

**Prof. dr hab. Stanisław Dolata**

**Ekspertyza na zlecenie BSE nr 143**

Uniwersytet Opolski, Wydział Ekonomiczny

Opinia do projektu ustawy budżetowej na 1998 rok oraz autopoprawki do tego projektu w zakresie dotyczącym zasilania finansowego samorządu terytorialnego (rozdział 15 projektu)

**Subwencje**

Określone w projekcie budżetu państwa oraz w autopoprawce doń kwoty subwencji ogólnej, oświatowej oraz drogowej są zgodne z wymogami wynikającymi z ustawy o finansowaniu gmin oraz ustawy finansowaniu dróg publicznych. Niemniej należy podkreślić, że jest to poprawność pod względem formalnoprawnym a nie pod względem merytorycznym. Poziom kwot przyznanych na te cele oscyluje wokół minimalnego poziomu określonego przez te akty prawne.

I tak:

**1. subwencja ogólna**

kwota subwencji ogólnej wg autopoprawki

- bez wpłat gmin - 1 161 373 tys. zł
- z wpłatami gmin - 1 266 973 tys. zł

wymóg prawny — minimum 0,9% dochodów budżetu państwa bez wpłat gmin

- zapis w projekcie budżetu - 0,9%
- zapis w projekcie budżetu po autopoprawce - 0,9%

**2. subwencja oświatowa**

kwota subwencji wg projektu i autopoprawki - 9 497 849 tys. zł. wymóg prawny - minimum 6,6% dochodów budżetu państwa

- zapis w projekcie budżetu - 7,49%
- zapis w projekcie budżetu po autopoprawce - 7,3 6%

**3. subwencja drogowa**

kwota subwencji wg projektu i autopoprawki - 960 060 tys. zł.

wymóg prawny - minimum 6,66% planowanej akcyzy od paliw, nie mniej jednak niż utracona przez gminy kwota dochodów z tytułu zmiany przedmiotu opodatkowania podatkiem od środków transportu

- zapis w projekcie budżetu - 6,66%,
- zapis w projekcie budżetu po autopoprawce - 9,5%

Należy stwierdzić, iż przeznaczone w ramach poszczególnych subwencji kwoty są niewystarczające w stosunku do istniejących potrzeb, w szczególności dotyczących to subwencji oświatowej.

Subwencja oświatowa od lat nie pokrywa kosztów związanych z utrzymaniem szkół podstawowych, w części większej niż to wynika z przyjętych zasad jej konstrukcji przeznaczana jest na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycieli. W konsekwencji pozostała jej część nie pokrywa kosztów związanych z utrzymaniem środków trwałych i zabezpieczeniem potrzeb dydaktycznych. W efekcie gminy z roku na rok zmuszone są przeznaczać na utrzymanie placówek oświatowych coraz większą ilość własnych środków, co w zasadniczy sposób ogranicza możliwości realizacji innych zadań własnych.

Subwencja drogowa, która winna zrekompensować gminom ubytki w dochodach własnych z tytułu wyłączenia z przedmiotu opodatkowania podatkiem od środków transportu samochodów osobowych mimo jej znacznego zwiększenia, nie gwarantuje realizacji tego celu w pełni (tak wynika z szacunków dokonanych przez gminy). Pełna ocena tego zjawiska jest niemożliwa ze względu na brak w projekcie jak w autopoprawce szacunku wielkości utraconych przez gminy z tego tytułu dochodów.

### **Wpłaty gmin**

Założony w projekcie budżetu oraz w poprawce doń poziom wpłat do budżetu w wysokości 105 600 tys. zł., to jest o 35,2% ( w projekcie budżetu 33,8%) wyższym niż 1997 roku wydaje się nierealny. Tym bardziej, iż zgodnie z projektem ustawy budżetowej część gmin zostanie zwolniona z obowiązku wpłaty. Zaplanowany poziom wpływów z tego tytułu jest niższy niż w 1997 r. o 6,4%. Zagrożenie nie wykonania tego wpływu wynika z przeszacowania dochodów budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, który został ustalony na poziomie wyższym niż założono w budżecie państwa.

Pozytywnie należy ocenić utworzenie rezerwy w wysokości 97697 tys. zł. z przeznaczeniem na zwrot wpłat dokonanych przez gminy w 1996 r. oraz wypłatę należnych od tych

kwot odsetek.

### **Finansowanie zadań własnych "dużych miast" oraz miejskich stref usług publicznych**

Utworzenie rezerwy w wysokości 120.000 tyś. zł na rzecz wielkich miast z przeznaczeniem na korektę obowiązującego dotychczas wskaźnika U jest ze wszech miar celowe i zasadne. Przewidziana w autopoprawce rezerwa umożliwi zwiększenie dochodów w 1998 r. poszczególnych miast średnio o 2 608 695,65 zł. Trudno jest ocenić trafność przeznaczonych na ten cel w autopoprawce kwoty, ze względu, iż nie określono zasad korekty tego wskaźnika. Słuszniejszym jednak rozwiązaniem byłoby zwiększenie o tę kwotę ogólnej kwoty udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych "dużych miast"

Przewidziana w projekcie budżetu i autopoprawce (rezerwa) umożliwi wzrost w 1998 r. udziału w podatku dochodowym tych miast w stosunku do 1997 r. o 115,6%. Wydaje się słusznym zwrócić tym miastom utraconych w latach 1996 - 1997 dochodów z tytułu zaniżenia wskaźnika.

### **Rezerwy celowe**

Utworzenie rezerwy w wysokości 284 000 tyś. zł. przeznaczonych na zrekompensowanie gminom ubytków w dochodach własnych z tytułu podatku rolnego wynikających ze skutków powodzi jest ze wszech miar celowe i zasadne. Jednak ustalenie jej wielkości, przynajmniej tak wynika z materiałów, nie zostało oparte na rzeczywistym szacunku strat gmin z tego tytułu. Świadczy o tym brak informacji o zasadach przyznawania dotacji gminom ze środków tej rezerwy. Wydaje się, iż po prawie pół roku po powodzi potrzeby w tym zakresie można określić nie tylko w odniesieniu do globalnej kwoty, ale także imiennie w odniesieniu do konkretnych gmin. Przyjęcie zapisu w obecnej redakcji uniemożliwia ocenę potrzeb w tym zakresie, a co gorsza umożliwia przetargowy sposób jej rozdzielania.

### **Uwagi ogólne**

- Projekt budżetu i autopoprawka w części dotyczącej zasilania finansowego samorządu terytorialnego nie zawiera w większości przypadków porównania planowanych wydatków na ten cel z 1997 r. , co w konsekwencji utrudnia ocenę stopnia finansowego zabezpieczenia realizacji zadań na które są one przeznaczone,

- 
- Projekt budżetu i autopoprawka w części dotyczącej zasilania finansowego samorządu terytorialnego jest zgodna pod względem formalnym z obowiązującym prawem.
  - Przyjęty szacunek niektórych pozycji wydatków nie znajduje w projekcie budżetu i autopoprawce przekonywującego uzasadnienia i w konsekwencji budzi wątpliwości co do prawidłowości ich ustalenia.
  - Znaczna część wydatków przeznaczonych na finansowe wsparcie gmin, szczególnie ujęta w ramach rezerw celowych nie posiada określonego sposobu ich uruchomienia, w konsekwencji umożliwia przetargowy sposób jej rozdzielania, nie daje gminom możliwości pełnego zaplanowania dochodów z tych tytułów co w efekcie utrudni ich w pełni efektywne wykorzystanie.