

ZARZĄD

Or.A.0531/281/21

Warszawa, 6 października 2021 roku

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Joanna Potocka-Rak
POWIAT CIECHANOWSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Szanowny Pan

Kazimierz Kleina

Przewodniczący Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych Senat RP

Szanowny Pan

Zygmunt Frankiewicz

Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senat RP

Szanowni Panowie Przewodniczący,

w nawiązaniu do zaplanowanego na 6 października 2021 r. posiedzenia połączonych senackich Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, na którym ma zostać rozpatrzona ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 494, Senat X kadencji), niniejszym przedkładam opinię Związku Powiatów Polskich do przedmiotowego projektu.

1. Na wstępie podkreślamy, że rozpatrywana ustawa – choć stanowi systemową zmianę w sposobie finansowania jednostek samorządu terytorialnego – nie jest efektem pogłębionych prac analitycznych przeprowadzanych z udziałem środowisk samorządowych. Konieczność „załatania” negatywnych skutków finansowych zwolnień podatkowych w PIT w ramach Polskiego Ładu okazała się dobrym pretekstem do przeforsowania przez Ministerstwo Finansów rozwiązań, które budziły istotne wątpliwości i w dłuższej perspektywie czasu prowadzi do osłabienia potencjału jednostek samorządu terytorialnego i ograniczenia jego samodzielności.

2. Ocena zaproponowanych rozwiązań jest w dużej mierze uzależniona od punktu odniesienia i skali czasowej, w której ocena jest dokonywana. Uchwaloną ustawę należy ocenić w krótkiej perspektywie czasu pozytywnie, jako jakikolwiek mechanizm rekompensujący ubytek w dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynikający z ulg podatkowych uchwalonych w ramach Polskiego Ładu. W momencie wprowadzania przed prawie 15 laty ulg prorodzinnych w PIT żadnego mechanizmu osłonowego nie przewidziano, co przełożyło się na nominalny spadek dochodów z PIT i wyraźne spowolnienie jego tempa wzrostu. W porównaniu z ówczesną sytuacją uchwalona ustawa zapobiega przynajmniej nominalnemu spadkowi dochodów z PIT rok do roku. W długiej perspektywie czasu i w odniesieniu do standardów konstytucyjnych uchwaloną ustawę należy ocenić negatywnie z następujących powodów:

- uchwalona ustawa nie stanowi pełnej rekompensaty utraconych dochodów. Dynamika wzrostu dochodów z PIT była silniej skorelowana z tempem wzrostu wynagrodzeń niż dynamiką PKB. Jest to o tyle istotne, że – co do zasady – ta pierwsza była znacznie wyższa. Oznacza to, że gdyby przedmiotowa ustawa była uchwalana bez jednoczesnych zmian podatkowych obniżających dochody byłaby wyraźnie niekorzystna. Nie jest to widoczne ze względu na jednocześnie uchwalony ubytek w dochodach. Innymi słowy – poprawa sytuacji w krótkiej perspektywie czasu odbywa się kosztem pewnego pogorszenia sytuacji długofalowo;
- uchwalona ustawa w bardzo poważny sposób komplikuje sposób naliczania należnych jednostkom samorządu terytorialnego dochodów – w sposób praktycznie uniemożliwiający niezależną weryfikację obliczeń przeprowadzanych przez Ministerstwo Finansów;
- uchwalona ustawa czyni z subwencji (w rozumieniu konstytucyjnym) główną kategorię dochodów jednostek samorządu terytorialnego – kosztem dochodów własnych. Już w obecnym stanie prawnym w doktrynie toczył się spór na ile udziały w podatkach (zarówno PIT, jak i CIT) mogą być uznane za dochody własne. Po uchwalonych zmianach będzie pewne, że są to dochody własne jedynie ze względu na etykietę, którą są opatrzone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W rzeczywistości będzie to transfer ogólny z budżetu państwa w wysokości uzależnionej od określonych parametrów – a zatem coś analogicznego chociażby do części oświatowej subwencji ogólnej. Zmiana charakteru udziału w podatkach będzie szczególnie istotna dla powiatów, które nie mają żadnego innego efektywnego źródła dochodów.

3. Szeroko reklamowana przez stronę rządową część rozwojowa subwencji ogólnej w perspektywie najbliższych kilku lat nie stanowi w istocie żadnej łaski rządzących względem jeszcze obowiązującego stanu prawnego. Wynika to z faktu, że część ta będzie w wysokości równej różnicy między referencyjnym poziomem dochodów podatkowych a – niższym od niego ze względu na wprowadzone zmiany – rzeczywiście wykonanym. Innymi słowy – administracja rządowa będzie oddawała część tego, co zostaje w konsekwencji zmian podatkowych zabrane w postaci części rozwojowej subwencji. Środków od tego w podsektorze samorządowym nie przybędzie, będą one jednak inaczej dzielone – niekoniecznie trafią tam,

gdzie nastąpią najwyższe spadki dochodów w PIT. Sam zaproponowany podział (kwota podstawowa, premia aktywizująca, premia inwestycyjna) – choć mający pozory obiektywności – może prowadzić do nieoczywistych konsekwencji ze względu na zaburzenie punktu odniesienia. Premia inwestycyjna będzie naliczana w oparciu o okres, w którym wydatki inwestycyjne poszczególnych gmin, czy powiatów nie były konsekwencją ich własnego potencjału, ale przede wszystkim otrzymania (lub nie) środków z funduszy rządowych (np. transz konkursowych RFIL). Odnosić też należy, że przyjęcie podziału ogólnej kwoty na poszczególne poziomy samorządu terytorialnego według ich sumarycznych wydatków majątkowych prowadzi w praktyce do przesunięcia dochodów z samorządu lokalnego na regionalny. Część rozwojowa subwencji ogólnej stanowiąca rekompensatę ubytku w PIT powinna trafić przede wszystkim do gmin i powiatów, gdyż udział województw w PIT jest symboliczny. Tymczasem ze względu na wysoki poziom wydatków majątkowych w województwach otrzymują one zauważalną część środków z części rozwojowej subwencji ogólnej.

4. Nowo wprowadzana część rozwojowa subwencji ogólnej ma w dużej części charakter równoważący dochody poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – chociażby poprzez rozłożenie jej 60% proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Ustawa jednak nie wprowadza jednocześnie żadnych kluczowych zmian w części równoważącej subwencji ogólnej, a w odniesieniu do części regionalnej przedłuża dotychczasowe, tymczasowe rozwiązania.

Mając na względzie powyższe okoliczności Związek Powiatów Polskich wnosi o (odpowiednie poprawki w załączeniu):

- wprowadzenie do ustawy przepisu podnoszącego udział jednostek samorządu terytorialnego w PIT – tak aby w ten sposób zniwelować uszczerbek wynikający z wprowadzonych zmian podatkowych;
- wprowadzenie do ustawy przepisu przyznającego jednostkom samorządu terytorialnego udział w podatku dochodowym od osób fizycznych płaconym ryczałtem – celem zniwelowania konsekwencji zmiany przez podatników formy opodatkowania.

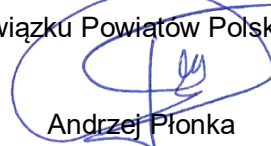
Wskazane zmiany pozwolą na zachowanie obecnej wydajności źródeł dochodowych.

Jednocześnie uchwalona ustawa nie może być traktowana jako ustalająca system dochodów jednostek samorządu terytorialnego na kolejną dekadę. Docelowy system powinien być szybko wypracowany z udziałem wszystkich zainteresowanych stron.

Z poważaniem

Prezes Zarządu

Związku Powiatów Polskich



Andrzej Płonka

W art. 1 po punkcie 1 dodaje się pkt 1a:

1a) w art. 2 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) ogólnej kwocie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych – rozumie się przez to 100% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128 z późn. zm.), podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19% oraz zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne; przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty, przy czym w kwocie zwrotów nie uwzględnia się kwoty stanowiącej różnicę określoną zgodnie z art. 27f ust. 8-10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych;”.

UZASADNIENIE

Zmiany wprowadzone w 2020 r. (od 1 stycznia 2021 r.) w zakresie zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne spowodowały ubytek w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Na etapie prac nad przywoływanymi zmianami Ministerstwo Finansów nie przygotowało – niezbędnego z punktu widzenia konstytucyjnej zasady adekwatności środków do zadań – pokrycia samorządowych strat. W związku z tym niezbędnym jest włączenie dochodów z podatku ryczałtowego do puli wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, w których jednostki samorządu terytorialnego mają udziały.

1. W art. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1b-1d:

„1b) w art. 4 w ust. 2 wyrazy „39,34%” zastępuje się wyrazami „53,11%”;

1c) w art. 5 w ust. 2 wyrazy „10,25%” zastępuje się wyrazami „13,84%”;

1d) w art. 6 w ust. 2 wyrazy „1,60%” zastępuje się wyrazami „2,16%”;

2. W art. 1 w pkt 2:

a) w zmienianym art. 9 ust. 1 wyrazy „0,3934” zastępuje się wyrazami „0,5311”;

b) w zmienianym art. 9 ust. 2 wyrazy „0,1025” zastępuje się wyrazami „0,1384”;

c) w zmienianym art. 9 ust. 3 wyrazy „0,0160” zastępuje się wyrazami „0,0216”.

UZASADNIENIE

Propozycja zakłada wzrost wysokości udziałów gmin, powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych o 35% w porównaniu do stanu obecnego. Jest to propozycja minimalna – w pracach nad podatkową częścią tzw. Polskiego Ładu mówiło się ostatnio o ubytku finansowym w budżetach samorządów co najmniej na poziomie 12 mld zł. Zaproponowany wzrost udziałów pokrywałby przedmiotowy ubytek (łącznie wzrost wpływów samorządowych na poziomie niecałych 12 mld zł – w oparciu o prognozowane w projekcie budżetu na 2022 r. wpływy z PIT na poziomie 66,9 mld zł).