



Warszawa, dnia 28 lipca 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

ST1.054.75.2020

Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z oświadczeniem, złożonym przez Pana Senatora Adama Szejnfelda podczas 12 posiedzenia Senatu RP w dniu 18 czerwca br. w sprawie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – uprzejmie informuję.

Minister Finansów dostrzega problemy z jakimi borykają się jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności obecnie, w związku z wystąpieniem epidemii oraz jej skutkami gospodarczymi i analizuje różne rozwiązania, mające na celu złagodzenie tych skutków, w tym również przedstawiane przez samorządy propozycje zmian. Wprowadzono już szereg rozwiązań, które pozwolą na usprawnienie wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego i uelastycznienie reguł fiskalnych, obowiązujących w samorządach (JST).

W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą z dnia 2 marca 2020 r. - znowelizowanej ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2020 r. poz. 568), wprowadzono rozwiązania prowadzące do uelastyczenia gospodarowania środkami publicznymi w JST. Dotyczą one m.in:

- a) nadania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zarządowi powiatu oraz zarządowi województwa kompetencji do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;
- b) stworzenia możliwości wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zarządowi powiatu oraz zarządowi województwa – bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki – dokonywania zmian przeznaczenia rezerwy celowej oraz tworzenia nowej rezerwy celowej, przenosząc do niej zablokowane kwoty wydatków;

- c) przesunięcia terminów przekazywania sprawozdań oraz informacji sporządzanych przez JST. Terminy te zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z 31 marca 2020r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 570);
- d) możliwości zwiększonego dofinansowania w roku 2020 samorządowych zakładów budżetowych, które realizują zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19. Zakłady te mogą otrzymać dotacje z budżetu JST przekraczające 50% kosztów jego działalności.

Na podstawie ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID 19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1086) wprowadzono w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. szczególne rozwiązania dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania te mają na celu m.in. wyeliminowanie negatywnego wpływu epidemii COVID-19 na obowiązujące samorzady reguły fiskalne.

1. Zmiany w zakresie równoważenia strony bieżącej budżetu samorządowego (art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych)

Na podstawie przepisu art. 15zoa ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. JST planując i wykonując budżet w 2020 r. będzie mogła przekroczyć relację dotyczącą zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących o kwotę ubytku w dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia epidemii COVID-19. Tym samym wydatki bieżące JST będą mogły być wyższe niż dochody bieżące o kwotę ubytku w dochodach jednostki wynikającego z epidemii COVID-19.

Takie rozwiązanie wraz z już wcześniej wprowadzoną zmianą w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. – umożliwiającą przekroczenie relacji dotyczącej zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących o wydatki ponoszone w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 – tworzy całościowe rozwiązanie neutralizujące wpływ epidemii na tę kluczową regułę gospodarki finansowej JST. Wyłączone są bowiem z reguły zarówno kwoty ubytku dochodów, jak i zwiększonych wydatków bieżących będące bezpośrednim efektem wystąpienia epidemii. Tym samym wprowadzane rozwiązania przywracają formalnie stan reguły w zakresie równoważenia strony bieżącej istniejący przed epidemią.

2. Zmiany w zakresie reguły spłaty zadłużenia JST (art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania polegają na:

- a) wyłączeniu z indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia JST zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji, które zostaną zaciągnięte przez JST w związku z ubytkiem dochodów jednostki wynikającym z wystąpienia epidemii COVID-19 (przepis art. 15zob ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r.).

Należy podkreślić, że wyłączone ze wskaźnika będą zobowiązania w kwocie ubytku dochodów, a samo wyłączenie będzie mieć charakter długoterminowy – tzn. spłata kredytu (pożyczki, kredytu, obligacji) będzie poza limitem przez cały okres jego spłaty;

- b) stworzeniu możliwości pomniejszania wydatków bieżących o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 – przy ustalaniu na rok 2021 i lata kolejne - relacji ograniczającej wysokość spłaty długu (przepis art. 15zob ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r.).

Takie rozwiązanie ogranicza niekorzystne skutki epidemii COVID-19 - wpływające na spełnienie wskaźnika spłaty zadłużenia;

- c) zwiększeniu możliwości w zakresie spłaty długu – poprzez powiększenie limitu spłaty długu o kwotę wydatków bieżących na obsługę długu (przepis art. 15zob ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r.).

Rozwiązanie to ma na celu podniesienie potencjału inwestycyjnego JST, modyfikując na lata 2020-2025 relację ograniczającą wysokość spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązanie polegające na pomniejszeniu wydatków bieżących budżetu jednostki o wydatki bieżące na obsługę długu, spowoduje podniesienie limitu spłaty zobowiązań JST, a tym samym może przyczynić się do zwiększenia możliwości inwestycyjnej. Szacuje się, że potencjał inwestycyjny samorządów wzrośnie średnio w każdym roku o ok. 3 mld zł. Oddziaływanie tego rozwiązania na gospodarkę finansową JST będzie miało długofalowy charakter ;

- d) wprowadzeniu dodatkowego mechanizmu zabezpieczającego finanse JST w postaci jednorocznego limitu długu na poziomie 80% dochodów jednostki (przepis art. 15zoc ustawy z dnia 2 marca 2020 r.). Limit dotyczy tylko roku 2020. Jednakże jednostki, które nie wyłączając spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z ubytkami w dochodach będą spełniać limit spłaty długu, określony w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wówczas będą mogły nie spełniać limitu w postaci 80% dochodów (przepis art. 15zoc ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r.).

3. Zmiany zwiększające płynność finansowa samorządów w okresie epidemii polegają na:

- a) wprowadzeniu możliwości wcześniejszego przekazywania samorządom w 2020 r. rat subwencji ogólnej z budżetu państwa (przepis art. 15zod ustawy z dnia 2 marca 2020 r.);
- b) umożliwieniu przesunięcia na kolejne miesiące wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jednostki o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych (przepis art. 15zoe ustawy z dnia 2 marca 2020 r.).

Ponadto, w art. 43 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. poz. 1262), dokonano zmian w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, gdzie w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19,

wprowadzono rozwiązanie umożliwiające wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań inwestycyjnych. Dodatkowe środki dla jednostek samorządu terytorialnego zostaną przekazane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Środki te jednostki samorządu terytorialnego będą mogły wykorzystać na inwestycje, w tym jako wkład własny do projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Planowana kwota środków została ustalona na poziomie 12 mld zł.

Rozwiązania dotyczące stanu epidemii, wprowadzają m.in. w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego nie tylko ograniczenia i regulacje, powodujące czasowy spadek dochodów własnych, ale również takie rozwiązania, które korzystnie wpływają nie tylko na budżety tych jednostek, ale również na podmioty gospodarcze, działające na terenie samorządów terytorialnych, a więc pośrednio na kondycję finansową budżetów samorządowych.

Zgodnie ze wspólnym ustaleniem strony rządowej i strony samorządowej podczas posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego 7 sierpnia 2019 r. przyjęto, że prace w obszarze finansów samorządowych będą prowadzone w ramach specjalnie powołanego Zespołu ds. przeglądu finansów jednostek samorządu terytorialnego, w skład którego wejdą zarówno przedstawiciele rządu, jak i samorządu terytorialnego oraz przedstawiciele nauki. Zespół ten rozpoczął już swoje prace, a pierwsze inauguracyjne spotkanie odbyło się w Ministerstwie Finansów 28 lutego 2020 r. Kolejne, zaplanowane spotkania ww. Zespołu – z uwagi na ograniczenia związane z epidemią COVID-19 – zostały tymczasowo zawieszane. Prace będą kontynuowane.

Zespół będzie działał w zakresie spraw dotyczących, w szczególności: podatków dochodowych, podatków i opłat lokalnych, subwencji (w tym subwencji oświatowej) oraz dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej. Problematyka, zawarta w oświadczeniu Pana Senatora, wpisuje się zatem w zakres działania tego Zespołu.

Odnosząc się do kwestii wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, uprzejmie informuję.

Zasady finansowania zadań własnych z zakresu oświaty i wychowania określają przepisy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z art. 3 ust. 2 wymienionej ustawy, 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.

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.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż w procesie kształtowania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020 zostały uwzględnione skutki finansowe zadań oświatowych planowanych na rok 2020, z których najważniejsze to:

- a) planowany wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego o 6% od dnia 1 września 2020 r.,
- b) skutki przechodzące na 2020 r. wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli o 9,6% od dnia 1 września 2019 r.

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego 2020 r. została zaplanowana zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z powyższym przepisem, kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

Odnosząc się do podniesionej w oświadczeniu sprawy spadku dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu jednego z najważniejszych źródeł dochodowych samorządów, tj. udziałów we wpływach z PIT, zauważam, co następuje.

Istotnie wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) to znaczące źródło dochodów zarówno budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Mając to na uwadze, Ministerstwo Finansów na bieżąco monitoruje i analizuje sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Środki finansowe są przekazywane do jednostek samorządu terytorialnego terminowo i w wysokościach wynikających z przepisów.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego z podatku PIT są uzależnione przede wszystkim od bieżących wpływów z tego podatku. Na ich wysokość oddziałuje gorsza koniunktura gospodarcza wywołana epidemią koronawirusa oraz wydłużenie terminów rozliczeń podatków.

Na uwagę zasługuje fakt, że przekazane na rachunki jednostek samorządu terytorialnego środki z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych za maj 2020 r. były wyższe o 21,0% od środków przekazanych z tego tytułu za maj 2019 r. oraz o 34,5% od kwoty przekazanej za kwiecień 2020 r.

Wykonane dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT za okres styczeń-czerwiec 2020 r. stanowią 93,2% takich dochodów przekazanych za analogiczny okres 2019 r.

Łącznie dochody JST z tytułu (kluczowych w strukturze dochodów) udziałów w podatkach dochodowych PIT i CIT oraz z subwencji ogólnej po 6 miesiącach 2020 r. – kształtują się na poziomie 102,0 proc. w porównaniu do analogicznego okresu w 2019.

Łącznie dochody JST z tytułu udziałów w podatku PIT oraz z subwencji ogólnej po 6 miesiącach 2020 r. – kształtują się na poziomie analogicznego okresu w 2019 r. (102,4 proc. r/r.).

W okresie od stycznia do czerwca 2020 r. wykonane dochody JST z tytułu subwencji ogólnej były wyższe o prawie 3,22 mld zł. Najwyższy wzrost dot. części oświatowej subwencji - blisko 2,4 mld zł.

Dochody z tytułu subwencji są stabilne i pewne, na ich wysokość negatywnego wpływu nie mają i nie będą mieć w dalszej części roku zagrażające obecnie gospodarce czynniki epidemiologiczne.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
Ministra Finansów,

Sebastian Skuza
Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów

/- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/