



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych (182.)
oraz Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (197.)
w dniu 4 listopada 2014 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk senacki nr 751, druki sejmowe nr 2667, 2668 i 2835).

(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 34)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Janusz Sepioł)

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Dobry wieczór państwu.

Otwieram wspólne posiedzenie dwóch komisji – sto dziewięćdziesiąte siódme posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz sto osiemdziesiąte drugie posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

W agendzie mamy jeden punkt: ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Serdecznie witam naszych gości, na czele z panią Hanną Majszczyk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów. Wśród gości jest pani Aneta Gęsiarz-Krasucka z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego; pani Zdzisława Wasążnik z Ministerstwa Finansów, dyrektor departamentu; pan Mirosław Stańczyk, zastępca dyrektora w Ministerstwie Finansów i pani Ewa – przepraszam bardzo, ale nie odczytam nazwiska – naczelnik wydziału w Ministerstwie Finansów.

(Głos z sali: Ewa Korycka.)

Serdecznie państwa witam.

Jesteśmy w trudnej sytuacji, bo to jest tak zwana ustawa janosikowa, która się odbiła szerokim echem, a samorządy, przede wszystkim wojewódzki, powinny już składać projekty swoich budżetów do regionalnych izb obrachunkowych, czyli jesteśmy w poważnym niedoczasy.

Może pani minister powiedziała by parę słów o ustawie. Od razu podkreśliłyśmy, że jest to ustawa epizodyczna, na jeden sezon.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Tak jak już pan przewodniczący zaznaczył, ustawa ma charakter epizodyczny, jest przewidziana tylko na jeden rok, na rok 2015. Zgodnie z dyskusją i ustaleniami, które były poczynione, zostanie przygotowany docelowy projekt rozwiązania kwestii tak zwanego janosikowego. Ustawa, o której dzisiaj Wysokie Komisje debatują, dotyczy województw i jest konsekwencją wyroku Trybunału

Konstytucyjnego z marca bieżącego roku. Trybunał uznał za niekonstytucyjne dwa przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 25 i 31, w zakresie, w jakim nie zapewniają województwom dochodów umożliwiających realizację ich zadań własnych.

Odnosi się to do województw, ale pamiętajmy, że podobne rozwiązania – nie nazywa się to subwencją regionalną, tylko wyrównawczą – obowiązują w stosunku do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, czyli zarówno do gmin, jak i do powiatów. Oczywiście w tym zakresie również niezbędne jest przeprowadzenie stosownych korekt i reformy obowiązującego systemu. Zresztą dyskusja o konieczności poprawy obowiązującego systemu toczy się już od jakiegoś czasu. Może, Szanowni Państwo, zwrócili na to uwagę, że w Sejmie gdzieś dwa lata temu toczyła się dyskusja nad zmianą obowiązującego systemu w odniesieniu do wszystkich grup samorządu terytorialnego. Toczyła się ona dłuższy czas na poziomie podkomisji i komisji, jak również była debatowana na posiedzeniach plenarnych, ale w efekcie nie osiągnięto porozumienia. Stąd też dzisiaj nie mamy zmienionego systemu jako takiego.

Obecna zmiana jest, tak jak powiedziałam, wynikiem wyroku Trybunału, który zapadł w marcu tego roku. Co też jest ważne, Trybunał odroczył wejście w życie tego wyroku o osiemnaście miesięcy. Przyjęta przez Sejm w październiku bieżącego roku ustawa zakłada realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego w taki sposób, aby wykonać ten wyrok co do zasady, a zatem obniżyć wpłaty dokonywane przez płatników subwencji regionalnej, zwanej również janosikowym. W odniesieniu do roku 2015 mamy dwóch płatników subwencji regionalnej, jest to województwo mazowieckie i województwo dolnośląskie. W efekcie projekt, który realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, różni się nieco od projektu, który został skierowany do parlamentu przez rząd. A mianowicie obniża wpłaty płatników subwencji regionalnej dodatkowo o 100 milionów zł w stosunku do tego, co było w projekcie rządowym, i zmienia kwoty nadwyżek, jakie są odprowadzane na rzecz subwencji regionalnej, tego janosikowego, przez płatników, o których wspominałam. Zgodnie z projektem skierowanym pod obrady Senatu wpłaty dokonywane w roku 2015 przez tych dwóch płatników będą na poziomie 323 milionów 873 tysięcy 628 zł. Gdyby system obowiązywał bez zmian, czyli gdyby wadliwa ustawa, zakwestionowana przez Trybunał, dalej obowiązywała, te wpłaty sięgałyby 633 milionów 222 tysięcy 818 zł. A zatem wpłaty zmniejszą się o ponad 230 milionów zł.

Ponieważ w przypadku subwencji regionalnej mamy do czynienia z poziomym wyrównywaniem dochodów między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, więc oczywiście pierwszym następstwem obniżenia wpłat jest to, że jest mniej środków do podziału. Czyli gdyby poprzestać na tym, że obniża się wpłaty dokonywane przez płatników o kwoty, o których wspomniałam, to naturalnie województwa beneficjenci tych środków, to jest pozostałe czternaście województw, o tę kwotę miałyby obniżone dochody pochodzące z subwencji regionalnej w stosunku do dochodów, jakie uzyskiwałyby w starym systemie. W celu uniknięcia takiej sytuacji... Zwłaszcza, że przedłożony projekt ma charakter epizodyczny, czyli jest na rok 2015, i nie wiemy, jaki będzie docelowy system. Poza tym musi on zostać zderzony z tym, co będzie się działo, z nowymi propozycjami w odniesieniu do powiatów i gmin. W celu uniknięcia tego, że rok 2015 będzie, że tak powiem, uderzeniem w dochody poszczególnych województw, zaproponowano w tym projekcie pokrycie strat, które wyniknęłyby z tego tytułu. Taka jest ogólna wizja tego, co zostało zaproponowane w ustawie, która została skierowana do Senatu.

Osiągnięte to zostało w następujący sposób. Jeżeli chodzi o przekroczenie średnich dochodów w województwach, to dzisiaj mamy konieczność płacenia tak zwanego janosikowego począwszy od dochodów w wysokości 110% średnich dochodów we wszystkich województwach. Proponuje się, aby najniższym progiem, od którego będą odprowadzane nadwyżki na tak zwane janosikowe, było 125%. Dzisiaj pierwszy przedział nadwyżki dochodów zgodnie z obowiązującymi przepisami jest między 110% a 170%, zaś nadwyżka odprowadzana z tego tytułu to aż 80%. W projekcie przewiduje się, że pierwszy przedział będzie od 125% do 150%, a nadwyżka, jaka będzie odprowadzana przez płatników subwencji regionalnej, będzie w wysokości 49%. Dzisiaj drugi próg jest od 170%, zaś nadwyżka powyżej tego progu odprowadzana na rzecz subwencji to jest aż 95% dochodów uzyskiwanych powyżej tego progu. W przypadku projektu, który został przekazany do Senatu, będzie to próg 150%, a nadwyżka, jaka będzie odprowadzana po przekroczeniu tego progu, będzie w wysokości 59%. Tak więc progi zostały podwyższone, a nadwyżki obniżone, po to aby osiągnąć efekt zmniejszenia wpłat przez województwa będące płatnikami subwencji regionalnej, czyli dwa województwa, dolnośląskie i mazowieckie, jak powiedziałam, o ponad 230 milionów zł.

Oczywiście wyrok Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu odnosił się do wielu kwestii, które również musiały znaleźć swoje odzwierciedlenie w projekcie zaproponowanym parlamentowi. W tym zakresie projekt nie uległ zmianie pomimo poprawek, o których za chwilę powiem, a które zostały w parlamencie wprowadzone. W projekcie przewiduje się górny próg wpłat, jaki będzie dotyczył województw. Oczywiście to jest wprowadzone zgodnie z kierunkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej jednak progi dochodowe, od których subwencja regionalna będzie płacona, i tak nie powodują, że płatnicy nie przekraczają tego progu. A mianowicie wprowadza się próg ograniczający wysokość wpłat województw do 35% dochodów podatkowych stanowiących podstawę do wyliczenia wpłat.

W związku z uzasadnieniem zawartym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego i przesłankami, które spowodowały, że podjął on takie, a nie inne rozstrzygnięcie w zakresie subwencji regionalnej, pojawiła się kwestia uwzględnienia bieżącej sytuacji, jaka występuje, czyli sytuacji gospodarczej. Dlatego też rozwiązania zawarte w ustawie, która jest dzisiaj przedmiotem obrad komisji, przewidują możliwość zmiany w zależności od sytuacji gospodarczej. Proponuje się rozwiązanie umożliwiające obniżenie wpłat wynikających z normalnego wyliczenia przy tych wskaźnikach, o których przed chwilą powiedziałam, o 10% w sytuacji, gdy w roku budżetowym dochody uzyskiwane przez płatników będą niższe niż dochody za pierwsze półrocze roku budżetowego i drugie półrocze roku bazowego – w odniesieniu do roku 2015 byłoby to pierwsze półrocze roku 2015 i drugie półrocze roku 2014 – o 10% w stosunku do analogicznego okresu. W tym wypadku pierwszego półrocza roku 2014 i drugiego półrocza roku 2013. Wówczas wpłaty byłyby niższe, ale równocześnie subwencja byłaby niższa o 10%. Nie zakłada się takiego przebiegu wydarzeń w roku 2015, ale odpowiednie rozwiązania zostały w tym projekcie przewidziane.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że podział subwencji i sposób redystrybucji środków zgodnie z obowiązującym prawem prowadzi do tego, iż w efekcie województwa, które, mówiąc kolokwialnie, były biedniejsze od województw płatników subwencji regionalnej, nagle, wskutek otrzymania środków, przeskakują w rankingu województwa dokonujące wpłat. Dlatego w tym projekcie rozdysponowanie środków, zarówno subwencji wyrównawczej, jak i subwencji regionalnej, podział tych środków i ich dosypywanie do dochodów województw będących beneficjentami następuje do wysokości pierwszego pułapu, czyli 125% średnich dochodów wszystkich województw. Tylko do tej wysokości. Nie ma dosypywania środków powyżej progu, od którego Mazowsze czy województwo dolnośląskie jest zobowiązane płacić składkę na rzecz innych. Jest to nielogiczne, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny również zwrócił uwagę na nielogiczność rozwiązań w obowiązującym prawie, zgodnie z którymi z jednej strony płatnicy subwencji regionalnej płacą, a z drugiej strony w jakiś sposób partycypują w jej podziale. Rozwiązanie zawarte w ustawie zakłada, że jednostki samorządu – w tym przypadku województwa, bo tylko o nich mówimy – które dokonują wpłat subwencji regionalnej, nie otrzymują ani części subwencji regionalnej, ani subwencji wyrównawczej.

To są chyba najważniejsze rozwiązania merytoryczne, ale o jeszcze jednej rzeczy chciałabym powiedzieć. Na wstępie zaznaczyłam, że z uwagi na epizodyczność projektu i przygotowywanie docelowego projektu, który dotyczyłby wszystkich korporacji samorządowych, podjęto decyzję, iż to rozwiązanie nie będzie powodowało ubytków, strat – można to nazwać w różny sposób – w stosunku do tego, jakie dochody uzyskiwałyby województwa, gdyby stary system obowiązywał. Powiedziałam już, że mamy tu do czynienia z poziomym wyrównaniem dochodów i oczywiście jest to redystrybucja tych samych środków, więc jeżeli obniżymy wpłaty, to o taką samą kwotę będą niższe dochody. Żeby temu zapobiec, wprowadza-

dzono w ustawie rozwiązania, na podstawie których będą tym województwom przekazywane dotacje. Oczywiście, zgodnie z regułami gry zawartymi w ustawie o finansach publicznych, dotacje muszą być na określone cele. Dlatego też przewiduje się, że dotacje będą kierowane do jednostek, które nie są płatnikami, po to żeby zasypać ich ubytki związane z nowymi rozwiązaniami. Na ten cel w projekcie przeznaczona jest 268 milionów zł. W projekcie, który został skierowany do parlamentu przez rząd, było to 150 milionów zł, ale, jak już zaznaczyłam, w efekcie poprawek wprowadzonych w Sejmie zmniejszono wpłaty płatników, a co za tym idzie ubytki się powiększyły. Dlatego trzeba było znaleźć dodatkowe środki, którymi zwiększy się tę rezerwę – bo jest to w budżecie w rezerwie na ten cel – o ponad 100 milionów zł. Nie równo o 100 milionów zł, chociaż mniej więcej o tyle zmniejszyły się wpłaty na ten cel, ponieważ to jest pewien algorytm i na równą kwotę nie można było trafić. Dlatego też jest dodatkowa kwota 118 milionów zł, która zgodnie z uzasadnieniem poprawki i, jak rozumiem, z uzgodnieniami klubów pomniejszy rezerwę czwartą, dotyczącą przeciwdziałaniu klęskom żywiołowym. Ta rezerwa w projekcie budżetu, który jest obecnie przedmiotem prac w parlamencie, opiewa na 1 miliard 200 milionów zł. Tak więc będzie ona pomniejszona o 118 milionów zł, po to żeby przesunąć tę kwotę na cele, o których wspomniałam.

Kończąc moją wypowiedź, chciałabym jeszcze powiedzieć, że po poprawkach parlamentu żadne województwo na tych rozwiązaniach nie straci, a co najmniej dziewięć województw zyska w stosunku do sytuacji, jaka byłaby, gdyby nic nie zmieniano. Te województwa, które są w lepszej sytuacji w stosunku do sytuacji, która zaistniałaby, gdyby systemu nie ruszać, to: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie – oczywiście wynika to z faktu pomniejszenia wpłat – śląskie, świętokrzyskie i wielkopolskie. Pozostałe województwa mają status quo dochodów w odniesieniu do sytuacji, jaka wynikałaby z przepisów obecnie obowiązujących. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Sepioł:

Dziękuję, Pani Minister.
Proszę Biuro Legislacyjne o przedstawienie opinii.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Renata Bronowska:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, rozpocznę od kwestii, o której mówił pan przewodniczący, czyli pewnego niedoczasu, w jakim znajduje się ustawa, i konsekwencji z tym związanych, jeżeli chodzi o terminową realizację obowiązków wynikających z innych ustaw. Otóż art. 3 ust. 1 ustawy, czyli przepis przejściowy, zobowiązuje do stosowania zasad wynikających z tej ustawy przy ustalaniu wysokości subwencji ogólnej, wpłat województw do budżetu państwa oraz dotacji celowej. Zobowiązuje też do uwzględnienia nowych zasad przy opracowywaniu projektów ustawy budżetowej i projektów uchwał budżetowych jednostek

samorządu terytorialnego. Jeśli weźmie się pod uwagę etap prac, na jakim znajduje się ustawa, to należy zauważyć, że uwzględnienie zmian wprowadzanych tą ustawą wymusza naruszenie terminów ustawowych związanych z przekazaniem istotnych informacji dotyczących finansowania województw oraz przygotowaniem projektów uchwał budżetowych. Chciałabym wskazać, że art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zobowiązuje do poinformowania właściwych jednostek samorządu terytorialnego o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – w terminie do dnia 15 października roku bazowego. Czyli właściwie termin ten już upłynął. Ten sam termin został przyjęty w nowelizacji i został określony jako właściwy do poinformowania właściwych województw oraz wojewodów o wysokości dotacji celowej, o której mowa w art. 70c – na mocy przepisu przejściowego o części regionalnej subwencji ogólnej ustalonej według nowych zasad w wysokości 90% tej kwoty. Ustawa o finansach publicznych zobowiązuje do przygotowania projektu uchwały budżetowej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Stąd też pojawia się wątpliwość, czy niniejsza ustawa nie powinna zawierać jakichś przepisów przejściowych, dotyczących ustalenia dodatkowego terminu na przekazanie informacji, o których powiedziałam, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz dotyczących zobowiązania samorządów województw do dokonania odpowiednich korekt w projektach uchwał budżetowych.

Druga kwestia dotyczy opracowania wieloletniej prognozy finansowej na rok 2015 i lata następne. Powinna ona uwzględniać kwoty wpłat do budżetu państwa oraz kwoty części regionalnej subwencji ogólnej obliczone według nowych zasad. Jednocześnie ustawa zmienia zasady obliczania części wyrównawczej subwencji ogólnej. Stąd też zasadne wydaje się zobowiązanie samorządów województw do uwzględnienia nowych kwot tej części subwencji przy opracowywaniu wieloletniej prognozy finansowej, a to wiązałyby się z korektą art. 3 ust. 2 ustawy.

Biuro chce zauważyć, iż możliwe byłoby też doprecyzowanie niektórych przepisów w zakresie, w jakim odnoszą się one do pewnego parametru obliczania poszczególnych kwot wynikających z ustawy. Chodzi mianowicie o określenie wysokości dochodów z przeliczeniem na jednego mieszkańca. W niektórych przepisach zabrakło doprecyzowania, że chodzi o mieszkańca województwa. To doprecyzowanie również byłoby wskazane.

(Przewodniczący Janusz Sepioł: A kiedy proponuje pani konkretne poprawki?)

Konkretne poprawki dotyczą właśnie tej ostatniej kwestii. To są dwie poprawki zawarte w punkcie pierwszym uwag biura. Jest też poprawka dotycząca wieloletniej prognozy finansowej. A jeżeli chodzi o kwestię terminu wejścia w życie ustawy i skorelowania tego z terminami przekazania określonych informacji oraz przygotowania projektów uchwał budżetowych, to propozycji konkretnej nie mam. Liczyłabym ewentualnie na współpracę z ministerstwem w tym zakresie. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Sepiol:

Otwieram dyskusję.

Nie ma chętnych do dyskusji.

Czy ktoś podtrzymuje którąś z poprawek zgłoszonych przez Biuro Legislacyjne? Nikt.

W związku z tym zgłaszam wniosek o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek.

W tej sytuacji ogłaszam głosowanie.

Kto jest za przyjęciem ustawy? (8)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (4)

Czyli ustawa została przyjęta przez komisje.

Chcę zapytać, kto z państwa senatorów chciałby być sprawozdawcą ustawy.

Pan senator Obremski.

Bardzo dziękuję.

Ja się czuję w ogóle zgwałcony tą ustawą.

Chcę tylko powiedzieć, że bardzo ubolewam, iż jest to rozwiązanie na jeden rok. Aż się prosiło zrobić je na dwa lata, a w tym czasie przyjrzeć się sytuacji i odłożyć dyskusję o nowym rozwiązaniu z czasu kampanii wyborczej. To tylko może zaszkodzić w przyszłości dochodom samorządów. To, że zostaliśmy postawieni w sytuacji niedoczasu, również jest bardzo niekorzystne.

Dziękuję państwu.

Zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 01)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii