



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-191(5)/12

Warszawa, 9 kwietnia 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec
obywatelskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o dochodach
jednostek samorządu terytorialnego
(druk nr 848).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra
Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-)Donald Tusk

**Stanowisko Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
(druk nr 848)**

I. Projekt *ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (druk nr 848), przygotowany przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej, przewiduje zmiany ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.).

Celem projektu ustawy – według projektodawców – jest:

- 1) zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, w następujący sposób:
 - gminy – z 39,34% do 48,78%,
 - powiaty – z 10,25% do 13,03%,
 - województwa – 1,60% do 2,03%,
- 2) uzupełnienie subwencji ogólnej o część rekompensującą dochody utracone w wyniku zmian w ustawach dotyczących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) utworzenie nowej części subwencji ogólnej dla gmin - subwencji ekologicznej.

Proponowane w projekcie ustawy zmiany mają – według projektodawców – częściowo wyrównać ubytek w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w zakresie ich dochodów własnych i subwencji), spowodowany wprowadzeniem w latach 2005-2011 wielu zmian ustawowych.

Ponadto, w projekcie ustawy *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (druk nr 848) nałożono na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego kwot części rekompensującej subwencji ogólnej, o którą proponowane jest uzupełnienie subwencji ogólnej.

Pozostałe zmiany mają charakter techniczno-porządkujący.

II. Rada Ministrów negatywnie ocenia obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 848).

Proponowane w projekcie rozwiązania nie zasługują na aprobatę zarówno ze względów systemowych jak i ekonomicznych.

Analiza aktów prawnych, wprowadzonych na przestrzeni ostatnich lat nie potwierdza, że zmiany w przepisach prawa jedynie ograniczały dochody jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie regulacji zawartych w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 848) spowodowałoby skutki finansowe dla budżetu państwa – w warunkach 2012 r. - w łącznej wysokości 10.209 mln zł.

1. Określenie i analiza dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Na dochody samorządów – zgodnie z art. 167 Konstytucji RP – składają się dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

Od dnia 1 stycznia 2004 r. źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zapewniła dochody niezbędne do realizacji zadań publicznych, przekazanych samorządom. W wyniku wprowadzonych tą ustawą rozwiązań systemowych, dochody samorządów zostały dodatkowo zwiększone. Z uzasadnienia do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że samorządy przy tej reformie, poza zwiększonymi udziałami w PIT i CIT, otrzymały dodatkowo ok. 1,8 mld zł.

W wyniku reformy samorządowej w roku 1998 przekazano jednostkom samorządu terytorialnego zadania publiczne wraz ze środkami finansowymi na ich realizację. Samorządy nie przejęły jednak kosztów obsługi długu publicznego, który wynikał z finansowania tych zadań w przeszłości. Cały ciężar obsługi tego długu pozostał w budżecie państwa.

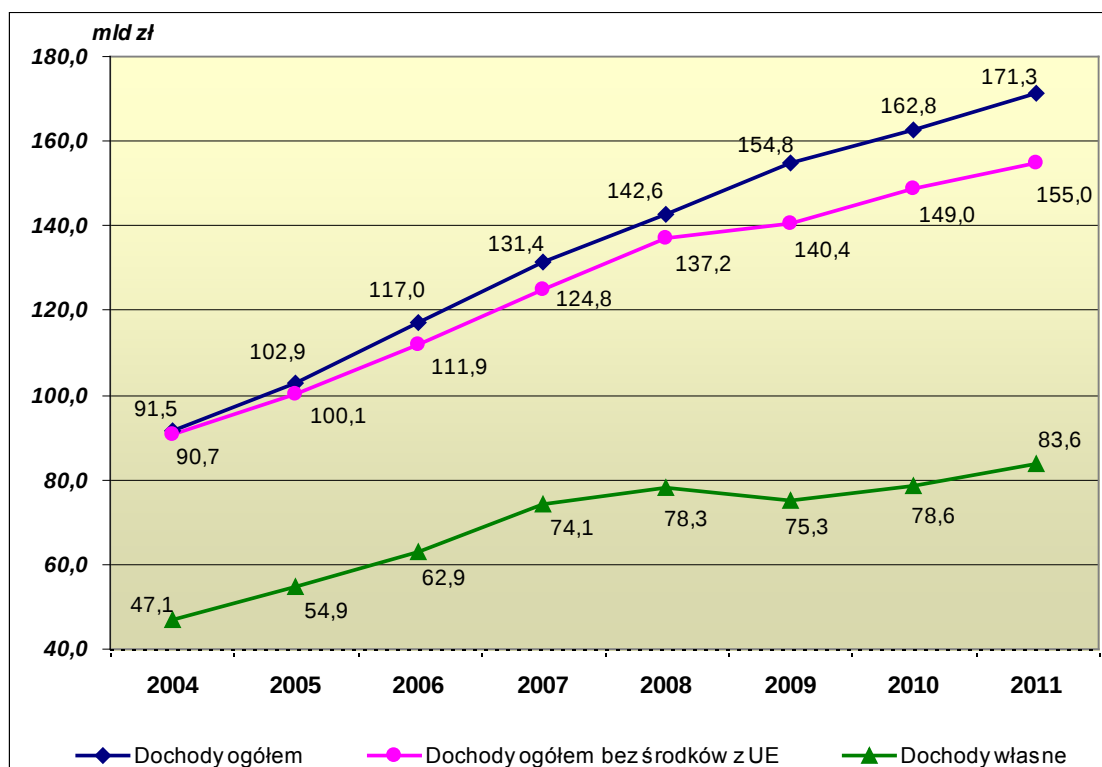
Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej przeznaczone na finansowanie programów i projektów realizowanych przez te jednostki, jednocześnie nie partycypując w kosztach członkostwa w Unii. Składka członkowska wpłacona przez Polskę w 2012 r. wyniosła ponad 15,9 mld PLN. Cała powyższa kwota pochodziła z budżetu państwa i w żaden sposób nie obciążała budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie w 2013 r. na płatność składki zaplanowano w budżecie państwa kwotę ok. 17,8 mld. PLN. Od początku członkostwa z budżetu państwa do budżetu UE przekazano łącznie 26.458.508.584 EUR. Jednocześnie z UE przekazano do Polski 76.764.265.398 EUR, znaczna część tej kwoty trafiła do jednostek samorządu terytorialnego.

W latach 2004-2011 do budżetów samorządowych trafiło 58 mld zł środków z budżetu UE, co stanowi 38% w kwocie netto wszystkich środków z budżetu UE przekazanych do Polski (po pomniejszeniu tych środków o składkę członkowską do budżetu UE, która pochodzi z budżetu państwa).

Obowiązujący system finansowania samorządów, na który składają się dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, poczynając od 2004 roku, dostarczał samorządom rokrocznie wyższych dochodów.

Porównując główne składniki dochodów jednostek samorządu terytorialnego należy stwierdzić, iż w okresie 2004-2011 dochody własne jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 77,7%, dotacje o 199,9%, a subwencje ogólne o 53,4%.

Dochody ogółem, dochody własne oraz dochody ogółem bez środków z UE jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2011 przedstawia poniższy wykres:



Gdy porównuje się rok 2011 z 2004, dochody nominalnie wzrosły o 87,2%, a realnie o 53,5%. O ile w 2004 r. samorzady osiągnęły dochody w wysokości 91,5 mld zł, to w 2011r. było to już 171,3 mld zł, co odpowiada 61,7% dochodów budżetu państwa (2011).

Dochody jednostek samorządu po pomniejszeniu o dochody uzyskane z UE w 2011 r. wyniosły 154.964 mln zł i w porównaniu do 2004 r., były wyższe nominalnie o 70,9% (realnie o 40,1%).

Największy katalog dochodów własnych mają gminy i jest on związany z zakresem ich zadań. Dochody własne obejmują własne podatki samorządów, m.in. podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatki: rolny i leśny. Na poziom dochodów własnych mają wpływ właściwe organy samorządowe. Jak wynika ze sprawozdań budżetowych jednostek samorządu w 2011 roku, w wyniku obniżenia górnych stawek podatków, udzielenia ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz podjęcia decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności, do budżetów gmin i miast na prawach powiatu nie wpłynęła kwota 3,8 mld zł, co stanowiło 2,2% ich dochodów ogółem oraz 4,6% dochodów własnych tych jednostek. Skutki finansowe wynikające z ww. decyzji w 2011 r., w porównaniu do 2004 r. wzrosły o 41,8%.

Z powyższego wynika, że w zasadzie w ciągu jednego roku samorzady same rezygnują z dochodów stanowiących prawie połowę kwoty, o którą występują w przedmiotowym projekcie ustawy.

Ważnym źródłem dochodów samorządów, także gmin, są udziały we wpływach z PIT i CIT. To podstawowe źródła dochodów własnych powiatów i województw.

Na przestrzeni lat 2004-2011 udział dochodów z PIT w dochodach ogółem i dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego zmieniał się następująco:

- dla gmin – wzrósł z 13,6% do 15,0% dochodów ogółem oraz z 28,1% do 32,9% dochodów własnych,

- dla miast na prawach powiatu – nie zmienił się w odniesieniu do dochodów ogółem (38,2%), a do dochodów własnych nieznacznie wzrósł z 38,2% do 38,9%,
- dla powiatów – wzrósł z 10,3% do 13,3% dochodów ogółem i z 41,5% do 47,9% dochodów własnych,
- dla województw – zmniejszył się z 7,6% do 6,4% dochodów ogółem, przy równoczesnym wzroście z 12,8% do 14,4% dochodów własnych.

Łącznie dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego udział dochodów z PIT w dochodach ogółem wzrósł z 16,5% do 17,2%, a w dochodach własnych z 32,0% do 35,2%.

Dochodem jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). W latach 2004-2007 budżety jednostek samorządu terytorialnego korzystały ze stale wzrastających dochodów z tego tytułu, będących funkcją ogólnej koniunktury gospodarczej.

W roku 2008, w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 191, poz. 1370, z późn. zm.), udziały we wpływach jednostek samorządu terytorialnego z tytułu CIT uległy zmniejszeniu. Wiązało się to jednak z ograniczeniem zadań wykonywanych przez samorząd województwa. Odejście od finansowania ustawowych ulg w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych z dochodów własnych województwa wiązało się bowiem ze zmniejszeniem o 1,9 punktu procentowego, tj. z 15,9% do 14,0%, wskaźnika udziału województw we wpływach z CIT. W 2008 r. łączne wpływy podatkowe z CIT wyniosły 34,9 mld zł i były wyższe o 2,6 mld zł od wpływów w 2007 r. Oznacza to, że pomimo spadku w 2008 r. dochodów z tytułu udziału we wpływach z CIT, wydajność tego źródła dochodów własnych była wyższa niż w roku poprzednim.

Przyznanie samorządom istotnych udziałów we wpływach z podatków bezpośrednich, przede wszystkim PIT, jest konsekwencją rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Należy mieć na uwadze, że założenia przyjęte przy tworzeniu ustawy, przewidywały, między innymi, mocniejsze związanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z koniunkturą gospodarki państwa oraz dalszą decentralizacją zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi.

Strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w toku prowadzonych prac na tą ustawą uznała, że zmiany zaproponowane w tej ustawie zmierzają we właściwym kierunku, tzn. dalszej decentralizacji zadań publicznych i zwiększenia roli samorządu w państwie. Komisja uznała, że zmiany systemowe spowodują istotne wzmocnienie ustrojowej pozycji samorządów poprzez zwiększenie liczby realizowanych zadań i samodzielności w dysponowaniu środkami publicznymi, a także przez dalsze związanie koniunktury samorządów z ogólną koniunkturą gospodarczą kraju.

Kolejnym, istotnym źródłem dochodów jest subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego, która pochodzi ze środków budżetu państwa (poza częściami równoważącymi i częścią regionalną, które pochodzą z wpłat) i jest przekazywana na rachunki jednostek samorządu terytorialnego w miesięcznych ratach, niezależnie od sytuacji finansowej budżetu państwa. O przeznaczeniu środków subwencji ogólnej decydują organy stanowiące gmin, powiatów i województw.

Poprzez mechanizm części wyrównawczej następuje wyrównanie potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria, jak i parametry ustalania części subwencji są zobiektywizowane i określone ustawowo. W ramach subwencji ogólnej części wyrównawcze łącznie wzrosły z 4.616.968 tys. zł do 8.687.275 tys. zł, a więc o 88,2%.

W 2011 r. subwencja ogólna wynosiła 48.357.658 tys. zł, tj. była wyższa o 53,4% w odniesieniu do kwoty za 2004 r. w wysokości 31.513.687 tys. zł.

Z powyższego wynika, że budżet państwa istotnie wspiera samorządy poprzez gwarantowaną subwencję, natomiast projektodawcy ustawy, oceniając sytuację finansową samorządów, nie uwzględnili transferów z budżetu państwa przekazywanych samorządom zarówno w postaci subwencji jak i dotacji.

2. Działania Rządu wspierające samorządy

Poza przedstawionymi wyżej dochodami własnymi oraz dochodami z tytułu subwencji ogólnej, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa środki w formie dotacji celowych. Pomocą tą mogą być objęte zadania własne dotyczące m.in. zadań inwestycyjnych szkół i placówek, wspierania edukacji na obszarach wiejskich, związane z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnieniem kształcenia praktycznego, czy zadania pomocy społecznej.

W latach 2004-2011 Rząd wspierał realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego przekazując na te cele dotacje z budżetu państwa w łącznej wysokości 44.096.536 tys. zł, w tym na zadania inwestycyjne 12.837.860 tys. zł.

Dotacje na dofinansowanie zadań własnych samorządów w 2011 w porównaniu do 2004 r. wzrosły o 87%.

Na przestrzeni lat 2004-2012 wprowadzono szereg rozwiązań korzystnych dla gospodarki jednostek samorządu terytorialnego.

Do takich działań należy zaliczyć, między innymi:

- zagwarantowanie (w uchwale RM nr 256/2008 z 2.12.2008 r. w sprawie finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich) środków finansowych na sfinansowanie zakupu, modernizacji i naprawy kolejowych pojazdów szynowych, przeznaczonych do przewozów pasażerskich z rezerwy celowej budżetu państwa (700 mln zł na lata 2010-2015), z Funduszu Kolejowego (800 mln zł w latach 2009-2015), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 175 mln euro na lata 2007-2013) oraz zwiększenie udziału województw w podatku CIT z 14,00% do 14,75% od 2010 r.;
- stworzenie możliwości nieodpłatnego przekazania jednostkom samorządu terytorialnego akcji i udziałów ok. 78 spółek Skarbu Państwa (ok. 0,5 mld zł);
- możliwość uzyskania dotacji z budżetu państwa w przypadku przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim są jednostki samorządu terytorialnego, w spółki kapitałowe - w Programie „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia 2009-2011” przewidziano środki w wysokości ok. 1,4 mld zł, i na podstawie ustawy o działalności leczniczej – ok. 1,4 mld zł na lata 2011-2013;
- zrefundowanie części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego dotacją celową z budżetu państwa (po raz pierwszy w 2011 r.) w kwocie ok. 95 mln zł;

- dofinansowanie - w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 – dróg samorządowych w kwocie ok. 3 mld zł;
- dofinansowanie budowy boisk sportowych w ramach Programu „Moje Boisko Orlik 2012” w kwocie ok. 0,8 mld zł (w latach 2008-2011);
- bezzwrotne finansowanie zadań samorządu z zakresu ochrony środowiska ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ok. 0,5 mld zł (w latach 2005-2011);
- dotowanie innych zadań, w tym w ramach kontraktów wojewódzkich, łącznie z dotacjami na współfinansowanie projektów z udziałem środków unijnych - w latach 2004-2011 w łącznej kwocie ok. 11,5 mld zł;
- przekazanie gminom uzdrowiskowym na realizację zadań uzdrowiskowych (w tym budowę infrastruktury uzdrowiskowej) dotacji z budżetu państwa w wysokości uzyskanych wpływów z opłaty uzdrowiskowej. Od 2007 r. do 2012 r. łącznie gminy otrzymały ok. 186 mln zł.

Wprowadzone były również regulacje, które przyczyniły się do zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, np.:

- ustawa o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy prawo o ruchu drogowym, która nałożyła na starostów obowiązek gromadzenia i przechowywania dokumentów na podstawie których starostowie będą dokonywali wpisu do prawa jazdy dla kierowców. Wydatki związane z tym zadaniem pokrywane są z opłat związanych z wymianą prawa jazdy;
- ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, która nakłada na samorządy nowe zadanie: wydawanie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych. Wdrożenie przepisów tej ustawy skutkuje zwiększeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego o kwotę 28,3 mln zł;
- ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, która wprowadziła zmiany zasad amortyzacji, możliwość dokonywania jednorazowego odpisu amortyzacyjnego przez małych podatników oraz umożliwiła zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów wydatków podatników na finansowanie usług medycznych pracowników. Szacowane skutki tych zmian zwiększają dochody jednostek samorządu terytorialnego o kwotę 157,3 mln zł;
- ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów, zawierająca szereg zmian skutkujących zwiększeniem wpływów podatkowych dla jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych w kwocie 349,6 mln zł.

3. Ocena sytuacji finansowej samorządów przedstawionej w obywatelskim projekcie ustawy

W ocenie Rządu, wnioskodawcy w sposób wybiórczy przedstawili obraz sytuacji finansowej samorządów nie uwzględniając uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz wszystkich przepływów finansowych, które miały miejsce w okresie będącym przedmiotem analizy.

Argumentując potrzebę dokonania zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego projektodawcy ograniczyli się jedynie do wskazania rozwiązań negatywnych z punktu widzenia samorządów. Nie wskazano regulacji, które zwiększały dochody samorządów, a zauważyć należy, że na przestrzeni lat 2005-2011 wprowadzono również

takie zmiany w prawie, które przyczyniły się do zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, mimo, iż nie przekazano samorządom nowych zadań.

Projektodawcy oszacowali skutki zmian w ustawach, działających na niekorzyść samorządów na łączną kwotę 8 mld zł. Kalkulacja tej kwoty została oparta na danych zawartych w OSR do projektów ustaw. Z uzasadnienia do projektu wynika, że wzięto pod uwagę przede wszystkim kwestie związane ze zmianami w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych, uchwalone w latach 2006 i 2007.

Udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), w grupie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, odgrywają niewątpliwie istotną rolę. Wynika to z jednego z założeń obowiązującego od 2004 r. systemu finansowania samorządów – akceptowanego przez przedstawicieli samorządu terytorialnego – a mianowicie powiązania sytuacji finansowej samorządów z koniunkturą gospodarki kraju.

Zaznaczyć należy, że w latach 2005-2011, z wyjątkiem lat 2009-2010, dochody z PIT wzrastały, co było związane między innymi z likwidacją ulg i zwolnień ustawowych i utrzymaniem na stałym, nominalnym poziomie wysokości progu dochodowego, określonego w skali podatkowej w podatku PIT.

W uzasadnieniu do obywatelskiego projektu ustawy przytoczone zostały informacje dotyczące wykonania planowanych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT jedynie w 2009 r. (90,9%) i w 2010 r. (97,8%). Należy zaznaczyć, że w innych latach realizacja dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT była na wyższym poziomie i wynosiła odpowiednio za 2007 r. - 108,1% kwoty planowanej, za 2008 r. - 110,9% i za 2011 r. - 101,6%.

III. Ocena proponowanych rozwiązań

Odnosząc się do poszczególnych propozycji zmian, Rada Ministrów zwraca uwagę na następujące kwestie:

1. Nie można zgodzić się z oceną zawartą w omawianym projekcie, iż zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych spowodowały ubytek dochodów JST na poziomie 6,8 mld zł.

Projektodawcy w sposób selektywny przedstawiają ustawy wpływające na zmniejszenie dochodów z podatku PIT, pomijając przy tym zmiany, których efektem było zwiększenie wydajności tego źródła dochodów.

W latach 2009-2010 gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak i wszystkich dysponentów budżetu państwa, przebiegała w warunkach światowego kryzysu finansowego i jego następstw gospodarczych w kraju, a mimo to wpływy z PIT były relatywnie stabilne.

Zauważyć należy, że zmiany w przepisach podatkowych wpływały również pozytywnie na wysokość dochodów podatkowych, w szczególności po roku 2004. Dokonując rozliczenia za 2003 r. podatnicy korzystający z ulg podatkowych obniżyli podatek PIT o kwotę 6,0 mld zł (za 2000 r. – o 6,9 mld zł), podczas gdy dokonując rozliczenia za 2006 r. - już tylko o kwotę 1,6 mld zł.

Na wysokość dochodów podatkowych od 2007 r. miały również wpływ zmiany w wysokości odliczanej od dochodu składki na ubezpieczenie rentowe. Obniżenie stopy składki rentowej spowodowało wzrost dochodu do opodatkowania, a w konsekwencji podatku dochodowego. Szacowane skutki tego rozwiązania w podatku PIT w 2007 r.

wyniosły 0,3 mld zł oraz odpowiednio 1,3 mld zł, 1,4, mld zł i 1,5 mld zł w kolejnych latach.

Pomimo ulgi prorodzinnej (obowiązującej od 2007 r.), której skutek finansowy wystąpił po raz pierwszy w 2008 r. i spowodował obniżenie dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego – o 2,6 mld zł., jak również dochodów budżetu państwa – o 2,8 mld zł, dochody jednostek samorządu terytorialnego z PIT były w roku 2008 wyższe niż w roku poprzedzającym o blisko 2,9 mld zł.

Należy mieć też na uwadze, że utrzymanie na stałym nominalnym poziomie wysokości progu dochodowego oraz kwoty zmniejszającej podatek, określonych w skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także pracowniczych kosztów uzyskania przychodów wpływa na wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu PIT. Przykładowo szacowany wzrost dochodów w 2011 r. w stosunku do 2010 r. wynosi 600 mln zł.

Pozytywny wpływ na wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego będzie miała również ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1278), która stanowi realizację polityki podatkowej i rodzinnej zapowiedzianej przez Prezesa Rady Ministrów w exposé. Ustawa wprowadza zmiany w zakresie ulgi z tytułu użytkowania sieci Internet, ulgi na dzieci, a także ogranicza preferencje w zakresie stosowania 50% zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów przez twórców. Szacuje się, że w 2013 r. dochody jednostek samorządu terytorialnego wzrosną o 81 mln zł, a w 2014 r. o 225 mln zł.

Ponadto, w związku z planowanymi zmianami w systemie ubezpieczeń społecznych (w zakresie wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne), w ustawie budżetowej na rok 2012 uwzględniono środki na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, z przeznaczeniem na zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej o kwotę 450 mln zł. z tytułu planowanego wzrostu o 2% składki rentowej po stronie pracodawcy. W tym miejscu należy podkreślić, iż w związku ze zmianami wprowadzanymi przez ustawę o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, które obniżały wymiar składki rentowej o 2% po stronie pracodawcy, część oświatowa subwencji ogólnej na 2008 r. nie została z tego tytułu skorygowana.

2.Propozycja wprowadzenia dla gmin nowej części subwencji ogólnej, tj. części ekologicznej nie zasługuje na uwzględnienie przede wszystkim z uwagi na brak środków w budżecie państwa na ten cel.

Biorąc pod uwagę sytuację finansową państwa, jakiegokolwiek dodatkowe środki z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego mogą być przekazywane wyłącznie na ściśle określone zadania, a każda przekazana kwota powinna podlegać szczególnym zasadom rozliczania.

