

**Stanowisko Nr 1/2012
Rady Miejskiej w Gliwicach**

z dnia 23 sierpnia 2012 r.

w sprawie poparcia obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Na podstawie § 36 pkt. 1 Załącznika nr 2 do Statutu Miasta Gliwice przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Gliwicach nr VIII/133/95 z lutego 1995 r. (tj. Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2009 r., nr 132, poz.2671 z późn. zmianami),

**Rada Miejska w Gliwicach
podejmuje stanowisko w sprawie**

udzielenia poparcia obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach Jednostek Samorządu Terytorialnego wraz z uzasadnieniem, stanowiący załącznik Nr 1 do niniejszego stanowiska, który zakłada zwiększenie udziału w PIT, przywrócenie zapisu o rekompensowaniu zmian ustawowych o dochodach własnych JST oraz wprowadzenie subwencji ekologicznej.

**Zastępca Przewodniczącego
Rady Miejskiej w Gliwicach**

Kajetan Gornig



Uzasadnienie

W ostatnich 6 latach potencjał finansowy samorządów, w tym miasta Gliwice, został poważnie osłabiony wskutek zmian prawnych dotyczących między innymi wpływów z podatków PIT, podatku od nieruchomości. Przekazano nam także nowe zadania bez niezbędnych do ich wykonania środków finansowych.

W tej sytuacji proponowane w projekcie zmiany są nieodzowne, aby utrzymać odpowiedni poziom świadczonych przez nas mieszkańcom lokalnych usług publicznych oraz zapewnić dalszy rozwój miasta.

projekt obywatelski

USTAWA
z dnia .. 2012 r.
o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 1.

W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. nr 80, poz. 526, ze zmianami) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4 ust. 2 liczbę „39,34 %” zastępuje się liczbą „48,78 %”;
- 2) w art. 5 ust. 2 liczbę „10,25 %” zastępuje się liczbą „13,03 %”;
- 3) w art. 6 ust. 2 liczbę „1,60 %” zastępuje się liczbą „2,03 %”;
- 4) w art. 7 ust. 1 po punkcie 4 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu:
„5) ekologicznej – dla gmin.”

5) w art. 7 po ust. 1 dodaje się ust. 1a – 1c w brzmieniu:

„1a. Subwencja ogólna jest uzupełniana o część rekompensującą, która obejmuje dochody utracone w wyniku zmian w ustawach dotyczących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

1b. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady i tryb przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego kwot części rekompensującej, o której mowa w ust. 1a.

1c. Kwotę części rekompensującej, o której mowa w ust. 1a, określa dla każdego roku budżetowego ustawa budżetowa.”

6) w art. 9 ust. 1 liczbę „0,3934” zastępuje się liczbą „0,4878”;

7) w art. 9 ust. 2 liczbę „0,1025” zastępuje się liczbą „0,1303”;

8) w art. 9 ust. 3 liczbę „0,0160” zastępuje się liczbą „0,0203”;

9) Po art. 28 dodaje się art. 28a w brzmieniu:

„Art. 28 a.

1. Gmina, na terenie której znajdują się obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, określone w ust. 2, otrzymuje subwencję ekologiczną – jako część ekologiczną subwencji ogólnej.

2. Subwencję ekologiczną dla gminy oblicza się według następującego wzoru:

$$Se = (ks \times u1 \times P1) + (ks \times u2 \times P2) + (ks \times u3 \times P3) + [...] + (ks \times u6 \times P6),$$

gdzie:

Se – subwencja ekologiczna dla gminy, na terenie której znajdują się obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione [PLN]

ks – bazowa kwota subwencji, z uwzględnieniem wskaźnika inflacji rok do roku;

u – waga ochrony dla poszczególnych rodzajów obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych:

u1 – park narodowy wraz z otuliną: 1,

u2 – rezerwat przyrody wraz z otuliną, jeżeli nie jest położony na terenie parku narodowego: 1,

u3 – park krajobrazowy wraz z otuliną: 0,5,

u4 – obszar chronionego krajobrazu: 0,3,

u5 – obszar specjalnej ochrony ptaków – OSO, jeżeli nie jest położony na terenie innego obiektu lub obszaru: 0,8,

u6 – specjalny obszar ochrony siedlisk – SOO, jeżeli nie jest położony na terenie innego obiektu lub obszaru: 0,9;

Px – powierzchnia obiektu lub obszaru chronionego określonego rodzaju [ha].

3. Bazowa kwota subwencji ekologicznej ks wynosi 200 PLN na hektar obiektu lub obszaru, o którym mowa w ust. 1. Subwencję ekologiczną dla poszczególnych gmin ustala minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska.”

10) W art. 34 ust. 1 po punkcie 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a. część ekologiczną subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych – w terminie do 15 dnia każdego miesiąca;”

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 roku.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

W latach 2005 - 2011 nastąpiły liczne zmiany ustawowe, które:

- a) spowodowały zmniejszenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- b) przekazały nowe zadania albo rozszerzyły zakres dotychczas realizowanych zadań bez odpowiednich zmian w dochodach JST,
- c) wprowadziły inne zmiany w przepisach ustaw szczegółowych, w wyniku których nastąpiło zmniejszenie dochodów własnych JST.

Skutki tych zmian, zestawione poniżej, spowodowały łączny ubytek w dochodach gmin, powiatów i województw w wysokości co najmniej 8 mld PLN w skali roku, przy czym kwota ta obejmuje tylko te zmiany ustaw, których konsekwencje finansowe zostały oszacowane w ocenie skutków regulacji, zawartej w uzasadnieniach projektów ustaw, albo w innych opracowaniach rządowych, w tym zwłaszcza sprawozdaniach i materiałach Ministerstwa Finansów.

Osobno podano przykłady ustaw, które zostały uchwalone pomimo braku oceny skutków finansowych w projektach, to znaczy w sposób niezgodny z art. 50 ustawy o finansach publicznych. Projektodawcy przyznawali, że skutki finansowe będą, ale - ich zdaniem - nie można było ich oszacować. Skutki te przekraczają 1 mld PLN rocznie, jednak nie uwzględniamy ich w projekcie, aby nie narazić się na zarzut jednostronnej oceny.

Najpoważniejsze negatywne skutki finansowe dla gmin, powiatów i województw spowodowały zmiany w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych, uchwalone w latach 2006 i 2007. Powstałe w ten sposób ubytki w dochodach własnych JST nie zostały zrekompensowane, ponieważ w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach JST z roku 2003 pominięto przepisy, które w poprzedniej wersji tej ustawy gwarantowały rekompensowanie samorządom spadku dochodów własnych, będącego skutkiem zmian w ustawach. Dlatego w niniejszym projekcie proponujemy przywrócenie zasady rekompensowania takich ubytków w dochodach własnych JST, zgodnie z gwarancjami konstytucyjnymi. Jest ona sformułowana analogicznie do przepisów zawartych w art. 19-27 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach JST w latach 1999-2003.

Trzeba zaznaczyć, że rząd w ostatnim czasie zrekompensował 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) oznaczają wzrost kosztów realizacji zadań, a więc dalsze pogorszenie stanu finansów JST.

Celem ustawy jest częściowe wyrównanie ubytków w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w zakresie ich dochodów własnych i subwencji), spowodowanych wprowadzeniem w latach 2005-2011 wielu zmian w ustawach.

Tylko w ten sposób będzie możliwe zmniejszenie spadku tempa rozwoju polskich gmin, powiatów i województw, co wpłynie korzystnie na poziom życia obywateli i ich wspólnot. Powstrzymanie spadku poziomu inwestycji lokalnych i regionalnych zapewni też większe wpływy do budżetu państwa z podatku VAT i podatków dochodowych, które generują inwestycje rozwojowe.

