

Prof. dr hab. Stanisław Dolata
Uniwersytet Opolski, Wydział Ekonomiczny

Ekspertyza nr 161
(IP-81P)

Ocena projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego **(Druk Sejmowy nr 343)**

1. Uwagi ogólne

W związku ze zmianą dochodów gmin z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych na dodatki od tych podatków i nie określeniu ich wysokości trudno jest jednoznacznie ocenić prawidłowość konstrukcji ustawy w części dotyczącej gmin. Biorąc jednak pod uwagę, że wśród dochodów powiatów wyodrębniono powiatowy dodatek od podatku dochodowego od osób fizycznych a wśród dochodów województw wojewódzki dodatek od podatku dochodowego od osób fizycznych, wojewódzki dodatek od podatku dochodowego od osób prawnych należy przewidzieć, że w związku z tym dochody budżetu państwa zmaleją.

W konsekwencji istotne znaczenie ma prawidłowe określenie wysokości kwot subwencji ogólnej i oświatowej określonych w odniesieniu do planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa oraz kwot wpłat gmin. Kwotę subwencji ogólnej ustalono na poziomie nie mniejszym niż 0,9% planowanych w ustawie dochodów, a subwencji oświatowej na poziomie nie mniejszym niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Tak więc kwoty tych subwencji ustalone zostały na dotychczas obowiązującym poziomie.

Biorąc pod uwagę zmniejszenie się dochodów budżetu państwa, w związku z utworzeniem nowych szczebli samorządu terytorialnego radykalnie zmniejszą się dochody gmin z tych tytułów. Może to spowodować poważne trudności w realizacji przez gminy swych zadań, a w szczególności zadań w zakresie oświaty. Zagrożenie to jest tym poważniejsze, iż zgodnie z zapowiadaną reformą oświaty już w 1999 roku gminy przejmą pod swój nadzór, jako zadanie własne, obok szkół podstawowych trzyletnie gimnazja, co w konsekwencji spowoduje, iż gminna oświata będzie obejmowała 9 a nie 8 roczników, jak dotychczas.

Mając na względzie, iż już obecnie subwencja oświatowa nie wystarcza na pełne pokrycie potrzeb w tym zakresie utrzymanie kwoty subwencji oświatowej w budżecie państwa na poziomie 6,6% jego przyszłych planowanych dochodów pogorszy i tak trudną sytuację w tym zakresie. Równoczesne zmniejszenie realnej wartości kwoty subwencji ogólnej dodatkowo pogorszy sytuację gmin. W konsekwencji minimalny poziom kwot subwencji ogólnej powinien być zwiększony do poziomu gwarantującego utrzymanie tych subwencji na poziomie zbliżonym do obecnie obowiązującego.

Ze względu na brak danych dotyczących konsekwencji wynikających z wyłączenia z dotychczasowych dochodów budżetu państwa części dochodów z tytułu podatków dochodowych a także z innych tytułów niemożliwe jest zaproponowanie przez opiniującego minimalnego wskaźnika procentowego udziałów tych subwencji w planowanych dochodach budżetu państwa.

Biorąc to pod uwagę nie można zgodzić się ze stwierdzeniem w uzasadnieniu do ustawy, zawartym w jej pkt. 1, że w projekcie ustawy nie dokonano istotnych zmian w finansach gmin i że zagwarantowano im niezależność finansową. Utrzymanie minimalnych udziałów tych subwencji na poziomie dotychczasowym stanowi największy mankament ocenianego projektu ustawy.

Jako prawidłowe można natomiast określić utrzymanie subwencji drogowej na dotychczasowym poziomie, tj. 6,66%, gdyż ustalana jest ona nie od planowanych dochodów budżetu państwa, a od planowanych wpływów do budżetów państwa z tytułu podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Generalne zasady określające sposób kształtowania dochodów powiatów i województw można uznać za poprawne. Ich ocena merytoryczna nie jest jednak możliwa ze względu na brak możliwości określenia nawet w przybliżeniu wielkości podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca oraz przewidywanego najwyższego poziomu tych dochodów, a także ich porównania z potrzebami wynikającymi z zadań przypisanych tym jednostkom samorządu terytorialnego. Ocena ta jest tym bardziej utrudniona, iż w projekcie ustawy przewiduje się w 1999 r. przejście części dochodów podstawowych powiatów i województw do budżetu państwa na sfinansowanie kontynuowanych wieloletnich inwestycji im przekazanych oraz części dochodów powiatów, na sfinansowanie usuwania skutków powodzi. Mimo słuszności tych celów może to osłabić podstawy finansowe nowych szczebli samorządu terytorialnego w momencie rozpoczęcia przez nie działalności.

Uzasadnienie do ustawy nie zawiera niestety żadnych danych uzasadniających takie a nie inne rozwiązania, a tym samym uniemożliwia ich ocenę merytoryczną.

2. Uwagi szczegółowe

Art. 7 pkt. 7 podatek od posiadania psów należy skreślić i zapisać jako lit. g w art. 6 pkt.1. Podatek od posiadania psów ujęty jest w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych a więc nie może być traktowany jako fakultatywne źródło dochodów gminy. Tym bardziej, iż w definicji dochodów należnych art. 5 pkt. 11 podatek ten zaliczony jest do dochodów należnych oraz w art. 15 nie przewidziano możliwości wyłączenia tego podatku bez konsekwencji z tego wynikających dla wielkości subwencji ogólnej dla gminy. W konsekwencji jeśliby utrzymać dotychczasowy zapis umiejscawiający podatek od posiadania psów wśród dochodów fakultatywnych należałoby w art. 5 pkt. 11 i art. 15 dokonać wyłączenia potencjalnie utraconych dochodów z tytułu podatku od posiadania psów.

Art. 12 pkt. 4 obowiązek natychmiastowego, praktycznie biorąc, zwrotu przez jednostkę samorządu terytorialnego nadpłaconych kwot z tytułu dodatków do podatku dochodowego od osób fizycznych lub podatku dochodowego od osób prawnych może spowodować poważne perturbacje w jej działalności, szczególnie w przypadku gdyby nadpłata okazała się znacząca.

Biorąc pod uwagę, iż nadpłata taka powstawać będzie nie z winy jednostki samorządu terytorialnego, a błędnych szacunków organów skarbowych okres jej zwrotu winien zostać przedłużony przynajmniej do trzech miesięcy lub dłużej, gdy kwota należnej do zwrotu raty nadwyżki w okresie miesiąca przekroczy 1/5 średnio miesięcznych planowanych dochodów budżetowych.

W konsekwencji drugie zdanie art. 12 pkt. 4 winno otrzymać treść: "Jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana zwrócić nadpłacone kwoty dodatków na rachunek właściwego urzędu skarbowego w trzech miesięcznych ratach, które dokonane

winny zostać do 10 dnia miesiąca poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym otrzymała wezwanie a w przypadku, gdy kwota należnej do zwrotu raty miesięcznej przekroczy $\frac{1}{5}$ średnio miesięcznych planowanych dochodów budżetowych jednostki, w tytu ratach ile wynika z podzielenia nadpłaconej kwoty przypisanej do zwrotu przez $\frac{1}{5}$ średnio miesięcznych planowanych dochodów budżetowych jednostki.”

Art. 42 pkt. 1 przewidziano utworzenie rezerwy na pokrycie możliwych do wystąpienia ubytków dochodów gmin z tytułu zastąpienia udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych dodatkiem do tego podatku. Pominięto natomiast możliwość wystąpienia takiej sytuacji również w odniesieniu do podatku dochodowego od osób prawnych. Należałoby pominięcie to wyeliminować. W artykule tym brak jest również jednoznacznego określenia, że ubytek ten wyliczany będzie w odniesieniu do możliwych do uzyskania, w tym okresie wpływów naliczanych z tych tytułów, według zasad obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy. Należy się również zastanowić czy okres dwu lat jest wystarczającym dla wyrównania poziomu dochodów w związku ze zmianą sposobu ich naliczania i czy nie można go zwiększyć do lat pięciu.

W konsekwencji art. 42 pkt. 1 winien otrzymać treść: “W latach 1999 — 2003 tworzy się w ustawie budżetowej rezerwę celową zwiększającą subwencję ogólną dla gmin, w których wystąpił ubytek dochodów na skutek wprowadzenia, w miejsce udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, gminnych dodatków od tych podatków, wykazany w sprawozdaniu za pierwsze półrocze danego roku i wyliczony w odniesieniu do możliwych do uzyskania w tym okresie wpływów naliczanych z tych tytułów, według zasad obowiązujących do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”