



Warszawa, 22 lutego 2022 roku

Sprawa: Petycja Rady Powiatu Gorlickiego
w sprawie pogarszającej się sytuacji
finansowej powiatu

Znak sprawy: ST5.056.1.2022

Kontakt: Kancelaria MF
tel. +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo Pana Przewodniczącego z 3 stycznia 2022 r., otrzymane za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przy którym przekazana została petycja Rady Powiatu Gorlickiego *w sprawie pogarszającej się sytuacji finansowej powiatu*, uprzejmie informuję.

Uchwalona 14 października 2021 r. ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021, poz. 1927), jest pierwszym etapem reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

W ustawie tej wprowadzono rozwiązania zapewniające dostosowanie systemu finansów samorządu terytorialnego do wyzwań, związanych z wdrożeniem programu Polski Ład, zwłaszcza w obszarze zmian w systemie podatkowym.

Wprowadzone zostały rozwiązania wzmacniające finanse samorządów, które sprawią, że dochody JST będą bardziej stabilne i mniej narażone na cykliczność oraz wprowadzane zmiany legislacyjne. Korzystne dla JST będzie określenie z góry, przed rozpoczęciem roku budżetowego, kwot ich dochodów, które to kwoty nie będą się zmieniały przez cały rok, niezależnie od koniunktury gospodarczej roku budżetowego, czy terminów rozliczeń podatków. Ułatwi to samorządom planowanie oraz realizowanie budżetów. System finansów

samorządowych został uzupełniony o dodatkową regułę zapewniającą długookresową stabilizację w zakresie wpływów podatkowych. Jeśli dochody z PIT i CIT w danym roku spadną poniżej ustalonego, referencyjnego poziomu, samorzady otrzymają zwiększoną subwencję rozwojową, która będzie kompensować ewentualne spadki.

W kolejnych latach referencyjna kwota będzie indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB w cenach bieżących, czyli będzie uwzględniała wzrost gospodarczy oraz inflację. Dzięki takim rozwiązaniom sytuacja finansowa samorządów będzie bardziej niezależna od zmian systemowych i stabilniejsza.

Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy został oparty na bieżących wpływach z PIT i CIT, co skutkować będzie lepszym dopasowaniem wysokości subwencji i wpłat dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do aktualnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

W ustawie tej wzmocniono również potencjał inwestycyjny JST oraz uzupełniono – od roku 2023 - dochody JST poprzez nową część subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw – część rozwojową subwencji ogólnej. Zasady ustalania globalnej kwoty tej części subwencji, jak również sposób jej podziału pomiędzy poszczególne jednostki, będzie następował na podstawie obiektywnego algorytmu. Będzie on uwzględniał kluczowe parametry jakimi są: poziom wydatków majątkowych JST oraz liczba mieszkańców. Subwencja rozwojowa zostanie rozdzielona między wszystkie JST. O przeznaczeniu środków będzie decydowała jednostka samorządu terytorialnego. Subwencja rozwojowa będzie mogła być przeznaczona zarówno na inwestycje jak i na wydatki bieżące.

Wprowadzano także czasową zmianę podejścia do rozliczenia reguły zrównoważenia budżetu w części bieżącej – z rozliczenia jednorocznego na średniookresowe:

- możliwość wyboru okresu, z którego liczony jest limit spłaty zobowiązań JST, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. JST będzie miała wybór między obecną, ale przejściową 3-letnią średnią arytmetyczną a 7-letnią średnią arytmetyczną;
- wyłączenie z limitu zadłużenia zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie wkładu własnego (krajowego) przy realizacji projektów dofinansowywanych ze środków UE gdy dofinansowanie unijne wynosi co najmniej 50% ogólnych kosztów realizacji zadania objętego umową o dofinansowanie.

Powyższe rozwiązania będą miały istotny wpływ na zwiększenie możliwości i zdolności JST do podejmowania decyzji o realizacji zadań inwestycyjnych, ponieważ inwestycje w znaczącym stopniu są finansowane środkami zwrotnymi (długiem).

Jak wskazano w przedmiotowej petycji w roku 2021 wszystkie jednostki samorządu terytorialnego otrzymały dodatkowe środki subwencji w łącznej kwocie 8 mld zł. Środki te wzmocniły finansowo samorzady jeszcze przed wejściem w życie przepisów podatkowych Programu Polski Ład, pozwalając jednostkom „łagodnie” przejść przez moment dostosowania się do uwarunkowań związanych z nową sytuacją prawną. Środki były dzielone algorytmem

opartym na obiektywnych danych . Ponieważ jest to subwencja, to jak wyżej wspomniano o jej przeznaczeniu decyduje organ stanowiący jednostka samorządu terytorialnego.

Należy również zauważyć, że środki wszystkich samorządów z PIT i CIT (łącznie z dodatkowymi, wypłaconymi w 2021 roku środkami 8 mld zł) będą wyższe o 10,3 proc. od tych prognozowanych przez same JST, przed ogłoszeniem Polskiego Ładu. Tym samym, w 2022 r. po wprowadzeniu Polskiego Ładu, żaden samorząd nie powinien mieć mniejszych środków niż sam prognozował w WPF przed ogłoszeniem programu „Polski Ład”.

Należy zauważyć, że kontynuowane są działania wspierające inwestycje samorządowe. Został m.in. utworzony Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, oferujący bezzwrotne i bardzo wysokie dofinansowanie inwestycji JST. Celem programu jest zwiększenie skali inwestycji publicznych poprzez bezzwrotne dofinansowanie - wysokość wsparcia to od 80% nawet do 95% wartości zadania (w zależności od obszaru).W wyniku rozstrzygnięcia pierwszego naboru w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, samorzady otrzymają środki w kwocie ponad 23,8 mld zł. Realizowane są kolejne nabory.

Ponadto odnosząc się do podnoszonych w petycji spraw dotyczących finansowania oświaty pragnę zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 11 ust. 2-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, że zadania oświatowe realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego są ich zadaniami własnymi. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Subwencja ogólna (w tym jej część oświatowa) jest zatem jedną z form uzupełniania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W obowiązującym systemie prawnym nie ma regulacji, z której wynikałoby, iż budżet państwa sytuuje wyłącznie w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środki na pokrycie wszystkich wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Źródłem finansowania zadań własnych z zakresu oświaty i wychowania są zatem łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto warto pokreślić, że w trakcie roku budżetowego 2022, na wnioski poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, dokonywane będą zwiększenia z rezerwy subwencji ogólnej, zgodnie z wymogami zawartymi w „Kryteriach podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2022”. Kryteria te zostaną zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji i Nauki.

W odniesieniu do przekazywanych z budżetu państwa dotacji celowych należy podkreślić, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania z zakresu administracji rządowej przekazane im do realizacji szeregiem aktów prawnych, będących we właściwości

poszczególnych ministrów. Właściwość merytoryczną poszczególnych ministrów określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (art. 4 i art. 38), która wskazuje jaki zakres należy do właściwości danego ministra, w tym obszar zleconych zadań. Natomiast, co do zasady organem odpowiedzialnym za realizację zadań zleconych i rozliczanie dotacji, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art.: 129, 149, 175) oraz ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (art. 3 ust. 2, art. 28), jest wojewoda.

Poziom dotacji zaplanowanych na realizację poszczególnych zadań uzależniony powinien być od faktycznych nakładów niezbędnych na realizację danego zadania w myśl zasady wynikającej z ustawy o finansach publicznych (art. 44 ust. 3), tj. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 129 ustawy o finansach publicznych, kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej są finansowane według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Zgodnie z ww. regulacją należy przyjąć, iż co do zasady ustalenie kwot dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej w budżecie danego dysponenta części budżetowej, jak i podział na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego jest zadaniem właściwych dysponentów (głównie wojewody). Przy czym dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań (art. 149 ustawy o finansach publicznych). W przypadku zadań, których sposób finansowania wynika z przepisów prawa materialnego planowane są środki niezbędne na wypłatę odpowiednich świadczeń, sfinansowanie kosztów oraz na obsługę tych zadań, zgodnie z przyjętą metodologią.

Zauważenia również wymaga, iż od 2010 r., każdy projekt rządowy, skutkujący zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga oszacowania skutków finansowych, w tym wskazania źródła finansowania. W ramach prac w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Strona Samorządowa ma możliwość merytorycznego wypowiedzenia się zarówno w przedmiocie wyceny kosztów zadania, standardu jego realizacji, jak również sposobu finansowania.

W kwestii finansowania zadań z zakresu administracji publicznej należy pamiętać także o realizowanych dochodach. Zasadniczo, jednostki samorządu terytorialnego osiągnięte dochody przekazują odpowiednio na dochody budżetu państwa - po potrąceniu należnych im kwot. Należne kwoty to w większości przypadków 5% osiągniętych dochodów, ale również 25%, tak jak w przypadku określonych ustawowo dochodów z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Są jednak przypadki, w których osiągnięte dochody z realizacji zadań zleconych stanowią źródło dochodów własnych JST. Jednocześnie jednostki te zobowiązane są, zgodnie z określonymi przepisami prawa, do finansowania lub dofinansowania z własnych budżetów kosztów obsługi realizowanych zadań.

Jednocześnie odnosząc się do sytuacji finansowej, pragnę zauważyć, że w 2021 r. Powiat Gorlicki zamknął budżet nadwyżką w wysokości 2.698 tys. zł. Natomiast nadwyżka operacyjna (różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) wypracowana przez powiat w 2021r. wyniosła 6.963 tys. zł.

Pragnę poinformować, iż uchwalona 14 października br. ustawa jest pierwszym etapem reformy nad systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustaleniami ze Stroną Samorządową Ministerstwo Finansów będzie kontynuować prace koncepcyjne nad mechanizmem wyrównawczo-korekcyjnym. Stworzenie nowego systemu korekcyjno-wyrównawczego jest skomplikowanym zadaniem, na które wpływa wiele czynników, m.in. bardzo duża różnorodność jednostek samorządu terytorialnego, zarówno pod względem terytorialnym, jak i rozwoju gospodarczego i społecznego, a także sytuacja ekonomiczna w kraju i za granicą.

Prace te będą prowadzone w ramach powołanego na mocy ustaleń Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Zespołu ds. przeglądu finansów samorządowych, w skład którego wchodzi przedstawiciele rządu i samorządu.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Ministra Finansów

Dyrektor Departamentu
Finansów Samorządu Terytorialnego

Marek Wiewióra

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Grzegorz Gmyrek

Z-ca Dyrektora

Biuro Prezesa Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów