



# Minister Finansów

---

Warszawa, 22 września 2023 roku

---

Sprawa: Zaproszenie na spotkanie on-line Krajowa Rada Forów Skarbników  
FRDL  
Znak sprawy: ST8.4761.79.2023  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

**Pani Marlena Moliszewska-Gumulak**  
Dyrektor ds. rozwoju  
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. J. Regulskiego  
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

*Szanowna Pani Dyrektor,*

Dziękuję bardzo za zaproszenie do udziału w zgromadzeniu ogólnym Przedstawicieli Krajowej Rady Forów Skarbników JST działającej przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Z uwagi jednak na pilne prace nad budżetem państwa na 2024 r. nie mogę niestety wziąć w nim udziału.

Jednocześnie przedstawiam poniżej informację dotyczącą najważniejszych zagadnień z zakresu finansów samorządu terytorialnego.

1. Sytuacja finansowa JST jest przez Ministerstwo Finansów na bieżąco monitorowana i w razie potrzeby podejmowane są odpowiednie kroki wzmacniające finanse JST. W trosce o stabilne finanse samorządowe w trudnych i nieprzewidywalnych czasach, nowelizacjami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>, wprowadzone zostały zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST). Zmiany te obejmowały zarówno rozwiązania systemowe, jak i działania doraźne.

Zmiany systemowe w zakresie finansowania JST obejmowały między innymi:

- oparcie systemu wyrównawczego na bieżących wpływach z podatków PIT i

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964).

CIT, efektem tego będzie lepsze dopasowanie systemu do aktualnej sytuacji finansowej JST;

- wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym od 2022 r. dochody z tytułu udziału we wpływach z podatków PIT i CIT są przekazywane do JST w równych miesięcznych ratach, w kwotach zgodnych z prognozą określoną przed rozpoczęciem roku budżetowego (bez względu m.in. na dokonywane w ciągu roku zmiany, np. w terminach rozliczeń podatkowych, które dotychczas wpływały negatywnie na płynność i rozkład dochodów w poszczególnych miesiącach roku budżetowego). Takie rozwiązanie to dla samorządów gwarancja dochodów zamiast niepewności i zasadniczo powinno to ułatwić JST planowanie oraz realizowanie budżetów. Taka konstrukcja spowodowała, że zmiany w systemie podatkowym wprowadzone w trakcie roku budżetowego nie wpłyną na poziom dochodów samorządów z tytułu udziału w podatkach dochodowych.
- wprowadzenie reguły zabezpieczającej dochody JST z tytułu udziału we wpływach z podatków PIT i CIT, zgodnie z którą jeśli dochody JST z tytułu udziału we wpływach z tych podatków w danym roku spadną poniżej ustalonego referencyjnego poziomu, to samorzady otrzymują kompensatę w formie dodatkowo zwiększonej subwencji rozwojowej;

Należy mieć na uwadze, że dzięki wprowadzonym działaniom doraźnym w latach 2021-2022 do JST trafiło łącznie dodatkowo 25,7 mld zł.

W 2021 r. JST otrzymały dodatkowe środki subwencyjne w wysokości 8 mld zł. Gminom zostały też przekazane dodatkowe 4 mld zł na wsparcie inwestycji wodnokanalizacyjnych.

W roku 2022 do JST zostały przekazane dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT w kwocie 13,7 mld zł (kwota ta stanowi średnio około 25-procentowy dodatek dla już zaplanowanych dla JST na 2022 r. dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT).

Dodatkowe środki dla JST w latach 2021-2022 są znaczącym wsparciem finansowym dla samorządu terytorialnego w okresie podwyższonych kosztów funkcjonowania. Mogą być one wydatkowane przez samorzady w sposób elastyczny, o ich przeznaczeniu decyduje organ stanowiący JST.

Istotnym wsparciem dla samorządów są też środki z uruchomionych w ostatnich latach, programów inwestycyjnych kierowanych do JST tj.:

- Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (w latach 2020-2021 do JST przekazano ponad 13 mld zł),
- Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych oferującego bezzwrotne i bardzo wysokie dofinansowanie inwestycji JST, od 80% nawet do 95% wartości zadania (w wyniku kolejnych naborów samorzady otrzymują środki w kwocie ok. 100 mld zł).

2. W dniu 7 lipca 2023 r. uchwalona została przez Sejm RP ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup> zawierająca rozwiązania, na podstawie których

---

<sup>2</sup> Dz. U z 2023 r. poz. 1586

możliwe będzie przekazanie w 2023 r. jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych dochodów z tytułu subwencji ogólnej w wysokości prawiej14,3 mld zł z budżetu państwa. Środki z podziału tej kwoty otrzymają wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowe dochody stanowią uzupełnienie subwencji ogólnej, co pozwoli samorządom na elastyczne gospodarowanie tymi środkami. O przeznaczeniu dodatkowych dochodów decyduje jednostka samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że będą to dodatkowe środki, ponad te, które zostały wcześniej zaplanowane na rok 2023 i są sukcesywnie przekazywane do jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzone rozwiązania przewidują, że w celu wsparcia realizacji zadań z budżetu państwa wszystkie jednostki samorządu terytorialnego otrzymają kwotę 7,5 mld zł, która podlega podziałowi między poszczególne samorzady proporcjonalnie do wysokości dochodów w roku 2023 z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Podział tej kwoty strukturą dochodów z tytułu udziału we wpływach podatku dochodowego od osób fizycznych podlega korektom w celu zapewnienia minimalnych kwot wsparcia, tj.: 1,5 mln zł – w przypadku gminy, 3,4 mln zł w przypadku powiatu oraz 10 mln zł – w przypadku województwa.

Jednocześnie zakłada się maksymalny poziom wsparcia z tego tytułu wynoszący odpowiednio 100 mln zł, 55 mln zł i 35 mln zł. Wprowadzenie zarówno minimalnego, jak i maksymalnego poziomu wsparcia realizuje politykę zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Kwota 3,5 mld zł zostanie podzielona między jednostki samorządu terytorialnego, w których dochody, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 110% średnich dochodów odpowiednio wszystkich gmin, powiatów i województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Przy podziale tej kwoty zostaną jednak uwzględnione nie tylko dochody podatkowe i wybrane części subwencji ogólnej na rok 2023, lecz także kwoty przypadające poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego z podziału 7,5 mld zł.

Dofinansowanie kwotą 2 mld zł obejmie również gminy, w których liczba mieszkańców przekracza 10 tysięcy, ale nie przekracza 150 tysięcy mieszkańców. W celu dokonania podziału tej kwoty gminy zostały wyodrębnione w 3 grupy gmin, w zależności od liczby mieszkańców. Podział środków między te gminy zostanie dokonany na podstawie wydatków majątkowych za lata 2020–2022. Sposób podziału tych środków premiuje jednostki samorządu terytorialnego, które podjęły trud inwestycyjny.

W ustawie przewidziano także uzupełnienie dochodów w miastach na prawach powiatu - w przypadku uzyskania przez te jednostki mniejszych dochodów z tytułu podziału dodatkowych środków w roku 2023 - uzależnionych od ilości mieszkańców. I tak jeśli suma dodatkowych dochodów uzyskanych przez miasto w wyniku podziałów jest niższa niż:

- 1) 30 000 tys. zł – dla miasta, w którym liczba mieszkańców nie przekracza 50 tys.,
- 2) 35 000 tys. zł – dla miasta, w którym liczba mieszkańców przekracza 50 tys., ale nie przekracza 100 tys.,
- 3) 40 000 tys. zł – dla miasta, w którym liczba mieszkańców przekracza 100 tys., ale nie przekracza 150 tys.,
- 4) 45 000 tys. zł – dla miasta, w którym liczba mieszkańców przekracza 150 tys., ale nie przekracza 250 tys.,

5) 80 000 tys. zł – dla miasta, w którym liczba mieszkańców przekracza 250 tys. to miasto otrzyma w 2023 r. dodatkowe uzupełnienie dochodów w wysokości gwarantującej kwotę wymienioną w powyższych punktach.

Pierwsza transza środków trafiła już do samorządów w sierpniu. Przekazanie drugiej transzy planowane jest w najbliższym czasie.

W budżecie państwa na ten rok przewidziane są także środki na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na nagrody specjalne z okazji 250. rocznicy utworzenia Komisji Edukacji Narodowej oraz na uzupełnienie części oświatowej subwencji ogólnej w związku ze zwiększeniem w trakcie 2023 r. odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli (środki na ZFŚS już przekazano do JST)

Ponadto w bieżącym roku Ministerstwo Finansów zwiększy rezerwę subwencji ogólnej dla JST o dodatkowe środki w kwocie 25 mln zł, co daje globalną kwotę na poziomie 600 mln zł.

3. Na 2024 r. przewidywany jest znaczny wzrost wpływów z podatków dochodowych, w których jednostki samorządu terytorialnego mają udziały. Przewiduje się, że planowane dochody jednostek samorządu terytorialnego (łącznie z Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią) z tytułu udziału we wpływach z PIT wyniosą w 2024 r. 72,9 mld zł, tj. więcej o 39,9% od dochodów z 2023 r.

W przypadku wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), w których samorządy mają udział w łącznej wysokości 22,86%, również przewidywany jest wzrost. Prognozuje się, że samorządy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych otrzymają w 2024 r. 26,4 mld zł, tj. więcej o 20,9% od dochodów z 2023 r.

W ustawie budżetowej na rok 2024 przewiduje się także wzrost subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do subwencji zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2023 (przed nowelizacją) o 20,5%.

4. Część oświatowa subwencji ogólnej ustalona została na rok 2024 zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w świetle którego 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.

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana na rok 2024 w wysokości 76.608,2 mln zł i jest o 18,6% (ponad 12 mld zł) wyższa od kwoty części oświatowej subwencji ogólnej określonej w ustawie budżetowej na rok 2023 po zmianach - 64.580,6 mln zł. Kwota subwencji po zmianach uwzględnia zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej na 2023 r. o 147,9 mln zł w związku ze zwiększeniem odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli.

W projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. zaplanowano wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych etapach rozwoju zawodowego o 12,3% w stosunku do roku 2023 (wzrost kwoty bazowej dla nauczycieli z 3.981,55 zł do 4.471,28 zł). W kwocie części oświatowej subwencji ogólnej planowanej na rok 2024

zostały uwzględnione skutki finansowe wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli o 12,3% w wysokości ok. 6,4 mld zł.

Ponadto w planowanej na 2024 r. kwocie części oświatowej subwencji ogólnej zostały uwzględnione skutki finansowe zmiany zakresu zadań oświatowych, w tym także wynikających ze wzrostu kwoty bazowej dla nauczycieli, m.in:

- skutki wzrostu odpisu na ZFŚS dla nauczycieli (pełne odmrożenie do kwoty bazowej planowanej na 2024 r.),
- wzrost kwoty dotacji udzielanych z budżetów JST w związku z szacowanym wzrostem kwoty finansowego standardu A oraz wzrostem subwencji naliczanej na uczniów w szkołach i placówkach, dla których jednostka samorządu terytorialnego nie jest organem prowadzącym,
- zmiana liczby etatów nauczycieli i struktury awansu zawodowego,
- skutki planowanego wzrostu zatrudnienia z tytułu standaryzacji zatrudnienia psychologów i pedagogów szkolnych – kontynuacja zmian wprowadzanych od 1 września 2022 r.,
- wzrost liczby dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

W planowanej na 2024 r. kwocie części oświatowej subwencji ogólnej została także uwzględniona kwota zwrotów tej części subwencji za okres od 1 lipca 2022 r. do 30 czerwca 2023 r., w związku z art. 28 ust. 1a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a także zmniejszenie z tytułu przekazania przez jednostki samorządu terytorialnego, w drodze porozumienia, szkół do prowadzenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ponadto w celu wsparcia realizacji zadań JST z zakresu oświaty i wychowania (pozasubwencyjnych) w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. zaplanowano w rezerwie celowej (poz. 52) przeznaczoną na zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego kwotę 1.860 mln zł.

5. W Ministerstwie Finansów prowadzone są prace nad zmianą systemu finansowania JST. Dyskusja w obszarze zmian w tym systemie toczy się w przestrzeni publicznej od wielu lat, co dowodzi, że wprowadzenie zmian nie jest łatwe. Zmiany te dotyczą wielu podmiotów z jednej strony sektor centralny z drugiej sektor samorządowy.

Ponadto trzeba mieć również na uwadze zróżnicowanie polskich samorządów, w szczególności w zakresie potencjału dochodowego, a co się przekłada na potencjał rozwojowych. Oprócz zróżnicowania dochodowego między samorządami powinniśmy również pamiętać o zróżnicowanych potrzebach wydatkowych samorządów.

Mając na uwadze wszystkie te czynniki oraz potrzebę zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Ministerstwo Finansów przygotowało wstępne propozycje kierunków zmian. Głównym założeniem zmian jest przede wszystkim do wzmocnienie finansowe JST.

Proponowane kierunki zmiany systemu dochodów JST:

- Zwiększenie globalnej puli środków w systemie finansowym samorządu terytorialnego (dotyczy to przede wszystkim dochodów bieżących JST).

- Zasilenie finansowe JST w ramach zmodyfikowanego systemu będzie - co do zasady oparte - na dochodach własnych wynikających z lokalnej bazy podatkowej. Zdecydowana większość samorządów będzie finansowana zwiększonymi dochodami podatkowymi. Subwencje z budżetu państwa będą mieć charakter jedynie uzupełniający.
- Naliczenie środków finansowych dla JST uwzględniałoby specyfikę poszczególnych kategorii JST, zarówno kwestię zróżnicowań dochodowych jak również kwestię potrzeb wydatkowych.
- W proponowanym podejściu zasadniczo zwiększyłby się wpływ Strony Samorządowej na podział środków między JST, co stwarzałoby możliwość dostosowania środków finansowych do bieżących potrzeb samorządu terytorialnego.
- Zmiana systemu zasadniczo odbiurokratyzuje system i ograniczy przepływy środków pomiędzy JST a budżetem państwa. W szczególności zamożne samorządy nie będą subwencjonowane, ale jednocześnie nie będą też dokonywać wpłat „janosikowego” do budżetu państwa.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Sebastian Skuza**  
Sekretarz Stanu