



Warszawa, 7 maja 2021 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.27.2021.ML

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec
senackiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o dochodach jednostek
samorządu terytorialnego (druk nr 971).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra
Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej do reprezentowania Rządu
w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

**Stanowisko Rządu
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek
samorządu terytorialnego (druk sejmowy nr 971)**

I. Propozycje zawarte w projekcie ustawy

Celem projektu ustawy, według Projektodawców, jest zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), w następujący sposób:

- gminy z 39,34% do 43,93%,
- powiaty z 10,25% do 11,49%,
- województwa z 1,60% do 1,79%.

Ma to zapewnić wyrównanie ubytków w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, spowodowanych wprowadzeniem w 2019 r. zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych:

- w wysokości 1 225 mln zł na skutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 1394) – *w tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z oceną skutków regulacji ubytek ten oszacowano dla 2020 r. i kolejnych lat w kwocie 1 138 mln zł rocznie,*
- w wysokości 4 812 mln zł na skutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1835).

W ocenie Projektodawców bez proponowanej rekompensaty nie będzie możliwe powstrzymanie spadku tempa rozwoju polskich gmin, powiatów i województw. Powstrzymanie spadku poziomu inwestycji lokalnych i regionalnych zapewni też większe wpływy do budżetu państwa z podatku VAT i podatków dochodowych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy Projektodawcy przedstawiają analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, która stanowiła podstawę podjęcia inicjatywy ustawodawczej oraz proponowanych przepisów.

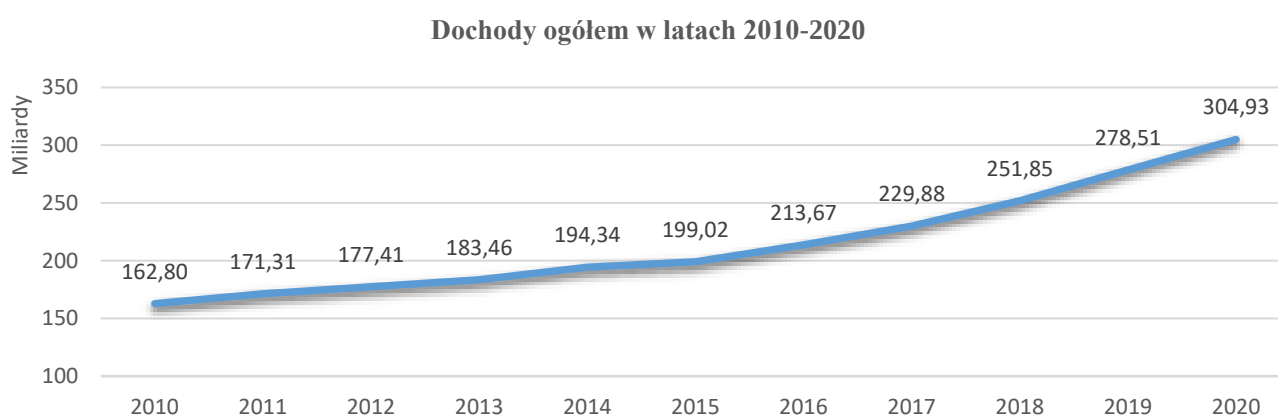
Odnosząc się do powyższego, należy zauważyć, co następuje.

II. Analiza sytuacji finansowej JST w latach 2010-2020

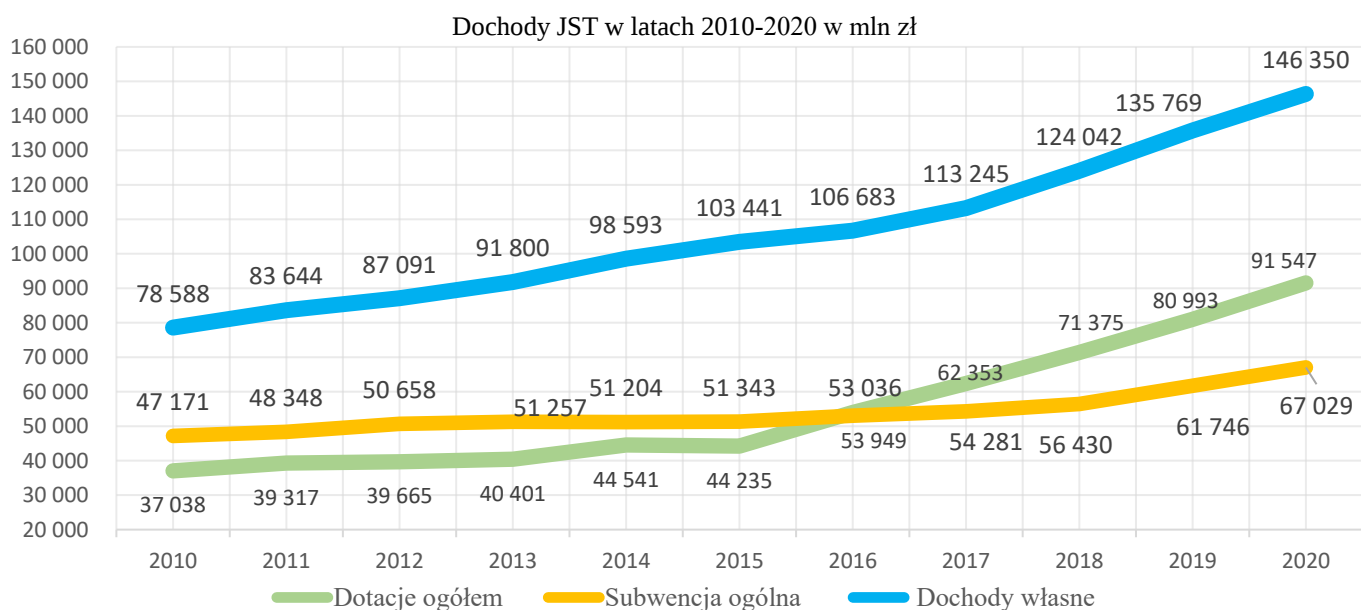
Analizy dokonano w oparciu o dane ze sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010-2020. Dane za 2020 r. są danymi wstępnymi według stanu na 11 marca 2021 r.

Obowiązujący system finansowania samorządów, na który składają się dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, dostarcza samorządom rokrocznie wyższych dochodów.

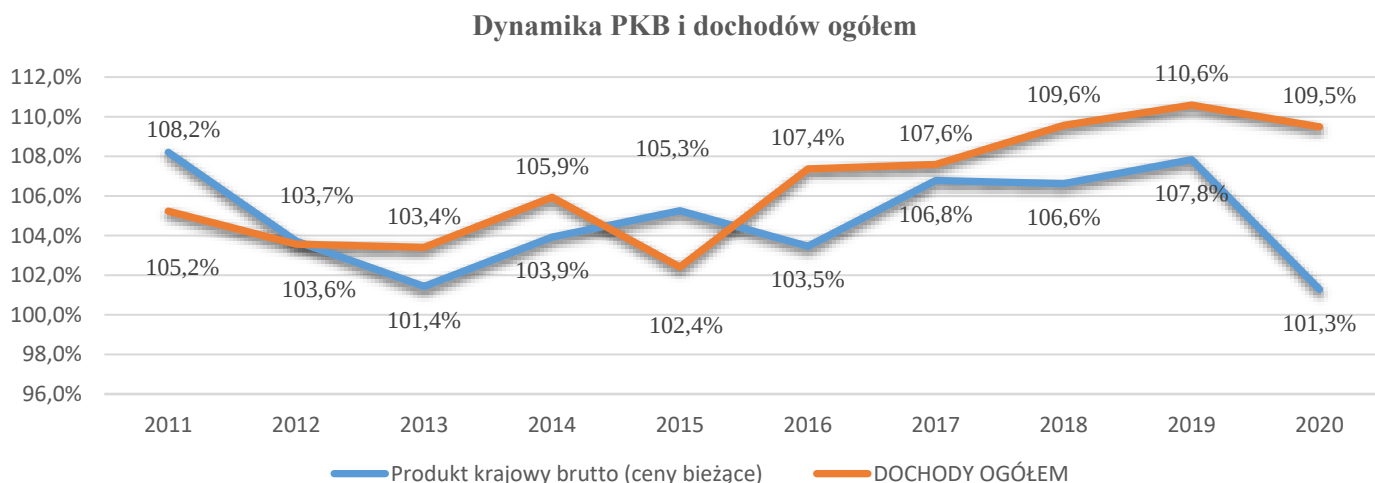
Analizując sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego stwierdzić należy, że w okresie 2010–2020 dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 87,3%, tj. o kwotę 142,1 mld zł. O ile w 2010 r. samorzady osiągnęły dochody w wysokości 162,8 mld zł, to w 2020 r. było to już 304,9 mld zł.



Porównując główne kategorie dochodów jednostek samorządu terytorialnego należy stwierdzić, iż w okresie 2010–2020 dochody własne jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 86,2%, dotacje o 147,2%, a subwencje ogólne o 42,8%.



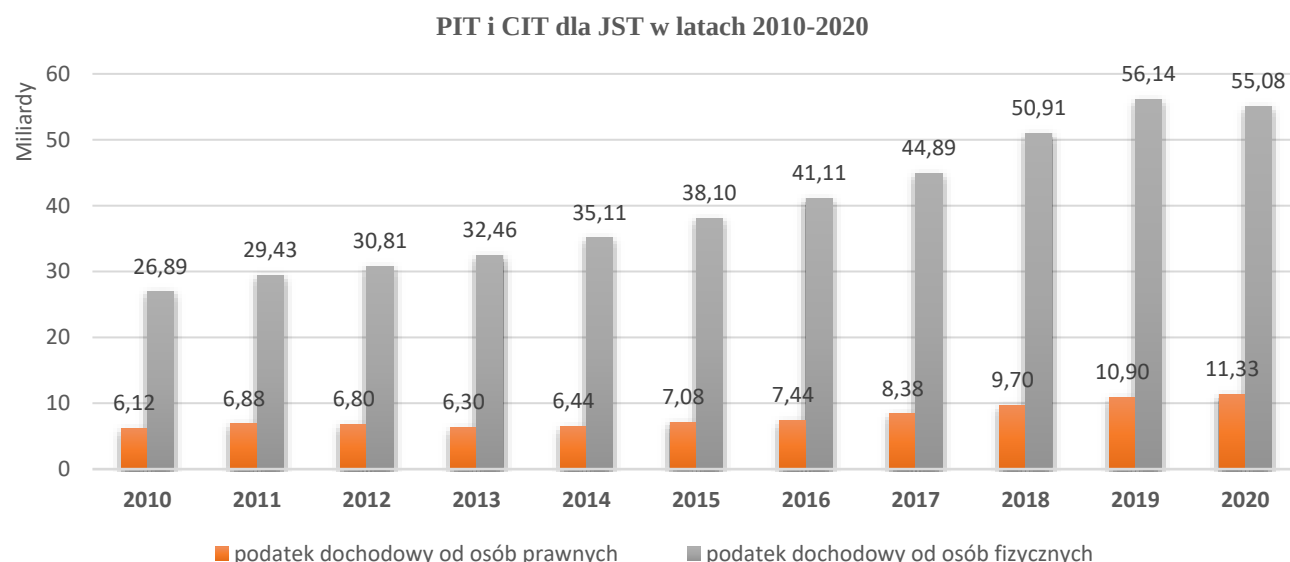
Tempo wzrostu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w ostatnich 10 latach było wyższe niż tempo wzrostu PKB. Dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego zwiększyły się w mniejszym stopniu niż PKB tylko w 2011 r. o 3,0 punktu procentowego, w 2012 r. o 0,1 punktu procentowego i w 2015 r. o 2,9 punktu procentowego, co przedstawia poniższy wykres. W 2020 r. dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego, w porównaniu do 2019 r., wzrosły o 9,5%, a PKB o 1,3%.



W omawianym okresie odnotowano także istotny wzrost dochodów własnych (o 67,8 mld zł).

Na przestrzeni lat 2010–2020 udział dochodów z PIT w dochodach ogółem i dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego zwiększył się. Łącznie dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego udział dochodów z PIT w dochodach ogółem wzrósł z 16,5% do 18,1%, a w dochodach własnych z 34,2% do 37,6%.

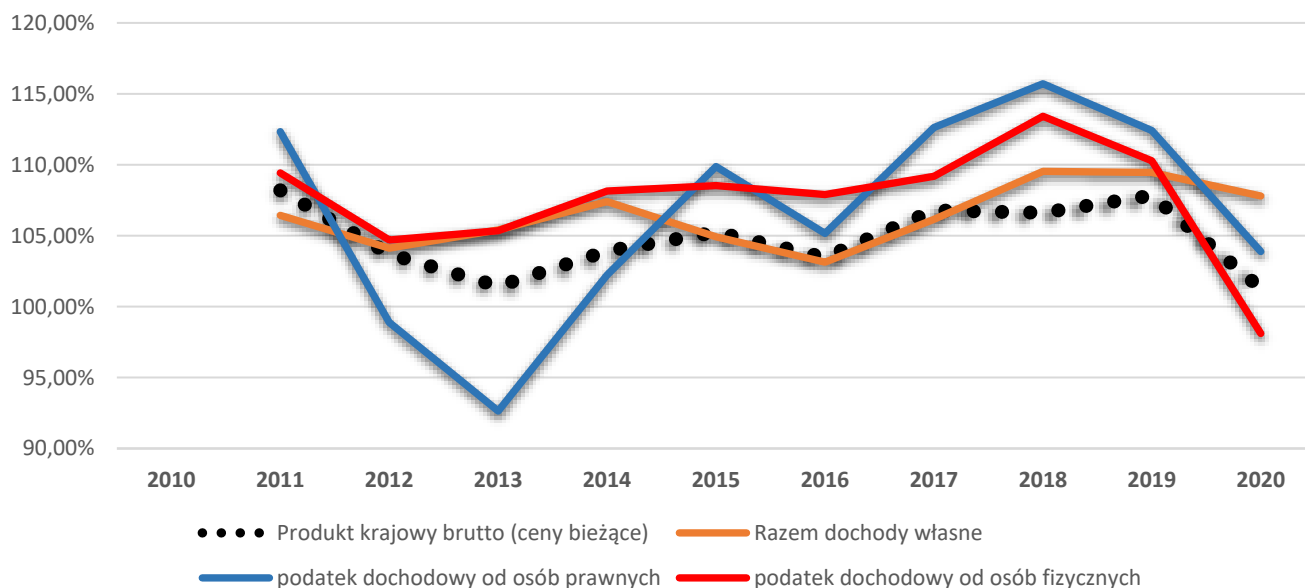
Dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z PIT wzrosły w 2020 r., w porównaniu do 2010 r., o 104,8%. W tym samym okresie dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) zwiększyły się o 85,0%. Systematyczne wzrosty dochodów z tytułu PIT i CIT spowodowane były wzrostem koniunktury i – wprowadzanymi przez Rząd w ostatnich latach – zmianami uszczelniającymi system podatkowy.



Porównanie dynamiki wzrostu dochodów własnych z uwzględnieniem PIT i CIT wskazuje, że wszystkie te dochody charakteryzują się wyższą dynamiką wzrostu niż PKB¹.

¹ Jedyny wyjątek stanowi zmniejszenie dochodów z CIT w latach 2012-2013 spowodowane wahaniami koniunktury oraz zmniejszenie w 2020 r. dochodów z PIT z powodu pogorszenia się sytuacji gospodarczej będącej efektem wpływu pandemii.

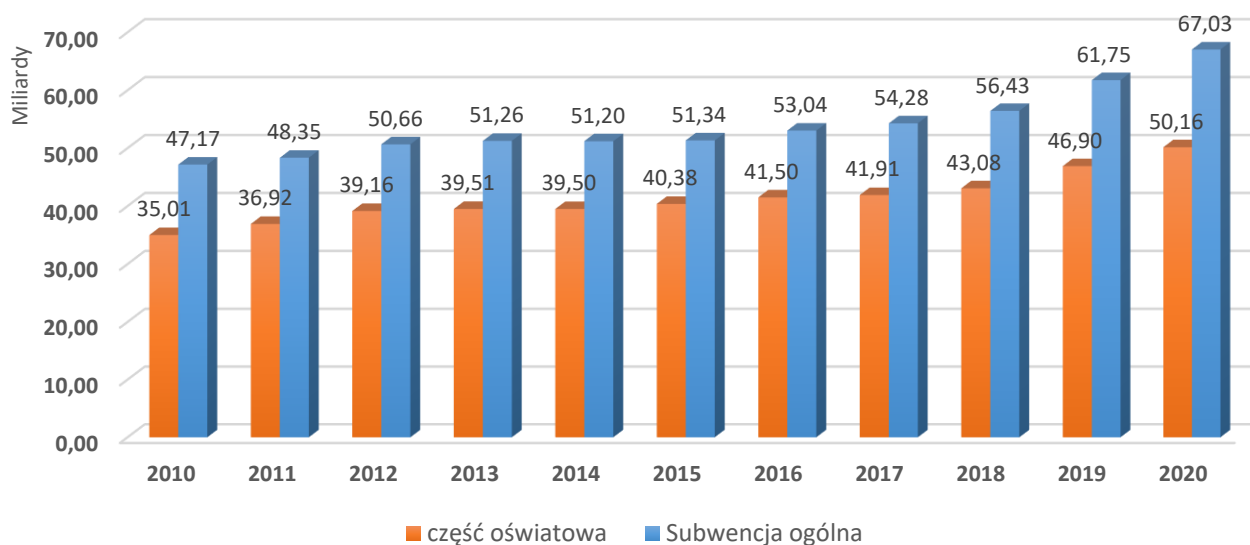
Dynamika wzrostu dochodów własnych w tym PIT i CIT w stosunku do dynamiki PKB



Kolejnym, kluczowym źródłem dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego, jest subwencja ogólna, która pochodzi ze środków budżetu państwa (poza częściami równoważącymi i częścią regionalną, które pochodzą z wpłat). W 2020 r. subwencja ogólna wynosiła 67,0 mld zł, tj. była wyższa o 42,1% w odniesieniu do kwoty za 2010 r. w wysokości 47,2 mld zł.

Najwyższy wzrost dotyczył części oświatowej i wynosił 43,3%. W latach 2010–2020 JST otrzymały z budżetu państwa subwencję oświatową w wysokości 454,0 mld zł.

Subwencja ogólna, w tym część oświatowa w latach 2010-2020



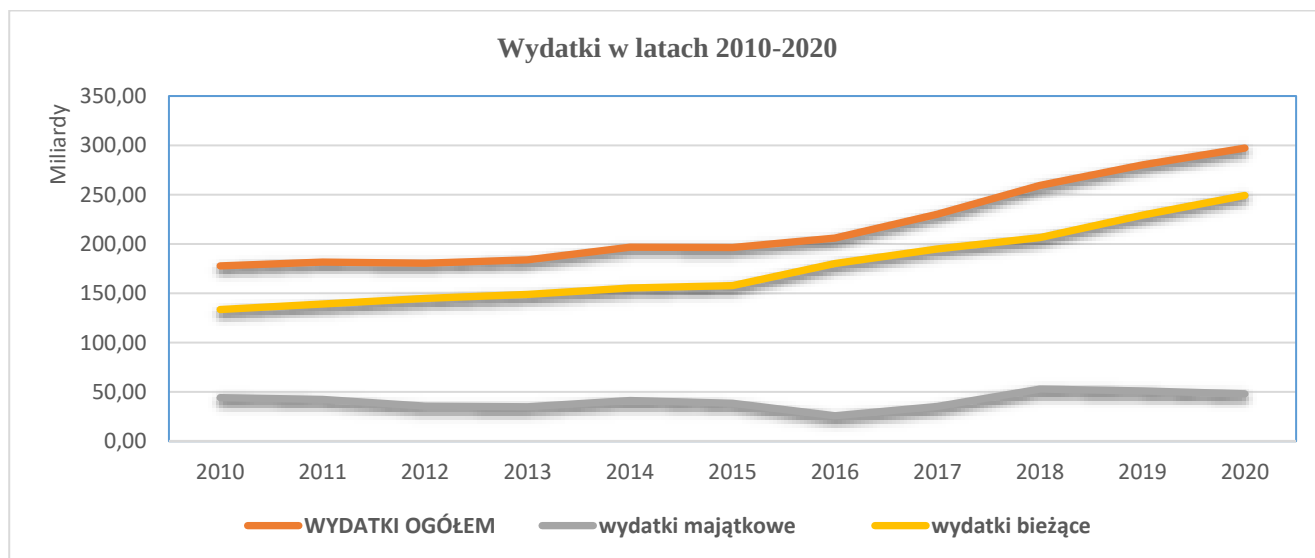
Z powyższego wynika, że budżet państwa istotnie wspiera samorządy poprzez gwarantowaną subwencję, która corocznie podlega wzrostowi.

Poza przedstawionymi wyżej dochodami własnymi oraz dochodami z tytułu subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego otrzymują również z budżetu państwa środki w formie dotacji celowych.

W latach 2010–2020 Rząd wspierał realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego przekazując na te cele dotacje z budżetu państwa w łącznej wysokości 78,8 mld zł, w tym na zadania inwestycyjne 16,8 mld zł. Dotacje na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej w analizowanym okresie wyniosły 343,9 mld zł. W 2020 r., w porównaniu do 2010 r., dotacje te wzrosły o 277,8%.

Należy podkreślić, że transfery z budżetu państwa, tj. subwencja ogólna i dotacje ogółem, stanowiły w dochodach jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2010–2020 istotny udział, który zawierał się w przedziale od 48,0% do 52,0%.

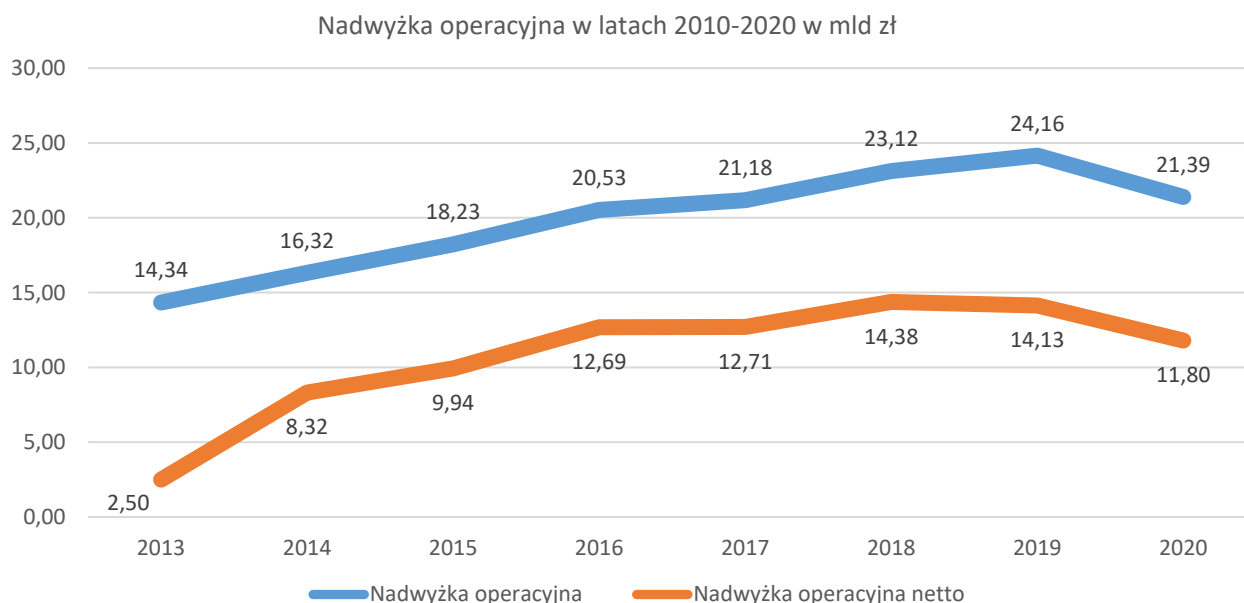
Analizując natomiast poziom wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2020 stwierdzić należy również systematyczny ich wzrost. Porównując jednak dynamikę wzrostu wydatków ogółem pomiędzy rokiem 2010 a 2020 do dynamiki wzrostu dochodów ogółem w analogicznym okresie czasu widać, że przyrost dochodów ogółem pomiędzy tymi latami jest wyższy i wyniósł aż 87,3%, (kwota 142,1 mld zł), natomiast wzrost wydatków osiągnął poziom 68,3% (kwotę 121,5 mld zł).



