

**Stanowisko Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza i Związku Miast Polskich  
wobec propozycji rekompensaty utraconych dochodów z PIT  
w związku z propozycją kolejnych zmian w Polskim Ładzie  
(projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i niektórych innych  
ustaw z dnia 24 marca 2022 r.)**

Stojąc w sytuacji kolejnej zmiany przepisów mających zasadniczy wpływ na wysokość uzyskiwanych dochodów przez samorzady – zwracamy uwagę na wymierne już skutki obecnie obowiązujących przepisów:

- zmiany w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych PIT wprowadzone w roku 2019 trwale ograniczyły dochody jednostek samorządu terytorialnego od roku 2020 o 6,1 mld zł; w miastach UMP ten ubytek szacowany jest na 1,7 mld zł;
- zmiana funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) i przeniesienie zgromadzonych tam środków na Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) pozbawiły jednostki samorządu terytorialnego dochodów z tytułu PIT w kwocie 9,6 mld zł w najbliższych latach;
- wprowadzony z dniem 1 stycznia 2022 r. program Polski Ład spowodował negatywne skutki finansowe dla samorządów terytorialnych obniżając dochody z PIT o 13 545 mln zł w 2022 r., co stanowi około jedną piątą dochodów z udziałów we wpływach z PIT. Ubytek dochodów samorządów w ciągu 10 lat sięgnie 125 mld zł.

W wyjątkowo niekorzystnej sytuacji JST w 2022 roku w zakresie dochodów z PIT – na koniec lutego nastąpił spadek o ponad 11%, i wyjątkowo korzystnej sytuacji budżetu państwa w zakresie PIT - nastąpił wzrost dochodów z PIT na koniec lutego o ponad 31% w stosunku do stanu na koniec lutego 2021 r. projekt nowelizacji ustawy podatkowej Polskiego Ładu zakłada stratę JST z PIT w wysokości 85 mld zł w latach 2022-2031. Strata dochodów netto JST (po uwzględnieniu zwiększenia środków z tytułu subwencji rozwojowej) sięgnie 11 mld zł rocznie.

Propozycje rekompensaty przedstawione przez MF w piśmie z 4 kwietnia 2022 r. ws. rozwiązań do projektu ustawy poprawiającego tzw. program Polski Ład nie korygują stwierdzonych błędów mechanizmu stabilizującego dochody JST. Nie realizują zasadniczego celu, w jakim wspomniany mechanizm został uchwalony, tj. nie rekompensują w pełni dla każdej JST ubytku w dochodach własnych JST, uniemożliwiając realizację zadań na dotychczasowym poziomie, wobec czego nie mogą być pozytywnie zaopiniowane. Mechanizm tzw. reguły stabilizacji finansowej JST posiada dwie podstawowe wady:

**I. Kwoty referencyjne (kwoty dochodów z PIT i CIT) na kolejne lata są istotnie zaniżone, w tym kwota dla 2022 r., wskazana ustawie o dochodach JST, została błędnie ustalona na poziomie zaniżonym o blisko 10 mld zł (w kwocie 69,9 mld zł zamiast 79,7 mld zł).**

Kwotę referencyjną rocznego dochodu JST z PIT i CIT na 2022 r. ustalono na poziomie odpowiadającym prognozowanym przez JST dochodom z PIT i CIT na 2022 r. ujętym w WPF-ach JST wg stanu na maj 2021 r., czyli w najbardziej dotkliwym okresie sytuacji pandemicznej, nie uwzględniając rekordowych odczytów inflacji, dynamiki wynagrodzeń i emerytur mających bezpośrednie przełożenie na wysokość dochodów z PIT. Na zaniżenie kwoty referencyjnej ustalonej na 2022 r. zwrócił uwagę NBP w Opinii z dnia 21 września 2021 r. sporządzonej do rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład. Uwaga NBP nie została uwzględniona przez MF w przedłożonej propozycji dotyczącej rozwiązań w zakresie kompensowania zmniejszenia dochodów z PIT. NBP zwraca uwagę, że aby zasada stabilizacji była oparta na realistycznych założeniach, a nie zaniżonych, kwotę referencyjną rocznego dochodu JST z PIT i CIT na 2022 r. należy ustalić, indeksując dochody JST z PIT i CIT z 2021 r. wskaźnikiem średniej geometrycznej dynamiki PKB w cenach bieżących w latach 2013-2020.

Zgodnie z metodologią NBP oraz biorąc pod uwagę znane wykonanie dochodów JST z PIT i CIT w 2021 r., kwota referencyjna rocznego dochodu JST z PIT i CIT na 2022 r. **winna wynosić 79.757 mln zł.**

Ustalona w ustawie kwota referencyjna na 2022 r. (69.946 mln zł) jest zatem zaniżona o blisko 10 mld zł. Jest także niższa aż o 6,3 mld zł od dochodów z PIT i CIT uzyskanych przez JST w 2021 r. (76.249 mln zł).

Przeprowadzone symulacje pokazują, że zmiany wprowadzone w ramach programu Polski Ład, po uwzględnieniu wszystkich przewidzianych form rekompensaty ubytku dochodów w PIT, w tym jednorazowej subwencji oraz części rozwojowej subwencji ogólnej, spowodują faktyczne zmniejszenie dochodów własnych JST:

- w 2022 r. o **5,5 mld zł,**
- w 2023 r. o **11,5 mld zł,**
- w 2024 r. o **9,1 mld zł.**

**W okresie najbliższych trzech lat 2022-2024 nierekompensowany ubytek dochodów JST wyniesie łącznie ponad 26 mld zł.**

**Unia Metropolii Polskich i Związek Miast Polskich proponują przyjęcie do metody ustalania rekompensaty aktualnych danych z wykonania budżetów za 2021 r. Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki wnosimy o zmiany w decyzjach ustalających wysokość należnych JST dochodów z tytułu PIT na 2022 rok i urealnienie ich wysokości do faktycznego wykonania za rok 2021.**

**II. Sposób podziału części rozwojowej subwencji ogólnej został dokonany według niewłaściwej metodologii, która nie rekompensuje w pełni każdej JST ubytków w dochodach z PIT.**

Wadą systemu ustalania kwoty referencyjnej jest nieadekwatny do ubytków w PIT i CIT sposób podziału części rozwojowej subwencji ogólnej, w której jako kryterium podziału udziału w PIT i CIT przyjęto:

- **do kwoty podstawowej** - podział między poszczególne JST proporcjonalnie do liczby mieszkańców z dolnymi i górnymi limitami kwot,
- **do premii aktywizującej** – warunek uzyskania wyższej niż średnia dla JST dynamiki r/r wydatków majątkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
- **do premii inwestycyjnej** – warunek uzyskania wyższych niż średnia dla JST wydatków majątkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Taki sposób podziału oznacza, że trwałe ubytki dochodów poszczególnych JST z PIT będą rekompensowane tylko w części przez dodatkowe środki, których podział między JST oparty jest na strukturze ludności oraz przez środki, których uzyskanie jest warunkowe i uzależnione są od poziomu oraz dynamiki wydatków na 1 mieszkańca. **Podział na podstawie struktury liczby ludności, nie odzwierciedlający struktury lokalnej ubytków z PIT, a dodatkowo wprowadzenie dolnych i górnych limitów możliwych kwot do uzyskania, na kolejnym poziomie istotnie ogranicza kwoty kompensacyjne dla największych miast (górne limity dotyczą następujących miast: Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin). Przy takim sposobie podziału miasta UMP otrzymają 12,8% środków z podziału dodatkowej kwoty subwencji rozwojowej, podczas gdy udział tych miast w dochodach z PIT ustalony przez MF na 2022 rok wynosi 28,7%. Tak duży rozdźwięk między poziomem udziału miast UMP w spadku dochodów JST z PIT, czyli 28,7%, a szacowanym udziałem miast UMP w podziale środków z puli kompensacyjnej, tj. 12,8%, nie znajduje merytorycznego uzasadnienia.**

Z obliczeń ZMP, uwzględniających podsumowanie finansów JST w roku 2021, wynika, że najtrudniejsza obecnie jest **sytuacja małych i średnich miast**. Nie korzystając z mechanizmu wyrównawczego w części oświatowej subwencji ogólnej muszą one dofinansowywać to zadanie własne w stopniu, który najsilniej ogranicza ich możliwości rozwojowe. Pula środków pozostających do ich dyspozycji na rozwój lokalny, w porównaniu z innymi JST, w największym stopniu zależy od dynamiki dochodów z udziałów w PIT, zatem ich spadek musi być **zrekompensowany w sposób adekwatny do skali ubytku.**

Za krok w dobrą stronę przyjmujemy słowa Ministra Sebastiana Skuzy, który na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST w dniu 2 kwietnia br. nie wykluczył wprowadzenia przejściowego rozwiązania na rok 2023 - podziału części rozwojowej subwencji ogólnej wg. udziału rzeczywistego w podatku PIT.

**Wady mechanizmu podziału części rozwojowej subwencji ogólnej ustalonego przez Ministerstwo Finansów oraz niezwykle poziom skomplikowania przepisów odnoszących się do stabilizacji dochodów JST uniemożliwiają dochowanie zasady realności planowania budżetów JST.**

**Wobec przedstawionych uwag apelujemy o zastosowanie najbardziej przejrzystego mechanizmu kompensacyjnego polegającego na adekwatnym do trwałych ubytków dochodów JST z PIT podwyższeniu udziałów JST w podziale dochodów z PIT pomiędzy budżet państwa a samorządy.** Wnosimy o podwyższenie udziałów JST z tytułu zmian podatkowych w PIT w następującej wysokości:

- gmin wzrostu udziału o 24,52 p.p., tj. z 38,34% do 62,86%
- miast na prawach powiatu wzrost udziału o 31,08 p.p., tj. z 48,59% do 79,67%
- powiatów wzrostu udziału o 6,56 p.p., tj. z 10,25% do 16,81%
- województw wzrostu udziału o 1,02 p.p., tj. z 1,60% do 2,62%

a także **wprowadzenia podziału dochodów z podatku PIT płaconego w formie ryczałtu między budżet państwa i budżety JST, z zastosowaniem wskaźników udziału w PIT adekwatnych do szczebla samorządu terytorialnego.**

Nie znajdujemy racjonalnego uzasadnienia, aby decyzja podatnika o formie płacenia podatku (na zasadach ogólnych czy ryczałt) wyznaczała także to, czy stanie się on wyłącznym dochodem budżetu państwa, czy też stanowić będzie dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Podatki wypracowane przez mieszkańców powinny zasilać budżety JST i umożliwiać realizację zadań własnych i zleconych.

Obecna sytuacja gospodarcza – wysoka inflacja, comiesięczny znaczący wzrost stop procentowych diametralnie zmienia sytuację polskich samorządów i to właśnie tych dużych, w których wachlarz zadań znacząco przekracza obligatoryjne. Obecny koszt obsługi zadłużenia w oparciu o które realizowanych jest większość zadań inwestycyjnych, przy dalszym ograniczaniu dochodów może zagrozić wywiązywanie się z wielu nałożonych na JST zadań .

Dodatkowo z uwagi na nadzwyczajną sytuację, która jest efektem agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, ponad 2,4 mln uchodźców uzyskało schronienie na terenach Polski, a liczba mieszkańców miast zwiększyła się o kilkaset tysięcy osób (przykładowo w Warszawie znajduje się ok 300 tys. obywateli Ukrainy, w Krakowie 120 tys., w Łodzi ok. 50 tys.), apelujemy o **dodatkowe zwiększenie udziału w PIT o 5 pkt. proc. na realizację zwiększonego zakresu zadań w związku ze wzrostem liczby ludności.**

Wnosimy o podwyższenie udziałów JST w PIT w następującej wysokości:

- gmin wzrostu udziału o **29,52 p.p.**, tj. z **38,34%** do **67,86%**
- miast na prawach powiatu wzrost udziału o **36,08 p.p.**, tj. z **48,59%** do **84,67%**
- powiatów wzrostu udziału o **6,56 p.p.**, tj. z **10,25%** do **16,81%**
- województw wzrostu udziału o **1,02 p.p.**, tj. z **1,60%** do **2,62%**.



Tadeusz Truskolaski

Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich



Zygmunt Frankiewicz

Prezes Związku Miast Polskich

Sopot, 11 kwietnia 2022 r.