

Prof. zw. dr hab. Hanna Sochacka-Krysiak  
Szkola Główna Handlowa

Ekspertyza nr 162  
(IP-81P)

## Uwagi do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Czytałam ww. projekt z wyraźnie ambiwalentnymi uczuciami; gnębi mnie obawa, czy wobec braku ustawowej regulacji samorządu powiatowego i samorządu województwa omawiany projekt nie jest cokolwiek przedwczesny?

Art. 2 wyraźnie wskazuje na suplementarny charakter ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do ustawy o finansach publicznych; czy jednak równoczesne wprowadzenie na tzw. ścieżkę legislacyjną projektów obu ustaw jest w pełni uzasadnione, skoro nie podjęto jeszcze ostatecznych decyzji dotyczących terytorialnego podziału kraju i nie uregulowano podziału pionowego zadań publicznych, uwzględniającego tworzone (a raczej restytuowane) szczeble samorządu terytorialnego?

“Obcym ciałem” w omawianym tu projekcie wydaje mi się art. 3, którego treść należy wyraźnie do materii regulowanej ustawą o finansach publicznych.

Kolejną “pretensją” z mojej strony pod adresem autorów projektu jest brak określenia kategorii “dochodu własnego” albo “daniny publicznej” uznanej za “dochód własny”. Jako kryteria można by tu przyjąć: bezterminowe i pełne (100% - we) powiązanie określonego źródła dochodów publicznych z samorządem terytorialnym, któremu to powiązaniu towarzyszy zasada swobodnego (samodzielnego) decydowania o przeznaczeniu wpływów pochodzących ze źródeł dochodów własnych. Dopiero potem powinna się (art. 4) pojawić subwencja ogólna, wykorzystywana zgodnie z wolą lokalnych (samorządowych) organów władzy publicznej.

Przy okazji - czy nie należałoby tu użyć przymiotnika “ogólna” (subwencja)? Przecież w projekcie omawianej ustawy kontynuuje się praktykę rozgraniczenia subwencji na ogólną *sensu stricto* i celową (subwencja oświatowa lub drogowa). Czy nie można rozjaśnić trochę zamętu terminologicznego, który powstał po zaaplikowaniu polskiemu ustawodawstwu pojęcia subwencji jako synonimu dotacji ogólnej? Minęło już wprowadzić kilka lat i przywykliśmy do tych egzotycznych “subwencji” ale nasuwa się możliwość uporządkowania terminologii ...

W art. 6 omawianego projektu widziałabym konieczność bardziej precyzyjnego określenia podatku od środków transportowych - bo nie jest to chyba podatek taki sam (o identycznym zasięgu) jak stosowany przed zmianami, które uzasadniły pojawienie się “subwencji drogowej”.

W art. 6 pkt 10 i art. 7 dostrzegam tendencję do ograniczenia dotacji celowych, co samo w sobie jest działaniem w pełni zgodnym ze współczesnym sposobem myślenia o dotacjach celowych: mniejszy ciężar gatunkowy, mniejsza szczegółowość (dotacje “zablokowane” czyli agregujące zadania pokrewne) no i *last but not least* - dotacje negocjowane, wymagające zgody ze strony właściwej jednostki samorządu terytorialnego a nie “narzucane” mocą jednostronnej decyzji organów państwowych.

Pozwolę sobie w tym miejscu przytoczyć przykład Danii, gdzie już ponad 20 lat temu zrezygnowano całkowicie z dotacji celowych jako ograniczających ustrojowe kompetencje samorządu terytorialnego; równocześnie powiększono dotację ogólną i wprowadzono system

refundowania jednostkom samorządowym kosztów realizacji zadań socjalnych (renty, zasiłki, "dodatki" mieszkaniowe dla najuboższych itd.).

Drobna uwaga nt. podatku od psów; tkwi on między "spadkami i zapisami" a odsetkami od udzielonych pożyczek; czy nie należałoby go wyraźnie określić jako podatek fakultatywny, otwierając w ten sposób drogę do ewentualnego powiększenia liczby podatków tego typu w przyszłości? (w Niemczech podatki fakultatywne dają gminom, zwłaszcza miejskim, całkiem pokaźne wpływy).

Przechodząc do kwestii ustawowego określenia dochodów tych jednostek samorządu terytorialnego, które jeszcze nie funkcjonują, tj. powiatów i nowych województw: niektóre postacie dochodów powiatowych przypominają trochę rozwiązania niemieckie, jednak np. między dotacją celową od innych związków samorządowych (w domyśle - gmin?) a niemiecką "daniną powiatową" (Kreisumlage) jest istotna różnica, bo polską dotację określać ma stosowne porozumienie, zaś daninę niemiecką określają władze powiatu, jako swoisty podatek (składkę repartycyjną?).

Generalnie - nie umiem ocenić trafności doboru źródeł dochodów powiatu, bo nie wiem, jakie ostatecznie będą zadania publiczne przydzielone powiatom i jakim majątkiem będą one dysponowały.

Analogiczne wątpliwości nasuwają się również w odniesieniu do projektowanych dochodów województw. Faktem jest, że na obu szczeblach nie występują dochody własne typu samoistnych podatków samorządowych (takie rozróżnienie w odniesieniu do dodatków samorządowych, powiązanych z podatkami państwowymi stosowane było w Polsce przed II wojną światową).

Kontynuując uwagi, w których akcentuję skądinąd chwalebne wykorzystywanie doświadczeń zagranicznych, stwierdzam, że mechanizm obiektywizowania kryteriów podziału subwencji (dotacji) ogólnej wyraźnie wskazuje na inspirację opartą na wzorach niemieckich oraz szwedzkich, zaś określenie w art. 40 dotacji celowych nieodparcie nasuwa mi skojarzenie ze wspomnianą wyżej duńską instytucją refundacji wydatków socjalnych. Kolejna uwaga - ogólna, bo dotyczy szerszej kwestii stopnia szczegółowości postanowień ustawy, której towarzyszyć będą dalsze ustawy, regulujące np. kształt podatków samorządowych: czy wymieniając jako dochody samorządowe - dodatki do podatków państwowych nie należałoby w stosownych miejscach odesłać czytelnika do odrębnych ustaw, w których ustalona zostanie wysokość owych dodatków?

Na koniec - uwagi odnoszące się do "uzasadnienia" omawianego projektu.

W pkt 2 wspomniano o tzw. władztwie podatkowym, dotyczącym dodatków do podatków państwowych, m.in. o samodzielnym ustalaniu stawek tych dodatków, rodzą się tu obawy dotyczące stopnia owej samodzielności i ewentualnych zabezpieczeń przed zjawiskiem nadmiernych dysproporcji w kształtowaniu obciążeń fiskalnych na różnych terenach kraju; w tym zresztą punkcie "uzasadnienie" wydaje się wykraczać poza treść samego projektu ustawy, której dotyczy.

W pkt 3 "uzasadnienia" znalazłam tezę o dostosowaniu dochodów powiatów i województw do "przewidywanych kosztów zadań powiatów i województw"; wobec tylu niewiadomych dotyczących owych zadań teza ta brzmi - moim zdaniem - dość słabo.

Wreszcie - w pkt 8 "uzasadnienia" przyjęto, że w okresie przejściowym, tj. dotyczącym budżetów na rok 1999 budżety powiatów i województw zostaną opracowane przez Ministra Finansów ("Minister Finansów opracuje budżety dla tych jednostek do 30 listopada 1998 r."). Nasuwa mi się nieśmiało pytanie: czy nie można by wykorzystać do tej

pracy - przynajmniej w odniesieniu do budżetów powiatowych - już istniejących regionalnych izb obrachunkowych, które mają doświadczenie w opracowywaniu budżetów dla gmin, nie umiejących poradzić sobie z tym zadaniem?