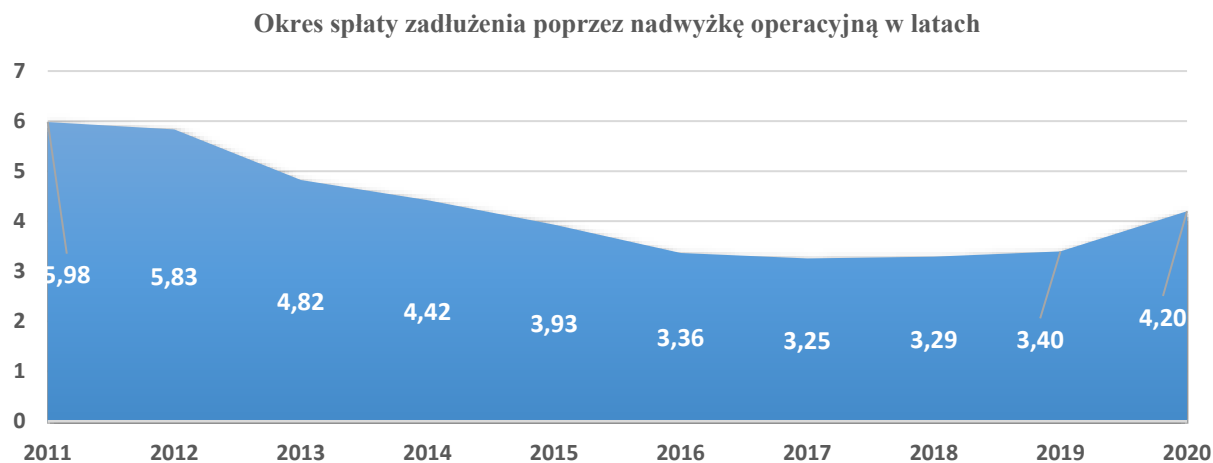
W latach 2011–2020 łącznie we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego dochody bieżące były wyższe niż wydatki bieżące, a wypracowana nadwyżka operacyjna była nominalnie każdego roku wyższa. W 2019 r. ukształtowała się na poziomie 24,2 mld zł. W 2020 r., w roku walki z pandemią, nadwyżka operacyjna była niższa i wyniosła 21,4 mld zł.

Istnienie wysokiej nadwyżki operacyjnej świadczy pozytywnie o możliwościach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz o ich zdolności do spłaty zadłużenia. Nadwyżka

operacyjna w 2019 r. była wyższa, w odniesieniu do 2011 r., o 119,7%, a w 2020 r. w porównaniu z 2011 r., wzrosła o 94,5%.



Wypracowana nadwyżka operacyjna daje możliwości zwiększania zadłużenia. W związku z tym dokonano analizy, która pokazuje jak na przełomie lat 2010–2020 zmieniły się możliwości spłaty zaciągniętych przez samorządy zobowiązań za pomocą wypracowanej nadwyżki operacyjnej w latach.



Na wykresie widać znaczny spadek ilości lat niezbędnych do spłaty zaciągniętych przez samorządy zobowiązań wypracowaną nadwyżką operacyjną. Początkowo, w roku 2010, potrzeba było blisko 6 lat do spłaty zadłużenia a na koniec 2019 okres spłaty wynosił już mniej niż 3,5 roku. W 2020 r. samorządy terytorialne potrzebowały na spłatę zobowiązań wypracowaną nadwyżką operacyjną 4 lata i 2 miesiące.

Zadłużenie w JST w 2020 r. wyniosło 89,8 mld zł i stanowiło 29,5% planowanych dochodów ogółem.

Z powyższych analiz wynika, że na przestrzeni ostatnich lat sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego uległa znacznej poprawie. Wpływ na to miała zarówno dobra sytuacja makroekonomiczna, jak również szereg podjętych działań mających na celu zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych. Efektem tych działań był systematyczny wzrost dochodów podatkowych, w tym dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów w PIT, z wyjątkiem 2020 r., w którym koniunktura była zachwiana na skutek pandemii.

III. Działania legislacyjne mające wpływ na dochody JST

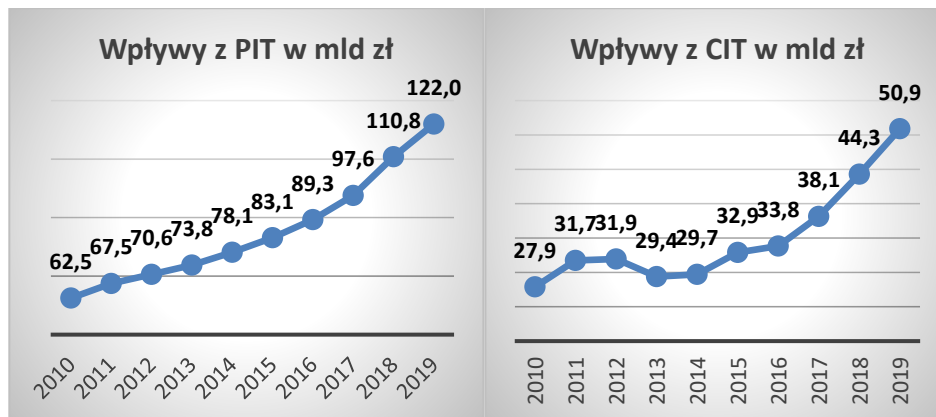
1. Zmiany w obszarze podatków dochodowych

Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazują jako główną przyczynę ubytku dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym konieczność opracowania niniejszego projektu ustawy, wejście w życie dwóch, wskazanych na wstępie, projektów ustaw (ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. i z dnia 30 sierpnia 2019 r.), na mocy których nastąpił, zdaniem Projektodawców, spadek dochodów z tytułu PIT.

Odnosząc się do informacji zawartych w uzasadnieniu, iż „teza o trwałym zwiększeniu dochodów JST z podatków dochodowych jest błędna”, należy zauważyć, iż była ona postawiona w 2019 r. w trakcie prac nad:

- 1) ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 1394), którą wprowadzono, z dniem 1 sierpnia 2019 r., zwolnienie od podatku dochodowego dla podatników, do ukończenia przez nich 26. roku życia, uzyskujących przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy oraz umów zlecenia;
- 2) ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1835), którą wprowadzono, od 1 października 2019 r., zmiany polegające na:
 - obniżeniu kosztów pracy przez ponad dwukrotne podniesienie kosztów uzyskania przychodów dla pracowników,
 - obniżeniu z 18% do 17% stawki podatku określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej.

Do 2019 r. obserwowany był bowiem znaczny wzrost wpływów z tytułu PIT jak i CIT, mimo stosowania przez podatników dwustopniowej skali podatkowej oraz odliczeń, w tym tzw. ulgi na wychowanie dzieci.



Wzrost wpływów z tych podatków był wynikiem zarówno dobrej sytuacji makroekonomicznej, jak również szeregu działań mających na celu zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych, ograniczających straty z tytułu oszustw oraz unikania opodatkowania. Do działań tych zaliczyć należy między innymi: publikowanie ostrzeżeń przed optymalizacją podatkową, wdrożenie dla wszystkich przedsiębiorców systemu miesięcznego raportowania sprzedaży i zakupów (JPK), czy też wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Podjęto również szereg działań legislacyjnych w obszarze podatków dochodowych mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego, polegających w szczególności na:

- limitowaniu wysokości kosztów uzyskania przychodów,
- rozdzieleniu źródeł przychodów w CIT,
- wprowadzeniu nowych przepisów dotyczących leasingu samochodów osobowych,
- ograniczeniu cienkiej kapitalizacji,
- modyfikacji przepisów dotyczących zagranicznej jednostki kontrolowanej,
- modyfikacji przepisów dotyczących podatkowej grupy kapitałowej.

Wskazane działania w sposób trwały wpływają na wzrost dochodów z tytułu podatków dochodowych.

Zwiększenie wpływów z tytułu podatków dochodowych umożliwiło podjęcie działań w celu obniżenia obciążeń podatkowych podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, stąd zmiany wprowadzone powołanymi wyżej ustawami już w trakcie 2019 r.

Należy jednak zauważyć, że mimo wprowadzonych w 2019 r. rozwiązań, wpływy (budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) w 2019 r. z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 122,0 mld zł i były o 1,4% wyższe od wielkości planowanej na 2019 r. (o 10,1% wyższe niż wpływy w 2018 r.).

Wysokość wpływów z tytułu podatków dochodowych jest na bieżąco monitorowana. Jednakże wykonanie dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w poszczególnych miesiącach 2020 r. przebiegało inaczej niż w latach poprzednich. Jest to wynik zmian wprowadzonych w 2019 r., sytuacji gospodarczej oraz działań legislacyjnych mających na celu wspieranie firm i ich ochronę przed negatywnymi skutkami wywołanymi pandemią.

Do rozwiązań tych zaliczyć należy m. in. przesunięcie terminów przekazania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego (Dz. U. poz. 972) został przedłużony m.in.:

- 1) termin przekazania kwoty pobranych zaliczek na podatek i zryczałtowanego podatku dochodowego do dnia 20 października 2020 r. – w przypadku zaliczek na podatek i zryczałtowanego podatku dochodowego pobranych od podatników przez płatników w kwietniu 2020 r. przewidziany w art. 52o ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”;
- 2) do dnia 20 grudnia 2020 r. terminy przewidziane w:
 - art. 38 ust. 1 ustawy – w przypadku zaliczek na podatek dochodowy, o których mowa w art. 31 ustawy, pobranych od podatników w maju 2020 r.,
 - art. 42 ust. 1 ustawy – w przypadku zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego, o których mowa odpowiednio w art. 41 ust. 1 i 4 ustawy, od dokonanych świadczeń z tytułu działalności wykonywanej osobiście, o której mowa w art. 13 pkt 8 ustawy oraz z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych, pobranych od podatników w maju 2020 r.
 - płatnikom, którzy ponieśli negatywne konsekwencje z powodu COVID-19, o którym mowa w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, z późn. zm.).

Powyższe skutkuje obniżeniem wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego), które w okresie I–IX 2020 r. wyniosły 83,8 mld zł i były o 5,7% niższe niż w analogicznym okresie 2019 r.

Dodatkowo zauważa się, że w celu wsparcia firm w trudnym okresie wywołanym COVID-19 oraz wprowadzonymi ograniczeniami w wykonywaniu niektórych rodzajów działalności gospodarczej powodującymi negatywne konsekwencje ekonomiczne dla przedsiębiorców będących płatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 19 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2054) przedłużono terminy przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego pobranych od podatników przez płatników w październiku, listopadzie lub grudniu 2020 r. Zgodnie z rozporządzeniem terminy przedłuża się do:

- 20 maja 2021 r. podatku pobranego przez płatników w październiku 2020 r.,
- 20 czerwca 2021 r. podatku pobranego przez płatników w listopadzie 2020 r.,
- 20 lipca 2021 r. podatku pobranego przez płatników w grudniu 2020 r.

2. Zmiany w innych przepisach prawnych, które mają wpływ na sytuację finansową JST

Na tym tle należy także zauważyć, że zasadniczo w każdym roku budżetowym wchodzi w życie zmiany w przepisach prawnych, które mają określony wpływ na sytuację budżetową jednostek samorządu terytorialnego, zarówno po stronie dochodowej, jak i po stronie wydatkowej. Poza tego rodzaju zmianami w ostatnich latach miały również miejsce zmiany w prawie finansów publicznych wprowadzające istotne nowe narzędzia z punktu widzenia zarządzania finansami samorządowymi. Całkowite skutki wszystkich takich zmian na sytuację dochodową i wydatkową jednostek samorządu terytorialnego jest bardzo trudno wskazać, ale jednocześnie nie powinno się pomijać żadnej zmiany przy okazji oceny ich wpływu na stan finansów samorządowych.

Wskazane w uzasadnieniu do projektu zmiany zostały dobrane w sposób dość selektywny. W ogóle nie poruszono kwestii zmian prawnych odnoszących się pozytywnie do sposobu prowadzenia gospodarki finansowej samorządów. Projekt ustawy oraz uzasadnienie do tego projektu odnoszą się wyłącznie do jednej strony skutków rozwiązań prawnych, a nie przedstawiają bilansu rozwiązań, tj. zarówno skutkujących ubytkiem, jak i wzrostem dochodów.

Trzeba zatem wskazać również na te regulacje, które pozytywnie wpłynęły na finanse samorządowe. Argumentując bowiem potrzebę i cel zmiany ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz.38), Projektodawcy uwypuklili wyłącznie regulacje, które ich zdaniem negatywnie oddziaływały na poziom dochodów samorządowych. Nie wzięto natomiast pod uwagę rozwiązań, które miały pozytywny wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, do których zaliczyć należy, między innymi:

– ustawę z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, z późn. zm.), która przewiduje dofinansowanie w wysokości do 80% wartości inwestycji (przy czym nie może ono przekroczyć kwoty 30 mln zł na zadanie), polegających na m.in. budowie, przebudowie lub remoncie dróg samorządowych (również o charakterze obrotowym), podczas gdy poprzednio wsparcie finansowe zostało określone na poziomie do 50% kosztów realizacji przedsięwzięcia. Niższa wysokość dofinansowania wymagała większego nakładu środków własnych, uniemożliwiając udział mniej zamożnych gmin i powiatów w realizacji inwestycji. Określone w poprzednim stanie prawnym wsparcie finansowe z budżetu państwa wynoszące 800 000 tys. zł rocznie umożliwiło zaspokojenie zgłoszonych potrzeb inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego na poziomie ok. 46,5% (w roku 2016 i 2017) przy wykorzystaniu środków na poziomie ok. 98,55 %. Ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, poprzez zmianę systemu finansowania zadań i wprowadzenie możliwości realizacji inwestycji wieloletnich, oferuje znacznie wyższą pulę środków finansowych wynoszących ponad 3 mld zł.

W 2020 r. do budżetu Ministra Infrastruktury – dysponenta Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg z budżetu państwa zostały przekazane środki w kwocie 1,1 mld zł z przeznaczeniem na zasilenie

Funduszu. Dodatkowo w ramach nowelizacji środki zostały zwiększone o kwotę 3,8 mld zł z przeznaczeniem na zasilenie Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, w tym 1,1 mld zł w ramach przesunięcia środków z roku 2021 na rok 2020 i 2,7 mld zł jako dodatkowe zwiększenie.

Ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg finansowane mogą być również zadania mostowe, na które udzielono dofinansowania kosztów przygotowania inwestycji na podstawie programu uchwalonego przez Radę Ministrów na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ustanowiony uchwałą nr 93/2018 z dnia 9 lipca 2018 r., zmienioną uchwałą nr 64/2020 z dnia 27 maja 2020 r. Rządowy Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów przewiduje wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2028 w łącznej wysokości 2,300 mln zł, w tym z budżetu państwa 90 mln zł oraz ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w wysokości 2,210 mln zł.

Ponadto ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg poszerzyła katalog zadań objętych dofinansowaniem o zadania obwodnicowe (budowa obwodnic w ciągach dróg wojewódzkich) oraz zadania miejskie (budowa, przebudowa lub remont dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych zarządzanych przez prezydenta miast na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa).

Podsumowując, powyższa regulacja umożliwia samorządom dysponowanie większym portfelem środków finansowych na realizację pozostałych zadań własnych. Istniejący mechanizm wsparcia ustanowiony na szczeblu krajowym umożliwia otrzymanie dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, którego wysokość jest uzależniona od dochodów własnych danej jednostki samorządu terytorialnego, ułatwiając mniej zamożnym samorządom otrzymanie większego dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych. Tym samym, z punktu widzenia ograniczonych możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego, wygospodarowanie odpowiedniej sumy środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych z własnych środków może być znacznie utrudnione, natomiast Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg jest narzędziem, które uzupełnia i realizuje potrzeby samorządów w powyższym zakresie,

– ustawę z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1123 z późn. zm.), określającą zasady dofinansowania ze środków Funduszu (państwowy fundusz celowy) realizacji zadań własnych organizatorów dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Podobnie jak Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg Fundusz Autobusowy ma różne źródła zasilania, a jednym z nich jest budżet państwa.

W 2020 r., jak i w 2021 r., na zasilenie Funduszu Autobusowego zostały zabezpieczone środki budżetu państwa w wysokości 200 mln zł, w każdym ze wskazanych lat,

– ustawę z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11), która przewiduje wsparcie dla gmin ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa poprzez jednorazowe zasilenie utworzonego Funduszu w całości środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 1.500 mln zł.

Zgodnie z OSR środki Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa będą służyły sfinansowaniu części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej spółce społecznego budownictwa czynszowego (Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa).

Uruchomione wsparcie ma mieć charakter interwencyjny związany z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom COVID-19,

– ustawę z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. poz. 1262, z późn.zm.), w której wprowadzono w art. 43 rozwiązanie, umożliwiające wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań inwestycyjnych. Rozwiązanie to ma na celu przeciwdziałanie skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 oraz wzmocnienie potencjału finansowego samorządów, których w okresie epidemii dotyka ubytek dochodów własnych.

Ww. dodatkowe środki dla jednostek samorządu terytorialnego podlegają przekazaniu z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zwanym Rządowym Funduszem Inwestycji Lokalnych.

Przekazywane środki finansowe mogą być wykorzystane przez jednostki samorządu terytorialnego na inwestycje, w tym jako wkład własny do projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Kwota środków została ustalona na poziomie 12 mld zł.

Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zostaną również skierowane do gmin środki w wysokości 250 mln zł z przeznaczeniem na inwestycje realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej.

Ponadto wprowadzono rozwiązania, które pozwolą na udzielenie dodatkowego wsparcia jednostkom położonym na obszarach górskich. Regulacje w tym zakresie zawarte są w uchwale nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (zmiana z dnia 12 stycznia 2021 r. MP z 2021 r. poz.26). Przewiduje się wsparcie inwestycyjne dla gmin górskich, w kwocie całkowitej 1 000 000 tys. zł, z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi.

Sukcesywnie przyznawane są też środki na wnioski dysponentów z poszczególnych rezerw celowych na finansowanie zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w tym m.in. dla jednostek samorządu terytorialnego na zakup sprzętu medycznego,

– ustawę z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Stosownie do postanowień art. 15^{zi} ust. 9 tej ustawy w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek

samorządu terytorialnego oraz w przepisach odrębnych, mogą być udzielane do wysokości 100% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania. W wyniku zmian wprowadzanych w roku bieżącym do ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 51 ust. 3 tej ustawy) z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na wsparcie realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Do udzielenia tych dotacji nie stosuje się przepisu art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), ograniczającego wysokość dotacji.

IV. Ocena rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy

Odnosząc się do treści projektowanej zmiany, polegającej na podwyższeniu wskaźników udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT, oraz jej skutków finansowych, należy zauważyć, co następuje.

Propozycja zawarta w projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zmierza do utrwalenia i wzmocnienia obecnych rozwiązań. Wejście w życie proponowanych zmian spowodowałoby jeszcze większe niż obecnie dysproporcje w dochodach podatkowych. Nierównomierny jest bowiem rozkład dochodów w poszczególnych jednostkach wynikający ze zróżnicowanej wydajności dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT.

Podniesienie udziałów we wpływach z PIT dla jednostek samorządu terytorialnego przyczyni się zatem do zwiększenia dochodów tylko niektórych samorządów, w których już obecnie dochody z PIT stanowią główne źródło dochodów, ale przede wszystkim utrwalą istniejące rozwiązania.

Istotniejsze dla stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego byłyby rozwiązania, które bardziej kompleksowo, niż projekt ustawy, podchodziłyby do kwestii dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Całościowe podejście do tej sprawy powinno obejmować zarówno system źródeł dochodów własnych, jak i system transferów w ramach redystrybucji pionowej i poziomej dochodów. Celem takich rozwiązań powinno być z jednej strony zapewnienie wydajnych źródeł fiskalnych a z drugiej strony zbudowanie spójnego systemu korekcyjno-wyrównawczego pozwalającego w sposób racjonalny zniwelować dysproporcje w potencjale dochodowym poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zaznaczyć, że trwają już prace nad nowym systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym zmierzające do zbudowania spójnego systemu wyrównawczego dla wszystkich rodzajów samorządu terytorialnego.

Zgodnie ze wspólnym ustaleniem strony rządowej i strony samorządowej podczas posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego 7 sierpnia 2019 r. prace w obszarze finansów samorządowych są prowadzone w ramach specjalnie powołanego Zespołu ds. przeglądu finansów jednostek samorządu terytorialnego, w skład którego wchodzi zarówno

przedstawiciele rządu, jak i samorządu terytorialnego oraz przedstawiciele nauki. Zespół ten rozpoczął swoje prace pod koniec lutego 2020 r.

30 października 2020 r. odbyło się posiedzenie Podzespołu ds. podatków dochodowych. Przedmiotem spotkania było omówienie obowiązujących regulacji dotyczących udziału we wpływach z PIT i CIT, w tym w szczególności ich mocnych i słabych stron. Kolejne, plenarne spotkanie Zespołu ds. przeglądu finansów samorządowych odbyło się 21 grudnia 2020 r. Na spotkaniu tym Ministerstwo Finansów zaprezentowało proponowane kierunki zmian w systemie finansowania samorządów, których celem jest m.in. zwiększenie stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wpływów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych. Prace Zespołu będą kontynuowane.

Trwają również prace Zespołu do spraw monitorowania finansów oświaty, powstałego zgodnie z ustaleniami Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. W pracach Zespołu biorą udział przedstawiciele strony samorządowej i przedstawiciele strony rządowej.

Odnosząc się do skutków finansowych rozwiązań, zawartych w projekcie ustawy, należy podkreślić, iż propozycja zwiększenia wielkości udziałów w PIT dla jednostek samorządu terytorialnego wyniesie łącznie 6,02 punktów procentowych, z tego dla:

- gmin o 4,59 punktów procentowych, tj. z 39,34% do 43,93%,
- powiatów o 1,24 punktów procentowych, tj. z 10,25% do 11,49%,
- województw o 0,19 punktów procentowych, tj. z 1,60% do 1,79%.

Skutki finansowe, wynikające ze zwiększenia udziału we wpływach z PIT, w warunkach 2019 r., wyniosłyby łącznie 6.768.126 tys. zł, z tego:

- dla gmin 5.160.415 tys. zł,
- dla powiatów 1.394.099 tys. zł,
- dla województw 213.612 tys. zł.

Zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT miałoby wpływ na wysokość subwencji ogólnej.

Zakładając, że w 2019 r. wielkość udziału we wpływach z PIT wynosiła 42,67% dla gmin, 11,49% dla powiatów i 1,79% dla województw, wówczas wielkość planowanej na 2021 r. subwencji ogólnej (część wyrównawcza i część równoważąca/regionalna) byłaby wyższa łącznie o 1.218.327 tys. zł, z tego:

- części wyrównawcze wyższe o 975.932 tys. zł,
- części równoważące i regionalna wyższe o 242.395 tys. zł.

Wyższe byłyby również dochody budżetu państwa z tytułu wpłat do budżetu państwa (o 242.395 tys. zł), ale wzrost ten zrównoważy zwiększenie części równoważących i regionalnej subwencji ogólnej.

V. Podsumowanie

Zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w PIT spowodowałoby konieczność wyrównania dysproporcji w dochodach środkami z budżetu państwa. Ponadto konsekwencją wprowadzenia proponowanych zmian w art. 4–6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego byłoby nie tylko zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, ale również zwiększenie wpłat do budżetu państwa.

Ustawodawca, wprowadzając konstrukcję udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych, dążył nie tylko do tego, aby w ramach posiadanych przez samorządy kompetencji zaktywizować ich wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny terenu ale również, aby w przypadku wprowadzania określonych ulg służących celom gospodarczym, czy społecznym, konsekwencje takich decyzji ponosił zarówno budżet państwa jak i samorządy. Takie podejście oznacza, że konsekwencje prowadzenia działań zmierzających do obniżenia skali opodatkowania, które jednocześnie niosą ze sobą zagrożenie utraty części wpływów podatkowych, ale równocześnie mogą prowadzić do poprawy koniunktury i wzrostu dochodu do dyspozycji, co w szczególności w dłuższym okresie może prowadzić do wzrostu dochodów podatkowych, powinny być ponoszone wspólnie przez budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Zaproponowana w projekcie konstrukcja, opierająca się na podniesieniu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, ugruntuje obecny system finansowania i pogłębi różnice w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na fakt, iż ww. udziały stanowią jeden z elementów wykorzystywanych dla ustalenia wskaźnika potencjału dochodowego danej jednostki samorządu terytorialnego ich wzrost wpłynie również na inne elementy systemu finansowania samorządu terytorialnego. Zwiększone dysproporcje w potencjale dochodowym jednostek samorządu terytorialnego będą musiały być wyrównane zarówno poprzez mechanizm redystrybucji pionowej, jak i redystrybucji poziomej. Oznacza to wyższe wydatki zarówno z budżetu państwa na część wyrównawczą subwencji ogólnej, jak i z budżetów samorządowych na wpłaty na część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej.

Uwzględniając fakt, iż

- 1) projekt ustawy wywołuje dodatkowe negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa,
- 2) zwiększenie dochodów z tytułu udziału w PIT spowodowałoby konieczność wyrównania dysproporcji w dochodach środkami z budżetu państwa,

- 3) konsekwencją wprowadzenia proponowanych zmian byłoby nie tylko zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z PIT, ale również zwiększenie wpłat JST do budżetu państwa,
 - 4) trwają już prace nad nowym systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym zmierzające do zbudowania spójnego systemu wyrównawczego dla wszystkich rodzajów samorządu terytorialnego
- Rząd negatywnie opiniuje zmiany proponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 971).