



# Ministerstwo Finansów

Departament Finansowania Samorządu Terytorialnego



Warszawa, 20 września 2024 roku

---

Sprawa: Kujawsko-Pomorskie Forum Samorządowe – odpowiedzi na pytania  
Znak sprawy: ST1.0741.4.2024  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

Urząd Marszałkowski  
Województwa Kujawsko-Pomorskiego  
w Toruniu

W związku z planowanym w najbliższych dniach Forum Samorządowym oraz w związku z przekazanymi pytaniami w sprawie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

- 1) W jakim zakresie nowa ustawa o dochodach JST zwiększy faktyczną odpowiedzialność za realizację zadań własnych JST?
- 2) Finansowanie zadań oświatowych to dla większości JST największy problem. W ostatnich latach niedoszacowanie środków subwencji oświatowej rosło rok do roku o 3 - 5 mld zł. Za rok 2023 to już 37 mln zł. Samorządy szacują, że w roku 2025 będzie to już ok. 45 mln zł. W jaki sposób nowa ustawa o dochodach JST zatrzyma rosnącą "lukę" w finansowaniu?

Ministerstwo Finansów uprzejmie wyjaśnia.

## W odniesieniu do pkt 1:

Minister Finansów przygotował projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który ma na celu wprowadzenie do porządku prawnego regulacji zapewniających stabilny system finansowania JST oraz zwiększenie dochodów tych jednostek w sposób systemowy.

Założeniem przygotowanych zmian jest, aby dochody samorządów zwiększały się w sposób przewidywalny, a nie opierały się na doraźnym wsparciu finansowym.

Każdy samorząd będzie miał zagwarantowane wyższe dochody niż obecnie. Należy zauważyć, że łączny skutek finansowy wynikający z projektu ustawy jest dla JST pozytywny i oznacza zwiększenie ich dochodów o **24,8 mld zł** w roku 2025 w

stosunku do obowiązującego systemu., a w perspektywie najbliższej dekady o ponad 345 mld zł. Zabezpieczone zostaną finanse mniejszych i mniej zamożnych samorządów. Wzrosną dochody na poziomie wszystkich jednostek. Każdy samorząd będzie miał ustawowo zagwarantowane wyższe dochody niż miałyby w roku 2025 wg. obecnych przepisów.

Należy podkreślić, że dochody JST w 2025 r. według projektowanych przepisów mają być nie mniejsze niż 104% ich dochodów z 2025 r. według obecnych przepisów.

W ramach prac nad projektem ustawy o dochodach, już założenia tej reformy zostały poddane prekonsultacjom, w trakcie których przedstawiciele organizacji samorządowych, wchodzących w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pozytywnie ocenili kierunki przygotowanych zmian.

Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego został pozytywnie zaopiniowany przez Stronę Samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Główne cele proponowanych zmian to:

- Wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów. Zgodnie z rozwiązaniami proponowanymi w projekcie samorządy będą finansowane głównie dochodami podatkowymi, zaś subwencje z budżetu państwa będą mieć charakter jedynie uzupełniający.
- Oparcie zasilenia finansowego JST na dochodach własnych wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, przy czym - co istotne - dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT zostaną ustabilizowane i co do zasady uwolnione od wpływu zmian podatkowych.
- Obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST. Konieczne jest przywrócenie systemowi dochodów JST przejrzystości, apolityczności i adekwatności kryteriów podziału środków. Proponowany w projekcie system dochodów JST oparty będzie na obiektywnych parametrach (mierzalnych za pomocą danych statystycznych i niepodatnych na manipulacje).
- Zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych. Proponowany w projekcie system dochodów JST będzie uwzględniał specyfikę poszczególnych kategorii JST, obejmując przy tym nie tylko kwestię zróżnicowań dochodowych ale również - pomijaną w obecnym systemie - kwestię potrzeb wydatkowych JST wynikających z realizowanych zadań.
- Uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a JST. W obecnym systemie dochodów JST, zamożne samorządy dokonują wpłat do budżetu państwa (tzw. „janosikowe”), a jednocześnie są beneficjentami tych środków. Proponowane w projekcie rozwiązania zmierzają do ograniczenia przepływów środków pomiędzy samorządami a budżetem państwa, tak by samorządy nie dokonywały wpłat do budżetu państwa.
- Zwiększenie wpływu Strony Samorządowej na podział środków dla JST. Projekt przewiduje wprowadzenie do systemu dochodów JST rozwiązań stwarzających możliwość podziału - przy udziale strony samorządowej - środków finansowych w zależności od zmieniających się z roku na rok warunków realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego.

