

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 163
(IP-81P)

Opinia o projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Druk Sejmowy nr 343)

1. Projekt jest konsekwencją przygotowanej ogólnej koncepcji reformy systemu administracji publicznej, reformy terytorialnej oraz decentralizacji finansów publicznych. Projekt koncentruje się na dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST), pomija kwestie wydatkowe, których generalne unormowanie zawiera projekt "ustawy matki", jaką jest ustawa o finansach publicznych. Projekt zakłada samodzielność finansową JST, a więc jest on zgodny z Konstytucją oraz z ogólnym duchem przemian w kierunku zwiększenia samorządności i decentralizacji finansów publicznych.

2. Analizując projekt dostrzega się presję czasu, co nie pozostawało bez wpływu na tekst projektowanej ustawy jak i przedstawionego uzasadnienia. Krótki okres, w jakim przygotowywana była ustawa o dochodach JST jest przyczyną tego, że w uzasadnieniu **brak jest symulacji finansowych**, co do projektowanych zmian. Akceptując podejście, w którym ogólny ustrój finansów publicznych jest rozstrzygany przez uniwersalną ustawę o finansach publicznych, nie sposób nie zauważyć, że w odrębnie projektowanej ustawie o dochodach JST nie można abstrahować od wydatków. To one determinują wiele proponowanych rozwiązań co do całości dochodów JST i konstrukcji tych dochodów. Symulacje finansowe powinny być przedstawione w uzasadnieniu, gdyż ich brak nie daje podstawy oceny realności przyjętych dochodów w stosunku do potrzeb, zwłaszcza w kontekście zbilansowania całego sektora finansów publicznych. **W ustawie o dochodach JST powinny być już zawarte zapisy o wielkości dodatków do podatków państwowych: gminnych dodatków do PIT i CIT, powiatowych dodatków do PIT, wojewódzkich dodatków do PIT i CIT.**

3. Brak symulacji finansowych dla całości projektu nie pozwala jednoznacznie ocenić, czy np. standardy finansowe (koszt kształcenia jednego ucznia w zależności od rodzaju szkoły) będzie uwzględniał także zróżnicowane przestrzenne kosztów.

4. Również nie jest jasne jak należy rozumieć zdanie w uzasadnieniu projektu ustawy: "Subwencja oświatowa będzie przysługiwać tym powiatom, których **odpowiednia część budżetu** (podkreślenie - S.O.) nie pokryje kosztów wyliczonych w sposób przedstawiony powyżej". Nie wiadomo, czy chodzi o część budżetu w rozumieniu klasyfikacji budżetowej, czy też w ujęciu tylko rachunkowym.

5. Jeśli chodzi o swobodny wybór szkół ponadpodstawowych to i owszem ideę tę w pełni popieram, jako rozwiązanie modelowe, do którego trzeba zmierzać jednak powoli, gdyż rzeczywistość w tym obszarze jest bardziej prozaiczna. Inaczej sytuacja wygląda w dużych aglomeracjach i większych miastach, a inaczej w małych miastach, gdzie istnieje np. jedna szkoła średnia. Projektowany wybór będzie więc albo pozorny, albo system konsekwentnie powinien mieć wbudowane elementy pomocy dla ucznia (zakwaterowanie, wyżywienia, jeśli wybiera szkołę w innym mieście). Przy ograniczonych możliwościach dochodowych rodziców, cała idea jest - moim zdaniem - przedwczesna, można ją prowadzić na zasadzie

eksperymentu, a nie powszechnie obowiązującej zasady, na której buduje się m.in. mechanizm finansowego zasilania JST.

6. W projekcie nie znajduję odpowiedzi na pytanie, czy ambitne założenie równania do wydatków najbogatszego powiatu - poprzez konstrukcję wskaźnika Sw przy subwencji wyrównawczej - jest założeniem realistycznym ze względu na możliwości finansowe państwa. Nie jest to zresztą wyjątkiem, gdyż **w projekcie wiele parametrów finansowych ma charakter arbitralny**, nie ma uzasadnienia w przedstawionych symulacjach finansowych.

7. Projekt opiera się o słuszną ideę wprowadzenia **dotatków do podatków państwowych**: podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), co zmienia w sposób radykalny system zasilania finansowego gmin oraz powiatów i województw. Podzielałam większość pozytywnych argumentów za przyjęciem tego rozwiązania. Wątpliwości powstają jednak, gdy chodzi o to, jaki będzie zapowiadany zakres swobody władztwa podatkowego JST, a także gdy chodzi o wykonalność tego zadania w krótkim czasie.

8. **Posługiwanie się dodatkami do podatków, jako jednego z podstawowych źródeł zasilania JST, wymaga dobrego rozpoznania bazy dochodowej i podatkowej na poziomie gminy i powiatu.** Istniejący system informacji fiskalnej nie jest w pełni przygotowany do tak dokładnego określenia podstawy "odpisów" podatkowych na rzecz JST. Z tego co wiem, system ten jest obecnie weryfikowany dla tych potrzeb.

9. W związku z tym konieczne jest tworzenie różnych przejściowych rozwiązań dla zapewnienia bezpieczeństwa finansowego JST. Rozwiązania przewiduje projekt ustawy na lata 1999 - 2000 (np. rezerwa celowa na zwiększająca subwencję ogólną dla gmin, **art. 42**). Ograniczają one znacznie zakres swobody finansowej JST, m.in. poprzez tworzony system rezerw na szczeblu centralnym (**art. 47**), ale prawdopodobnie ze względu na to, że system jest budowany w niezwykle tempie, innej możliwości nie ma.

10. Projekt przewiduje możliwość zaciągania przejściowych pożyczek przez JST w budżecie państwa (**art. 48**), co jest również wyrazem i racjonalnego podejścia do podjętej reformy ale też i wyrazem jej słabego przygotowania.

11. Pomimo tych różnych zabezpieczeń przedłożony projekt może niestety prowadzić do destabilizacji finansów publicznych w okresie przejściowym, tzn. w latach 1999 - 2000. Nakłada to szczególną odpowiedzialność na Ministra Finansów. Projektodawcy powodowani słusznymi ideami samorządności nakładają na Ministra Finansów **obowiązek zasięgnięcia opinii w przypadku wielu decyzji w kwestiach zasilania finansowego JST z reprezentacją JST. Na tym tle rodzą się pewne wątpliwości: a) nie jest jasną moc będą miały te opinie dla Ministra Finansów, czy wiążącą, a jeśli tak to, b) czy nadmiar tych konsultacji i uzgodnień z JST nie grozi paraliżem decyzyjnym**, tym bardziej że tak naprawdę nie są znane skutki reformy w pierwszych latach jej wdrażania dla całego systemu finansów publicznych. W związku z tym chyba należałoby się zastanowić, czy w okresie przejściowym nie ograniczyć zakresu konsultacji, zwłaszcza że siła finansowa państwa - w tych nowych warunkach - jest trudno przewidywalna.

12. Opiniowany projekt zakłada bezpieczny podział dochodów JST na dochody przesądzone oraz dochody potencjalne. Jest to wygodne, dla Ministerstwa Finansów, natomiast mniej dla JST. Rozumiem przyczyny takiego podejścia, ale doceniam także jego skutki, zwłaszcza gdy chodzi o niestabilność zasilania finansowego JST.

13. Projekt przewiduje niezłe rozwiązanie gdy chodzi o kontrakty regionalne pomiędzy wojewodami a JST, tworzy też system stosunkowo elastycznego wykorzystywania środków finansowych państwowych i samorządowych, a także wewnątrz JST.

14. Przyjęte ogólne zasady zasilania wyrównawczego oparte są o zobiektywizowane kryteria, takie jak liczba ludności, uczniów, wartość dochodów podatkowych z PIT i CIT. **Nie mam jednak wątpliwości, że projekt dochodów realizowany będzie metodą prób i błędów.** Jest to cena jaka trzeba zapłacić, za ogromny pośpiech i słabe rozpoznanie finansowych skutków wprowadzanych zmian. Cena ta może być tym wyższa, że moim zdaniem **front reform jest zdecydowanie za szeroki, co wystawia na niebezpieczeństwo całe finanse publiczne.**

15. **Projekt zakłada kuriozalne, ale chyba pragmatyczne i jedynie możliwe, rozwiązanie przygotowania projektów budżetów powiatów i województw na rok 1999 przez Ministra Finansów !** Jest to symptomatyczne dla trybu prac nad całą reformą systemu finansów publicznych oraz reformą administracyjną.

Reasumując, projekt ustawy o dochodach JST jest taki, jaki prawdopodobnie jest możliwy do przygotowania w tak krótkim czasie. Ważnym jego atutem jest to, że wykorzystane zostały w nim wieloletnie już doświadczenia w finansowaniu gmin - podstawowego ogniwa systemu samorządowego. Projekt opiera się o racjonalne przesłanki, natomiast wiele szczegółowych propozycji musi być przyjmowane "na wiarę", wobec braku szerszego argumentowania oraz zwłaszcza braku symulacji finansowych skutków reformy. Dlatego należy przewidywać, że projekt ten nie będzie miał cech stabilności. Stabilność ta jest zresztą wyraźnie zagrożona już w okresie przejściowym.

Kraków, 1 czerwca 1998 r.