

Stanowisko
Zarządu Związku Miast Polskich
w sprawie

ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach JST oraz niektórych innych ustaw

Zarząd Związku Miast Polskich **negatywnie** opiniuje nowelizację ustawy o dochodach JST, uchwaloną przez Sejm RP w dniu 17 września br. na podstawie zawartego w druku 1531 rządowego projektu ustawy o „wspieraniu” JST w związku z Programem *Polski Ład*.

Ustawa ta:

- 1) **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,
- 2) **nie rekompensuje** ubytków w dochodach JST z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, spowodowanych zmianami w systemie podatku PIT, zawartymi w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (druk 1532), stanowiącym realizację Programu *Polski Ład*,
co łącznie stanowi **ewidentne naruszenie art. 167 Konstytucji RP**, ponieważ ubytki są wielomiliardowe (jak wykazano w uzasadnieniu), a zakres zadań JST nie zmienia się;
- 3) oraz nie wprowadza nowego źródła zasilania finansowego JST – postulowanej przez samorządy **subwencji rozwojowej**, będącej **odpowiednikiem zwrotu wpłacanego do budżetu państwa podatku VAT** od inwestycji samorządowych.

Zarząd Związku domaga się wprowadzenia do opiniowanej ustawy następujących zmian:

- 1) W art. 8 ust. 1 słowa „8 mld zł” zastąpić słowami „12 mld 399 mln zł” [*co będzie stanowiło uzupełnienie zasadniczej części ubytków z lat 2019, 2020 i 2021, spowodowanych zmianami uchwalonymi w latach 2019 i 2020*];
- 2) Zwiększyć udziały JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w stopniu zapewniającym uzupełnienie ubytków w tych dochodach własnych, spowodowanych zmianami w ustawie, uchwalonymi w latach 2019 i 2020 oraz przewidzianymi w druku sejmowym 1532, to znaczy:
 - a) w art. 1 pkt. 2 wskaźniki udziałów JST we wpływach z podatku PIT zastąpić odpowiednio:
dla gmin: 0,5010, dla powiatów: 0,1343, dla województw: 0,0210;
 - b) w art. 1 pkt 3 skreślić dodawane do ustawy zmienianej w art. 1 art. 9b i 9c,
 - c) skreślić art. 19;
- 3) w art. 20 słowa „3 000 mln zł” zastąpić słowami „7 800 mln zł” [*co skompensuje wpłacany do budżetu państwa co roku nieodliczony podatek VAT od inwestycji samorządowych*].
- 4) Należy też rozważyć dodanie w art. 1 punktu nadającego art. 2 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego 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, 1163 i 1243), oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19% oraz na podstawie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych 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

1. Ustawa z 17 września br. nie uzupełnia ubytków spowodowanych przez zmiany **ustawowe** w PIT, wprowadzone w latach 2019 i 2020. To **nieco ponad 6 mld zł rocznie** (wg OSR), a narastająco za lata 2019-21 – 12,4 mld zł. Dlatego domagamy się **rekompensaty dotychczasowych ubytków, w formie jednorazowo transferu kwoty 12,4 mld zł**, a także **uzupełnienia tego ubytku w kolejnych latach**.

Zestawienie skutków wprowadzonych i projektowanych zmian prawnych, podanych przez Ministerstwo Finansów w OSR-ach dołączonych do projektów ustaw zmieniających system PIT, zawiera poniższa tabela:

Zmiany z dnia	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Razem JST
30.08.2019 ¹	-1 341	-4 812	-4 812	-4 812	-4 812	-4 812	-4 812	-4 812	-4 812	-4 812	-4 812	-4 812	-4 812	-59 085
28.11.2020 ²	X	0	-1 434	-1 349	-1 368	-1 386	-1 403	-1 419	-1 434	-1 447	-1 460	-1 472	-1 480	-15 652
PIT Polski Ład (druk 1532)	X	X	0	-11 922	-11 622	-11 882	-11 675	-11 343	-11 164	-10 903	-10 754	-10 631	-10 530	-112 426
„wsparcie” (druk 1531)	X	X	+8 000	+501	+3 501	+3 680	+3 875	+4 082	+4 302	+4 535	+4 783	+5 045	+5 324	+47 628
RAZEM	-1 341	-4 812	+1 754	-17 582	-14 301	-14 400	-14 015	-13 492	-13 108	-12 627	-12 243	-11 870	-11 498	-139 535

Należy podkreślić, że podane przez resort finansów skutki zmian z ustawy z 28 listopada 2020 r. **nie uwzględniają efektu przejścia części podatników na opodatkowanie ryczałtowe, w którym JST nie mają udziałów**. Skarbnik Warszawy, na podstawie własnych obliczeń, szacuje, że kwota uzupełnienia skutków zmian z lat 2019 – 2020 powinna być wyższa i wynosić 15,6 mld zł.

2. Ustawa wprowadza „stabilizację” dochodów z PIT-u i CIT-u na poziomie planu (WPF) z maja 2021 roku. Stabilizacja ma polegać na zagwarantowaniu **kwoty referencyjnej** łącznych dochodów z PIT-u i CIT-u, waloryzowanej wskaźnikiem wzrostu PKB w cenach bieżących (z uwzględnieniem inflacji). Ustalono, że w roku 2022 kwota ta wyniesie – wg ustawy – **69,9 mld zł**.

Tak zaplanowana „stabilizacja” oznacza **drastyczny spadek dochodów własnych JST, co obrazują poniższe wykresy**, sporządzone na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Trzeba przypomnieć, że – według danych resortu finansów:

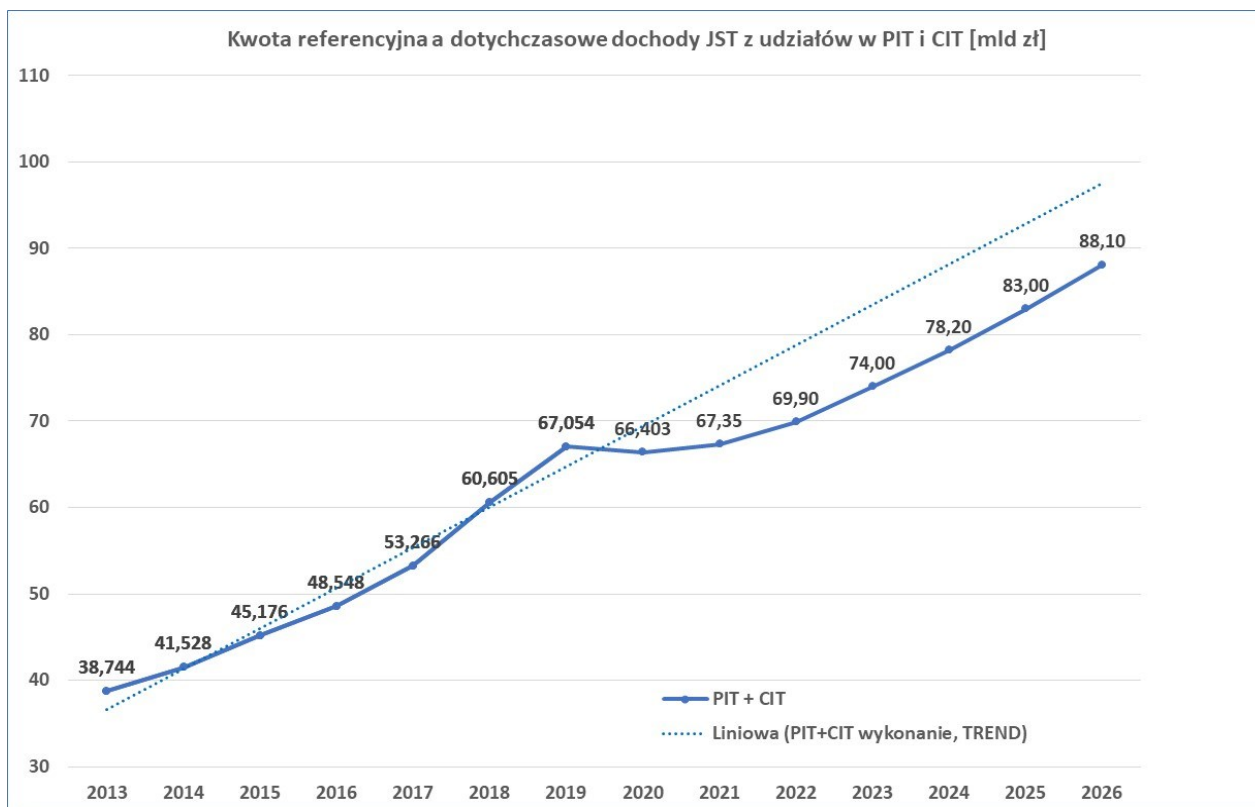
- a) w roku 2019 łączne wpływy JST z PIT-u i CIT-u wyniosły **67,05 mld zł**;
- b) w r. 2020 łączne wpływy JST z PIT-u i CIT-u spadły i wyniosły **66,4 mld zł**, przy czym wpływy z PIT-u były o miliard złotych niższe niż zaplanowane przez resort finansów po zmianach ustawy z 2019 r.;
- c) plan na rok 2021 opiewa na **67,35 mld zł**, a więc **realnie znacznie mniej niż** wynikałoby to z dotychczasowej, do roku 2019, dynamiki zmian w PIT i CIT;
- d) w roku 2022 mamy „**nie stracić**” w stosunku do roku 2021, na co ustawa z 17 września przeznaczona kwotę **8 mld zł**, która ma być przekazana jeszcze w roku bieżącym;
- e) w roku 2023 rząd szacuje, że kwota referencyjna wyniesie **74 mld zł**; w kolejnych latach (2024-6) kwota referencyjna ma wynosić: 78,2 mld, 83 mld i 88,1 mld zł.

Dynamikę kwoty referencyjnej w relacji do dotychczasowych dochodów z PIT i CIT pokazują poniższe wykresy. Obrazują one wyraźnie **skale pogorszenia sytuacji finansowej JST** w stosunku do tej z lat 2013-2019.

Na 1. wykresie (najostrożniejszym) zaznaczony jest liniowy trend z lat 2013-2019, który obrazuje, jak kształtowałyby się **minimalne** wpływy z udziałów w podatkach państwowych, gdyby nie zmiany w systemie. Należy jednak pamiętać, że przyjęcie liniowego trendu zmian w PIT+CIT oznacza w konsekwencji założenie o stałym spadku dynamiki wpływów z udziałów w PIT+CIT w kolejnych latach, co dotychczas, poza latami zmian z w systemie PIT, nie miało miejsca i jest mało prawdopodobne.

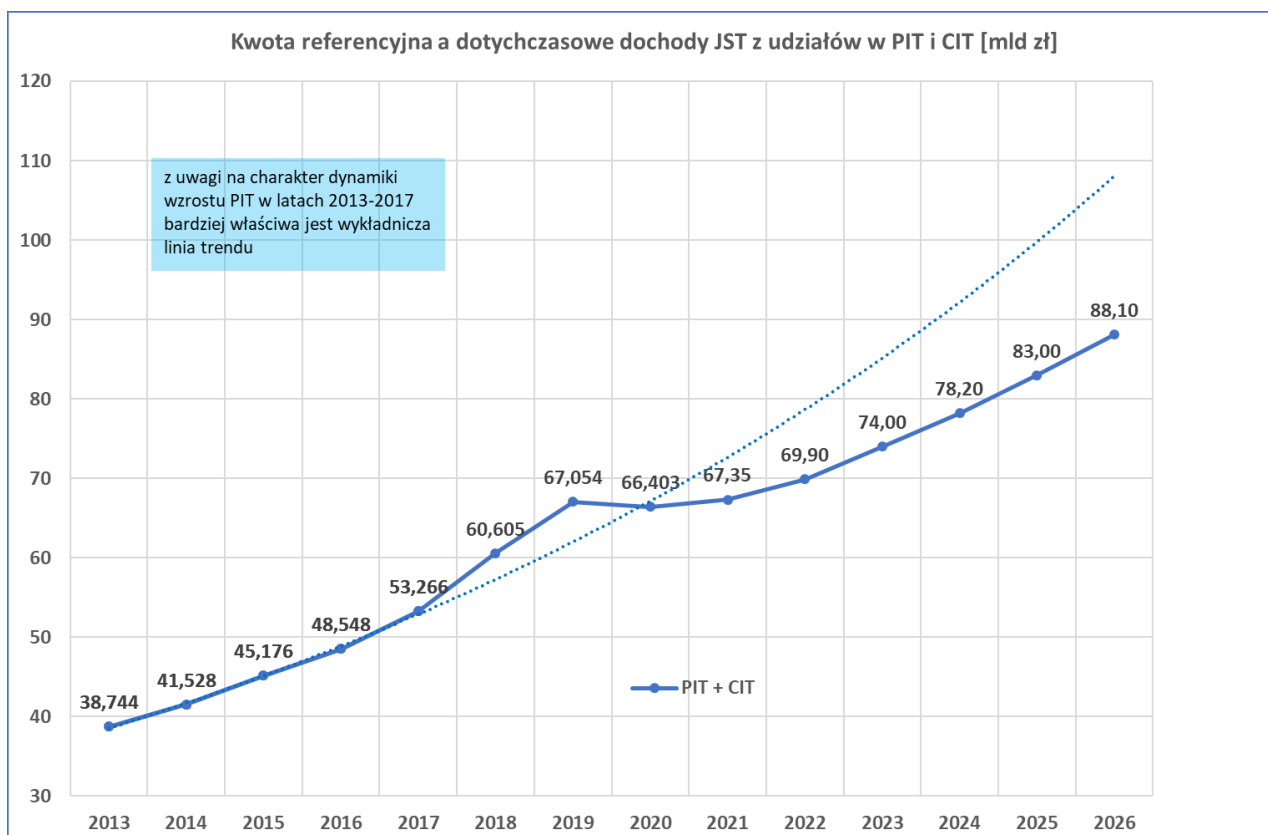
¹ Druk sejmowy 3714, ustawa uchwalona – Dz.U. 2019 poz. 1835 (skutki 10-letnie dla BP: -49 594; dla JST: -49 461)

² Druk sejmowy 642, ustawa uchwalona – Dz.U. 2020 poz. (skutki 10-letnie dla BP: +16 720; dla JST: -14 172)

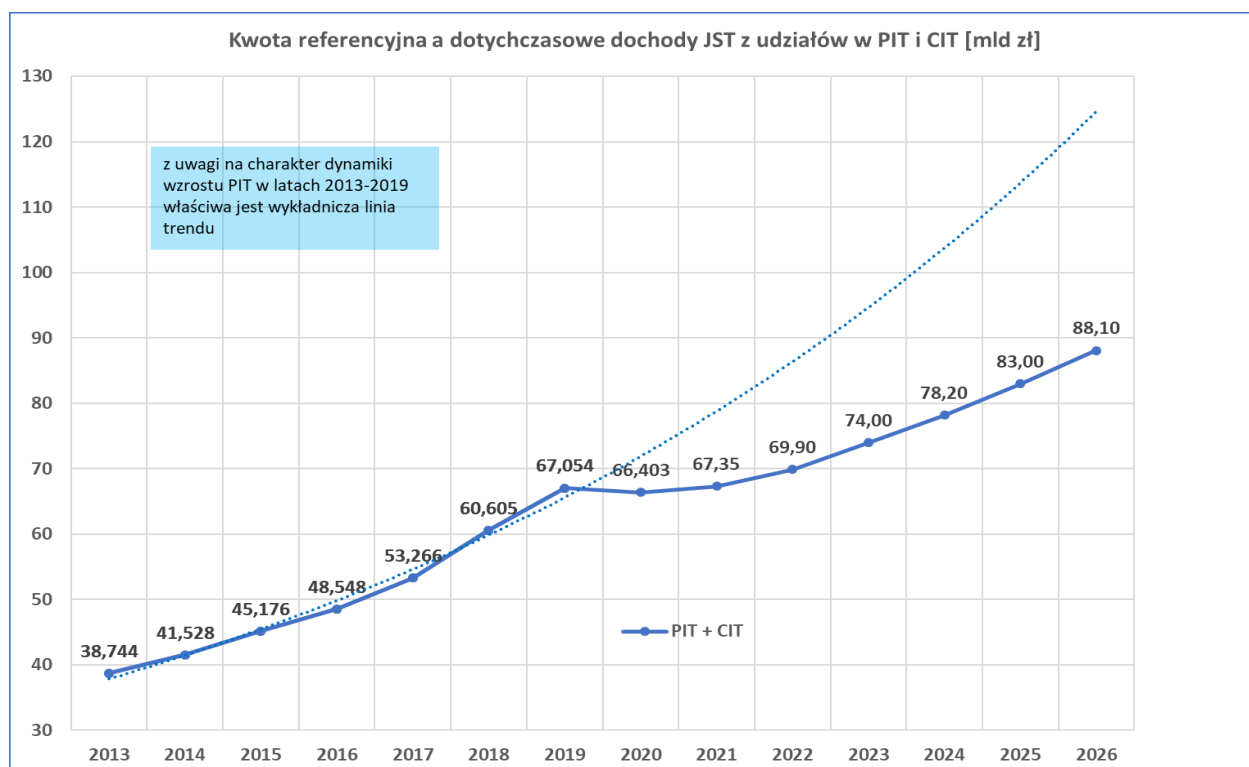


Zatem ubytki liczone **najbardziej ostrożnie**, wyniosą ok. **10 mld zł rocznie**.

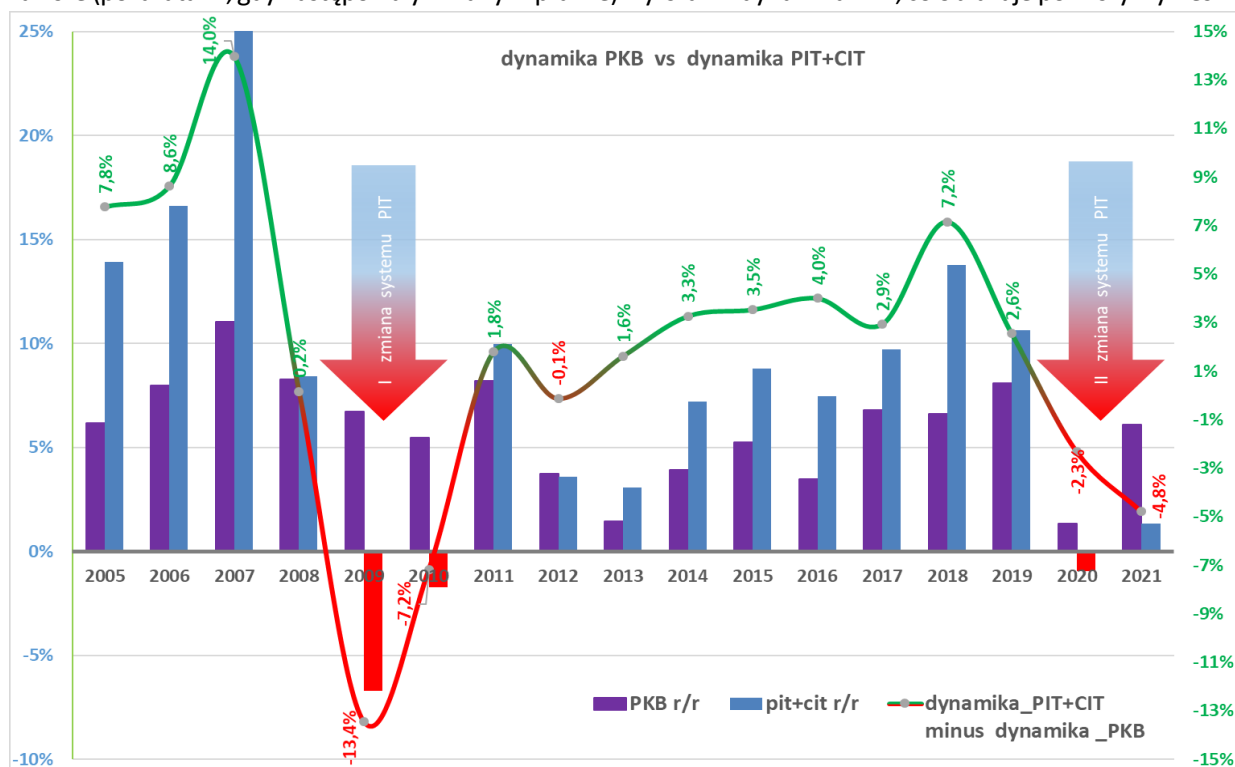
Wykres 2. obrazuje sytuację, w której pokazany jest trend z lat 2013-2017 (bez uwzględnienia dwóch najlepszych pod względem koniunktury lat 2018 i 2019). Ubytek w 2026 r. to już **ok. 20 mld zł**:



Wykres 3. obrazuje sytuację najbardziej optymistyczną, w której pokazany jest trend z lat 2013-2019 (z uwzględnieniem lat najlepszej koniunktury). Ubytek w roku 2026 to już **ponad 35 mld zł**:



Dodatkowo Zarząd Związku zwraca także uwagę na fakt, iż przyjęty w ustawie z 17 września br. **sposób indeksowania kwoty referencyjnej jest niekorzystny dla JST**, ponieważ dynamika wpływów z podatku PIT była zawsze (poza latami, gdy następowały zmiany w prawie) wyższa niż dynamika PKB, co obrazuje poniższy wykres:



Trzeba też podkreślić, że w ostatnich 6 latach wydatki bieżące JST rosły znacznie szybciej niż dochody bieżące, co wynikało z tempa wzrostu wynagrodzeń, kosztów pracy, cen energii, materiałów i usług, których dynamika była wyraźnie wyższa niż podawana przez GUS na podstawie wzrostu cen dóbr konsumpcyjnych inflacja.

Dlatego Zarząd ZMP postuluje **adekwatne do poziomu ubytków we wpływach JST z udziałów w PIT zwiększenie wskaźników tych udziałów**. Podkreślamy, że zaproponowane przez nas wskaźniki są **obliczone z uwzględnieniem wyłącznie kwot ubytków** zestawionych powyżej w tabeli **sporządzonej na podstawie OSR-ów z ustaw zmieniających system PIT**. Nie biorą pod uwagę np. szacunków innych, nieuwzględnionych w OSR skutków tych zmian, wskazanych przez służby finansowe Warszawy.

3. **Subwencja rozwojowa** – według zgłoszonego przez Związek w marcu 2020 roku projektu ustawy – miała być **odpowiednikiem zwrotu JST opłacanego przez nie i nieodliczonego podatku VAT od inwestycji**, analogicznie jak podatek VAT od inwestycji mieszkaniowych, zwracany przez szereg lat obywatelom. Przy obecnym poziomie inwestycji samorządowych, wynoszącym od kilku lat ponad 50 mld zł rocznie, ten nieodliczony VAT można oszacować na poziomie ok. **7,8 mld zł** w roku. Taka subwencja, ustalana **w oparciu o obiektywny algorytm**, miała zastąpić popularne ostatnio uznawane dotacje i wspierać rozwój zarówno w tych jednostkach, które inwestują, jak i w tych, których na te inwestycje nie stać.
4. Proponowana **zmiana definicji** ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zawartej w ustawie o dochodach JST ma na celu zahamowania tendencji do dokonywania zmian w przepisach podatkowych, zachęcających podatników do wyboru opodatkowania dochodów w formie ryczałtu, które skutkują wzrostem dochodów budżetu państwa z PIT kosztem ubytku w dochodach JST.
5. Jeśli proponowana w art. 19 ustawy z dnia 17 września indeksowana kwota referencyjna miałyby stanowić realną rekompensatę ubytków w dochodach własnych JST, wówczas należałoby:
 - a) w pkt 1 kwoty referencyjne zastąpić odpowiednio kwotami: dla gmin 49 033 mln zł., dla powiatów 13 194 mln zł., dla województw 2 060 mln zł.
 - b) w pkt 2 kwoty referencyjne zastąpić odpowiednio kwotami: dla gmin 3 665 mln zł, dla powiatów 766 mln zł, dla województw 8 053 mln zł.;(co łącznie daje kwotę 76 770 mln zł, zamiast kwoty 69 946 mln zł, uchwalonej w ustawie z 17.09);
 - c) indeksację kwoty referencyjnej odnieść do dynamiki podatków dochodowych a nie PKB.

* * *

Niedawne i zapowiadane zmiany prawne spowodują **znaczne uszczuplenie dochodów** własnych gmin, powiatów i województw, w skali, która pozbawia je możliwości prowadzenia oczekiwanej przez mieszkańców polityki rozwoju, a dla wielu oznacza **zagrożenie utraty płynności finansowej**. Ubytki w udziałach w PIT, będące efektem zmian prawnych z lat 2019-2020 oraz projektowanych obecnie w ramach tzw. „Polskiego Ładu”, wyniosą **od 10 do ponad 20 mld zł rocznie**.

Na skutek wprowadzanych zmian społeczności lokalne **utracą możliwość realizacji zadań** w oczekiwanej przez Polaków skali, zwłaszcza, że nikt nie zmniejszył zakresu spraw, jakie zostały ustawami przekazane gminom, powiatom i województwom. Będzie **mniej nowych dróg i obiektów służących mieszkańcom, a utrzymanie jakości usług komunalnych będzie wymagało wzrostu cen**.

W imieniu naszych mieszkańców nie wyrażamy na to zgody.

Kraków, 24 września 2021 r.

Za Zarząd
(-) Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU