

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Finansów</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Hanna Majszyzyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Marek Wiewióra, Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego, tel. 22 694 34 16, e-mail:sekretariat.st@mf.gov.pl</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 2024-08-19</p> <p><b>Źródło:</b> inne</p> <p><b>Nr w wykazie prac:</b> UP90</p>
--	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Przedłożenie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: projekt), ma na celu wprowadzenie do porządku prawnego regulacji zapewniających stabilny system finansowania jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Samorządy bowiem odpowiadają za świadczenie większości podstawowych usług publicznych dla mieszkańców.

O zmianę wnioskują od wielu lat środowiska naukowe oraz w szczególności same JST, które postulują przeprowadzenie stosownych reform.

W świetle obowiązujących przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami JST są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa.

Do dochodów własnych JST, oprócz podatków i opłat lokalnych, należą udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Baza podatkowa i stawka podatku PIT i CIT określone są w Polsce centralnie. Samorządy uprawnione są do otrzymania określonej części łącznej kwoty wpływów z PIT i CIT, zaprognozowanej na dany rok budżetowy w trakcie prac nad projektem budżetu państwa. Jednakże, każdorazowe zmiany w systemie podatkowym, na które samorządy terytorialne nie mają wpływu, oddziałują na dochody JST. Szczególnie, zmiany systemu podatkowego przeprowadzone w latach 2019-2022 miały istotny negatywny wpływ na poziom dochodów własnych JST.

Jednocześnie, obowiązujące instrumenty prawne, za pomocą których można stabilizować sytuację finansową JST działają w sposób ograniczony, z uwagi m.in. na niski poziom kwoty referencyjnej (tzw. reguła stabilizująca dochody JST z PIT i CIT).

Kolejnym elementem obecnych dochodów JST jest subwencja ogólna finansowana z budżetu państwa. Składa się ona z części wyrównawczej, oświatowej, rozwojowej oraz równoważącej (gminy i powiaty) a w przypadku województw z części regionalnej.

Subwencja ogólna ustalana jest według poniższych zasad:

- część wyrównawcza: na podstawie danych o dochodach podatkowych, m.in. wykazywanych przez JST w sprawozdaniach budżetowych. Wysokość kwoty wynika z określonych ustawowo algorytmów,
- część równoważąca (w przypadku gmin i powiatów) oraz część regionalna (dla województw): w wysokości wpłat dokonywanych przez najbogatsze jednostki. Podział następuje z uwzględnieniem różnych kryteriów, zarówno dochodowych, jak i wydatkowych,
- część rozwojowa: ustalana jest w wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej z roku bazowego indeksowanej wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach bieżących, zaś podział na poszczególne samorządy następuje z uwzględnieniem parametrów ludnościowych i wydatków majątkowych,
- część oświatowa: w wysokości nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej na rok poprzedni, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

Na wady obecnego systemu korekcyjno-wyrównawczego wskazywał już w 2014 r. - w zakresie województw - Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11). Co prawda przepisy w tym zakresie dotyczące województw zostały tymczasowo skorygowane (obowiązują tylko do końca 2024 r.), jednakże system w zakresie wszystkich JST nie doczekał się kompleksowej zmiany. Dysfunkcje obecnego systemu to przede wszystkim niewystarczające uwzględnienie potrzeb wydatkowych JST, gdyż obowiązujący mechanizm opiera się zasadniczo na porównywaniu potencjału dochodowego samorządów. Dodatkowo porównywane są w systemie subwencyjnym nieprzystające do siebie jednostki (np. m.st. Warszawa z małą gminą wiejską) i brak jest uwzględnienia specyfiki dużych miast. Ponadto zgodnie z obecnymi

przepisami, beneficjentami środków pochodzącymi z wpłat tzw. „janosikowego” mogą być również te same jednostki, które ich dokonują. Należy również zwrócić uwagę, że dwuetapowy proces wyrównywania dochodów wykorzystujący odrębne zestawy kryteriów i mechanizmów alokacji prowadzi często do niespójnych i niesprawiedliwych rezultatów, gdyż zmianie może ulec pozycja osiągnięta przez daną jednostkę w rankingu. Oznacza to, że jednostki, które pierwotnie są bogatsze, w wyniku procesu wyrównawczego zajmują niższą pozycję w rankingu. Poza tym, część obowiązujących obecnie kryteriów podziału środków subwencyjnych generuje niewydolność podziału (np. brak corocznie możliwości podziału ok. 400 mln zł części równoważącej subwencji i wynikające z tego zwiększenia rezerwy).

Co istotne, obecnie każda JST jest finansowana różnymi częściami subwencji, nawet samorzady bogate o dużym i bardzo dużym potencjale ekonomicznym są subwencionowane. Zamożne samorzady są: z jednej strony - subwencionowane, a z drugiej strony - dokonują wpłat tzw. janosikowego do budżetu państwa. Co więcej, najpierw dokonują wpłat do budżetu państwa a następnie są beneficjentem środków pochodzących z wpłat. Tym samym obecny system generuje nadmiernie rozbudowane przepływy finansowe między JST a budżetem państwa.

W obecnym stanie prawnym kwota części rozwojowej subwencji ogólnej ustalona jest z góry i w żaden sposób nie jest powiązana z wydatkami JST na inwestycje. Ponadto kwota ta jest zbyt niska, nieadekwatna do nazwy oraz celu, jakim jest rozwój samorządów. Dla zobrazowania problemu, warto zwrócić uwagę, że kwota rozwojowa w 2024 r. to 3,2 mld zł dla wszystkich JST, podczas gdy tyle samo wynosi tylko kwota uzupełniająca części wyrównawczej i to jedynie dla gmin.

Kolejnym elementem obecnego systemu dochodów JST są 4 różne rezerwy subwencji ogólnej. Słabością jest wielkość obowiązujących rezerw (obejmują niewielkie kwoty), w relacji do skali potrzeb JST. Rozbicie środków na niewielkie kwoty przyczynie się do zmniejszenia możliwości szybkiego dostosowania środków finansowych do aktualnych potrzeb JST.

W związku z powyższym, koniecznym jest zbudowanie nowego systemu finansowania zadań realizowanych przez JST gwarantującego ich samodzielność finansową i stabilizację ich dochodów, na co również wskazywała Najwyższa Izba Kontroli w Wystąpieniu pokontrolnym P/23/049 – Prawdliwość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych.

Główne cele proponowanych zmian to:

- Cel 1 - Wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów. Zgodnie z rozwiązaniami proponowanymi w projekcie samorzady będą finansowane głównie dochodami podatkowymi, zaś subwencje z budżetu państwa będą mieć charakter jedynie uzupełniający.
- Cel 2 – Oparcie zasilenia finansowego JST na dochodach własnych wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, przy czym - co istotne - dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT zostaną ustabilizowane i w dużym stopniu uwolnione od wpływu zmian podatkowych.
- Cel 3 – Obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST. Konieczne jest przywrócenie systemowi dochodów JST przejrzystości, apolityczności i adekwatności kryteriów podziału środków. Proponowany w projekcie system dochodów JST oparty będzie na obiektywnych parametrach (mierzalnych za pomocą danych statystycznych i niepodatnych na manipulacje).
- Cel 4 – Zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych. Proponowany w projekcie system dochodów JST będzie uwzględniał specyfikę poszczególnych kategorii JST, obejmując przy tym nie tylko kwestię zróżnicowań dochodowych ale również - pomijaną w obecnym systemie - kwestię potrzeb wydatkowych JST wynikających z realizowanych zadań.
- Cel 5 - Uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a JST. W obecnym systemie dochodów JST, zamożne samorzady dokonują wpłat do budżetu państwa (tzw. janosikowe), a jednocześnie są beneficjentami tych środków. Proponowane w projekcie rozwiązania zmierzają do ograniczenia przepływów środków pomiędzy samorządami a budżetem państwa, tak by samorzady nie dokonywały wpłat do budżetu państwa.
- Cel 6 - Zwiększenie wpływu Strony Samorządowej na podział środków dla JST. Projekt przewiduje wprowadzenie do systemu dochodów JST rozwiązań stwarzających możliwość podziału - przy udziale strony samorządowej - środków finansowych w zależności od zmieniających się z roku na rok warunków realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego.

## 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Proponowane w projekcie rozwiązania obejmują przede wszystkim:

### 1. Zmiany w zakresie dochodów JST z tytułu udziału w podatkach dochodowych (podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: PIT) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: CIT))

Proponuje się by dochody samorządów z tytułu PIT i CIT liczone były jako procent od dochodów podatników danego podatku z terenu danej JST (obecnie dochód samorządów z tytułu PIT i CIT naliczany jest od podatku należnego danej JST). Co do zasady byłby to dochód podatników z ostatniego najbardziej aktualnego roku, za który dane o dochodach podatników są dostępne. Jednocześnie dochód podatników PIT/CIT byłby waloryzowany do warunków roku budżetowego. Każda kategoria samorządu terytorialnego będzie miała określony procentowy udział w dochodach podatników PIT i CIT. Proponuje się również rozszerzenie obecnego katalogu dochodów z PIT, w których samorządy terytorialne partycypują, także o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Dochody z ryczałtu, z uwagi na to, że ryczałtowcy nie wykazują kosztów, zostałyby ustalone jako procent przychodów ryczałtowych odpowiadający procentowi jaki stanowią - w relacji do przychodów - dochody ze skali podatkowej, czy podatku liniowego w części działalności gospodarczej.

### 2. Określanie potrzeb finansowych JST oraz oparcie ich finansowania na dochodach własnych

Projektowana ustawa wprowadza, zamiast obecnych części subwencji ogólnej, pojęcie potrzeb finansowych JST, które to potrzeby będą podlegać finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu PIT i CIT i w mniejszym stopniu subwencją ogólną. Potrzeby finansowe będą elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej z budżetu państwa.

W projektowanej ustawie proponuje się następujące potrzeby finansowe:

#### a) potrzeby wyrównawcze

Projekt w obszarze potrzeb wyrównawczych wprowadza zasadniczą zmianę związaną z uwzględnieniem nowego elementu, jakim są zróżnicowane potrzeby wydatkowe JST. Potrzeby wydatkowe poszczególnych samorządów są zróżnicowane. Mają na to wpływ m.in.: czynniki społeczno- demograficzne jak np.: liczba i struktura wiekowa ludności, liczba dzieci, bezrobotnych, ubogich lub grup wymagających opieki specjalnej, czy różnice w koszcie dostarczenia danej usługi.

Wobec powyższego, JST o identycznym potencjale dochodowym, ze względu na występowanie różnych obiektywnych czynników wpływających na zwiększone potrzeby wydatkowe, znajdują się w innej sytuacji finansowej.

W projekcie uwzględniane zostaną zatem nie tylko dysproporcje dochodowe (jak to mam miejsce obecnie), ale również zróżnicowanie potrzeb wydatkowych JST.

Proponuje się wprowadzenie jednolitych kryteriów identyfikacji poziomu zamożności samorządów z uwzględnieniem zarówno dysproporcji dochodowych między poszczególnymi JST, ale również zróżnicowania potrzeb wydatkowych.

Obecnie, część wyrównawcza subwencji w zakresie kwoty podstawowej ustalana jest na podstawie dochodów podatkowych per capita czyli. W projekcie proponuje się zmianę w podejściu, potrzeby wyrównawcze ustalone będą na podstawie dochodów podatkowych per capita, skorygowanego o indeks potrzeb wydatkowych (dalej: IPW). Takie podejście jest dostosowane do realiów, wynikających m.in. z trudności w opracowaniu jednolitych standardów kosztowych dla poszczególnych rodzajów usług realizowanych przez samorządy.

IPW to liczbowa miara potrzeb wydatkowych w samorządzie uwzględniająca obiektywne determinanty zróżnicowanych wydatków w największych obszarach działalności samorządów. Podejście do kwestii uwzględniania zróżnicowanych potrzeb wydatkowych zostało oparte w dużej mierze na metodologii, która została wypracowana przez Ministerstwo Finansów we współpracy z Bankiem Światowym.

