

Prof. zw. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak
Biuro Studiów i Ekspertyz

Raport nr 144
(IP-81 P)

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

I. Wprowadzenie

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, ratyfikowaną przez Polskę organizacja i gospodarka władzy lokalnej musi być podporządkowana zasadzie subsydiarności, unitarności i podziału szczeblowego. Te funkcjonalne zasady uzupełniają reguły działania do których należą: zespolenie administracji, dekoncentracja oraz funkcjonalna samodzielność.

Wymienione elementy stanowią fundament, na którym opierać się powinna konstrukcja ogółu składowych tworzących od strony formalnej samorząd lokalny.

Analizując zatem wszystkie ustawy, stanowiące kompleks regulujący działanie samorządu terytorialnego trzeba zweryfikować czy zabezpieczają one możliwość realizacji wyżej wymienionych zasad zarówno funkcjonalnych jak i operatywnych.

Konieczne jest zatem stwierdzić czy:

1. Dostatecznie klarowny jest rozdział zadań między państwo i wspólnoty terytorialne, a także czy wyraźnie określone są zadania, które będą realizowane przez poszczególne szczeble.

2. Przyjęte rozwiązanie tworzą całość, a poszczególne elementy struktury nie stanowią układu autonomicznego.

3. Zachowano zasadę podziału szczeblowego.

4. Zabezpieczono warunki do koncentracji decyzji na każdym szczeblu.

5. Istnieją dostateczne zabezpieczenia aby decyzje administracyjne zapadały na najniższym szczeblu.

6. Można uznać, że istnieją odpowiednie warunki do uznania że samorządy terytorialne będą miały samodzielność.

Odpowiedź na wymienione pytania wymaga dwóch odniesień: prawnego i finansowego. Ekspertyzy prawne stwierdzą, czy oceniane akty prawne zabezpieczają realizację przedstawionych zasad z formalnego punktu widzenia, ekonomiczne zaś, powinny orzec czy istnieją właściwe zabezpieczenia finansowe do wykonania ustalonych reguł.

Niniejsza ocena odnosi się tylko do drugiego obszaru i koncentruje się na jednym akcie prawnym regulującym dochody jednostek samorządu terytorialnego.

II. Uwagi ogólne

1. Oceniany projekt ustawy dotyczy dochodów jednostek samorządu terytorialnego a nie finansów gmin czy gospodarki finansowej gmin. Zajmuje się zatem tylko częścią systemu finansowego na poziomie lokalnym. Takie ujęcie jest - w moim przekonaniu - niewłaściwe gdyż stanowi regulację cząstkową a nie globalną. Drogi postępowania są dwie: albo wszystko co dotyczy gospodarki finansowej na szczeblu lokalnym ureguje ustawa o finansach publicznych, albo finanse lokalne potraktuje się oddzielnie, ale wtedy nie można ograniczyć ich do strony dochodowej.

2. W projekcie ustala się (art. 3), że jednostka samorządu terytorialnego prowadzi go-

spodarkę finansową samodzielnie. Nie ustala się co rozumie się pod tym pojęciem. Samodzielność bowiem może być dochodowa, wydatkowa i mieszana. Przy samodzielności dochodowej podmiot (w tym przypadku jednostka samorządu terytorialnego) musi mieć możliwość podejmowania decyzji, co do pozyskiwania i kształtowania dochodów.

W przypadku opiniowanej ustawy jest ona zróżnicowana na poszczególnych szczeblach. Największa jest na poziomie powiatu i województwa. Dzieje się tak dlatego, że rzeczywiste dochody własne (podatki i opłaty lokalne) występują tylko na poziomie gminy.

Samodzielność wydatkowa z kolei jest zapewniona wtedy, kiedy jednostka samorządowa może podejmować decyzje co do wydatków. W opiniowanej ustawie jest to nie uwzględnione, natomiast wprowadzone w rozdziale VI ustawy o finansach publicznych.

Mimo tego ani w jednym ani w drugim akcie prawnym nie ma określonego trybu planowania budżetowego. Konsekwencją tego jest brak właściwych ustaleń. Na podstawie art. 14 ustawy o finansach publicznych można jedynie domniemywać, że wydatki sektora publicznego, a w tym i jednostek samorządu terytorialnego ustala się w porządku odpowiadającym klasyfikacji budżetowej.

Takie rozwiązanie nie zakłada możliwości przejścia na planowanie zadaniowe, gdzie ujmuje się zapotrzebowanie na konkretne cele uwzględniając wszystkie rodzaje wydatków z nim związanych oraz właściwy organ odpowiedzialny za ich realizację.

Przyjęty tryb w projektowanych ustawach ogranicza samodzielność wydatkową jednostek samorządu terytorialnego, bowiem ustalanie zapotrzebowania na środki w porządku klasyfikacyjnym a nie zadaniowym nie stwarza warunków do samodzielności w tym zakresie.

Samodzielność mieszana nie wymaga komentarza bowiem pole jej jest wypadkową dwóch omówionych wyżej obszarów samodzielności

3. W opiniowanym projekcie wprowadza się podział dochodów (traktując je jako źródła dochodów) na dwie kategorie: na te które nimi są i te które nimi mogą być. Inaczej ujmując są to dochody obligatoryjne i fakultatywne. Chociaż ustawodawca tak ich nie określa być może dlatego, że nie przewiduje konsekwencji związanych z sytuacją kiedy nie wszystkie dochody obligatoryjne wystąpią.

Wprowadzony podział jest nie jasny. Nie wiadomo dlaczego np. do dochodów gminy, które mogą być (art. 7) zalicza się podatek od psów.

4. Wyeliminowano podział dochodów na własne i inne, co jest konsekwencją zastosowania jednakowego podziału dochodów dla wszystkich szczebli. Tylko w gminie są dochody, które można uznać za własne i gmina może regulować ich poziom np. ustalając stawki podatku.

5. Wprowadza się dwa pojęcia: subwencje i dotacje nie definiując ich. W tekście projektu ustawy nie ma elementów wskazujących jak te kategorie odróżnić. Warto to uściślić aby było wiadomo jaka jest ich specyfika i możliwość wykorzystania.

6. Nie jasne jest pojęcie “dodatku do podatku” np. dochodowego. W konstrukcjach podatkowych taka kategoria nie występuje. Znane są np. rozwiązania (Szwecja) lokalnych podatków dochodowych.

Dodatkowo sprawę gmatwa stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu do ustawy gdzie jest informacja, że wprowadzenie dodatków do podatków spowodowana jest chęcią zwiększenia samodzielności finansowej samorządów, co wynika z tego, że tej kategorii dochodów “towarzyszyć będzie pewne władztwo podatkowe” (s. 1)

7. W projekcie ustawy brak jest stwierdzeń dotyczących obligacji związanych z ko-

niecznością przestrzegania zasady gospodarności i związanych z tym konieczności prowadzenia rachunku ekonomicznego, w tym i analizy typu koszt-korzyść.

8. Na szczeblu powiatu dochodami - które można traktować jako zależne - związane z warunkami ekonomicznymi, na które częściowo ma wpływ powiat, są:

- dochody z majątku,
- spadki, zapisy i darowizny,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat,
- odsetki od należności,
- dochody z kar,
- odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału.

Należy sądzić, że będą to dochody nie odgrywające dużego znaczenia w strukturze (należałoby to zweryfikować po przeprowadzeniu analizy danych), co oznacza że powiaty będą miały ograniczoną samodzielność dochodową.

1. Analogiczne uwagi, jak zawarte w punkcie 8 odnoszą się do samorządów wojewódzkich.

III. Uwagi szczegółowe

1. W artykule 5 p. 7 lepiej zastąpić wyraz “ustalany”, “planowany” gdyż jest to zgodne z przyjmowaną dotychczas praktyką, a zatem jednoznaczne.

2. Art. 5 p. 10 nie ma precyzji przy podziale zadań. Zastosowano definicję negatywną. To wszystko co nie należy do właściwości organów rządowych to są zadania własne samorządu terytorialnego. Powstaje zatem pytanie co należy do tej pierwszej kategorii. Potrzeba regulacji w tym zakresie wynika także i z tego, że w ustawie o finansach publicznych ustaleń w tym obszarze nie ma, a ponadto trzeba wiedzieć np. co może być zadaniem zleconym dla samorządów terytorialnych.

3. Art. 5 p. 11 wymaga precyzji pojęcie “dochodów należnych” — szczególnie w stosunku do gminy.

4. Art. 7 p. 7 dlaczego podatek od psów znajduje się w kategorii dochodów gmin, które mogą być a nie są.

5. Ważne stwierdzenie, umożliwiające monitoring gospodarki finansowej w zakresie dochodów samorządów terytorialnych, zawarte jest w art. 12 ust. 5. Dotyczy ono przekazywania informacji o realizacji dochodów w odstępach kwartalnych.

6. Art. 14 p. 1 oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego mają jedynie prawo do zmniejszania swoich dochodów. Dodatkowo wzmacnia to stwierdzenie zawarte w p. 4 wymienionego artykułu.

7. W art. 17 p. 1 ustala się względną wartość poziom w subwencji ogólnej, mam wątpliwość czy ewentualne korekty w tym obszarze będą wymagały nowelizacji ustawy.

8. Zasady subwencji wyrównawczej dla gmin (art. 18) nie zmieniają się, trzeba sprawdzić jak dotychczas są oceniane, aby z pełnym przekonaniem zaakceptować brak korekt.

9. W moim przekonaniu nie ma uzasadnienia dlaczego rezerwą subwencji na zadania oświatowe ma dysponować Minister Finansów. (art. 21 ust. 3)

10. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie ma przedstawionych argumentów ekonomicznych ustalania kwoty subwencji na zadania oświatowe i subwencji drogowej (art. 22) na tym samym poziomie przy różnych podstawach.

IV. Konkluzje

1. Projekt ustawy nie obejmuje całej gospodarki finansowej samorządów terytorial-

nych a tylko jej część jaką są dochody.

2. Wprowadzono pozytywne zmiany w stosunku do rozwiązań mających zastosowanie do gmin. Należą do nich:

- możliwość dotowania zadań inwestycyjnych, co ma szczególne znaczenie w sytuacji nierównomiernego rozwoju gmin w układzie przestrzennym

- wyłączenie subwencji oświatowej z subwencji ogólnej.

3. Możliwości rozwoju lokalnego dodatkowo kreuje szansa na podpisywanie kontraktów regionalnych w celu realizacji wieloletnich programów, w tym inwestycyjnych.

4. Rozważenia wymaga przyjęte rozwiązanie wprowadzenia dodatku do podatków dochodowych.

5. Wymaga wprowadzenia zadaniowy tryb planowania budżetowego co daje szansę na respektowanie zasady racjonalnego gospodarowania.

6. Konieczne jest zastosowanie rachunku ekonomicznego jako sposobu weryfikacji racjonalności gospodarowania środkami publicznymi.

7. Z omawianych we wprowadzeniu zasad największe zastrzeżenia budzi przestrzeganie zasady funkcjonalnej samodzielności.

Łódź, dnia 26 maja 1998 r.