2. Aktualny stan finansów samorządowych na tle publicznych

2.1. Skutki zmian w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych

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.

W sprawozdaniu Ministerstwa Finansów za rok 2009¹ resort stwierdza, że:

Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego oraz skutki wprowadzenia zmian systemowych w obszarze podatków spowodowały, że w 2009 r. zanotowano spadek w stosunku do 2008 r. dochodów z podatków PIT i CIT. (str. 9),

oraz, że:

W 2009 r. - według danych Ministerstwa Finansów - 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%. (str. 14).

Z kolei w sprawozdaniu za rok 2010² resort zaznacza, że:

W 2010 r. - według danych Ministerstwa Finansów - 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%. (str. 17).

Oczywiście na te kwoty składają się nie tylko skutki systemowych zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, ale także efekty innych, doraźnych zmian oraz skutki spowolnienia gospodarczego.

Jednak sprawozdania z wykonania budżetu państwa z kolejnych lat podają dokładny skutek wprowadzenia ulgi prorodzinnej oraz szacunkowy skutek zmiany skali podatkowej. Ministerstwo Finansów, przytaczając te dane³, 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.

Przyjmując, że skutki te są podobne w kolejnych latach można oszacować łączny ubytek wynikający z tych zmian dla JST na poziomie **6,8 mld zł**.

2.2. Zmniejszenia dochodów JST w wyniku innych zmian ustawowych

1) Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej – art. 2 (zmiany zakresu czynności objętych opłatą skarbową; zmiany w innych przepisach) – skutek finansowy wg OSR: gminy – **87,6 mln zł**;

2) Ustawa z 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – art. 1 zm. 7 (zwolnienie z podatku od nieruchomości niektórych budowli kolejowych) i zm. 8 i 9 (zmiany w podatku od środków transportu) – skutek finansowy wg OSR: gminy – **199 mln zł** (70 mln w podatku od nieruchomości i 129 mln w podatku od środków transportu);

3) Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych – art. 1 (podatek od spadków i darowizn – zwolnienie osób najbliższych) i art. 2 (zmiany w podatku od czynności cywilnoprawnych) – skutek finansowy wg OSR: gminy – **150 mln zł** (dot. tylko podatku od spadków i darowizn; brak OSR dla zmian w podatku od czynności cywilnoprawnych);

4) Ustawa z 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych – art. 1 (liczne zmiany dotyczące podatku PIT), art. 2 (liczne zmiany dotyczące podatku CIT) – skutek: zmniejszenie wpływów z PIT i CIT w wyniku wielu zmian w

¹ „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

² „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

³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, wersja z dnia 20 lutego 2012.

ustawach o podatkach dochodowych; ustawa stanowi kompilację projektu rządowego (druk 1075) i dziesięciu projektów komisyjnych; skutki finansowe wg OSR: JST – **64,1 mln zł** oraz inne „niemożliwe do oszacowania”; dodatkowo według negatywnej opinii rządu do druku 781 łączne skutki w podatkach PIT i CIT wyniosą minimum **0,3 mld zł**;

5) Ustawa z 5 marca 2009 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych – art. 1 (zmiany w podatku PIT) i art. 2 (zmiany w podatku CIT) – skutek: zmniejszenie wpływów z PIT oraz CIT w wyniku wprowadzenia zmian dla „małych podatników” oraz dla podmiotów prowadzących działalność innowacyjno-rozwojową; skutki finansowe wg OSR dla JST: PIT - **97 mln zł**; CIT – **40 mln zł**;

2.3. Przekazanie nowych lub zwiększenie zakresu dotychczasowych zadań JST bez zwiększenia dochodów

1) Ustawa z 19 września 2008 r. o zmianie ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego i ustawy o opłacie skarbowej – art. 1 (zmiany w art. 6 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, dodane art. 6a - 6c) – skutek: wzrost zatrudnienia w USC; skutek finansowy wg OSR: gminy – **4,7 mln zł**;

2) Ustawa z 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych – wprowadzenie systemu opłat za autostrady i drogi krajowe; wg projektu spowoduje przeniesienie ruchu na drogi wojewódzkie; skutek finansowy wg OSR: województwa – **260 mln zł**;

3) Ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej – całkowicie nowa regulacja, która nakłada nowe zadania w zasadniczej części ustawy oraz (art. 23) wprowadza zmiany w Prawie geodezyjnym i kartograficznym dot. głównie powiatów (ewidencja gruntów i budynków), a także gmin (ewidencja miejscowości, ulic i adresów); OSR zawiera ogólne szacunki kosztów nowych zadań, bezpośrednio związanych z wdrożeniem dyrektywy INSPIRE; OSR zakłada, że wystąpią ponadto bardzo duże koszty modernizacji istniejących baz danych (np. kataster – **600 mln zł**), które będą sfinansowane z budżetów organów administracji (w tym wypadku powiatów);

4) Ustawa z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami – rozdz. 8 (nowe zadanie powiatu - nadzór) i rozdz. 16 (gminy - badania i szkolenia kierowców OSP); skutek finansowy wg OSR: gminy - **3 mln zł** (średnio 10-15 mln. co 5 lat); powiaty - **5 mln zł**;

5) Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej – nowa regulacja; art. 10 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 – obowiązkowe audyty i zadania informacyjne; skutek finansowy wg OSR: wszystkie JST – **7,5 mln zł** (tylko zadania informacyjne, bez audytów);

2.4. Przykłady innych ustaw, rodzących skutki dla finansów JST, uchwalonych bez oszacowania tych skutków w OSR

1) Ustawa z 25 lipca 2008 r. o szczególnych rozwiązaniach dot. podatników uzyskujących przychody poza granicami RP – art. 1 (nowy ust. 9b w art. 27 ustawy o PIT) i art. 2 i 3 (zmniejszenie wpływów z PIT) – projekt poselski (druk 548); brak oceny skutków finansowych w OSR, co podkreślono w negatywnej opinii rządu o projekcie; według opinii Ministerstwa Finansów, przedstawionej na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i ST, skutek dla JST wyniesie ok. 100 mln zł;

2) Ustawa z 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane – art. 1 zm. 1a (zmiana definicji budowli w odniesieniu m.in. do elektrowni wiatrowych) – nie było jej w projekcie rządowym; została wprowadzona podczas prac w sejmie bez oceny skutków finansowych dla gmin; spowodowała spadek dochodów z podatku od nieruchomości;

3) Ustawa z 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych – art. 1 pkt 1; skutek – zmniejszenie dochodów gmin; bez oceny skutków finansowych dla gmin w OSR;

4) Ustawa z 10 września 2009 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – wprowadzenie obowiązków dot. gromadzenia i udostępniania aktów normatywnych i innych dokumentów; wg OSR skutki „niemożliwe do oszacowania”;

5) Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych – art. 65 zm. 1 (zmiana definicji obiektu liniowego, odwrotna niż proponował rząd w projekcie) – posłowie wprowadzili tę zmianę pod naciskiem lobby branżowego, bez oceny skutków finansowych dla gmin; spowodowała spadek dochodów z podatku od nieruchomości;

6) Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – nowa regulacja, która dotyczy częściowo realizowanych już zadań publicznych, jednak wprowadza liczne nowe zadania i obowiązki; GMINY: art. 10-17: nowe zadanie gmin: asystent rodzinny (zakaz łączenia z pracą pracownika socjalnego; standard: 1 asystent na 20 rodzin problemowych; roczny koszt 1 asystenta: 55.000 zł (płaca + pochodne); dochodzą koszty pośrednie: 48,42 % kosztów płacy, tzn. 22.000 zł/etat); liczne inne nowe zadania gmin (art. 18, 176-9); POWIATY: art. 32nn, 77-79: Nowe zadanie: koordynator pieczy