Kluczowym elementem metodologii szacowania potrzeb wydatkowych JST jest wybór odpowiednich determinant (zmiennych) wyjaśniających wydatki zidentyfikowane w głównych obszarach działania JST.

Wybrane determinanty będą musiały spełniać założone kryteria, by uznać je za dobre zmienne objaśniające główne obszary wydatkowe. Właściwości, jakie muszą spełniać determinanty:

- mierzalność za pomocą danych statystycznych,
- niepodatność na manipulacje,
- możliwość wskazania zależności przyczynowo- skutkowej między znaczeniem kryterium a potrzebami wydatkowymi,
- kryteria nie mogą zniechęć do skutecznej polityki rozwoju gospodarczego.

Podstawą będą dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych prowadzonego przez GUS.

Ustalony (w oparciu o dochody podatkowe JST i zestaw determinant odzwierciedlających potrzeby wydatkowe) poziom zamożności JST będzie podstawą do naliczenia potrzeb wyrównawczych dla danej JST. Potrzeby naliczane będą dla JST, których poziom zamożności jest poniżej określonego ustawowo poziomu średniej zamożności w danej kategorii JST. Proponuje się, aby potrzeby wyrównawcze ustalane były dla JST, w których wskaźnik zamożności w przypadku:

- gmin, powiatów i województw – nie jest wyższy od 100% wskaźnika zamożności ustalonego odpowiednio dla danej kategorii JST,
- miast na prawach powiatu – nie jest wyższy od 80% wskaźnika zamożności ustalonego dla wszystkich miast na prawach powiatu.

Proponuje się przyjęcie co do zasady jednolitych parametrów wyrównywania.

b) potrzeby oświatowe

Zakłada się, że globalna kwota potrzeb oświatowych ustalana byłaby co do zasady analogicznie jak obecna część oświatowa subwencji ogólnej, czyli podstawą ustalenia pozostawałaby kwota z roku poprzedniego, z uwzględnieniem zmiany zakresu realizowanych zadań oświatowych. Podział globalnej kwoty potrzeb oświatowych następowałby zgodnie z rozporządzeniem wydawanym przez ministra właściwego do spraw oświaty.

W odróżnieniu do obecnych rozwiązań, proponuje się:

- zwiększenie globalnych potrzeb oświatowych o równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (zamiana formy finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego z dotacji celowych z budżetu państwa na dochody własne).

Propozycja ta uelastyczyłaby sposób wykorzystania środków przez jednostki samorządu terytorialnego wskutek odejścia od transferu dotacyjnego na rzecz dochodów własnych ustalanych w tej samej wysokości.

- zwiększenie globalnych potrzeb oświatowych o skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego.

Propozycja zmierza do uwzględniania w potrzebach oświatowych skutków podwyżek wynagrodzeń nauczycieli przedszkolnych. Obecnie w kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej, subwencjonowane są wyłącznie skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli szkolnych.

c) potrzeby rozwojowe

Proponuje się by potrzeby rozwojowej ustalane były w podziale na poszczególne kategorie JST, co stworzy możliwość bardziej precyzyjnego wspierania rozwoju poszczególnych kategorii samorządu.

Globalna kwota środków dla danej kategorii jednostek samorządu terytorialnego odpowiadałaby określonemu ustawowo procentowi wydatków majątkowych (tj. 23%) pomniejszonych o równowartość wykonanych przez nie dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje.

Następnie, ustalona dla każdej kategorii jednostek samorządu terytorialnego kwota potrzeb rozwojowych, dzielona będzie na dwie pule:

- pulę podstawową, rozdysponowywaną pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do liczby mieszkańców, przy czym proponuje się ustalenie minimalnej kwoty dla najmniejszych ludnościowo samorządów,
- pulę inwestycyjną, dzieloną pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do średnich przeliczeniowych wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego z trzech ostatnich lat, gdzie najwyższe wagi miałyby wydatki własne, potem wydatki majątkowe na programy finansowane z udziałem środków unijnych, a najmniejsze inwestycje realizowane ze środków rządowych.

d) potrzeby ekologiczne

Potrzeby ekologiczne to dodatkowe wsparcie finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego. Ustalane byłyby dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych, prawnie chronione, m.in.: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary Natura 2000. Proponuje się, aby wielkość potrzeb ekologicznych zależała od powierzchni poszczególnych form ochrony przyrody oraz stawki przyjętej dla danej formy ochrony. Potrzeby te dla danego samorządu terytorialnego obliczane byłyby jako suma iloczynów powierzchni danego obszaru chronionego i stawki za 1 ha powierzchni obszaru chronionego, przy czym proponuje się nadanie poszczególnym formom ochrony przyrody różnych wag, w zależności od wartości przyrodniczej oraz stopnia ograniczeń działalności gospodarczej danego obszaru.

Wsparcie to ograniczyłoby bariery w tworzeniu i rozwoju obszarów chronionych w Polsce i wpłynęło pozytywnie na zmianę podejścia mieszkańców i samych jednostek samorządu terytorialnego do nowych obszarów chronionych, co sprzyjałoby zrównoważonemu rozwojowi kraju.

e) potrzeby uzupełniające

W projekcie proponuje się ustalenie na pierwszy rok obowiązywania ustawy dochody minimalne jednostki samorządu terytorialnego. Dochód ten określony byłby na poziomie gwarantującym wzrost dochodów każdej jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do dochodów ustalonych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W kolejnych latach potrzeby uzupełniające jednostki samorządu terytorialnego będą stałym elementem systemu dochodów JST i ustalane będą w wysokości odpowiadającej kwocie potrzeb uzupełniających z roku poprzedzającego rok budżetowy

Istotną zmianą w projektowanej ustawie w stosunku do obecnie istniejących rozwiązań jest sposób finansowania naliczonych potrzeb finansowych. Potrzeby finansowe finansowane byłyby dochodami własnymi (podwyższonymi – w stosunku do obecnych przepisów – dochodami z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT). W przypadku zaś JST, w których podwyższone dochody z tytułu udziału w PIT i CIT byłyby mniejsze niż naliczone dla danej jednostki potrzeby finansowe, taka jednostka otrzymywałaby również subwencje ogólną z budżetu państwa.

Potrzeby finansowe podlegałyby porównaniu łączną kwotą zwiększonych (w porównaniu do obecnego systemu) dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych, tzw. kwotą kalkulacyjną. Subwencję ogólną otrzymywałyby JST, której potrzeby finansowe są wyższe niż kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych ustalonych na dany rok – w wysokości odpowiadającej różnicy między tymi kwotami.

Mając na uwadze duże zróżnicowanie dochodowe JST w Polsce, utrzymany zostanie system korekty zamożności z wprowadzonymi jednak zasadniczymi zmianami. Korekta zamożności dotyczyłaby tylko najbogatszych samorządów. Proponuje się by korekta zamożności liczona była zarówno na podstawie dochodów podatkowych, jak i subwencji ogólnej, która w obecnym systemie nie jest uwzględniana, parametry byłyby jednolite dla wszystkich kategorii oraz by JST nie ponosiły wydatków na rzecz budżetu państwa w postaci wpłat janosikowego (korekta zamożności dokonywana byłaby co do zasady poprzez obniżenie kwoty zwiększonych dochodów z PIT i CIT).

### **3. Wydzielenie miast na prawach powiatu, jako oddzielnej kategorii JST w ramach systemu dochodów samorządu terytorialnego**

Obecnie miasta na prawach powiatu finansowane są w części gminnej i części powiatowej. Wydzielenie miast na prawach powiatu zmierza do bardziej precyzyjnego ustalenia potrzeb finansowych JST. Takie rozwiązanie pozwoli m.in. na uwzględnienie:

- specyfiki wydatkowej samorządów, od której zależą potrzeby wyrównawcze samorządów (zgodnie z przeprowadzonymi przez Ministerstwo Finansów analizami, miasta na prawach powiatu mają inną strukturę wydatków bieżących netto niż gminy i powiaty),
- potrzeb rozwojowych poszczególnych kategorii samorządów.

Dlatego też proponowane jest wydzielenie miast na prawach powiatu, dla których podstawą wydzielenia są kryteria ustrojowe, związane z zakresem realizowanych zadań, odmiennym niż w przypadku „zwykłej” gminy czy „zwykłego” powiatu, oraz kwestie związane z relatywnie większym natężeniem działalności gospodarczej czy problemów społecznych.

Wydzielenie obejmie wszystkie elementy systemu dochodów samorządu terytorialnego, zarówno w zakresie udziału w PIT i CIT, jak i ustalania potrzeb finansowych.

#### 4. Wprowadzenie jednej rezerwy uzupełniającej dochody jednostek samorządu terytorialnego

Proponuje się odejście od obecnych kilku mniejszych, rozdrobnionych rezerw, tj. tzw. rezerwy oświatowej, rezerwy drogowej oraz rezerwy subwencji ogólnej. Projektowana ustawa wprowadza jedną rezerwę uzupełniającą dochody jednostek samorządu terytorialnego, z kryteriami podziału odpowiadającymi obecnym kryteriom podziału. Wielkość rezerwy ustalona zostałaby jako 1% kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Rezerwa byłaby przeznaczona w danym roku budżetowym na dofinansowanie zadań o szczególnie ważnym dla samorządu terytorialnego znaczeniu społecznym lub gospodarczym. Proponuje się by podział tej rezerwy następował z udziałem Strony Samorządowej (określenie kierunków i kryteriów podziału).

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Na świecie istnieją różne rozwiązania w zakresie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie to wynika z charakteru państwa, uwarunkowań historycznych oraz zróżnicowania politycznego, społecznego i ekonomicznego. Wpływ na to mają również odmienności w zakresie zadań realizowanych przez samorządy terytorialne, stopień ich autonomii finansowej, charakter ich relacji z rządem centralnym oraz sposób ich modernizacji.

Samorządy terytorialne leżące w krajach Europy Północnej (Norwegia, Szwecja, Dania) cieszą się szeroką autonomią finansową. Zakres usług świadczonych przez samorządy w tych krajach jest szeroki.

Samorządy terytorialne w państwach przynależących do modelu „anglosaskiego” pomimo posiadania szerokiej autonomii w zakresie zarządzania sprawami lokalnymi, posiadają ograniczoną swobodę w kształtowaniu ich dochodów własnych. Większa część ich dochodów przybiera postać transferów z budżetu centralnego.

W samorządach terytorialnych należących do grupy „frankońskiej” (Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia) ich kondycja finansowa jest uzależniona od transferów finansowych z budżetu państwa.

Tabela. Główne źródła dochodów samorządu terytorialnego w państwach OECD

Udział w podatkach lub dodatki do podatków	Podatki lokalne	Subwencje i dotacje
Austria, Australia, Belgia, Bułgaria, Czechy, Estonia, Hiszpania, Japonia, Korea, Litwa, Łotwa, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Polska, Rumunia, Słowenia, Turcja, Węgry	Dania, Finlandia, Szwecja	Holandia

Źródło: J. Kim, Measurement of decentralisation: How should we categorise tax sharing? [w:] Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, 2013, s. 51; J. Kim, Introduction [w:] Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy, J. Kim, J. Lotz, N. J. Mau (red.), The Korea Institute of Public Finance, the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior, Copenhagen 2015, s. 18.

Podział tych dochodów między rząd i samorząd terytorialny przybiera trzy formy: ustanowienie podatków lokalnych, przyznanie JST dodatków do podatków państwowych oraz przekazywanie im udziałów we wpływach państwa z danego tytułu.

W niektórych z tych państw stanowią one ponad 75% dochodów JST (np. Austria, Niemcy, czy niektóre z państw Europy Środkowo-Wschodniej). Ponad 40% wynoszą dochody wspólne w Belgii, a ok. 30% w Hiszpanii.

Ustalanie i podział wpływów z podatków dochodowych

Republika Federalna Niemiec

Wysokość udziału danej gminy we wpływach z podatku dochodowego zależy od dochodu do opodatkowania i podatku zapłaconego przez jej mieszkańców w określonym ustawowo roku. Rok stanowiący podstawę do określania tego udziału jest zmieniany co trzy lata. Prawo gmin do udziału w tych dochodach jest, w ogólnym zarysie, określone przez konstytucję, kwestie szczegółowe normuje ustawodawstwo federalne.

Poszczególne landy są uprawnione zasadniczo do otrzymywania dochodów podatkowych, które są zbierane przez organy podatkowe na ich terytorium (zasada lokalnych dochodów).

W przypadku PIT i CIT, zasada lokalnych dochodów jest korygowana przez specjalne regulacje lub jest przekazywana jako udział. W odniesieniu do PIT, oznacza to, że każdy land otrzymuje w efekcie końcowym w przybliżeniu dochody z podatków, które są zbierane jako dochód mieszkańców wewnątrz i zewnątrz jego terytorium.

Przedsiębiorstwa płacą CIT centralnie. Zgodnie z zasadą podziału, podatek ten jest dystrybuowany do miejsc, w których przedsiębiorstwo prowadzi działalność biznesową.

Szwecja

W kraju tym podatek dochodowy od osób fizycznych jest częściowo podatkiem samorządowym, ponieważ gminy mogą samodzielnie ustalać stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych. Z reguły mieści się ona w przedziale 29–34% dochodu. Pobrane w ten sposób przez rządową administrację podatkową dochody wracają do budżetu gminy. W budżecie państwa pozostają natomiast dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobrane według dwóch skal podatkowych w zależności o poziomu dochodów. Państwo nie partycypuje natomiast w dochodach z podatku pobieranego od osób poniżej tych progów.

Sprawy dotyczące mechanizmu wyrównywania finansowego pomiędzy JST są również regulowane przez indywidualne rozwiązania legislacyjne obowiązujące w poszczególnych krajach UE.

W Europie, w tym w krajach członkowskich UE, stosowane są różne modele wyrównywania finansowego. W niektórych krajach systemy wyrównywania finansowane są przede wszystkim ze środków pochodzących z budżetu państwa, podczas gdy w innych krajach (np. Szwecja, Dania) większa część środków pochodzi z wpłat zamożniejszych jednostek samorządu terytorialnego. W niektórych państwach systemy subwencji przewidują pełne wyrównywanie możliwości finansowych samorządów (np. w Anglii), jednak w innych zakłada się tylko częściowe wyrównywanie (np. w Danii, Norwegii). Zróżnicowana jest także liczba kryteriów, które mają zastosowanie do alokacji subwencji. W systemie brytyjskim, norweskim, duńskim i szwedzkim stosuje się wiele różnych, rozbudowanych wskaźników mających odzwierciedlać potrzeby i koszty usług publicznych. Z kolei w niektórych krajach (np. Niemcy, Belgia, Holandia) wykorzystuje się mniejszą liczbę kryteriów, ale uznanych za kluczowe. We Włoszech i w Hiszpanii system jest uproszczony, a zasadniczym kryterium alokacji subwencji jest liczba mieszkańców.

Niezależnie od powyższego, sprawy dotyczące mechanizmu wyrównywania finansowego znajdują swój wyraz w postanowieniach, ratyfikowanej przez Polskę – Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, która w art. 9 ust. 5 stanowi, iż „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą.” (Dz. U. z 1994 r. poz. 607).

#### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Jednostki samorządu terytorialnego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 województw,</li> <li>• 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu,</li> <li>• 2477 gmin .</li> </ul>	<p>Dane GUS  <a href="https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/">https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/</a></p> <p>Stan na 1 stycznia 2024 r.</p>	<p>Zwiększenie dochodów własnych. Zwiększenie stabilności dochodów poprzez zmianę zasad ustalania rocznej kwoty dochodów z udziałów w PIT i CIT.</p> <p>Zwiększenie motywacji JST do wspierania rozwoju gospodarczego na swoim terenie, im większe dochody podatników na terenie danej jednostki tym wyższe dochody z PIT/CIT.</p> <p>Zwiększenie przewidywalności w wieloletnim planowaniu finansowym przez JST.</p>
Ministerstwo Finansów	1		Zmiany dostosowawcze związane z wdrożeniem rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy.
Ministerstwo Edukacji Narodowej	1		Zmiany dostosowawcze związane z wdrożeniem rozwiązań w zakresie potrzeb oświatowych JST przewidzianych w projekcie ustawy.
Ministerstwo Klimatu i Środowiska	1		Zmiany dostosowawcze związane z wdrożeniem rozwiązań w zakresie

			potrzeb ekologicznych JST przewidzianych w projekcie ustawy.
(dodaj/usuń)			

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Założenia reformy systemu dochodów JST były przedmiotem prekonsultacji, w ramach których odbyły się trzy spotkania z przedstawicielami wszystkich organizacji samorządowych, wchodzących w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przedstawiciele strony samorządowej głównie poruszali kwestię wpływu zmian podatkowych na dochody JST, które uszczuplają ich dochody oraz zwiększenia bazy dochodowej JST. Ministerstwo Finansów zaproponowało następujące kierunki zmian: zmiany podstawy naliczania dochodów JSY z tytułu udziału w PIT i CIT (ustalenie dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT jako procent od dochodów podatników), wydzielenie miast na prawach powiatu, jako oddzielnej kategorii JST, zamiany w systemie subwencyjnym (odejście o naliczania części subwencji ogólnej dla JST na rzecz naliczania potrzeb finansowych (wraz ze zmianą sposobu ich finansowania – z dochodów z tytułu subwencji ogólnej na rzecz zwiększonych udziałów w podatku PIT i CIT), wprowadzenie nowego instrumentu wsparcia finansowego JST tj. potrzeb ekologicznych, uwzględnienie w systemie wyrównawczych kwestii zróżnicowania wydatkowego JST. Zaproponowane kierunki zmian, w zakresie ustalania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT oraz propozycje w zakresie potrzeb finansowych JST, zostały ocenione bardzo pozytywnie.

Projekt ustawy, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), oraz wyniki konsultacji publicznych i opiniowania zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Projekt został przesłany do konsultacji publicznych i opiniowania z 11-dniowym terminem na zgłaszanie uwag. Termin ten uzasadniony jest koniecznością przeprowadzenia procesu legislacyjnego w sposób umożliwiający naliczenie i przekazanie dochodów jednostkom samorządu terytorialnego na 2025 r. według projektowanych przepisów.

Projekt został przedstawiony do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W ramach uzgodnień ze Stroną Samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego powołano roboczy zespół w skład którego wchodziłi przedstawiciele JST oraz Ministerstwa Finansów, które celem było omówienie i wyjaśnienie uwag/propozycji zgłoszonych przez przedstawicieli JST.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenia dnia 19 sierpnia 2024 r. zdecydowała, że wiążącą opinię przedstawi na posiedzeniu Komisji w dniu 21 sierpnia br.

Podsumowanie wyników konsultacji publicznych i opiniowania zostało przedstawione w raporcie z konsultacji i opiniowania.

Nie odnotowano zgłoszeń lobbingsowych do projektu.

Z uwagi na zakres projektu, który nie dotyczy problematyki praw i interesów związków pracodawców oraz zadań związków zawodowych, projekt nie wymaga przekazania do zaopiniowania przez reprezentatywne organizacje pracodawców i związków zawodowych.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie dotyczy także spraw, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.).

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny bieżące)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
<b>Dochody ogółem</b>	0	-82.800	-88.400	-93.300	-98.600	-103.900	-109.300	-114.600	-119.900	-125.500	-131.300	-	1.067.600
budżet państwa	0	-102.000	-111.400	-117.600	-124.300	-131.000	-137.800	-144.500	-151.200	-158.300	-165.600	-	1.343.700
JST	0	19.200	23.000	24.300	25.700	27.100	28.500	29.900	31.300	32.800	34.300	-	276.100



pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	0	-82.800	-88.400	-93.300	-98.600	-103.900	-109.300	-114.600	-119.900	-125.500	-131.300	-1.067.600
budżet państwa	0	-77.900	-83.200	-87.800	-92.800	-97.800	-102.900	-107.900	-112.900	-118.200	-123.700	-1.005.100
JST	0	-4.900	-5.200	-5.500	-5.800	-6.100	-6.400	-6.700	-7.000	-7.300	-7.600	-62.500
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	-24.100	-28.200	-29.800	-31.500	-33.200	-34.900	-36.600	-38.300	-40.100	-41.900	-338.600
JST	0	24.100	28.200	29.800	31.500	33.200	34.900	36.600	38.300	40.100	41.900	338.600
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Prezentowane skutki regulacji, które wynoszą 24,1 mld zł bazują na prognozach wpływów podatkowych PIT i CIT z 10 sierpnia 2024 r. (wpływy podatkowe determinują dochody JST liczone według obowiązującej ustawy, które są bazą porównawczą projektu ustawy).

Należy podkreślić, że dochody JST w 2025 r. według projektowanych przepisów mają być nie mniejsze niż 106% ich dochodów z 2024 r. i 104% ich dochodów z 2025 r. według obecnych przepisów. Odnoszą się więc do wielkości dochodów obliczonych według obecnych przepisów, a te z kolei zostały obliczone w oparciu o kwietniową prognozę wpływów podatkowych PIT i CIT, która była znacznie korzystniejsza dla JST niż prognoza z sierpnia 2024 r. (była wyższa).

W związku z powyższym należy mieć na uwadze, że skutki zaprezentowane w powyższej tabeli odnoszą się do obecnych prognoz wpływów podatkowych, natomiast same obliczenia wykonano w oparciu o kwietniową prognozę wpływów.

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W zakresie dochodów, zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania wpłyną na zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zmniejszenie dochodów budżetu państwa.

Zwiększenie dochodów JST jest głównie efektem zwiększenia ich dochodów własnych z tytułu udziału w podatku PIT i CIT. W związku z tym, że dochody z tytułu PIT i CIT są dzielone pomiędzy budżetem państwa a JST, zmiana w zakresie wzmocnienia udziału JST w podatkach dochodowych spowoduje jednocześnie obniżenie dochodów budżetu państwa z tych tytułów.

W zakresie wydatków, proponowane rozwiązania wpłyną na zmniejszenie wydatków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Znaczne zwiększenie dochodów JST z tytułu podatków dochodowych przyczyni się do zmniejszenia wydatków budżetu państwa z tytułu subwencji ogólnej. W proponowanych rozwiązaniach, subwencje ogólną będą otrzymywały tylko te JST, w których zwiększenie dochodów podatkowych z PIT i CIT będzie niewystarczające do pokrycia ich potrzeb finansowych. Jednocześnie zmniejszą się również wydatki budżetów JST na skutek likwidacji wpłat janosikowego przez JST o ponadprzeciętnych dochodach. W projekcie ustawy korekta zamożności dokonuje się poprzez obniżenie dochodów takiej jednostki.

Tabela 1. Dochody JST w 2025 roku w poszczególnych kategoriach według obowiązującego systemu finansowania oraz według proponowanego systemu finansowania (w mld zł)

	Dochody JST wg obowiązującego systemu 2025	Dochody JST wg proponowanego systemu 2025	Wzrost dochodów	Procentowy wzrost dochodów
gminy	96,8	106,7	9,9	10,18%
miasta	75,2	82,5	7,4	9,83%
powiaty	32,5	35,8	3,2	9,93%

Źródła finansowania

województwa	21,1	24,7	3,6	17,30%
<b>RAZEM</b>	225,6	249,7	24,1	10,70%

W tabeli 1 zaprezentowano dochody JST w 2025 roku w poszczególnych kategoriach według projektowanego i obowiązującego systemu (wraz z jednorazowym rozliczeniem podatku PIT i CIT za 2023 rok).

Rozliczenie podatku PIT za 2023 r. spowodowałoby wzrost dochodów JST w 2025 roku, natomiast rozliczenie podatku CIT spowodowałoby spadek dochodów JST w 2025 roku. Dla gmin, miast i powiatów efekt rozliczenia PIT przeważał nad efektem rozliczenia CIT co skutkowałoby w obecnym systemie ostatecznym powiększeniem ich dochodów w 2025 roku oraz obniżeniem skali wzrostu dochodów proponowanego systemu w stosunku do obowiązującego systemu.

Dla województw efekt rozliczenia CIT przeważał nad efektem rozliczenia PIT (województwa mają znacznie wyższy udział w podatku CIT niż pozostałe JST) co skutkowałoby w obecnym systemie pomniejszeniem ich dochodów w 2025 roku oraz podwyższeniem skali wzrostu dochodów proponowanego systemu w stosunku do obowiązującego systemu (większy procentowy wzrost niż w przypadku gmin, miast i powiatów).

Tabela 2. Dochody JST w poszczególnych kategoriach według obowiązującego systemu finansowania w 2024 roku oraz według proponowanego systemu finansowania w 2025 roku (w mld zł)

	Dochody JST wg obowiązującego systemu 2024	Dochody JST wg proponowanego systemu 2025	Wzrost dochodów	Procentowy wzrost dochodów
gminy	88,1	106,7	18,6	21,1%
miasta	71,3	82,5	11,2	15,7%
powiaty	31,2	35,8	4,5	14,6%
województwa	23,8	24,7	0,9	3,8%
<b>RAZEM</b>	214,4	249,7	35,2	16,4%

W tabeli 2 zaprezentowano dochody JST w poszczególnych kategoriach według projektowanego i obowiązującego systemu w 2024 roku (wraz z jednorazowym rozliczeniem podatku PIT i CIT za 2022 rok).

Zarówno rozliczenie podatku PIT za 2022 r. jak i CIT za 2022 rok spowodowało wzrost dochodów JST w 2024 roku, jednakże rozliczenie dotyczące podatku CIT było wyższe kwotowo z tego powodu dochody województw w 2024 roku zostały bardziej podniesione przez rozliczenie udziałów w podatkach niż dochody gmin, miast i powiatów (znacznie wyższy udział województw w podatku CIT niż pozostałych JST). W efekcie skala wzrostu dochodów proponowanego systemu w stosunku do obowiązującego systemu dla województw jest niższa na tle pozostałych kategorii jednostek.

Tabela 3. Dochody JST w podziale na źródła dochodów według obowiązującego systemu finansowania oraz według proponowanego systemu finansowania w 2025 roku (w mld zł)

	PIT	CIT	Rozliczenie PIT i CIT	Subwencja	Wpłaty do budżetu państwa
<b>obowiązujący system</b>	<b>80,3</b>	<b>22,0</b>	<b>2,2</b>	<b>125,9</b>	<b>-4,9</b>
<b>proponowany system</b>	<b>173,5</b>	<b>28,2</b>	<b>brak</b>	<b>48,1</b>	<b>brak</b>

Tabela 4. Dochody JST w podziale na źródła dochodów według obowiązującego systemu finansowania oraz według proponowanego systemu finansowania w 2025 roku (w %)

	PIT	CIT	Rozliczenie PIT i CIT	Subwencja	Wpłaty do budżetu państwa
<b>obowiązujący system</b>	<b>35,6%</b>	<b>9,8%</b>	<b>1,0%</b>	<b>55,8%</b>	<b>-2,2%</b>
<b>proponowany system</b>	<b>69,5%</b>	<b>11,3%</b>	<b>brak</b>	<b>19,2%</b>	<b>brak</b>

W tabelach 3 i 4 przedstawiono strukturę dochodów JST według obowiązującego i proponowanego systemu. Nowe rozwiązanie zakłada znaczne zwiększenie dochodów własnych JST z podatku PIT i CIT – ponad 80% dochodów w stosunku do ponad 45% dochodów w obecnym systemie. Subwencja jest znacznie niższa oraz nie ma wpłat do budżetu państwa (tzw. janosikowe) oraz rozliczenia dochodów z PIT i CIT.

Należy zauważyć, że łączny skutek finansowy wynikający z projektu ustawy jest dla JST pozytywny i oznacza zwiększenie ich dochodów o 24,1 mld zł w roku 2025 w stosunku do obowiązującego systemu, w którym skalkulowana jest już subwencja rozwojowa w wysokości 3,5 mld zł (wprowadzona w związku ze zmianami podatkowymi Polskiego Ładu i wypłacona po raz pierwszy w roku 2024 r.)

Podkreślenia wymaga, że każda JST będzie beneficjentem nowego systemu. Dochody każdej JST wzrosną w stosunku do dochodów dotychczasowego systemu. Szczegóły w załączonym dodatku.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Skutki finansowe poszczególnych rozwiązań, źródła danych i przyjęte do obliczeń założenia:

Zwiększenie dochodów własnych JST

W wyniku oparcia dochodów JST z tytułu PIT i CIT na dochodach podatników danego podatku z terenu danej JST, włączeniu do podstawy naliczania tych dochodów JST przychodów podatników opłacających ryczałt od przychodów ewidencjonowanych oraz zamiany źródła finansowania potrzeb JST (z subwencji ogólnej na dochody z PIT i CIT), dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT wzrosną łącznie w roku 2025 wg nowego systemu o ok. 99,3 mld zł (z poziomu 102,3 mld zł do 201,6 mld zł) w stosunku do systemu dotychczasowego w 2025 r.

W wyniku zamiany źródła finansowania potrzeb JST z subwencji ogólnej z budżetu państwa na rzecz zwiększonych dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT, dochody JST samorządu terytorialnego z tytułu subwencji ulegną zmniejszeniu w 2025 r. w stosunku do obecnie obowiązujących regulacji o ok 77,8 mld zł (z poziomu 125,9 mld zł do 48,1 mld zł). W takim samym stopniu zmniejszą się również z tego tytułu wydatki budżetu państwa.

Uwzględnienie w kalkulowaniu potrzeb oświatowych potrzeb oświatowych w zakresie wychowania przedszkolnego, w tym planowany istotny ich wzrost.

W wyniku tej zmiany, globalne potrzeby oświatowe JST, w pierwszym roku obowiązywania ustawy wyniosłyby ok. 103 mld zł. W kwocie tej uwzględniono w szczególności także dodatkowy wzrost potrzeb oświatowych w zakresie wychowania przedszkolnego. W ramach potrzeb oświatowych tego rodzaju uwzględniane będą środki przekazywane dotychczas z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na dotacje celowe dla JST na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, środki na planowany wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach prowadzonych przez JST – w 2024 r. uwzględnione jednorazowo w rezerwie celowej budżetu państwa poz. 52 w kwocie 2,3 mld zł, a które zgodnie z zapowiedziami Rządu RP mają być w kolejnych latach stałym elementem potrzeb oświatowych, a także dodatkowe środki

wynikające ze wzrostu wydatków JST na przestrzeni ostatnich lat na realizację zadań dotyczących wychowania przedszkolnego w związku ze wzrostem liczby dzieci w wychowaniu przedszkolnym.

Uwzględnienie w potrzebach wyrównawczych, oprócz dysproporcji dochodowych, zróżnicowania potrzeb wydatkowych JST.

Dla ustalenia potrzeb wyrównawczych JST analizie poddano wydatki bieżące netto, czyli takie wydatki, które nie mają swojego źródła finansowania, z lat 2021-2023 (najbardziej aktualne dane możliwe do uzyskania). W celu zminimalizowania wpływu zjawisk i wydarzeń nadzwyczajnych, dokonano uśrednienia tych wydatków. W oparciu o rozkład wydatków i analizę dostępnych źródeł danych, dla każdego obszaru wydatkowego przeanalizowano dostępne zmienne objaśniające wydatki (tj. potencjalne determinanty potrzeb wydatkowych). Podstawą są dane pochodzące m.in. z Banku Danych Lokalnych prowadzonego przez GUS. Zgodnie z zaproponowaną w projekcie metodologią naliczania potrzeb wyrównawczych, w pierwszym roku obowiązywania ustawy, tj. w roku 2025 potrzeby wyrównawcze dla JST wyniosą ok. 19,3 mld zł.

#### Potrzeby rozwojowe JST

Dla ustalenia potrzeb rozwojowych JST przyjęto wydatki majątkowe JST wykazane przez JST w swoich sprawozdaniach, których obowiązek wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych, za lata 2021-2023. Zgodnie z zaproponowaną w projekcie metodologią naliczania potrzeb rozwojowych, w pierwszym roku obowiązywania ustawy, tj. w roku 2025 potrzeby rozwojowe dla JST wyniosą ponad 8,6 mld zł.

#### Dodatkowe wsparcie finansowe JST w postaci potrzeb ekologicznych

Do ustalenia potrzeb ekologicznych przyjęto dane o obszarach chronionych wg stanu na koniec 2023 r. W roku 2025 potrzeby ekologiczne dla JST wyniosą ok. 1,5 mld zł.

#### Potrzeby uzupełniające

Zgodnie z przyjętym w projekcie ustawy założeniem, gwarantującym każdej JST określony wzrost dochodów w stosunku do obecnie obowiązującego systemu dochodów JST, na rok 2025 potrzeby uzupełniające JST oszacowano na poziomie ok. 9,1 mld zł.

#### Korekta z tytułu zamożności JST o ponadprzeciętnych dochodach

Z uwagi na likwidację dokonywania przez JST wpłat do budżetu państwa z tytułu ponadprzeciętnych dochodów na rzecz korygowania dochodów tych jednostek, zmniejszą się wydatki JST o ponad 4,9 mld zł w roku 2025. Dla budżetu państwa rozwiązanie to będzie neutralne, gdyż zmniejszą się zarówno wydatki jak i dochody. W nowym systemie dla JST korekta z tytułu zamożności wyniesie ok. 5,3 mld zł w 2025 r.

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

#### Skutki

Czas w latach od wejścia w życie zmian	0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)	duże przedsiębiorstwa						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe						

	(dodaj/usuń)						
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe						
	(dodaj/usuń)						
Niemierzalne	(dodaj/usuń)						
	(dodaj/usuń)						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Brak wpływu						

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegółowo w odwróconej tabeli zgodności).

tak  
 nie  
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

tak  
 nie  
 nie dotyczy

Komentarz:

### 9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe

demografia  
 mienie państwowe  
 inne:

informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu

Wzmocnienie finansowe JST może przyczynić się do zwiększenia potencjału inwestycyjnego samorządu terytorialnego i rozwoju regionalnego.

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projekt zakłada wejście w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia z wyjątkiem art. 19, art. 20, art. 46, art. 58, art. 59, art. 60, art. 73 pkt 2, art. 74 pkt 1-7, 9-16, 17 lit. b, 18-20, 22, 24, 25, art. 75, art. 77 i art. 78 pkt 2 w zakresie art. 50, które wchodzi z dniem 1 stycznia 2025 r. oraz art. 74 pkt 8, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów funkcjonowania projektowanej ustawy przebiegać będzie w sposób ciągły - od momentu jej wejścia w życie. Bieżący monitoring rozwiązań wprowadzonych nową ustawą pozwoli, w razie konieczności, zaprojektować zmiany zgodne z wynikami ewaluacji. Taka sytuacja miała miejsce również w przypadku monitoringu obecnie obowiązujących rozwiązań. Bowiem o opracowaniu nowego projektu ustawy zdecydowała potrzeba wprowadzenia zmian, wynikających z zidentyfikowania niedoskonałości obecnych rozwiązań.

### **13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

Zestawienie skutków finansowych po jednostkach samorządu terytorialnego.