

## ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

Związek Powiatów Polskich, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów zaprezentowanym w dniu 13 sierpnia 2024 r. oraz po dyskusji przeprowadzonej wewnątrz naszej organizacji w dniu 14 sierpnia 2024 r. z udziałem Członków Zarządu, Członków Komisji Rewizyjnej, Przedstawicieli Konwentów Powiatów z poszczególnych województw oraz przedstawicieli Związku w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Zespole ds. Systemu Finansów Publicznych informuje, że projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego opiniuje negatywnie.

Wobec projektu formułujemy szereg zarzutów, które przekazywaliśmy do Ministerstwa w toku konsultacji, z których tylko te najważniejsze przypominamy poniżej.

- 1) Projekt ustawy nie gwarantuje stabilności finansów powiatowych jednostek samorządu terytorialnego. Z danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów wynika, że na 314 powiatów ziemskich aż 229 (73%) w 2025 r. otrzyma kwotę potrzeb uzupełniających w formie wsparcia z rezerwy dochodów, żeby zapewnić przewidziany w projekcie ustawy w art. 83 „uzysk” na wprowadzeniu nowych przepisów. W projekcie nie przewidziano mechanizmu waloryzacji tej kwoty. Tak duży odsetek powiatów, których dochody będą zależne od kwoty potrzeb uzupełniających świadczy o tym, że zaproponowany w ustawie mechanizm ustalania dochodów JST nie jest dostosowany do tej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, a brak mechanizmu waloryzacji spowoduje, że sytuacja tych jednostek w przyszłości będzie ulegała pogorszeniu.
- 2) W projekcie ustawy nie przedstawiono żadnej drogi wychodzenia z tzw. luki w finansowaniu zadań oświatowych. Rozumiemy, że stan budżetu Państwa nie pozwala na jednorazowe zasilenie systemu oświaty kwotą 50 mld zł, co nie stoi na przeszkodzie, aby zaplanować rozłożenie np. na 5 czy 10 lat procesu wychodzenia z zapaści z jaką obecnie mamy do czynienia. Przewidziany w ustawie mechanizm będzie pogłębiał w dalszych latach wspomnianą lukę. Formalnie zadania z zakresu oświaty są zadaniami własnymi, w praktyce jednak samorządy mają ograniczone władztwo w tym zakresie. Świadczy o tym bardzo mocna pozycja kuratorów oświaty, którzy posiadają uprawnienia decyzyjne względem JST i prowadzonych przez nie szkół oraz fakt negocjowania przez rząd a nie przez samorządy warunków wynagradzania nauczycieli. Za niedopuszczalną uważamy narrację prowadzoną przez Ministerstwo Finansów, że źródłem finansowania oświaty mają być wszystkie dochody własne JST. Przede wszystkim należy podkreślić, że samorządy mają obowiązek realizować szereg innych zadań publicznych. Ministerstwo Finansów nie wykazało, że pozostałe po sfinansowaniu zadań oświatowych środki

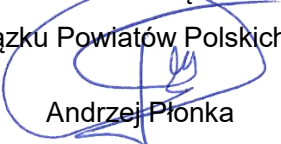
będące w dyspozycji samorządu pozwolą na prawidłową ich realizację. W kontekście finansowania oświaty za niedopuszczalne uważamy również dokonywanie podziału środków na oświatę w oparciu o dane historyczne tj. w oparciu o dane o liczbie uczniów i nauczycieli z roku szkolnego kończącego się na 4 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Wyjaśnienie resortu, że celem jest ułatwienie sporządzenia budżetu państwa jest kuriozalne i ponownie świadczy o tym, że ustawa nie jest dostosowana do potrzeb samorządów. Propozycja Ministerstwa Finansów, aby różnice wynikające z posiłkowania się danymi historycznymi a tymi z aktualnego roku szkolnego były finansowane z rezerwy jest wątpliwa, biorąc pod uwagę fakt, że planowana w ustawie wysokość rezerwy nie gwarantuje sfinansowania zadań, które obecnie są wskazane w art. 34 projektu ustawy.

- 3) Obecnie w samorządach powiatowych mierzymy się z kryzysem kadrowym i płacowym. Z danych GUS wynika, że pracownicy starostw są najgorzej zarabiającą grupą pracowników administracji publicznej. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w jednostkach organizacyjnych, gdzie pracownicy, od których często wymaga się wykształcenia wyższego, którzy ponoszą ogromną odpowiedzialność za realizację zadań, mogą liczyć na płace zbliżone do minimalnego wynagrodzenia za pracę. 1 stycznia 2025 r. płaca minimalna wzrośnie o 7,58%. Tymczasem nowa ustawa ma gwarantować uzysk dochodów w wysokości 106% względem dochodów roku 2024 r. Propozycja MF, aby zwiększyć w 2025 r. uzysk na nowej ustawie z 101% na 104% (porównując nowy i dotychczasowy system dochodów), co samorzady miałyby sobie same sfinansować z rezerwy, w minimalnym stopniu rozwiążą sygnalizowany przez nas problem.
- 4) W projekcie ustawy w art. 1 wskazano, że ustawa ma określać „zasady ustalania potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego”. Analiza przepisów projektowanej ustawy dowodzi jednak, że w istocie rzeczy nie mamy do czynienia z potrzebami finansowanymi JST, tylko możliwościami wydatkowymi budżetu państwa. Dotyczy to w szczególności wspomnianych potrzeb oświatowych ale również potrzeb ekologicznych.
- 5) Nie akceptujemy zamiany tzw. janosikowego na zbójcekie, bo tylko tak można nazwać przewidziany w projekcie ustawy system zmniejszania dochodów bardziej zamożnych jednostek samorządu terytorialnego, który w przeciwieństwie do obecnego systemu nie będzie zasilał mniej zasobnych samorządów.
- 6) Poza przewidzianym w projekcie ustawy mechanizmem naliczania udziału samorządów w PIT i CIT z dochodu a nie przychodu podatników, ustawa nie gwarantuje żadnej stabilności finansów jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółe obawy budzi przewidziany w art. 36 mechanizm ponownego obliczania potrzeb wydatkowych. Po pierwsze mechanizm ten nie jest doprecyzowany – zwłaszcza w odniesieniu do innych potrzeb niż potrzeby oświatowe. Ponadto samorzady w oparciu o ten mechanizm będą mogły być karane zmniejszeniem dochodów dwa lata później. W niektórych samorządach wydatki na oświatę stanowią zasadniczą część budżetu, a skutki działania tego mechanizmu są nieprzewidywalne. Pobocznie podkreślić należy również, że mechanizm liczenia dochodów samorządów od dochodów podatników nie chroni samorządów przed zmianami w systemie podatkowym, skoro z ustawy wprost wynika, że do bazy dochodów

nie będą wliczane zwolnienia od podatku, również te które mają charakter podmiotowy i dotyczą dochodów z pracy (np. dochody osób do 26 r. ż.).

- 7) Projekt ustawy nie przewiduje rozwiązania zgłaszanych od wielu lat problemów związanych z niedoszacowaniem wysokości, brakiem mechanizmu waloryzacji oraz brakiem mechanizmu zasad ustalania dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W tym zakresie brzmienie art. 51 projektu ustawy pozostaje w sprzeczności z jej art. 1. Problem narasta od lat a jego rozwiązaniem nie jest zainteresowane ani Ministerstwo Finansów ani inne resorty merytorycznie odpowiedzialne za dane zadanie. Kwesta ta jest szczególnie istotna dla powiatów, które szereg tego typu zadań realizują. Jeżeli rząd planuje wprowadzenie standaryzacji realizacji i finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (tak można było odczytać wypowiedź Podsekretarz Stanu w MF Hanny Majczyk w dniu 13.08.2024 r.), to zdumienie budzi sprzeciw wobec wprowadzenia takiego mechanizmu w samej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Mechanizm dochodzenia do takiego standardu można wprowadzić w przepisach przejściowych, co również ZPP zgłaszało w pakiecie uwag kierowanych do Ministerstwa Finansów.
- 8) Projekt nie przewiduje zmian w zasadach finansowania pobytu w domach pomocy społecznej mieszkańców przebywających na tzw. starych zasadach. W tej sprawie ZPP od kilkunastu lat walczy o zmianę regulacji. Problem jest szczególnie palący w domach pomocy społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi, gdzie na tzw. starych zasadach przebywają osoby umieszczone w tych domach w stosunkowo młodym wieku.
- 9) Wreszcie nie do zaakceptowania jest tryb i sposób pracy nad tak ważnym dla samorządów projektem. Strona samorządowa KWRiST rozumiejąc potrzebę przyjęcia nowej ustawy proponowała wprowadzenie ustawy epizodycznej, tak aby można było przetestować jej funkcjonowanie w praktyce. Wyjaśnienie, że nie jest to możliwe z uwagi na konieczność przyjmowania przez samorządy wieloletnich prognoz finansowych jest co najmniej kuriozalne, jeżeli projektowana ustawa nie pozwoli samorządom określić skali dochodów w kolejnych latach. Ponadto, problem ten można rozwiązać poprzez prosty zabieg legislacyjny tj. poprzez wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych albo w projektowanej ustawie przepisu epizodycznego, który przewidywałby, że dla potrzeb prac nad wieloletnimi prognozami finansowanymi pomija się fakt epizodyczności ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stosowanie tzw. fikcji prawnej, jest powszechnie stosowanym zabiegiem legislacyjnym.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
  
Andrzej Płonka

16 sierpnia 2024 rok