zastępczej (zakaz łączenia j.w.; standard: 1 koordynator na 15 rodzin/instytucji zastępczych; roczny koszt 1 koordynatora: 55.000 PLN (płaca + pochodne); dojdą koszty pośrednie (j.w.): 22.000 zł/etat); liczne inne nowe zadania (art. 93nn, 180-2); w OSR nie oszacowano kosztów realizacji nowych zadań; ustawa w dziale VII nie wskazała żadnych źródeł finansowania nowych zadań własnych gmin, powiatów i województw; skutki te można ostrożnie szacować na setki milionów złotych.

Łącznie skutki wymienione w punktach 2.2 i 2.3 wynoszą **1,218 mld zł** oraz jednorazowo 600 mln zł. na modernizację katastru w powiatach i miastach na prawach powiatu. Razem ze skutkami zmian w podatku PIT, wymienionymi w punkcie 2.1, ubytki w do-chodach JST wynoszą więc **co najmniej 8 mld zł**, bez uwzględnienia innych zmian, na przykład wymienionych w punkcie 2.4.

2.5. Główne tendencje w dynamice finansów JST

Różne ośrodki, które profesjonalnie zajmują się analizą sektora finansów publicznych, wskazują, że skutki niekorzystnych zmian w przepisach dotyczących finansów jednostek samorządu terytorialnego znacznie przekraczają 10 mld w skali roku. Wynika to m.in. z publikowanych i prezentowanych publicznie analiz prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Departament Strategii i Analiz Banku PKO BP (raporty roczne).

Niekorzystne zmiany prawne spowodowały wzrost kosztów realizacji zadań własnych, przede wszystkim w oświacie oraz polityce społecznej. Także inne, nowe zadania są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego bez adekwatnych środków finansowych. Jednak największy wpływ na stan finansów JST miał spadek dochodów własnych. Poniższe zestawienie obrazuje ten stan zarówno w ujęciu kwotowym jak i w relacji do łącznych dochodów gmin, powiatów i województw. Udział ten spadł znacząco.

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
dochody ogółem DO	64,9	72,6	79,6	80	79,1	91,5	102,9	117	129,8	142,6	154,8	162,8	171,3
dochody własne DW	28,3	30,3	32,5	33,5	34,5	47,1	54,9	62,9	74,1	78,3	75,3	78,6	83,7
udział DW w DO (%)	43,6	41,7	40,8	41,9	43,6	51,5	53,4	53,8	57,1	54,9	48,6	48,3	48,9
wydatki ogółem JST	65,8	75,8	82,7	83,2	82	91,4	103,8	120	129,1	143,9	167,8	177,8	181,6
wydatki majątkowe	12,5	13,5	14,1	13,5	12,6	15,2	18,4	25	27,1	31,2	43,1	44,2	42,4
wskaźnik inwestowania (%)	19	17,9	17	16,3	15,5	16,6	17,8	20,8	21	21,5	25,7	24,9	24,8
DEFICYT JST	-0,9	-3,2	-3,1	-3,2	-2,9	0,1	-0,9	-3	0,7	-1,3	-13	-15	-10,3
zobowiązania 31.12	6,2	9,4	12,3	15,4	17,3	19,1	21,2	24,9	25,9	28,8	40,3	55,1	64,2
wskaźnik zadłużenia (%)	9,6	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26	33,8	37,5
wsk. zadł. bez UE (%)	x	x	x	x	x	x	19,5	19,2	17,9	18,7	24,5	30,8	bd

Wysiłek inwestycyjny zdecentralizowanej części państwa polskiego jest widoczny. Ma on związek zarówno z oczekiwaniami i aspiracjami społeczności lokalnych i regionalnych, jak i z wymaganiami związanymi z udziałem JST w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Bezpośredni udział środków z tych funduszy i wkładu własnego do projektów unijnych nie jest wprawdzie dominującą częścią wy-datków majątkowych podsektora, ale inwestycje unijne często są uzupełniane przez własne przedsięwzięcia, które powodują, że osiągnięty efekt jest lepszy.

Pomimo niekorzystnych zmian w finansach JST poziom inwestycji w latach 2009-2011 mieścił się w przedziale 42-44 mld zł rocznie (w roku 2008 było to tylko ok. 30 mld zł). Ten wysiłek rozwojowy musiał być częściowo sfinansowany ze źródeł zwrotnych, co spowodowało wzrost deficytu samorządów do poziomu 10-15 mld rocznie. Trzeba zaznaczyć, że częściowo deficyt ten był wynikiem zaciągania kredytów na prefinansowanie i współfinansowanie projektów unijnych.

Stan ten, który oznacza **systemową nierównowagę** w zdecentralizowanej części finansów publicznych, **będzie się pogłębiał**, co nie tylko zahamuje rozwój lokalny i regionalny, ale także zagrozi realizacji zadań własnych gmin, powiatów i województw.

2.6. 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. Jeśli zmniejszenie poziomu inwestycji osiągnie poziom wynikający z zebranych przez resort finansów wieloletnich prognoz finansowych JST (spadek z 44 mld do 19 mld zł), to w skali roku wpływy budżetu państwa tylko z podatku VAT od inwestycji samorządowych zmniejszą się o ok. 10 mld zł. A przecież inwestycje prorozwojowe generują także wzrost podatków dochodowych, które w przeważającej części zasilają budżet państwa.

Opisana sytuacja, osłabiając możliwości rozwojowe zdecentralizowanej części państwa polskiego, zmniejszyła potencjał wykorzystania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, który został zaplanowany przez polski rząd na lata 2007-2013 w NSRO na 6 mld € (**25 mld zł**).

Oslabienie dochodów własnych JST, przy jednoczesnym wzroście zadań własnych oraz obowiązków związanych z wykorzystaniem przez Polskę funduszy UE, spowodowało konieczność uzupełnienia luki w finansach samorządowych ze środków zwrotnych. Deficyt podsektora samorządowego, wcześniej nieznaczny, osiągnął w latach 2009 - 2011 poziom ok. **1% PKB**. Dług podsektora wzrósł na koniec 2011 r. do poziomu **64,2 mld zł (37,5% wykonanych dochodów)**. Stanowi to **7,9%** polskiego długu publicznego.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Projektowany stan prawny:

- zwiększy udziały gmin w podatku PIT z 39,34 do 48,78 % (zmiany 1 i 6);
- zwiększy udziały powiatów w podatku PIT z 10,25 do 13,03 % (zmiany 2 i 7);
- zwiększy udziały województw w podatku PIT z 1,60 do 2,03 % (zmiany 3 i 8);
- wprowadzi nową, ekologiczną część subwencji ogólnej dla tych gmin, na terenie których występują prawnie chronione obiekty lub obszary o szczególnych walorach przyrodniczych, co ogranicza lokalne możliwości rozwojowe (zmiany 4, 9 i 10).

Łączny wynik finansowy tych zmian - w warunkach roku 2011 - wyniesie **8 mld zł**. Proporcjonalnie wyliczony udział gmin we wpływach budżetu państwa z PIT został zmniejszony o kwotę **800 mln zł**, która trafi do gmin w formie subwencji ekologicznej⁴. Skutki finansowe są dla wszystkich typów JST wprost proporcjonalne do ich udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i wynoszą (mln zł):

Kategoria JST	PIT 2011	PIT wg projektu bez subw.ek.	PIT wg projektu z subw.ek.	wyrównanie ubytków
Gminy miejskie	3 706	4 713	4 580	874
Gminy wiejskie	3 774	4 800	4 665	891
Gminy miejsko-wiejskie	3 860	4 909	4 771	911
Gminy razem	11 340	14 423	14 017	2 677
subwencja ekologiczna	0	0	800	800
Miasta na prawach powiatu	13 997	17 802	17 409	3 412
Powiaty	3 132	3 983	3 983	851
Województwa	962	1 224	1 224	262
RAZEM JST	29 430	37 430	37 432	8 001

