

Warszawa, 21.05.2024 r.

Komentarz ZPP w sprawie propozycji nowego modelu finansowania samorządów

- Model finansowania jednostek samorządu terytorialnego musi ulec zmianie – w tym kontekście, inicjatywa Ministerstwa Finansów zasługuje na docenienie. ZPP już w przeszłości zwracał uwagę na brak modyfikacji przepisów w tym zakresie.
- ZPP podziela opinię Ministerstwa Finansów odnośnie do zapowiedzi uniezależnienia dochodów JST od zmian podatkowych podejmowanych na szczeblu centralnym. Samorządy nie powinny tracić na zmianach podatkowych korzystnych dla ogółu obywateli i przedsiębiorców.
- W ślad za zapowiedziami Ministerstwa Finansów uważamy za konieczne wprowadzenie spójnej i kompleksowej reformy systemu źródeł finansowania samorządów, która uwzględnia straty poniesione przez JST na przestrzeni ostatnich lat. Z oceną zapowiadanych zmian należy jednak wstrzymać się do momentu przedstawienia zapisów projektu ustawy.

Resort finansów zapowiedział zamiar gruntownej reformy obecnego systemu finansowania samorządów. Trzon propozycji opierać się ma na zmianie obecnego modelu finansowania i partycypowaniu JST w określonym procencie podatków z tytułu dochodów wypracowanych przez ich mieszkańców. Spowoduje to uniezależnienie budżetów samorządowych od zmian podatkowych wprowadzanych na szczeblu centralnym, ponieważ wszelkie ulgi i zwolnienia związane z PIT i CIT będą bez znaczenia dla dochodów JST.

Zmiany w finansowaniu samorządów są wyczekiwane przez ich przedstawicieli już od dłuższego czasu, zwłaszcza w kontekście zmian wprowadzonych przez „Polski Ład”, który wprowadził kwotę wolną od podatku na poziomie 30 tys. zł i obniżył najniższą stawkę do 12 proc, powodując wielomiliardowe uszczuplenie dochodów JST z tytułu podatku PIT. Związek Miast Polskich w swoich wyliczeniach podał, że łączny ubytek JST w dochodach z udziałów w PIT w latach 2019-23 wynosi 64,412 mld zł, w tym dla miast na prawach powiatu – 28,027 mld, gmin miejskich – 7,263 mld, gmin miejsko-wiejskich – 9,353 mld, gmin wiejskich

– 10,290 mld, powiatów – 7,195 mld i województw – 2,284 mld zł. Po uwzględnieniu rekompensat z 8 i 13,7 mld niezrekompensowany ubytek wyniesie łącznie 42,739 mld zł, w tym dla miast na prawach powiatu – 21,527 mld, dla gmin miejskich – 5,201 mld, dla gmin miejsko-wiejskich – 5,962 mld, a dla gmin wiejskich – 4,381 mld zł.¹

Z optymizmem należy więc spojrzeć na propozycje zmian przedstawione przez Ministerstwo Finansów mające skutkować większą stabilnością i przewidywalnością dochodów samorządów. Docelowo zmiana ma poskutkować odwróceniem relacji dochodów JST z PIT i CIT w stosunku do subwencji z obecnych 48%-52%, do docelowych 80%-20%. Według założeń Ministerstwa, subwencja ma być wyliczana na podstawie sumy potrzeb: ekologicznych, wyrównawczych, oświatowych i rozwojowych. Dopiero na podstawie tak wyliczonych potrzeb Finansowych JST ustalone będzie przysługujące danej jednostce samorządu terytorialnego zwiększenie udziałów w dochodach z PIT i CIT. Dopiero w sytuacji, w której potrzeby finansowe danej JST będą wyższe niż kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT, dana jednostka samorządu terytorialnego będzie otrzymywać subwencję ogólną z budżetu państwa.

Zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa na zmianie mają zyskać wszystkie samorządy. Uważamy, że systemowe rozwiązania zwiększające dochody samorządów są potrzebne, szczególnie po szczególnie niekorzystnych dla nich zmianach w ostatnich latach, powodujących, że nawet w czasach wzrostu gospodarczego samorządy nie mogły w nim uczestniczyć z uwagi na zmiany podatkowej polityki państwa. Mimo to na dokładną ocenę reformy należy poczekać do czasu przedstawienia szczegółowych wyliczeń obejmujących poszczególne jednostki samorządu i jej dokładny wpływ na budżet państwa w porównaniu do obecnego systemu. Zwłaszcza, że realizacja propozycji z pewnością wiązać się będzie z uszczupleniem dochodów budżetu centralnego z tytułu podatków dochodowych. Pytanie wobec tego jak, zwłaszcza w warunkach zwiększonego zapotrzebowania wydatkowego (zw. z koniecznością ponoszenia kosztów zbrojeń, transformacji energetycznej etc.), planuje się uzupełnić tę lukę. Jeśli bowiem w ramach rekompensaty rozważano by dodatkowe obciążenia wynagrodzeń, czy dochodów lub przychodów właścicieli firm – wówczas całościowy bilans reformy trzeba byłoby uznać za niekorzystny.

Niemniej, pozytywnie należy ocenić zapowiedź udziału JST w dochodach budżetu państwa wynikających z ryczału. W 2023 r. w wyniku rozszerzenia możliwości rozliczania się ryczałtem

¹ <https://www.miasta.pl/aktualnosci/ile-stracily-polskie-miasta>

od przychodów ewidencjonowanych (co ZPP od lat postulowało), ta forma opodatkowania zyskała znacząco popularność. Jednocześnie spowodowało to uszczuplenie dochodów samorządów z uwagi na to, że JST miały wyłącznie udział w dochodach podatkowych ze skali podatkowej i podatku liniowego. Zapowiadane rozwiązanie czyni więc zadość uszczuplonym na przestrzeni czasu dochodom samorządów, dając zwiększone możliwości planowania finansów i inwestycji.

Kolejną zmianą, którą należy na obecnym etapie ocenić pozytywnie jest zapowiedź likwidacji tzw. „janosikowego” i zastąpienie go nowym systemem korygującym dochody. Mniejsze kwoty z PIT i CIT otrzymają te samorządy, których wskaźnik zamożności będzie wyższy od 120 proc. tego miernika dla danej kategorii JST. Janosikowe w obecnej formie rodziło szereg wątpliwości, gdyż zdarza się, że płatnikami tego świadczenia są miasta o faktycznej trudniejszej sytuacji finansowej niż samorządy korzystające z tej formy wsparcia. Wprowadzenie znacznie prostszego mechanizmu w którym bogatsze samorządy przekraczające pewien próg będą miały odpowiednio zmniejszane dochody podatkowe wydaje się bardziej przejrzysty i nie powoduje sytuacji, w której po uzyskaniu pewnego dochodu, należy dodatkowo wpłacić pewną część środków do budżetu państwa.

Uważamy, że zapowiedzi Ministerstwa Finansów mogą rodzić pewne nadzieje co do uzdrowienia sytuacji finansowej JST i zabezpieczenia stabilności ich dochodów w pewnej niezależności od zmian podatkowych. W poprzednich latach samorządy stawały się często ofiarami zmian, które były korzystne dla ogółu obywateli, natomiast negatywnie wpływały na ich kondycje budżetową. Musimy jednak pamiętać, że to właśnie one biorą na siebie ciężar zapewnienia podstawowych usług będących najbliżej obywatela, a ich niedofinansowanie ma bezpośredni wpływ na rozmiar inwestycji prowadzonych na szczeblu lokalnym. Zapowiedzi Ministerstwa Finansów musimy jednak oceniać z pewną rezerwą – to, czy samorządy rzeczywiście nie stracą, zależy od szczegółowych rozwiązań zapisanych w ustawie. W obliczu planowanego wejścia w życie nowych przepisów (1 stycznia 2025 r.) i konieczności uchwalania budżetów JST w ciągu najbliższych miesięcy, pozostaje mieć nadzieje, że już w najbliższym czasie ujrzymy konkretne rozwiązania Ministerstwa Finansów.