

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Celem ustawy jest wyrównanie ubytków w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, spowodowanych wprowadzeniem w roku 2019 zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Bez tej rekompensaty nie będzie możliwe powstrzymanie spadku tempa rozwoju polskich gmin, powiatów i województw, który jest nieuniknionym skutkiem ubytku dochodów własnych. Powstrzymanie spadku poziomu inwestycji lokalnych i regionalnych zapewni też większe wpływy do budżetu państwa z podatku VAT i podatków dochodowych.

W 2019 r. sejm uchwalił dwie zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), które - według załączonej do projektów (druki sejmowe 3551 i 3714) oceny skutków regulacji spowodowały ubytki w dochodach JST w kwotach:

- dla ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. (Dz. U. z 2019 poz. 1394) - 1 225 mln zł¹,
- dla ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. (Dz. U. 2019 poz. 1835) - 4 812 mln zł.

W obu projektach nie ma żadnego odniesienia do ubytków w dochodach JST, jest za to informacja o wzroście wpływów z PIT w ostatnich latach i teza, że „prowadzone przez resort działania w sposób trwały wpłyną na zwiększenie dochodów, w tym dochodów JST z tytułu podatków dochodowych”.

Teza o trwałym zwiększeniu dochodów JST z podatków dochodowych jest błędna, co wynika zarówno z dostępnych danych o finansach samorządowych, jak i z analizy podobnej sytuacji, która miała miejsce w latach 2007-2010. Także wówczas uzasadnienie projektów zmian ustawowych zapowiadało, że JST nie odczują ubytku w dochodach. Jednak w następnych latach okazało się, że ubytki są znaczne i powodują trwałe zmniejszenie dochodów JST, potwierdzone w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów.

Trzeba zaznaczyć, że rząd łatwo zrekompensował wówczas ubytki, jakie powstały w wyniku zmian w podatku PIT w budżecie państwa. Jednak dla samorządów rekompensaty te (wzrost stawki podatku VAT, akcyzy do paliw, składki rentowej) oznaczały wzrost kosztów realizacji zadań, a więc dodatkowe pogorszenie stanu finansów JST.

Ubytek w dochodach JST bez rekompensaty jest niezgodny z zawartą w art. 167 Konstytucji RP zasadą adekwatności zasilania finansowego do zakresu ich zadań.

2. Szczegółowe uzasadnienie

2.1. Skutki zmian w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych, uchwalonych w latach 2006 i 2007

16 listopada 2006 roku Sejm uchwalił zmiany w ustawie o podatku PIT (Dz. U. z r. 2006, nr 217, poz. 1588), które wprowadziły m.in. nową, dwustopniową skalę podatkową (18 i 32 %, zamiast 19, 30 i 40 %). Weszła ona w życie 1 stycznia 2009 roku i rodziła skutki w tymże roku (zaliczkowe wpłacanie PIT-u przez pracodawców).

5 września 2007 roku Sejm (już podczas trwającej kampanii wyborczej) uchwalił kolejne zmiany w ustawie o podatku PIT (Dz. U. z r. 2007, nr 191, poz. 1361), które wprowadziły ulgi na wychowywane dzieci (tzw. „prorodzinne”). Weszły one w życie od razu, począwszy od roku 2008, bo wtedy można było je odliczyć (rozliczając rok 2007).

Efekty tych zmian zostały określone kwotowo i procentowo w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST w roku 2009 i 2010:

- w roku 2009 wpływy JST z udziałów w PIT spadły o 5,5 % w stosunku do roku 2008,
- w roku 2010 wpływy JST z udziałów w PIT spadły o 0,3 % w stosunku do roku 2009.

¹ skorygowany błąd w OSR: jest 1 138 mln zł; powinno być 49,93% z kwoty 2 454 mln zł = 1 225 mln zł;

W sprawozdaniu Ministerstwa Finansów za rok 2009² resort stwierdza, że (str. 14):

W 2009 r. na rachunki JST przekazane zostały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 26.977.057 tys. zł, tj. 90,9% kwoty zaplanowanej przez Ministra Finansów z tego tytułu, która wynosiła 29.677.630 tys. zł. W 2009 r., w porównaniu do 2008 r., JST otrzymały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych niższe o 5,5%.

Z kolei w sprawozdaniu za rok 2010³ resort zaznacza, że (str. 17):

W 2010 r. na rachunki JST przekazane zostały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 26.894.357 tys. zł, tj. 97,8% kwoty zaplanowanej przez Ministra Finansów z tego tytułu, która wynosiła 27.487.310 tys. zł. W 2010 r., w porównaniu do 2009 r., JST otrzymały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych niższe o 0,3%.

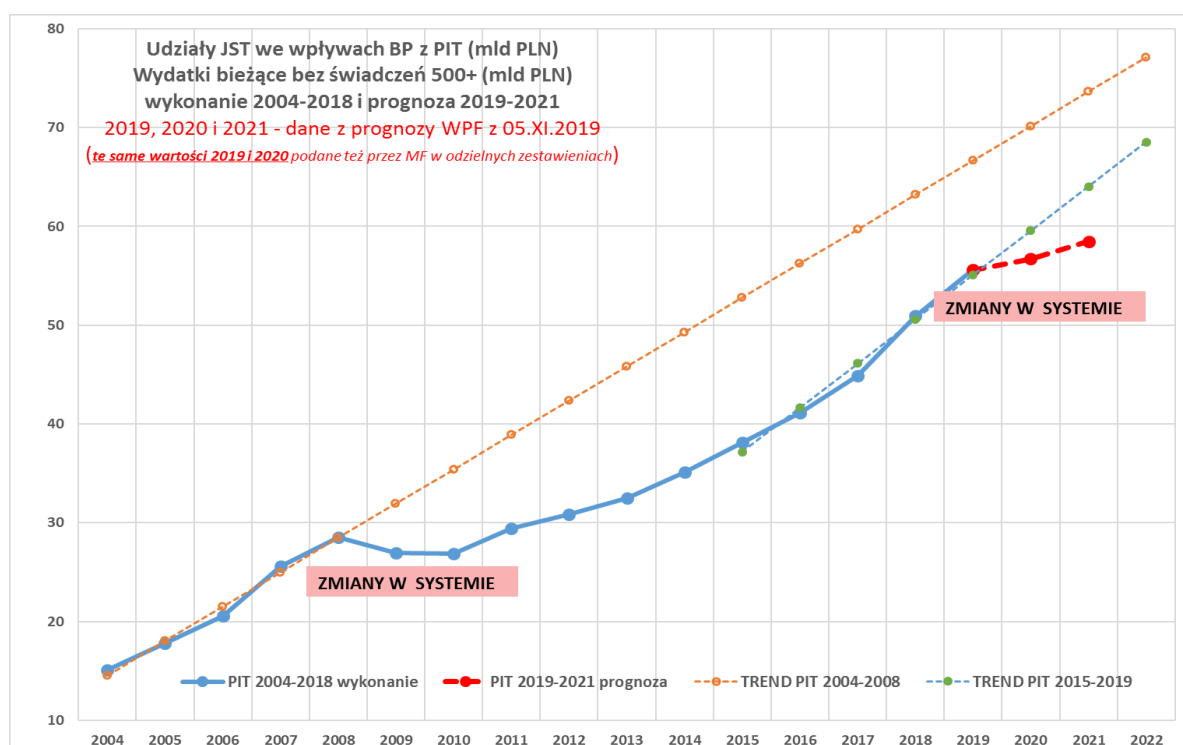
Sprawozdania z wykonania budżetu państwa z kolejnych lat podają dokładny skutek wprowadzenia ulgi prorodzinnej oraz szacunkowy skutek zmiany skali podatkowej. Ministerstwo Finansów, przytaczając te dane⁴, podaje że:

1) skutek ulgi prorodzinnej w roku 2008 (rzeczywista kwota odliczeń) wyniósł 5,4 mld zł, z czego 2,8 mld dotyczyło budżetu państwa, a **2,6 mld** – budżetów JST;

2) skutek zmiany skali podatkowej (stawek oraz progów) w roku 2009 wyniósł 8,6 mld zł, z czego blisko **4,2 mld** dotyczyło budżetów JST.

Łączny roczny ubytek dochodów JST, wynikający z tych zmian, wyniósł **6,8 mld** zł.

Dzisiaj, po upływie ponad 10 lat, można ocenić, jaki był wpływ tych zmian na finanse JST w **dłuższej perspektywie**. Obrazuje to poniższy wykres, sporządzony na podstawie danych finansowych, publikowanych przez Ministerstwo Finansów:



Na wykresie widać już także zapowiedź skutków ostatnich zmian w ustawie, na razie wynikającą z wieloletnich prognoz finansowych JST. Zmiany w WPF, jakie obserwujemy po otrzymaniu od ministra finansów wskaźników na rok 2020, wskazują, że ubytek, spodziewany w roku 2021 (gdy skutki zmian w prawie będą już całkowicie skonsumowane) wyniesie ok. 6 mld zł w stosunku do linii trendu, co jest zgodne z wielkością skutków zmian w ustawie, oszacowanych w OSR.

² „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, Rada Ministrów, Warszawa 2010

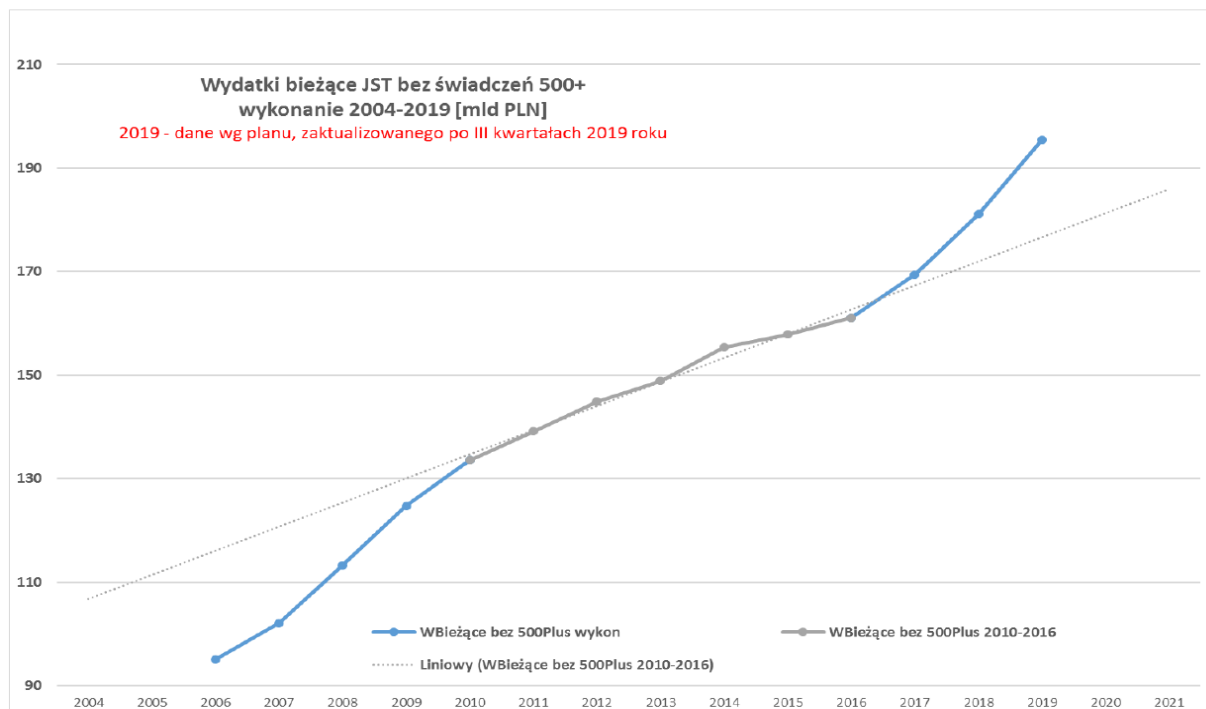
³ „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, Rada Ministrów, Warszawa 2011

⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, wersja z dnia 20 lutego 2012.

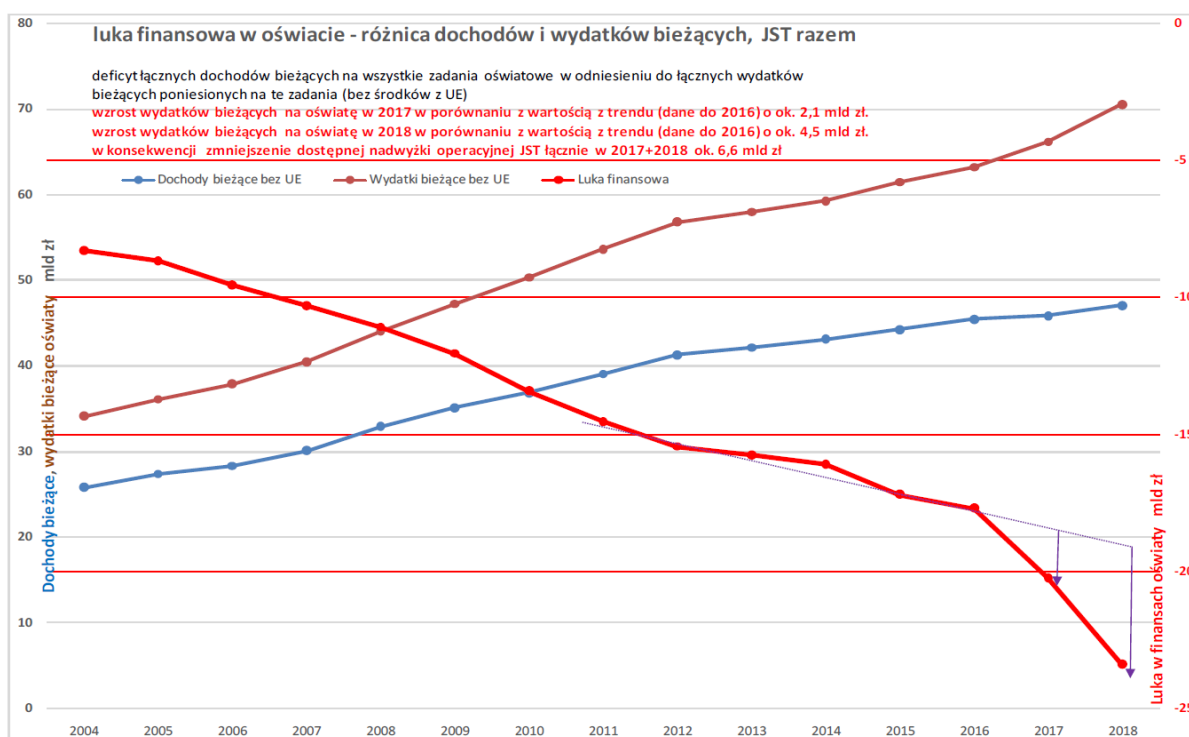
2.3. Ubytki w dochodach z udziałów JST we wpływach z podatku PIT na tle ogólnej sytuacji finansów JST w 2019 roku

2.3.1. Główne tendencje w dynamice finansów JST

Wytworzony w ostatnim okresie przez rząd RP obraz finansów JST całkowicie odbiega od ich rzeczywistego stanu. To prawda, że w ciągu ostatnich 4 lat nastąpił szybszy niż poprzednio wzrost dochodów z udziału we wpływach budżetu państwa z podatku PIT, lecz w tym samym okresie nastąpił **jeszcze szybszy wzrost wydatków bieżących** (wykres), spowodowany czynnikami niezależnymi od decyzji samorządu (koszty pracy, ceny usług i materiałów, ceny energii, płace itp.).



Równocześnie **szybko wzrasta luka w finansowaniu oświaty samorządowej**. Gdy przekazano gminom szkoły podstawowe, subwencja oświatowa pokrywała 89% kosztów edukacji. Po wejściu w życie w 2004 r. obecnej ustawy o dochodach JST część oświatowa subwencji ogólnej pokrywała 73,5% wydatków bieżących JST na oświatę. W roku 2014 było to 66,0%, a w 2018 – już tylko 61,2% edukacyjnych wydatków bieżących. Obrazuje to poniższy wykres:



Subwencja oświatowa w roku 2004 stanowiła 2,72% PKB, a w 2019 już tylko 2,04% PKB.

Nowe zadania są często przekazywane bez wystarczających środków na ich wykonanie. Podnosi się standardy realizacji wielu zadań własnych, również nie zwiększając przy tym dochodów JST.

Ta **systemowa nierównowaga** w zdecentralizowanej części finansów publicznych, po zmniejszeniu wpływów z udziałów w PIT **jeszcze się pogłębi**, co zahamuje rozwój lokalny i regionalny, a nawet zagrazi realizacji obowiązkowych zadań własnych w wielu gminach, powiatach i regionach.

2.3.2. Skutki zmian w finansach JST dla finansów i rozwoju państwa

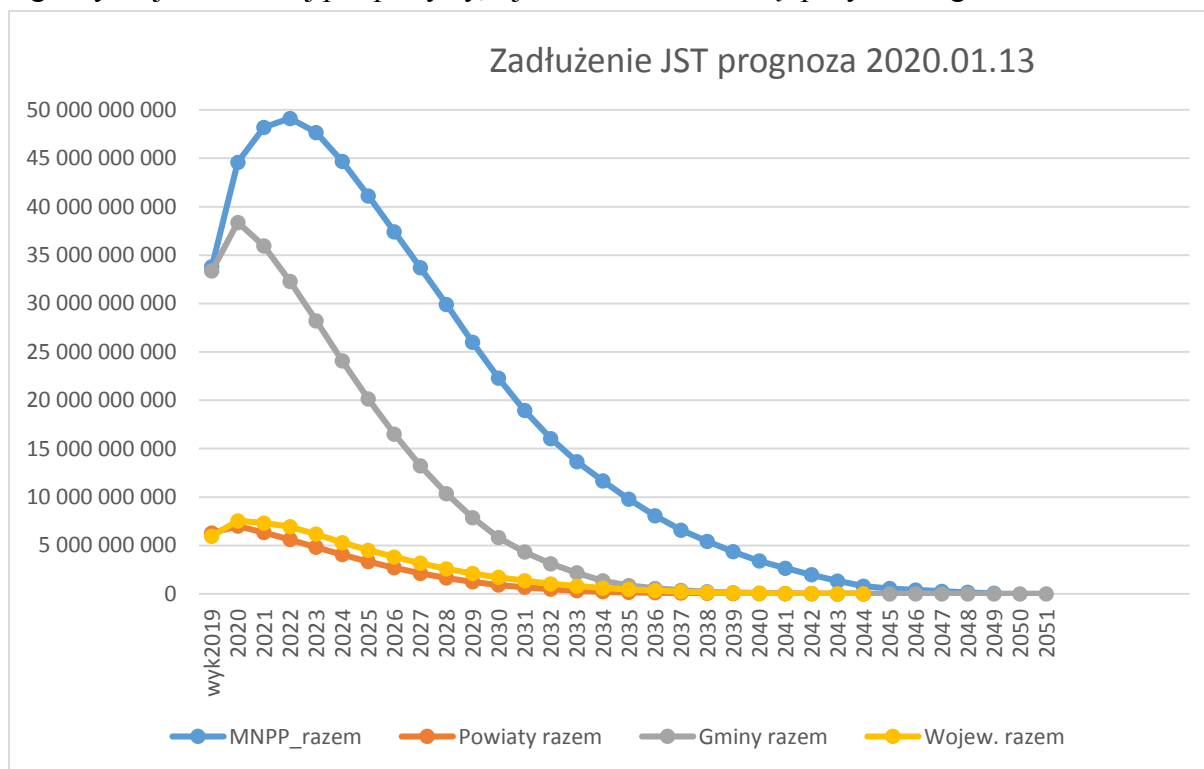
Najpoważniejszym skutkiem opisanej sytuacji będzie radykalne zmniejszenie poziomu inwestycji lokalnych i regionalnych, a więc zahamowanie rozwoju Polski. Już w roku 2019 utrzymanie wysokiego poziomu wydatków majątkowych było możliwe tylko dzięki dotacjom UE i nowym kredytom. Nadwyżka operacyjna netto (czyli własne środki na inwestycje), wyniosła w roku 2019 tylko **5,2 mld zł**, podczas gdy wydatki inwestycyjne nieznacznie przekroczyły **50 mld zł** (w roku 2018 wyniosły 52 mld zł, ale wówczas nadwyżka operacyjna netto wynosiła jeszcze 14 mld zł).

Wg danych z 13 stycznia 2020 roku **planowana nadwyżka operacyjna (NO) netto w roku 2020** (tzn. faktyczne własne możliwości rozwojowe JST po spłaceniu przypadających na rok 2020 zobowiązań) wynosi zaledwie **3 235 mln zł**, w tym dla:

- miast na prawach powiatu **- 468 mln zł** (32 miasta z ujemną NO netto),
- powiatów 676 mln zł (78 powiatów z ujemną NO netto),
- gmin 911 mln. zł (1070 gmin z ujemną NO netto).
- województw 2 117 mln zł (nie ma województwa z ujemną NO netto).

Rok 2020 będzie ostatnim rokiem dużych inwestycji w JST, ale jednocześnie nastąpi bardzo poważny wzrost zadłużenia: na koniec roku JST planują dług na poziomie **97,5 mld zł**, czyli **o 20 mld zł więcej** niż w III kwartale 2019 r. (77,3 mld zł). Samorzady chcą mimo wszystko dokończyć wcześniej zaplanowane inwestycje z wykorzystaniem obecnej perspektywy unijnej, jednak tak radykalnie obniżona nadwyżka operacyjna netto zmusza te JST, które jeszcze mają zdolność kredytową, do wzięcia kolejnych kredytów.

Należy sądzić, że wydatki majątkowe spadną w r. 2021 do ok. **25-30 mld zł**, ponieważ skończą się programy unijne z obecnej perspektywy, a jednocześnie wzrosną spłaty i obsługa zadłużenia:



Spadek inwestycji samorządowych oznacza również, że **wpływy budżetu państwa** z podatku VAT od tych inwestycji i z podatków dochodowych zmniejszą się nawet **o blisko 10 mld zł**. Wpływ na tempo rozwoju kraju będzie więc podwójnie negatywny.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Projektowany stan prawny zwiększy udziały w podatku PIT:

- a) gmin - z 39,34 do 43,93 % (zmiany 1 i 4)⁵;
- b) powiatów - z 10,25 do 11,49 % (zmiany 2 i 5);
- c) województw - z 1,60 do 1,79 % (zmiany 3 i 6).

Łączny wynik finansowy tych zmian - w warunkach roku 2019 - wynosi **6 mld zł**, powodując wzrost dochodów różnych typów JST proporcjonalnie do ich udziału we wpływach z podatku PIT.

4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Skutki prawne projektowanej ustawy omówiono powyżej w punkcie 3. Projekt nie powoduje konieczności zmian w innych ustawach.

4.1. Skutki społeczne

Projektowana ustawa przyniesie korzystne skutki społeczne. Społeczności lokalne i regionalne odzyskają środki finansowe, które umożliwią im wywiązanie się z odpowiedzialności za kraj, w tym przede wszystkim za poziom życia obywateli.

4.2. Skutki gospodarcze

Projektowane zmiany przyniosą znaczące efekty gospodarcze, ponieważ wszystkie środki, które trafią z powrotem do samorządów gmin, powiatów i województw, zostaną zainwestowane. Beneficjentami takiego rozwiązania będą nie tylko te społeczności, ale także podmioty gospodarcze na ich terenie, a przede wszystkim obywatele, dla których będzie więcej miejsc pracy.

Zainwestowanie dodatkowych 6 mld zł przyniesie też wzrost podatku VAT, który w całości wpływa do budżetu państwa (co najmniej 1 mld zł), jak również wzrost wpływów z podatków dochodowych, które nadal w większości zasilają budżet centralny.

4.3. Skutki finansowe

Projekt ustawy **nie rodzi skutków finansowych dla sektora finansów publicznych**, powoduje natomiast **przesunięcie kwoty 6 mld zł** z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, niwelując ubytki, jakie nastąpiły w wyniku zmian w ustawie o podatku PIT w r. 2019.

Planowane przesunięcie, zwiększając poziom inwestycji lokalnych i regionalnych, co wykazano powyżej, przyniesie także dodatkowe wpływy do budżetu państwa, zwłaszcza w podatku VAT, a pośrednio także w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Można oszacować, że w tych formach „wróci” do budżetu centralnego kwota **ok. 1,5 mld zł**.

5. Źródła finansowania

Projekt zakłada przesunięcie środków z budżetu centralnego do budżetów JST. Po uwzględnieniu wskazanych powyżej transferów podatkowych przesunięcie to wyniesie **4,5 mld zł**.

6. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt nie wymaga wydania przez ministra finansów nowych rozporządzeń.

7. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem międzynarodowym

Projekt ustawy jest zgodny z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ratyfikowaną przez Polskę w całości 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607). Projekt zapewnia przywrócenie stosowania w Polsce zasad zawartych w art. 9 Karty (zwłaszcza w ust. 1, 2, 4 i 5), które w ostatnich latach nie były respektowane, co doprowadziło do wykazanych w niniejszym uzasadnieniu skutków, które spowodowały podjęcie naszej inicjatywy ustawodawczej.

Projekt nie jest objęty regulacjami zawartymi w przepisach Unii Europejskiej.

⁵ to znaczy, po uwzględnieniu art. 89 ustawy i odjęciu 1,26 punktu procentowego – 42,67 %.