

Monika Korolewska

## Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w kontekście programu „Polski Ład” (druk sejmowy nr 1531)<sup>1</sup>

Support for local self-government units in the context of the Polish Deal Programme (Sejm Paper No. 1531)

The regulation introduces significant changes in the mechanism of establishment of local self-government units' incomes, mostly in order to reduce negative consequences of changes regarding income taxes under the Polish Deal. The author positively evaluates the changes aimed at increasing the stability and predictability of revenues of local self-government units and granting these units additional funds from the state budget. However, she draws attention to the possible thinness of the resources in view of the size of tasks and reduction of self-governments' own revenues.

**Keywords:** tax, incomes, local government units, budget, subvention

Regulacja wprowadza istotne zmiany w mechanizmie kształtowania dochodów samorządu terytorialnego, przede wszystkim w celu zniwelowania negatywnych konsekwencji nowych rozwiązań dotyczących podatków dochodowych w ramach programu „Polski Ład”. Autorka pozytywnie ocenia zmiany dążące do zwiększenia stabilności i przewidywalności dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zwraca jednak uwagę na ich ewentualną szczupłość wobec rozmiarów zadań i zmniejszenia dochodów własnych samorządów.

**Słowa kluczowe:** podatek, dochody, samorząd terytorialny, budżet, subwencja

Ekspert ds. finansów publicznych Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych,  
Zespół Studiów Ekonomicznych, WARSZAWA, POLSKA ■  
monika.korolewska@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6802-2367>

<sup>1</sup> *Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład (druk nr 1531)* sporządzona 11 października 2021 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WASiE-2181/21. Projekt ustawy był przedmiotem sejmowych prac w Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisje, po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 16 września 2021 r. wniosły o jego uchwalenie w kształcenie zaproponowanym w sprawozdaniu. W odniesieniu do przedłożenia rządowego zostały wprowadzone zmiany o charakterze uściślającym, porządkowym i legislacyjnym. Sejm uchwalił ustawę w dniu 17 września 2021 r. w brzmieniu z przedłożenia sejmowych komisji.

## Zakres przedmiotowy ustawy

Zarówno projekt, jak i przyjęta ustawa zawierają rozwiązania epizodyczne i przejściowe oraz zmiany obowiązujących przepisów regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Do grupy przepisów ustanawiających rozwiązania epizodyczne i przejściowe zaliczyć można:

- wprowadzenie podstawy prawnej do przekazania z budżetu państwa w 2021 r. jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych dochodów w wysokości 8 mld zł, jako uzupełnienie subwencji ogólnej, co stanowiłoby wsparcie finansowe ze strony budżetu państwa w realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego w związku ze stanem epidemii COVID-19 i wspieraniem gospodarki w walce z jej skutkami,
- wprowadzenie czasowych preferencji w zakresie zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu JST<sup>2</sup> oraz indywidualnego limitu spłaty zobowiązań JST, co pozwoli na dostosowanie reguł fiskalnych obowiązujących JST do obecnej sytuacji związanej ze stanem epidemii COVID-19, oraz wspierania gospodarki w walce z pandemią i w procesie wychodzenia z niej.

W grupie zmian w obowiązujących przepisach regulujących zasady gospodarki finansowej JST najliczniejsze propozycje dotyczą ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1672; dalej: u.d.j.s.t.). Proponowane i uchwalone zmiany do tej ustawy mają służyć kilku celom przedstawionym poniżej.

### ■ Zwiększenie przewidywalności w zakresie udziałów JST we wpływach z podatków dochodowych oraz ustabilizowania dochodów z tego tytułu

W tym celu proponuje się: 1) ujednoczenie sposobu ustalania i przekazywania dochodów JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych przez ustalenie globalnej kwoty dochodów JST z PIT i CIT bazującej na planowanych na dany rok budżetowy wpływach z tych podatków, ustalonych przed rozpoczęciem roku budżetowego<sup>3</sup>; 2) ustalanie kwoty dochodów pojedynczej JST z tytułu udziałów

<sup>2</sup> Są to rozwiązania: 1) pozwalające JST w roku 2022 na równoważenie wydatków bieżących wolnymi środkami w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, czyli nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych; 2) dopuszczające możliwość przekroczenia w okresie 2022–2025 reguły zrównoważania budżetu w części bieżącej w danym roku budżetowym, pod warunkiem że w okresie tym jednostka zbilansuje swój budżet w części bieżącej – tym samym deficyt bieżący danego roku będzie musiał być pokryty w innym roku budżetowym w okresie najbliższych lat.

<sup>3</sup> A nie tak jak obecnie na bieżących wpływach.

we wpływach z PIT i CIT w powiązaniu z udziałem we wpływach podatkowych ustalonych na terenie danej jednostki na podstawie średniej ważonej z trzech lat, gdzie rok poprzedzający rok bazowy będzie miał wagę 50%, rok poprzedzający o dwa lata rok bazowy – 33%, a rok poprzedzający o trzy lata rok bazowy – 17%;

3) wprowadzenie mechanizmu korekty dochodów, która będzie miała zastosowanie wówczas, gdy wykonanie dochodów będzie wskazywało, że, na podstawie prognozy, przekazano do JST zbyt małe lub za duże kwoty dochodów.

■ **Zapewnienie długookresowej stabilizacji finansowej jednostkom samorządu terytorialnego przez wprowadzenie reguły dochodowej opartej na tzw. referencyjnej łącznej kwocie rocznego dochodu JST z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT**

Zgodnie z regułą, gdy łączna kwota rocznego dochodu JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT, prognozowana na rok budżetowy będzie niższa od referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu z tych tytułów, ustalonej na ten rok, oraz różnica między tymi kwotami będzie wyższa od wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej, to wysokość tej części subwencji ogólnej (rozwojowej) będzie zwiększona do wysokości różnicy między tymi łącznymi kwotami rocznego dochodu. Dodatkowo mniej zamożne jednostki otrzymają kwotę stabilizującą części wyrównawczej subwencji ogólnej.

■ **Zapewnienie stałego wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego w obszarze inwestycyjnym przez wprowadzenie nowej części subwencji ogólnej – części rozwojowej**

Część rozwojowa ma składać się z:

- kwoty podstawowej, przysługującej każdej JST i dzielonej proporcjonalnie do liczby mieszkańców danej jednostki, z określeniem minimalnych i maksymalnych kwot,
- premii aktywizującej, przysługującej tym jednostkom, w których dynamika wydatków majątkowych, z wyłączeniem wydatków finansowanych z dotacji z budżetu innej jednostki samorządu, w roku poprzedzającym rok bazowy w stosunku do roku go poprzedzającego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przekroczy analogiczny wskaźnik dla wszystkich gmin, powiatów, województw i dzielonej proporcjonalnie do wydatków majątkowych odpowiednio gmin, powiatów, województw uprawnionych, ustalonych na jednego mieszkańca,
- premii inwestycyjnej, przysługującej tym JST, w których wskaźnik wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku poprzedzającym rok bazowy przekracza analogiczny wskaźnik obliczony dla wszystkich gmin, powiatów, województw i dzielonej proporcjonalnie do wydatków majątkowych uprawnionych odpowiednio gmin, powiatów, województw ustalonych na jednego mieszkańca.

- **Lepszego dostosowania systemu korekcyjno-wyrównawczego do bieżącej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz wyeliminowania dysfunkcji tego systemu sprowadzającej się do czasowego rozdźwięku między kwotami dochodów, na podstawie których liczone są wpłaty tzw. Janosikowego, a rokiem, w którym wpłaty/subwencje wyrównawcze są realizowane**

W tym celu przyjmuje się, że przy określaniu potencjału dochodowego JST w przypadku dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT w ramach mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego uwzględniane będą bieżące wpływy podatkowe z PIT i CIT, a nie wpływy z roku n-2.

- **Zapewnienie samorządom województw dochodów niezbędnych do realizacji zadań publicznych przez przedłużenie obowiązywania obecnych przepisów w zakresie wpłat województw do budżetu państwa i części regionalnej subwencji ogólnej**

Ponadto wprowadza się zmiany następujących ustaw: ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawy z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim oraz ustawy z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem wskazanych przepisów, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.<sup>4</sup>, co pozwoli na realizację celów ustawy.

## **Podmioty, na które oddziałuje akt**

Regulacja dotyczy bezpośrednio:

- jednostek samorządu terytorialnego,
- administracji skarbowej, w związku ze zmianami w zakresie realizowanych zadań, głównie w efekcie uproszczenia mechanizmu przekazywania JST udziałów w podatku CIT,
- Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w związku z ujęciem w ramy prawne wzmocnienia współpracy Ministerstwa Finansów z regionalnymi izbami obrachunkowymi celem zapewnienia jednolitości udzielanych wyjaśnień przez izby w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

<sup>4</sup> Zgodnie z uchwaloną i skierowaną do Senatu ustawą z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw są to: art. 1 pkt 4–6, 10, 12 i 15–22, art. 2–5, art. 6 pkt 2, art. 21 i art. 23.

## Celowość wprowadzenia aktu

Regulacja związana jest z realizacją programu „Polski Ład”. Po pierwsze, wypełnia ona wprost postanowienia tego programu, przez wprowadzenie nowej części subwencji ogólnej – części rozwojowej. Po drugie, jej celem jest zrekompensovanie strat jednostkom samorządu terytorialnego, które wystąpią w związku z implementacją tego programu. Należy ponadto zwrócić uwagę, że podstawy obowiązującego systemu finansowego samorządu terytorialnego pozostawały stabilne przez ostatnie kilkanaście lat, jakkolwiek zakres przyznanych JST uprawnień do pozyskiwania i gromadzenia środków publicznych oraz do dokonywania określonych wydatków podlegał częstym zmianom. W okresie tym nastąpiły także dynamiczne zmiany w otoczeniu gospodarczym i prawnym samorządów. W rezultacie od kilku lat zarówno w ocenie Ministerstwa Finansów, publikacjach naukowych, jak i analizach własnych JST wyrażana jest potrzeba wprowadzenia nowego systemu dochodów JST, którego element stanowiłaby także kompleksowa zmiana mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego. Prace nad takim systemem są prowadzone<sup>5</sup>, ale implementacja ich w okresie stanu epidemii COVID-19 i w trakcie procesu gospodarczego wychodzenia z niego nie byłoby racjonalne. Stąd zapewnienie stabilności finansowej JST w relacji do dochodów notowanych przez te jednostki przed wprowadzeniem „Polskiego Ładu” wymaga natychmiastowego wprowadzenia rozwiązań wspierających gospodarkę finansową samorządu terytorialnego.

## Planowane środki (narzędzia i działania) realizacji celów

Wprowadzenie wskazanych rozwiązań epizodycznych i przejściowych oraz zmian dążących do wzrostu stabilności i przewidywalności dochodów samorządowych, jak również eliminacji zdiagnozowanych dysfunkcji systemu tych dochodów wymaga wprowadzenia nowych przepisów oraz zmian w obowiązujących regulacjach ustawowych, w szczególności w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>5</sup> Obecnie prace nad nowym systemem dochodów JST są prowadzone w ramach powołanego na mocy ustaleń Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego Zespołu ds. Przeglądu Finansów Samorządowych, w skład którego wchodzi przedstawiciele rządu i samorządu. W grudniu 2020 r. na spotkaniu Zespołu Ministerstwo Finansów zaprezentowało wstępną koncepcję zmian w systemie finansowania samorządów obejmującą kluczowe kategorie ich dochodów, w tym – opartą na doświadczeniach współpracy z Bankiem Światowym – kompleksową zmianę mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego, uwzględniającego w systemie potrzeby wydatkowe JST. Na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Samorządu Terytorialnego Komisji Wspólnej, które odbyło się 31 maja 2021 r., strona samorządowa stwierdziła, że prace w tym zakresie są potrzebne i powinny być kontynuowane.

Należy zauważyć, że w ramach mechanizmu długookresowego stabilizowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT wprowadza się tzw. referencyjną łączną kwotę rocznego dochodu JST z tytułu tych udziałów. Dla pierwszego roku obowiązywania reguły, czyli 2023 r., kwota referencyjna ustalona została w oparciu o planowaną przez JST w wieloletnich prognozach finansowych na rok 2022, według stanu na dzień 5 maja 2021 r., kwotę dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT<sup>6</sup>. W kolejnych latach referencyjna łączna kwota rocznego dochodu JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT będzie indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB w cenach bieżących oraz w zakresie PIT na poziomie gmin wskaźnikiem będącym ilorzędem wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w roku budżetowym i wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w roku bazowym (w związku ze specyfiką kształtowania dochodów gmin w PIT określoną w art. 89 u.d.j.s.t.). W tym kontekście wątpliwości może budzić ustalony sposób obliczenia wyjściowego poziomu referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu JST z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT. Obliczenie to opiera się bowiem na prognozach opracowanych przez same jednostki samorządu terytorialnego, których prognozowanie może budzić obiekcje. Właściwość zastosowania wskazanej metody została także zakwestionowana przez Narodowy Bank Polski w uwagach do projektu ustawy. W swoim stanowisku NBP, poza wskazaniem na brak w JST rozbudowanych narzędzi do prognozowania, zwrócił dodatkowo uwagę, że doświadczenie pokazuje, że prognozy JST były w przeszłości systematycznie obciążone błędem. Mianowicie w latach 2015–2019 realizacja dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT była przeciętnie o 11,6% wyższa niż kwoty prognozowane w wieloletnich prognozach finansowych samorządów z maja poprzedniego roku, a w latach 2018–2019 była nawet zdecydowanie wyższa od tej wartości przeciętnej i wynosiła odpowiednio 16% i 15,4%<sup>7</sup>. Tym samym podstawę mechanizmu długookresowego stabilizowania dochodów JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT stanowi mniej realistyczna i zaniżona wartość wyjściowa referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu JST z tytułu tych udziałów. W ocenie NBP przyjęcie jako punkt wyjścia bardziej wiarygodnej prognozy dochodów JST z udziałów w PIT i CIT byłoby uzasadnione<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład, druk sejmowy nr 1531, s. 5.

<sup>7</sup> Zob. Stanowisko Narodowego Banku Polskiego z 21 września 2021 r. do rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład, do druku sejmowego nr 1531.

<sup>8</sup> W ocenie NBP rozwiązaniem byłoby przyjęcie jako podstawy przewidywanego wykonania dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT w 2021 r. oszacowanego przez Ministerstwo Finansów i zawartego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2022,

Warto zwrócić uwagę, że powyższa kwestia została także poruszona w stanowisku Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Autorzy stanowiska zauważają, że podstawą dla prognoz dochodów JST w zakresie udziałów w PIT w okresach wieloletnich był rok 2020, tj. rok skutków pandemii w wyniku lockdownów. „Obecnie mamy inne wskaźniki makroekonomiczne i realne wykonanie dochodów z PIT, które obrazują wskaźniki PKB i inflacji prognozowane na rok 2021 i rok 2022 oraz bieżący wzrost dochodów z PIT – w stosunku do przyjętych planów z końca roku 2020. Z jednej strony szacowany na rok 2021 wzrost PKB w cenach bieżących (uwzględniający inflację) może przekroczyć 10%, a z drugiej strony przyrost dochodów z PIT wyniósł ponad 16,8% w okresie styczeń–lipiec 2021 w stosunku do analogicznego okresu roku 2020”<sup>9</sup>. Stąd Związek postuluje zwiększenie części kwoty referencyjnej z tytułu dochodów JST z udziału w PIT o minimum 10% – do kwoty 63 mld zł, w podziale na: gminy 48 229 mln zł, powiaty 12 857 mln zł, województwa 1 944 mln zł<sup>10</sup>. Również w opinii Związku Miast Polskich, jeśli kwota referencyjna miałaby stanowić realną rekompensatę ubytków w dochodach własnych JST, powinna ona być wyższa<sup>11</sup>.

odpowiednio skorygowanego o procentowy udział samorządów w tych podatkach. Tak uzyskana kwota stanowiłaby hipotetyczną kwotę referencyjną za rok 2021, która następnie powinna zostać zindeksowana o wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących, w celu uzyskania kwoty referencyjnej dla roku 2022, zob. Stanowisko Narodowego Banku Polskiego z 21 września 2021 r. do rządowego projektu ustawy, *op. cit.*

<sup>9</sup> Zob. Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie procedowanej ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 494), <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1180.html>.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Należałoby zastąpić uchwalone w ustawie z 17 września 2021 r.:

- kwoty w zakresie rocznego dochodu z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – dla gmin 45 551 mln zł, dla powiatów 12 143 mln zł oraz dla województw 1 836 mln zł kwotami w wysokości: dla gmin 49 033 mln zł, dla powiatów 13 194 mln zł oraz dla województw 2 060 mln zł.

- kwoty w zakresie rocznego dochodu z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych – dla gmin 3 114 mln zł, dla powiatów 622 mln zł oraz dla województw 6 680 mln zł kwotami w wysokości: dla gmin 3 665 mln zł, dla powiatów 766 mln zł oraz dla województw 8 053 mln zł.

Tym samym daje to łącznie kwotę 76 770 mln zł zamiast kwoty 69 946 mln zł. Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach JST oraz niektórych innych ustaw, <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1180.html>.

## Ocena kosztów i korzyści

Regulacja spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, polegające na zwiększeniu wydatków budżetu państwa oraz dochodów JST w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. Tylko część wzrostu dochodów JST można określić co do wielkości.

- **Wsparcie finansowe w realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego, polegające na skierowaniu w 2021 r. z budżetu państwa do budżetów JST dodatkowych środków finansowych w ramach subwencji ogólnej, ma wynieść 8 mld zł**

W opinii Związku Miast Polskich kwota ta nie uzupełnia ubytków w dochodach JST z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, spowodowanych zmianami w systemie podatku PIT, uchwalonymi w latach 2019 i 2020. Zgodnie z oceną Związku uzupełnienie zasadniczej części ubytków z lat 2019, 2020 i 2021, spowodowanych zmianami uchwalonymi w latach 2019 i 2020, powinno wynieść 12,399 mld zł<sup>12</sup>.

- **Kwota przeznaczona na obligatoryjną część rozwojową subwencji ogólnej dla JST na rok 2023 ustalona została w wysokości 3 mld zł, a w kolejnych latach będzie indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących, ustalonym jako średnia geometryczna za ostatnie osiem lat, liczonych do roku poprzedzającego o dwa lata rok budżetowy**

Związek Miast Polskich wskazuje, że w intencji Związku subwencja rozwojowa miała być odpowiednikiem zwrotu JST opłacanego przez nie i nieodliczonego podatku VAT od inwestycji, który szacuje się na poziomie około 7,8 mld zł<sup>13</sup>. Z kolei Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej zauważa, że pomimo nazwy, część rozwojowa faktycznie jest rekompensowaniem w okresach wieloletnich dużych ubytków w dochodach JST z tytułu projektowanych zmian w podatkach dochodowych od 2022 r. Dlatego nie jest zasadne wyłączenie znacznej części gmin z dostępu do 40% kwoty subwencji rozwojowej tylko dlatego, że w poprzednich okresach budżetowych gmin nie było stać na realizację inwestycji ponad przeciętną. Stąd Związek proponuje między innymi zwiększenie kwoty podstawowej do 80% i jednocześnie wykreślenie z ustawy premii aktywizacyjnej oraz zmianę kryteriów podziału premii inwestycyjnej – podział kwoty premii proporcjonalnie do długości dróg utwardzonych z uwzględnieniem ich standardu<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> Zob. Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, *op. cit.*



- **Zmiany w zakresie ustalania mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego polegające na zmianie podstawy obliczania subwencji – przejście z historycznych dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i CIT na bieżące wpływy ma przynieść corocznie jednostkom samorządu terytorialnego 441 mln zł<sup>15</sup>**
- **Zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej o równowartość kwoty wpłacanej do budżetu państwa przez JST tytułem zwrotów nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej może powodować wzrost rezerwy oświatowej o około 60 mln zł rocznie<sup>16</sup>**

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskiwać dodatkowe dochody w wyniku działania, wprowadzanej od 2023 r., reguły stabilizacyjnej. Będą to środki z tytułu zwiększenia subwencji rozwojowej ponad wartość obligatoryjną. Wzrost tej subwencji będzie następował, jeśli dochody JST z tytułu PIT i CIT w danym roku budżetowym będą kształtować się poniżej ich wartości referencyjnej. Różnica między planowanymi dochodami z PIT i CIT a ich wartością referencyjną będzie zwiększała kwotę subwencji rozwojowej.

Również trudny do ustalenia wymierny efekt będą miały zmiany dotyczące uelastycznienia reguł fiskalnych obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego. Ich skutkiem będą zmiany w sferze przychodowo-rozchodowej JST.

- Zmiana umożliwiająca JST w roku 2022 bilansowanie części bieżącej budżetu wolnymi środkami pochodzącymi z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych spowoduje, że zdolność JST do bilansowania wydatków bieżących zostanie podniesiona właśnie o kwotę tych wolnych środków (w warunkach roku 2020 wolne środki wynosiły ok. 15 mld zł).
- Zmiana zakładająca możliwość wyboru przez JST okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna (wybór między przejściową 3-letnią średnią arytmetyczną a docelową 7-letnią średnią arytmetyczną) może wpłynąć na zwiększenie formalnej możliwości JST do spłaty i obsługi długu – szacuje się, że w okresie 2022–2025 wzrost limitu spłaty zadłużenia JST z tego tytułu wyniesie średniorocznie 13,5%.
- Zmiana w zakresie wyłączeń z limitu zadłużenia zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie wkładu własnego (krajowego) przy realizacji projektów dofinansowywanych ze środków UE może prowadzić do zwiększenia możliwości absorpcji środków unijnych przez JST.

<sup>15</sup> Zob. Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład (druk nr 1531), s. 5.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

Ponadto korzystne dla prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego są rozwiązania zwiększające stabilność wpływów z PIT i CIT oraz zmniejszające ich podatność na wahania koniunktury i zmiany prawne. Należą do nich: a) reguła dochodowa, w świetle której, gdy łączna kwota rocznego dochodu wszystkich JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT, prognozowana na rok budżetowy, będzie niższa od referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu z tego tytułu, ustalonej na ten rok, oraz różnica między tymi kwotami będzie wyższa od wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej, to wysokość tej części subwencji ogólnej (rozwojowej) będzie dodatkowo zwiększona do wysokości różnicy między tymi łącznymi kwotami rocznego dochodu, pomniejszonej o przekazywaną do JST obligatoryjną część subwencji rozwojowej; b) wsparcie JST środkami kwoty stabilizującej części wyrównawczej subwencji ogólnej przewidzianymi na uzupełnienie dochodów JST, w przypadku gdy łączna kwota rocznych dochodów gmin, powiatów lub województw z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT, prognozowanych na rok budżetowy, jest niższa od referencyjnej łącznej kwoty rocznych dochodów z tych tytułów, ustalonej na ten rok, oraz w roku budżetowym część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw jest niższa od części wyrównawczej subwencji ogólnej dla tych jednostek w roku bazowym.

Do poprawy przewidywalności dochodów przyczynią się także zmiany w ustalaniu i przekazywaniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT. Dzięki określeniu globalnej kwoty dochodów z tego tytułu na podstawie planowanych na dany rok budżetowy wpływów z PIT i CIT oraz ustalaniu kwoty dochodów pojedynczej JST z tego tytułu w powiązaniu z udziałem we wpływach podatkowych ustalonych na terenie danej JST na podstawie średniej ważonej z trzech lat, JST będą uzyskiwały dochody w oznaczonych kwotach niezależnie od koniunktury gospodarczej roku budżetowego oraz koniunktury lokalnej związanej z sytuacją finansową czołowych lokalnych podatników, a także terminów rozliczeń podatków.

## **Podsumowanie – ogólna ocena projektu**

Regulacja wprowadza istotne zmiany w mechanizmie kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim w celu zniwelowania negatywnych konsekwencji zmian dotyczących podatków dochodowych w ramach „Polskiego Ładu”.

Pozytywnie należy ocenić rozwiązania dążące do zwiększenia stabilności i przewidywalności dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tj. zapewnienie przewidywalnych dochodów z tytułu PIT i CIT, przekazywanych samorządom w 12 równych ratach miesięcznych zgodnych z prognozą określoną przed rozpoczęciem roku, ustalenie dochodów pojedynczych JST na podstawie

wpływów z podatku PIT i CIT z ostatnich trzech lat, a nie ostatniego roku, czy oparcie systemu wyrównawczego na dochodach z PIT i CIT z roku bieżącego. Aprobata budzą też propozycje uelastyczniające zarządzanie budżetami JST przez modyfikację reguł fiskalnych obowiązujących JST, polegające między innymi na czasowych preferencjach w zakresie zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu JST oraz indywidualnego limitu spłaty zobowiązań.

Regulacja odpowiada także na potrzebę wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań, tj. zapewnia dodatkowe środki dla samorządów w 2021 r. w wysokości 8 mld zł i wprowadza subwencję rozwojową w wysokości 3 mld zł. Niemniej niektóre związki samorządowe wysuwają zastrzeżenia co do adekwatności przewidywanego dofinansowania wobec skali uszczupień dochodów własnych JST. Związek Miast Polskich zgłosił postulaty dalszego zwiększenia zasilania finansowego z budżetu państwa, w tym propozycję zwiększenia udziałów JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wraz z niewprowadzaniem do porządku prawnego tzw. referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu JST z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT. Na tle tej propozycji warto zwrócić szczególną uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, należy zauważyć, że zwiększanie udziałów JST w PIT budzi wątpliwości, w tym także w literaturze przedmiotu. Kwestionuje się, czy zwiększenie wysokości udziału w PIT wpłynęłoby korzystnie na stabilizację finansów JST, skoro w długiej perspektywie jeszcze bardziej uzależniłoby dochody JST od podatku silnie reagującego na zmiany koniunkturalne oraz poddawanego częstym korektom normatywnym. Ponadto podniesienie udziału w PIT ugruntowałoby obecny system finansowania i mogłoby pogłębić różnice w dochodach JST<sup>17</sup>. Po drugie, w kontekście reguły dochodowej związanej z koncepcją kwoty referencyjnej należy podkreślić, że dzięki temu rozwiązaniu JST uzyskiwałyby gwarancję, że ich dochody z tytułu udziałów w CIT i PIT nie będą niższe niż kwota dochodów wyliczona z tych samych tytułów w wieloletniej prognozie finansowej, przygotowanej przez JST przed ogłoszeniem „Polskiego Ładu”. W ten sposób zwłaszcza niewielkie jednostki samorządu terytorialnego, które w szczególności mogą być narażone na utratę bazy podatkowej w konsekwencji wprowadzanych zmian podatkowych, będą miały zapewnione wpływy z tytułu udziału w PIT i CIT na poziomie sprzed reformy.

<sup>17</sup> Zob. P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Dostosowanie dochodów do zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Praktyka i rekomendacje*, K. Wójtowicz, *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65) [*Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Felis, M. Korolewska].

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1427.
- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1406.
- Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2137.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1672.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 305.
- Ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1277.
- Ustawa z 14 grudnia 2018, o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2500.
- Ustawa z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1927.

### Literatura

- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Dostosowanie dochodów do zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Praktyka i rekomendacje*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65) [*Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Felis, M. Korolewska], <https://doi.org/10.31268/studiabas.2021.03>.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.
- Wójtowicz K., *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65) [*Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Felis, M. Korolewska], <https://doi.org/10.31268/studiabas.2021.09>.

### Inne

- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład (druk sejmowy nr 1531).
- Stanowisko Narodowego Banku Polskiego z 21 września 2021 r. do rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład (do druku sejmowego nr 1531).
- Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach JST oraz niektórych innych ustaw.
- Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie procedowanej ustawy z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 494).
- Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład (druk nr 1531).