Dodatkowo projektowana zmiana 5 przywróci do systemu dochodów JST część re-kompensującą subwencji ogólnej, zgodnie z rozwiązaniem ustawowym obowiązującym w Polsce do końca roku 2003. Usunięcie od stycznia 2004 r. z obiegu prawnego zasady rekompensowania JST ubytków, jakie w ich dochodach własnych powodują zmiany prawne, w znaczącym stopniu przyczyniło się do powstania sytuacji, która legła u podstaw naszej inicjatywy ustawodawczej. Z chwilą wprowadzenia zasada ta nie zrodzi żadnego skutku finansowego. Natomiast po jej uchwaleniu każda zmiana ustawy, która spowoduje zmniejszenie dochodów własnych JST, będzie musiała być zrekomensowana w sposób określony w tej zmianie i w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu wykonawczym.

4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne (OSR)

Projektowana ustawa wymaga przeprowadzenia konsultacji z organizacjami wchodzącymi w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Będzie to możliwe po uzyskaniu osobowości prawnej przez Komitet wnoszący niniejszy projekt.

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. Reforma ustrojowa państwa – oceniana najlepiej spośród różnych przemian trwających w naszym kraju – nie została dokończona. Decentralizacji obowiązków i zadań publicznych nie towarzyszyły niezbędne zmiany prawne, a stopień

⁴ W załączeniu opracowanie eksperckie, zawierające uzasadnienie proponowanego kształtu części ekologicznej subwencji ogólnej (oprac. dr inż. Janusz Stanisławski, IME Consulting)

decentralizacji finansów publicznych nie odpowiada ani zakresowi przekazanych obowiązków, ani wielkości nałożonych na gminy, powiaty i województwa zadań rozwojowych. Społeczności lokalne i regionalne oczekują na dokończenie reformy ustrojowej poprzez wyposażenie obywateli i ich wybranych przedstawicieli w narzędzia prawne i finansowe, które umożliwią wywiązanie się z odpowiedzialności za kraj.

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 8 mld zł przyniesie też wzrost podatku VAT, który w całości wpływa do budżetu państwa (co najmniej 1,5 mld zł), jak również wzrost wpływów z podatków dochodowych, które w większości zasilają budżet centralny, ale ważna ich część stanowi dochody JST.

4.3. Skutki finansowe

Projekt ustawy nie rodzi skutków finansowych dla całego sektora finansów publicznych, powoduje natomiast przesunięcie kwoty 8 mld zł z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, niwelując w następnych latach przesunięcia, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich 7 lat w odwrotnym kierunku: z budżetów JST do budżetu państwa.

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. 2 mld zł.

5. Źródła finansowania

Projekt zakłada przesunięcie środków z budżetu centralnego do budżetów JST. Po uwzględnieniu wskazanych powyżej transferów podatkowych przesunięcie to wyniesie 6 mld zł. Można rozważyć, czy część ekologiczna subwencji ogólnej mogłaby pochodzić z opłat związanych z korzystaniem ze środowiska naturalnego, wpływających do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwłaszcza że wprowadzenie subwencji ekologicznej będzie zachęcać społeczności lokalne do tworzenia obszarów chronionych, co mieści się w polityce zrównoważonego rozwoju.

6. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt przewiduje wydanie przez ministra finansów jednego rozporządzenia, które będzie zawierać przepisy podobne do zawartych w art. 19-27 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach JST w latach 1999-2003.

7. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ratyfikowaną przez Polskę bez zastrzeżeń i wyłączeń 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 innych przepisach Unii Europejskiej.

Zastępca Przewodniczącego
Rady Miejskiej w Gliwicach

Kajetan Gomig