody, dotyczące gospodarki odpadami. To jest jednak coś, co nas wiąże. Szczególnie ten podatek od nieruchomości.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Proszę bardzo.

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

Ta główna rezerwa z art. 36. Rezerwa dla województw 320 mln i ta rezerwa ta oświatowa i jak gdyby jest to takie rozdrobnienie. Chcemy ich stworzyć jedną wielką rezerwę kwotowo odpowiadającą sumie tych wszystkich rezerw z elastycznymi kryteriami podziału i z kluczowym wpływem strony samorządowej na podział tej rezerwy. Teraz to jest wspólna zgoda obu stron, a teraz chcemy ten akcent położyć na podział przez stronę samorządową, oczywiście zostawiając jakąś pewną kwotę rezerwy w danym roku na tzw. czarną godzinę.

Jeżeli chodzi natomiast o tę możliwość ustalenia przez stronę samorządową, to ustalanie będzie dokonywane na poziomie danej kategorii, czyli na poziomie 4 kategorii gminnych, miast na prawach powiatu. Oczywiście tu nie będziemy wnikać jak strona samorządowa, ale wydawało mi się, że o podziale dla... Jeżeli nie będzie zgody na podział dla wszystkich kategorii, a zgoda będzie na poziomie powiatów, bo związek powiatów przedstawi jakąś swoją preferencję co do proporcji wydatkowych, to można tylko w danym roku zastosować inne kryteria dla powiatów. To są takie niuanse techniczne tych ustaleń.

Jeżeli chodzi natomiast o uwzględnianie skutków indywidualnych ulg stosowanych przez organy samorządu, to tutaj nie mamy chyba dobrych informacji, bo na razie chcemy pozostawić ten system, czyli jeżeli samorząd decyduje o udzieleniu ulg, to uwzględniamy to, ale liczymy potencjał dochodowy od całości. Nie uwzględniamy tych ulg maksymalnie. Można się zastanawiać nad pewnym skomplikowaniem systemu. Liczenie średnich na podstawie średniego potencjału, czyli te samorządy, które udzielają ulg ponadprzeciętnie, byłyby w gorszej sytuacji, a te które by w mniejszym stopniu niż średnia, to by był taki system oparty na takim uśrednionym podejściu. Myślę, że to do tej pory nie było jakoś mocno akcentowane przez stronę samorządową. Oczywiście rozważymy tutaj, jeśli ten postulat pojawi się w trakcie dalszych prac, i będziemy szczegółowo analizować, ale tak na tę chwilę nie skupiamy się na zmianie w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dyrektorze, ten postulat się przewija już za moich czasów, a one są trochę wcześniejsze, ale postaram się sobie przypomnieć. Między innymi formę kreującą przybiera polityka podatkowa, tak. Ona daje rozwój i świadczy jakby o danej strategii prowadzonej przez jednostkę samorządu. W związku z tym liczenie systemu naliczania wpłat do budżetu państwa, czyli tzw. janosikowego od maksymalnych, biorąc pod uwagę to, co być może trzeba określić pewnie tak jak pan powiedział, po grupie, ale radziłbym się jednak nad tym zastanowić. To jest element autentycznie prorozwojowy i jeden z instrumentów i narzędzi, którą stanowią społeczności lokalne. Warto by było nad tym usiąść i się zastanowić, bo to jest oczywiście najprostsze rozwiązanie, bo znacie wszystkie potencjalne, możliwe, nominalne, że tak powiem, zasady gry i najłatwiej od tego policzyć. Rozumiem, że byłoby może trudniej, ale zdaje się, że to jest wszystko dzisiaj możliwe i policzalne, tylko pewnie jakieś wzorce dla podgrup albo średnie ważone jakieś. Trzeba byłoby się zastanowić nad tym. Przypominam, że ten temat był znany po 1990 r., gdzie wprowadzono już system. Wtedy sygnalizowaliśmy, ale pana dyrektora jeszcze wtedy nie było.

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

Jeśli mogę, to też chcemy uniknąć, żeby samorządy, stosując ulgi w podatkach, nie przesuwały skutków tych ulg na państwo, bo jeżeli im więcej samorząd udzieli ulg i tym będzie biedniejszy, tym większa potrzeba wyrównywania z budżetu państwa. Z drugiej strony jeżeli wszystkie samorządy podejść jednakowo i zorientują się, że stosowanie ulg przynosi większe korzyści w postaci tych potrzeb wyrównawczych, to właściwie uwzględniając, że ten mechanizm jest relatywny, to niewiele się zmieni, bo wszyscy zastosują maksymalne ulgi i ta proporcja do dochodów danego samorządu dochodów podatkowych w stosunku do dochodów średnich w równomiernym stopniu się zmieni, więc też trzeba to uwzględnić.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Panie dyrektorze, to jest jasne, że jak tworzę, często jest tak, że polityka podatkowa, czyli władztwo podatkowe, które ma ta jednostka samorządu terytorialnego, czyli podatku nieruchomości, a głównie m.in. ten podatek, bo to jest ten kreujący, to może ulgi mogą przynieść czasami większe dochody, bo można ulgę zrobić na jakiś czas, a to się okaże przedsiębiorstwo stanie na nogi i wtedy będzie, że tak powiem, o wiele bardziej wydajne itd. Na tym polega m.in. polityka państwa i polityka w tym władztwie podatkowym, które mają gminy. Nie chodzi pewnie – i nie wiem, czy Markowi także o to chodzi – ale żeby te gminy, które płacą do systemu korekcyjno-wyrównawczego, czyli te, patrz Warszawa, inne gminy te bogatsze, żeby jednak zastanowić się. Nie mówię o tych gminach, które są beneficjentami tego, tylko ci, którzy płacą do tego systemu, żeby zastanowić się nad elementem, żeby nie naliczać im od maksymalnych stawek, które są możliwe do zrobienia, bo tak to jest, tylko od jakichś nie wiem, średnich ważonych.

To znaczy wie pan od jakichś takich, bo ich stać, one mają tę politykę i przychodzi wójt i mówi: „Robię politykę prorozwojową. Robię oddech podatkowy moim przedsiębiorstwom”. To jest element naszej strategii. Obniżamy te podatki. Ludziom żyje się trochę łatwiej, lepiej, bo to jest polityka też państwa. Samorząd też jest elementem państwa. A tu cyk, od stawek maksymalnych naliczany jest janosik. I o to mi chodzi. Ten stru-

mień, który wpływa, a nie ten, który później staje się beneficjentem, czyli tej biedniejszej strony. Raczej wpływy, niż rozchody. O to mi chodzi.

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

My dzisiaj dwa razy dostajemy po głowie. Jak ja stosuję ten mechanizm rozwojowy, dwa razy dostaję po głowie. Po pierwsze, mam niższe dochody u mnie. Po drugie, do systemu wyrównawczego się nie dobiję, bo zastosowałem ulgę. Dwa razy tracę. W związku z tym ja rozumiem też tę argumentację, że wtedy wszyscy by szli po ulgach, natomiast po prostu wystarczy być może określone kategorie podatków wyłączyć z tego mechanizmu, o którym pan tutaj mówił i wówczas nie ma tego zagrożenia, że wszyscy pójdziemy w dół. À propos, że mógłby tym podatkiem od nieruchomości, że postulatem na pewno będzie odejście od rolnego i leśnego, bo to też jest taki relik. To też trzeba zmienić, ale tu już nie chcę rozciągać.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Jeszcze jedną rzecz chciałem powiedzieć, bo problem polega na tym, że PIT i CIT jak jest, to władztwo podatkowe jest po stronie państwa. To my kreujemy poprzez swoją politykę podatkową. Powiem tak, to co się dzieje w danej jednostce samorządu, czy w danej kategorii, a oni mają władztwo w podatku. np. nieruchomości, leśnym, rolnym czy jakimś innym, ale głównie te tak. Jak już mają władztwo i kreują politykę, to dobrze by było, żeby nie karać ich za to, że po prostu myślą. Może to jest trudne i może trudno wymyślić obiektywne przesłanki i frazować, ale być może wyłączyć pewne kategorie. Chodzi mi o to, że oprócz polityki podatkowej jest jeszcze władztwo podatkowe. Oprócz udziałów w PIT i CIT, mimo że mają 50%, a może i więcej, a nawet w niektórych przypadkach do 100% dojdzie, to może się to władztwo podatkowe. Rozumiem, że nie było tutaj mowy i zgaduję, że będzie po stronie państwa, ale dobrze by było wziąć ten podatek od nieruchomości, który jest jednym z głównych elementów kreowania polityki danych samorządów. Wziąć pod uwagę, żeby to nie była kara dwukrotna. To, co powiedział Marek Wójcik.

Do zobaczenia w czerwcu. Marek, przygotuj się do prezentacji. Dziękuję bardzo koleżankom i kolegom.