W nowym systemie, dochody samorządów z tytułu udziału w PIT i CIT zostaną uniezależnione od zmian podatkowych. Dochody samorządów będą opierać się na lokalnej bazie dochodowej i będą liczone od dochodów podatników zamieszkałych/mających siedzibę na terenie danej JST (a nie od podatku należnego). Zapewni to stabilność i przewidywalność dochodów samorządowych. Jednocześnie zwiększy to motywację samorządu do wspierania rozwoju gospodarczego poprzez pozyskiwanie inwestorów, wspierania nowych miejsc pracy, czy usprawniania procedur administracyjnych obsługi przedsiębiorców i obywateli.

Projektowane rozwiązania zwiększą samodzielność finansową samorządów. Bardzo znacząco wzrośnie poziom dochodów JST z tytułu udziałów w : PIT i CIT dla JST (z poziomu 102,3 mld zł do 201,6 mld zł). W efekcie dochody te odzyskają swój podstawowy i stymulacyjny charakter.

Zgodnie z ideą samorządności, subwencja ogólna z budżetu będzie mieć charakter uzupełniający. Subwencję ogólną będą otrzymywać te samorzady JST, których wzmożone dochody podatkowe nie wystarczą do sfinansowania - ustalonych wg. obiektywnych, ustawowych algorytmów - potrzeb finansowych (wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych, uzupełniających). Docelowo subwencja ogólna dla JST będzie zależać bowiem od przyrostu potrzeb finansowych, w tym oświatowych. Będzie stosowana tzw. metoda przyrostowa, w świetle której przyrost potrzeb będzie porównywany z przyrostem zwiększonej części dochodów PIT i CIT i jeśli przyrost potrzeb finansowych będzie wyższy od przyrostu zwiększonych dochodów to taki samorząd otrzyma subwencję .

W odróżnieniu od obecnego systemu, nie będą subwencjonowane bogate samorzady, gdyż będą one finansowane ze zwiększonych dochodów własnych pochodzących ze swojego terenu.

Wprowadzone zostało wsparcie finansowe dla JST, na terenie których znajdują się (lub będą tworzone) obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, m.in.: parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe. W ten sposób ograniczeniu mogą ulec „bariery” w tworzeniu i poszerzaniu obszarów cennych przyrodniczo.

Niezależnie od powyższego **Minister Finansów zadeklarował, że jeszcze w tym roku zostanie przekazane 10 mld zł dodatkowych środków finansowanych dla jednostek samorządu terytorialnego.** Niezwykle istotne jest bowiem, aby finanse samorządów były silne, a jednostki samorządu terytorialnego odzyskały swoją sprawczość, także w kontekście prowadzonych działań inwestycyjnych. Kryteria podziału tych środków zostaną określone na dalszym etapie prac, po uzyskaniu opinii strony samorządowej.

### **W odniesieniu do pytania nr 2 należy podkreślić:**

System finansowania zadań oświatowych, realizowanych jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, określony został w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z przepisem 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.

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 jedną z form uzupełniania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W obowiązującym systemie prawnym nie ma regulacji, z której wynikałoby, iż budżet państwa zapewnia 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.

Kwestie dotyczące edukacji są traktowane przez obecny Rząd priorytetowo. Potwierdzeniem tego jest znaczący wzrost w 2024 r. środków przekazywanych w ramach części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Część oświatowa subwencji ogólnej dla JST określona w ustawie budżetowej na rok 2024 wynosi 87 983 850 tys. zł i jest o 23 551 135 tys. zł wyższa od kwoty części oświatowej subwencji ogólnej określonej w ustawie budżetowej na rok 2023, tj. o 36,6%. W kwocie części oświatowej subwencji ogólnej na 2024 r. uwzględniono środki przeznaczone na wzrost od 1 stycznia 2024 r. średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego zatrudnionych w szkołach, placówkach prowadzonych przez JST o 30% (w przypadku nauczycieli początkujących – o 33%) w wysokości 20,6 mld zł (w tym środki na wzrost samych średnich wynagrodzeń nauczycieli, wzrost dotacji dla szkół niesamorządowych oraz środki na „odmrożenie” zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dla nauczycieli do kwoty bazowej dla nauczycieli planowanej w dniu 1 stycznia 2024 r.).

W kwocie części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2024 zostały uwzględnione także skutki finansowe zmiany zakresu zadań oświatowych, w tym m.in.

- skutki planowanej zmiany liczby etatów nauczycieli i struktury awansu zawodowego – 0,2 mld zł,
- skutki planowanego wzrostu zatrudnienia z tytułu standaryzacji zatrudnienia psychologów i pedagogów szkolnych – 0,5 mld zł,
- skutki planowanego wzrostu liczby dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego i zwiększonego wymiaru kosztów ich kształcenia – 1,7 mld zł.

W ustawie budżetowej na 2024 r. zapewniono JST także niezbędne środki na planowane od 1 stycznia 2024 r. podwyżki średnich wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli – tak jak nauczycielom szkół, placówek uwzględnianym w części oświatowej subwencji ogólnej. Środki na ten cel w wysokości ponad 2,3 mld zł zostały uwzględnione w rezerwie celowej budżetu państwa przeznaczonej na zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego. Takie działania podjęto po raz pierwszy. Dotychczas JST finansowały z własnych środków podwyżki

wynagrodzeń tej grupy nauczycieli. Taka dodatkowa forma wsparcia finansowego pozwoli JST na uwolnienie środków finansowych, które bez tego wsparcia musiałyby zostać przeznaczone na realizację zadań związanych z podwyżką wynagrodzeń w przedszkolach i przeznaczenie ich na realizację innych zadań własnych JST.

W planowanych w 2025 r. w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego rozwiązaniach wysokość potrzeb oświatowych ma zostać ustalona z uwzględnieniem środków obecnie istniejącej subwencji oświatowej (skorygowanej o kwotę wydatków w związku ze zmianą realizowanych zadań oświatowych). Globalny wymiar potrzeb oświatowych zwiększony zostanie o:

- równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (zamiana formy finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego z dotacji celowych z budżetu państwa na dochody własne). Prowadzić to ma do uelastycznienia sposobu wykorzystania środków przez jednostki samorządu terytorialnego wskutek odejścia od transferu dotacyjnego na rzecz dochodów własnych ustalanych w tej samej wysokości,
- skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego. Obecnie w kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej, subwencjonowane są wyłącznie skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli szkolnych.

W związku z powyższym potrzeby oświatowe JST w pierwszym roku obowiązywania ustawy (odnosząc się do zakresu obecnych zadań oświatowych subwencjonowanych) wyniosłyby ok. 103,6 mld zł. W kwocie tej uwzględniono dodatkowe środki (3 mld zł) wynikające ze wzrostu wydatków JST na przestrzeni ostatnich lat na realizację zadań dotyczących wychowania przedszkolnego w związku ze wzrostem liczby dzieci w wychowaniu przedszkolnym. Łącznie w potrzebach oświatowych znajdzie się kwota ok 7,5 mld zł związana z wychowaniem przedszkolnym. Zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, sposób podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Proponowane w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulacje stanowią w przeważającej części powtórzenie dotychczasowych rozwiązań w zakresie ustalania i podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Tak jak w obecnie istniejących regulacjach, łączne wydatki na realizację zadań oświatowych (w tym na zadania bieżące przedszkolne, zadania związane z dowożeniem uczniów oraz zadania inwestycyjne w oświacie samorządowej) mają być zabezpieczane w łącznych dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim w dochodach podatkowych JST.

Rząd RP dąży do osiągnięcia jak najwyższego poziomu finansowania edukacji, dlatego też podnosi wydatki na ten cel. W przypadku porównania kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2024 r. do prognozy PKB na 2024 rok wskaźnik ten w roku 2024 wynosi 2,33%, natomiast w 2022 r. było to zaledwie 1,82%, a w 2023 r. wynosił 1,87%. Z kolei w roku 2025 udział planowanych potrzeb oświatowych, z uwzględnieniem wzrostu do 5% średnich wynagrodzeń nauczycieli, w prognozowanej kwocie PKB na 2025 r. wyniesie 2,61%.

Na finansowanie oświaty należy patrzeć całościowo przez pryzmat całego budżetu JST, w tym kluczowej dla oceny kondycji finansowej JST – wysokości nadwyżki operacyjnej. Dopiero po porównaniu wszystkich wydatków bieżących JST, w tym oświatowych z dochodami bieżącymi, można oceniać właściwe sytuację finansową JST. W tym kontekście trzeba podkreślić, że efektem projektowanej ustawy będzie poprawa nadwyżek operacyjnych JST w 2025 r. Skutek projektowanej ustawy to zwiększenie wyniku operacyjnego JST ogółem o ok. 25 mld zł. Warto zaznaczyć, że wspomniane 25 mld zł to efekt finansowy samej tylko ustawy. W stosunku do roku 2024 dochody JST rosną istotnie zaś o ok. 35 mld zł.

Z wyrazami szacunku

**Marek Wiewióra**

Dyrektor

Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego