

Pakiet IP - 81 P

Opinie do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Druk Sejmowy nr 343)

Wprowadzenie

W niniejszym pakiecie zawartych jest 6 opinii oceniających projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dwie pierwsze opinie były już wcześniej publikowane w Materiałach i Dokumentach Nr 239, przygotowanych przed I czytaniem projektu w Sejmie, pozostałe opinie - z uwagi na to, że powstały w późniejszym terminie - udostępniane są po raz pierwszy.

Projekt ustawy o oceniali eksperci Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu oraz eksperci zewnętrzni współpracujący z Biurem.

Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego opracowano, kierując się następującymi założeniami:

- nie dokonuje się istotnych zmian w finansach gmin,
 - gwarantuje się wzajemną niezależność finansową poszczególnych szczebli samorządowych,
- zapewnia się jak największy - w miarę możliwości - udział dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządowych.

Spis treści

Prof. dr hab. Jolanta Gliniecka - Opinia prawna o projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Ekspertyza nr 160	3
Prof. dr hab. Cezary Kosikowski - Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Raport nr 143	5
Prof. dr hab. Stanisław Dolata - Ocena projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Ekspertyza nr 161	9
Prof. dr hab. Hanna Sochacka-Krysiak - Uwagi do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Ekspertyza nr 162	12
Prof. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak - Opinia o projekcie ustawy o dochodach jednostek terytorialnych, Raport nr 144	15
Prof. dr hab. Stanisław Owskiak - Opinia o projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Ekspertyza nr 163	19

Dr hab. Jolanta Gliniecka
prof. nadzw. Uniwersytetu Gdańskiego

Ekspertyza nr 160

Opinia prawna o projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Pierwszym rzucającym się spostrzeżeniem o opiniowanym projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest brak merytorycznych założeń. Trzy „założenia” wymienione w uzasadnieniu do tego projektu ustawy trudno jest zakwalifikować jako wiodące kierunki i cele opracowanego projektu.

Wymienione jako pierwsze założenie, iż „nie dokonuje się istotnych zmian w finansach gmin” brzmi dziwnie, gdy chodzi przecież o dokonanie reformy w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Poza tym projekt jednak zmiany w tym zakresie wprowadza.

Założenie drugie o wzajemnej niezależności finansowej trzech szczebli samorządu terytorialnego, z jednej strony - wynika z ustaw ustrojowych samorządu, z drugiej - nie ma potrzeby podkreślać tego w dziedzinie finansów, skoro takie związki mogą jednak niekiedy okazać się potrzebne.

Trzecie założenie o dużym udziale dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządowych pozostaje w sprzeczności z koncepcją systemu dochodów, przyjętą w projekcie ustawy.

W tej sytuacji można słusznie domagać się sformułowania rzeczywistych założeń tego projektu ustawy. Z założeń takich powinny wynikać wnioski co do stopnia finansowej samodzielności samorządu terytorialnego, zmian obciążeń podatników, zmian w poziomie dochodów budżetu państwa itp.

Ogromnym utrudnieniem w wyrażaniu opinii o projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest całkowity brak zdefiniowania pojęcia dodatku do podatku i określenia trybu ustalania jego wysokości. Jeżeli rozumieć dodatek jako uzupełniające zobowiązanie podatkowe w określonej wysokości (a sądzę, że tak należy to rozumieć), to powstaje szereg pytań, które muszą znaleźć odpowiedź, aby było możliwe dokonanie oceny projektu ustawy. Pytania te mogą brzmieć następująco: Czy oznacza to dodatkowe obciążenie finansowe podatnika? Jakiego rzędu wysokość obciążeń wchodzi tu w rachubę? Gdyby była ona zbliżona do wysokości dotychczasowych udziałów, to pomnożona przez trzy powodowałaby wzrost obciążenia podatnika prawie o 50 %. Czy taka może być intencja ustawy? Gdyby natomiast znacznie obniżyć wysokość dodatku do poziomu, który dałby się zaakceptować społecznie, nastąpiłoby wyraźne obniżenie wielkości dochodów gmin. Podobne zagadnienie należałoby rozwiązać na dwóch pozostałych szczeblach. Rodzi się pytanie, czy budżet państwa mógłby wyrównać te ubytki? Likwidacja udziałów spowodowałaby wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu obu podatków dochodowych. Czy jest to świadomym założeniem projektu?

Projekt ustawy nie określa, kto, kiedy i w oparciu o jakie zasady będzie ustalał wysokość dodatków samorządowych. Ma to przecież istotne znaczenie dla całej sprawy.

Obawiam się, że metoda dodatków do podatków bezpośrednich, która miałaby zwiększyć samodzielność finansową samorządów (w granicach dopuszczalnych przez odpowiednie ustawy) może w rzeczywistości stać się przyczyną konfliktów organów samorządowych ze społeczeństwem.

Należy żałować, że prac nad projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wykorzystano dla celów uporządkowania kwestii terminologicznej. Chodzi

o pojęcie subwencji i dotacji, które znaczeniowo są tożsame, a w projekcie ustawy nie wykazują różnic na gruncie prawa (i subwencje i dotacja mogą mieć z góry ustalony cel).

Gdańsk, 24 maja 1998 r.

Prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski
Biuro Studiów i Ekspertyz

Raport nr 143

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Druk Sejmowy nr 343)

I. Uwagi ogólne

1. Nie ulega wątpliwości, że głównym powodem opracowania projektu ustawy stał się zamiar wprowadzenia do naszego systemu prawnego powiatów i województw samorządowych. Ustawy w tej sprawie zostały niedawno uchwalone przez Sejm, lecz nie rozpatrzył ich Senat i ponownie Sejm. Nie są też podpisane i ogłoszone przez Prezydenta RP, a teoretycznie rzecz biorąc mogą być jeszcze badane przez Trybunał Konstytucyjny. Jakby więc łaskawie nawet na sprawę patrzeć, to trudno być pewnym ostatecznego kształtu tych ustaw. Tymczasem projekt ustawy odwołuje się do nich, jak i zresztą do innych nie uchwalonych jeszcze projektów ustaw (np. do projektu ustawy o finansach publicznych oraz do tajemniczych jeszcze projektów ustaw wprowadzających dodatki do podatków dochodowych) w taki sposób, jakby ustawy te były już obowiązujące i można byłoby nawiązywać do ich treści. Takie postępowanie **stanowi poważne naruszenie Zasad Techniki Prawodawczej**.

2. Uzasadnienie projektu ustawy **nie dostarcza żadnych argumentów przemawiających za potrzebą uchwalenia tej ustawy. Nie wyjaśnia też powodów przyjętej koncepcji legislacyjnej, która tylko pozornie opiera się na założeniu kodyfikacji przepisów dotyczących dochodów samorządu terytorialnego.** W pkt. 1 uzasadnienia wyraźnie podkreśla się bowiem, że przy opracowywaniu projektu ustawy kierowano się następującymi założeniami:

a) “nie dokonuje się istotnych zmian w finansach gmin”, a wobec tego po co uchylać ustawę o finansowaniu gmin, skoro **wystarczy ją znowelizować?;**

b) “gwarantuje się wzajemną niezależność finansową poszczególnych szczebli samorządowych”, a więc nie ma potrzeby regulowania ich dochodów w jednej ustawie, **należało natomiast uczynić to w odrębnych ustawach dotyczących gmin, powiatów i województw;**

c) “zapewnia się jak największy - w miarę możliwości - udział dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządowych”, co jest chyba dość niepoważnym żartem, gdy spojrzy się na proponowaną strukturę dochodów powiatów i województw oraz na rozbudowaną w stosunku do stanu obecnego gamę dotacji i subwencji dla gmin.

3. Kolejna niespodzianka tkwi w tym, że projekt przewiduje rezygnację z udziałów we wpływach z podatków dochodowych i ich zmianę na formę dodatków (gminnych, powiatowych, wojewódzkich) od obu podatków dochodowych. Sprawa ta budzi zastrzeżenia z kilku powodów:

a) z przepisu art. 5 pkt. 11 projektu ustawy można wnioskować, że wprowadzenie owych tajemniczych dodatków nastąpi poprzez uchwalenie ustaw o podatkach dochodowych (chyba chodzi o zmianę istniejących ustaw), to zaś sugeruje, że **zostaną zwiększone**

dotychczasowe obciążenia podatników obu podatków, a więc to oni będą utrzymywać powiaty i województwa samorządowe! Gdyby jednak szczęśliwie okazało się to być nieprawdą, to nie jest zrozumiałe dlaczego ten rodzaj dochodu ma nazywać się dodatkiem, a nie udziałem we wpływach, kogo on będzie obciążał (jeśli nie będzie obciążał podatników) i dlaczego jego wprowadzenie ma nastąpić w ustawach o podatkach dochodowych, skoro chodzi o podział wpływów z podatków dochodowych, a nie o zmianę ich konstrukcji;

b) dlaczego dodatki do podatków dochodowych są zaliczane do dochodów własnych samorządów terytorialnych, skoro budżet państwa nie rezygnuje z tych dochodów?;

c) dlaczego samorzady mają samodzielnie ustalać stawki dodatków do podatków dochodowych, **skoro Konstytucja RP nie wyposaża samorządów w prawa do nakładania podatków?**;

d) w jaki sposób wprowadzenie dodatków do podatków dochodowych zwiększy samodzielność finansową samorządów (pkt. 2 Uzasadnienia), skoro jednocześnie przewiduje się potrzebę utworzenia specjalnej rezerwy łagodzącej skutki finansowe nowych rozwiązań (pkt. 7 Uzasadnienia)?;

e) dlaczego dodatki do podatków dochodowych już w chwili ich wprowadzenia zostaną w części odebrane samorządom na rzecz budżetu państwa (pkt 9 Uzasadnienia)?

4. W uzasadnieniu projektu ustawy nie przeczytamy też, dlaczego proponowane wprowadzenie kolejnych dotacji i subwencji dla gmin, powiatów i województw samorządowych uznaje się za przejaw zwiększenia samodzielności samorządów, skoro jest dokładnie odwrotnie i wie to każdy, kto rozumie pojęcie dotacji i subwencji.

5. Wadą projektu ustawy jest to, że świadomie rezygnuje on z regulacji zagadnień wydatków samorządów, a jednocześnie wprowadza regulacje obce sprawom dochodów (np. wieloletnie programy rozwojowe województw, kontrakty regionalne).

6. Nie jest zrozumiałe, dlaczego projekt ustawy przewiduje kompetencje finansowe dla podmiotu, który nie jest organem państwowym i niesłusznie jest uznawany za reprezentację jednostek samorządu terytorialnego (Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego). **Narusza to przepisy Konstytucji RP w części dotyczącej samodzielności samorządu terytorialnego.**

7. Kpiną jest twierdzenie (pkt 11 Uzasadnienia), że “wejście w życie rozwiązań proponowanych w tej ustawie nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa, ani dla dotychczasowych, czyli gminnych jednostek samorządu terytorialnego”. Kpina polega na tym, że zapłacą podatnicy, nie zaś budżet państwa lub budżety gmin.

8. Nie inaczej można też określić propozycję, aby projekty budżetów powiatów i budżetów województw opracował na 1999 r. Minister Finansów! To jest chyba prawdziwa miara samorządności proponowanej w projekcie.

II. Uwagi szczegółowe

1. Tytuł projektu ustawy nie jest jednoznaczny, ponieważ dotyczy on nie tylko dochodów, lecz także innych spraw. Ponadto tytuł zawiera zwrot “jednostek samorządu terytorialnego” zamiast wprost odnosić się do gmin, powiatów i województw samorządowych.

2. Art. 1 brzmi w sposób niepełny, ponieważ projekt reguluje również inne sprawy (np. art. 34 - 38 oraz art. 42 - 48).

3. Art. 2 jest zbędny, ponieważ projekt ustawy nie dotyczy budżetów i nie można stosować ustawy, której nie ma.

4. Art. 3 jest zbędny, ponieważ stanowi powtórzenie art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

5. Art. 4 jest sprzeczny z przepisami o subwencjach oświatowych i drogowych, które z natury rzeczy mają charakter celowy i nie mogą być przeznaczone w sposób dowolny na podstawie decyzji organu stanowiącego samorządu terytorialnego.

6 Art. 5:

a) pkt 1 - 3, 11 odsyłają do nieistniejących aktów prawnych;

b) pkt 4 - Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie jest konstytucyjnym ani ustawowym reprezentantem samorządu terytorialnego. Ma zupełnie inny cel i z natury swego składu nie może stanowić o takiej reprezentacji w sprawach dochodów;

c) pkt 8 - ciekawe, w jaki sposób GUS ustali **faktyczną liczbę mieszkańców zamieszkałych na terenie jednostki na dzień 30 czerwca?**

d) pkt 10 - to jest zupełnie nowa koncepcja zadań własnych, z której nie wynika, czy są nimi także zadania wykonywane na podstawie umów (jakich ?) bądź porozumień?

e) pkt 11 - 15: nie wiadomo po co wprowadza się pojęcia typu "dochody należne gminy, powiatu, województwa" lub "podstawowe dochody podatkowe";

f) pkt 15 różni się od pkt 12, ponieważ raz przewiduje się dodatki wojewódzkie od obu podatków dochodowych, a innym razem tylko jeden dodatek.

7. Art. 6 pkt 3 i 4 - nie ma podstaw prawnych do pobierania tych dodatków.

8. Art. 8:

a) zwrot "mogą być" nie jest precyzyjny, ponieważ one są dochodami, tyle że ich wpływ nie zawsze zależy od gminy;

b) pkt 1 - kto i z jakich środków wypłaci "subwencję rekompensującą"?

c) pkt 10 - to są dochody z majątku gminy (art. 6 pkt 6).

9. Art. 8:

a) nie jest tego wiele, co oznacza że powiat trzeba będzie utrzymać (tylko po co?);

b) czy nie będzie dodatku powiatowego do podatku dochodowego od osób prawnych i dlaczego taka łaskawość spotyka tę grupę podatników ?

10. Art. 9: patrz tożsame uwagi w pkt 8 a i c.

11. Art. 10: skromnie, jak na tak wielki szum o województwa!

12. Art. 11: patrz tożsame uwagi w pkt 8 a i c.

13. Art. 12 ust. 3: kto i z jakich źródeł zapłaci te odsetki?

14. Art. 14 ust. 2 - 4: to jest chyba nieporozumienie. Skoro są to dochody samorządu to przewodniczący zarządu nie może w imieniu podatnika składać wniosków w formie postanowienia (ust. 4) do urzędu skarbowego lub też wyrażać zgodę, ponieważ naczelnik urzędu skarbowego nie jest jego podwładnym.

15. art. 15: wyraża całą prawdę o samodzielności finansowej samorządów!

16. Art. 19: zwrot "przeliczeniowa liczba mieszkańców" nie jest wyjaśniony w art. 5.

17. Delegacje zawarte w art. 22 ust. 2 i w art. 23 ust. 2 oraz w art. 26 ust. 2 nie spełniają wymogów stawianych aktom wykonawczym do ustawy przez Konstytucję RP (art. 92 ust. 1).

18. Art. 33 ust. 1: nie wiadomo, kto kogo ma upoważnić, skoro istnieją regionalne izby obrachunkowe?

19. Art. 34: to nie jest materia tej ustawy (o dochodach).

20. Tytuł rozdziału 2 (art. 37 - 38) nie jest zrozumiały, ponieważ pojawia się w nim nowy zwrot ("zadania powierzone").

21. Art. 41 ust. 4 narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ nawet nie wskazuje nazwy organu, któremu udziela się delegacji.

22. Art. 42 ust. 1: to jest materia ustawy budżetowej i nie można o tym decydować apriorycznie. Ponadto, co to znaczy “ubytek dochodów”?

23. Art. 43 ust. 1: jedyna nadzieja w tym, że powiaty i województwa i tak nie będą samorządowe, ponieważ pozostaną w kieszeni Ministra Finansów zawsze przy takim układzie ich dochodów.

24. Art. 46 i art. 47: to dalsze potwierdzenie prawdziwych intencji rozszerzenia samorządności i samodzielności.

25. Art. 48: jest zrozumiałe, że jak zabierze się samorządom ich dochody (art. 46 i 47), to trzeba im następnie pożyczyć jakieś pieniądze.

26. Art. 49: niepotrzebnie, należałoby raczej dokonać zmiany tej ustawy oraz postanowienia dotyczące dochodów powiatów i województw wprowadzić do ustaw wprowadzających te instytucje.

27. Art. 50: ta ustawa niczego nie reguluje, a więc termin jej wejścia w życie jest bez znaczenia, zwłaszcza że nowe dochody będą wprowadzone dopiero innymi ustawami, a opracowanie projektów budżetów powiatów i województw ma być załatwione przez Ministra Finansów.

28. W projekcie nie dostrzeżono, że przyjęcie ustawy powoduje zmiany w ustawie o samorządzie terytorialnym i w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych.

III. Wnioski końcowe:

1. Projekt ustawy nie powinien być uchwalony, ponieważ opiera się na wadliwej koncepcji legislacyjnej. O dochodach gmin, powiatów i województw należy rozstrzygnąć w ustawach dotyczących tych jednostek.

2. Projekt ustawy zawiera kilka przepisów niezgodnych z Konstytucją RP (są one zaznaczone wytłuszczonym drukiem).

3. Projekt ustawy ma liczne usterki merytoryczne i redakcyjne (patrz uwagi szczegółowe).

Łódź, maj 1998 r.

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

Ekspertyza nr 161

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.”

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

Ekspertyza nr 162

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 wprawdzie 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?

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

Raport nr 144

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 gospodarkę 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 koniecznością 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 rezerwę 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 terytorialnych 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.

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 163

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 niezwykłym 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.