



Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

w sprawie

PROJEKTU USTAWY O DOCHODACH JST Z DNIA 15.07.2024 r.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP) od lat wnioskował potrzebę zmian ustawy o dochodach JST, która obowiązuje już od ponad 20 lat. W ostatnich latach, szczególnie od roku 2019, ustawodawca wprowadził szereg zmian, które znacznie obniżyły dochody własne poszczególnych jednostek samorządowych. Przyjmowane, doraźne kroki zaradcze niwelowały tylko problemy finansowe danego roku budżetowego. Związek, już w latach 2021/22 wskazywał na zaniżenie kwoty referencyjnej zabezpieczającej dochody gmin w przypadku mniejszych wpływów z tytułu udziału w podatku PIT i CIT oraz subwencji rozwojowej na poziomie ok. 17 mld zł. Zmiany ustawowe w zakresie finansów publicznych spowodowały brak stabilności i przewidywalności sytuacji finansowej JST. Samorządy zostały pozbawione możliwości realnego planowania realizacji zadań w wieloletnich prognozach finansowych.

Z ogromną nadzieją przyjęliśmy pierwsze informacje o założeniach do projektu nowej ustawy o dochodach JST. Nasz pozytywny odbiór dotyczył głównie uniezależnienia dochodów własnych samorządów od zmian ustawowych, trendów politycznych, urealnienia finansowania zadań oświatowych, wprowadzenia rekompensaty utraconych możliwości rozwojowych w obszarach objętych różnego rodzaju formami ochrony przyrody, wprowadzenia potrzeb rozwojowych, czy włączenia JST w partycypacji w dochodach z podatku zryczałtowanego.

Doceniamy włączenie przedstawicieli strony samorządowej w dyskusję o nowym projekcie ustawy o dochodach JST. Martwi nas jednak fakt, że bardzo nieliczne nasze wnioski i argumenty zostały uwzględnione w toku licznych debat z przedstawicielami Ministerstwa Finansów.

ZGWRP podtrzymuje nadal swoje postulaty zgłaszane w trakcie tych negocjacji. Do głównych problemów projektu nowej ustawy o dochodach JST zaliczamy:

1. Podstawową zaletą nowego systemu finansowania JST miało być założenie stałego udziału w dochodach PIT i CIT, w oparciu o podstawę opodatkowania z tytułu PIT i CIT, wyłączając wpływ zmian ustawowych w zakresie zwolnień, zmian stawek podatkowych itp. na strumień dochodów JST z tytułu udziału w tych podatkach. Niestety, zachodzi uzasadniona obawa, że nadal pozostanie luka do wprowadzania zwolnień i ulg pomniejszających dochody gmin za pomocą zwolnień przedmiotowych i podmiotowych stosowanych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.

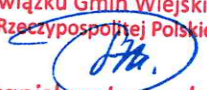
2. W projekcie ustawy uwzględniono postulat korporacji samorządowych o włączenie do dochodów JST udziału w dochodach budżetu państwa z podatku ryczałtowego. Przy czym bazę dochodową, od której jest on naliczany w projekcie ustawy ograniczono do 14% kwot przychodów ewidencjonowanych, co nie jest adekwatne do rzeczywistego udziału JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Postulujemy o to aby udział JST w dochodach budżetu państwa z tego podatku wynosił ok. 50%, podobnie jak to jest rozwiązane w przypadku podatku PIT.
3. Najważniejszym dla gmin z obszarami wiejskimi jest model corocznego szacowania potrzeb oświatowych, w tym wydatków na przedszkola, który niwelowałby permanentne niedofinansowanie oświaty, wynikające z dotychczasowych zasad naliczania subwencji oświatowej i dotacji na wychowanie przedszkolne. Niestety, przeniesienie obecnych zasad ustalania subwencji oświatowej na rzecz ustalania potrzeb oświatowych, nie zmienia problemu niedofinansowania oświaty - w obliczu braku możliwości restrukturyzacji przez gminy sieci szkół oraz wpływu na kształtowanie pensum i wynagrodzeń nauczycieli. Ponadto ustalany stan informacji oświatowych na dzień 15 maja roku poprzedzającego rok budżetowy, stanowiący podstawę oszacowania potrzeb oświatowych, nie jest do pogodzenia z rzeczywistym stanem potrzeb oświatowych w planowanym roku budżetowym oraz obecnie obowiązującymi zasadami naliczania subwencji oświatowej, skutkujące nieokreślonymi korektami dwa lata później. Z naszych analiz finansowych wynika, że pomimo zwiększenia potrzeb edukacyjnych do poziomu 102,6 mld zł, niedofinansowanie tych zadań w roku 2025 wzrośnie do kwoty ok. 47 mld zł, czyli o ok. 5 mld więcej niż w obecnym roku. ZGWRP wnioskuje o zwiększenie potrzeb edukacyjnych na 2025 rok do poziomu 120 mld zł oraz wprowadzenie korekty naliczanych potrzeb edukacyjnych dla poszczególnych JST wg, danych z systemu informacji oświatowej na dzień 15 września danego roku.
4. Jako Związek bardzo pozytywnie odebraliśmy propozycję Ministerstwa Finansów wydzielenia potrzeb ekologicznych dla obszarów objętych formami ochrony przyrody. Jednak sposób wykazania tych potrzeb z jednej strony, a później wprowadzanie korekt finansowych, niwelujących w znacznym stopniu faktyczne wsparcie, jest dla nas nie do zaakceptowania. Podtrzymujemy nasz wniosek o wydzielenie potrzeb ekologicznych z dokonywania późniejszych korekt finansowych. Taki mechanizm rekompensaty utraconych możliwości rozwojowych obszarów objętych formami przyrody, z których korzystają wszyscy, nie przyczyni się do pozytywnego podejścia mieszkańców i JST do tworzenia nowych obszarów chronionych.
5. Istnieją uzasadnione obawy, dotyczące propozycji kształtowania potrzeb wyrównawczych dla gmin, w oparciu o „determinanty”, które zamiast wspierać dochodowo gminy w realizacji zadań i pokonywaniu utrudnień, wynikających z ich specyfiki funkcjonowania np.: położenia; wyposażenia w podstawową infrastrukturę społeczną i techniczną; zmiany demograficzne; starzenie się mieszkańców; spadku liczby mieszkańców - wprowadzają nieadekwatne

czynniki w odniesieniu do niezbędnych potrzeb wydatkowych. Przyjęte „determinanty” służące ustaleniu liczby przeliczeniowej mieszkańców są w odczuciu wielu samorządowców krzywdzące, które wbrew rzeczywistym potrzebom obniżają wartość potrzeb wyrównawczych nieadekwatnie do sytuacji poszczególnych gmin.

6. W trakcie prac nad nowym projektem ustawy, ZGWRP wielokrotnie pytał o to w jaki sposób nowa ustawa przewiduje realizację zwiększonych kosztów zadań publicznych w terenach o rozproszonej zabudowie, tak jak to czyniła część uzupełniająca subwencji wyrównawczej w dotychczasowych przepisach. Na ułomność nowego projektu w tym zakresie wskazał też Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego w swojej opinii.
7. Projekt nowej ustawy nie uwzględnia też finansowania realizacji zadań zleconych przez administrację państwową na poziomie pokrywającym koszty ich prowadzenia. ZGWRP od wielu lat postuluje o finansowanie ich na zasadzie: koszt jednego pełnego etatu pracownika dla każdej JST + ilości realizowanych zadań wg ich realnej wyceny.
8. ZGWRP wnioskuje o zwiększenie puli środków na potrzeby rozwojowe, szczególnie w obszarach wiejskich, gdzie występują ciągle duże problemy w zakresie infrastruktury drogowej i wodno-kanalizacyjnej. Część gmin będzie miała problemy z wkładem własnym przy realizacji inwestycji z dofinansowaniem zewnętrznym ze środków krajowych i europejskich.
9. ZGWRP w kontekście zmiany ustawy o dochodach JST wnioskuje o dokonanie zmian w innych ustawach dot. funkcjonowania samorządów, mających wpływ na racjonalizację dochodów i wydatków publicznych. Dotyczy to przede wszystkim ustawy o systemie oświaty (szczególnie jej finansowania), pakietu ustaw dot. opieki społecznej, infrastruktury komunalnej (dot. przede wszystkim kompetencji JST w zakresie taryf na dostawę wody i odbiór ścieków, ustawy o ochronie środowiska (w zakresie ustawowych ulg i zwolnień podatkowych), ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i wielu innych.
10. Wprowadzenie corocznego monitorowania skutków nowej ustawy i w razie potrzeb wprowadzanie niezbędnych korekt. Nowe zasady dochodów JST powinny być przewidywalne i dające się określić samodzielnie przez każdą JST.

Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, podsumowując nasze uwagi do projektu ustawy o dochodach JST, z przykrością informuje, że bez uwzględnienia naszych powyższych wniosków nie może wydać pozytywnej opinii o projektowanym przedłożeniu.

Poznań, dnia 16 sierpnia 2024 r.

Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Jastrzębski