Niezależnie od powyższego, dla zaproponowanej subwencji ekologicznej nie zostały przedstawione założenia kalkulacji uzasadniającej wysokość kwoty bazowej (200zł/ha terenu chronionego), która byłaby podstawą ustalania wysokości subwencji wypłacanej corocznie gminie. Nie wskazano, jakie ograniczenia i koszty ponoszą rocznie samorządy gminne z tytułu wyznaczonych na ich terenach form ochrony przyrody. Nie wyjaśniono również, czy do obliczania tej wartości wzięto pod uwagę korzyści, jakie gmina osiąga z tytułu istnienia krajowych form ochrony przyrody.

Projektodawcy, ustalając wagi ochrony dla poszczególnych rodzajów obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych, nie uwzględnili różnic jakie mogą wystąpić pomiędzy poszczególnymi parkami krajobrazowymi czy też obszarami

chronionego krajobrazu, jak również w obrębie ich części, determinujących rozwój danej gminy, np. w zakresie możliwości zabudowy uzależnionych od wprowadzonych na ich terenie zakazów.

Nieuzasadnione jest więc traktowanie w sposób jednakowy wszystkich parków krajobrazowych, czy też obszarów chronionego krajobrazu, bez uwzględnienia rzeczywistego wpływu tych form ochrony na możliwości rozwojowe gminy i jej dochody.

Stosowanie rozwiązania, polegającego na wypłacaniu subwencji ekologicznej w związku z lokalizacją w granicach gminy otuliny, gdzie nie obowiązują zakazy wprowadzone na terenie form ochrony przyrody, może prowadzić do sytuacji, w której subwencja związana z umiejscowieniem parku krajobrazowego na terenie danej gminy może być równa otrzymanej przez inną gminę, na terenie której znajduje się jedynie otulina tego parku.

Łączna kwota części ekologicznej subwencji ogólnej, wyszacowana przez projektodawców na 800 mln zł, nie jest możliwa do zweryfikowania z uwagi na brak danych. Należy bowiem mieć na uwadze, iż niektóre formy ochrony przyrody pokrywają się na tym samym obszarze. Istniejące zbiory danych nie pozwalają na uzyskanie informacji dla poszczególnych gmin o powierzchni jaką zajmuje dana forma ochrony przyrody, przy równoczesnym uwzględnieniu tylko tej formy, którą cechuje najwyższy reżim ochronny, i dla której zaproponowano w projekcie ustawy wyższy wskaźnik. Brak jest również informacji o areale otulin parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, przyjętych w proponowanym sposobie wyliczania subwencji.

Należy zwrócić uwagę, że obecność form ochrony przyrody na terenie gminy nie jest jedynie barierą jej rozwoju. Atrakcyjne przyrodniczo tereny przyciągają wielu odwiedzających i poprzez rozwój turystyki determinują rozwój gmin. Wiele samorządów położonych na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych uzyskuje z tego tytułu znaczne dochody. Nie można zatem traktować obecności na terenie gminy obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych, jako czynnika generującego wyłącznie straty w budżecie danej gminy.

Mimo wielu potencjalnych ograniczeń inwestycyjnych czy rozwojowych, program Natura 2000, w przeciwieństwie do wielu istniejących od lat w polskim prawodawstwie form ochrony przyrody, może nieść ze sobą nie tylko korzyści stricte przyrodnicze. Obszary Natura 2000 mogą stać się istotnym źródłem dochodu i obiektem rozwoju lokalnego.

Dotyczy to głównie takich zagadnień, jak:

- rozwój turystyki – obszary Natura 2000 to elementy europejskiej sieci ekologicznej z naukowo potwierdzonym dobrym zachowaniem środowiska naturalnego, a co za tym idzie – miejsca znane w całej Europie, dobre do efektywnego biernego i czynnego wypoczynku, co może stanowić czynnik przyciągający turystów,
- dopłaty dla prywatnych właścicieli gruntów zlokalizowanych w granicach obszarów Natura 2000 - przysługują im wyższe o ok. 20% dopłaty w ramach programów rolno-środowiskowych oraz ekwiwalent pieniężny za utracone korzyści, jeśli działania ochronne w ramach obszaru Natura 2000 wymagają np. późniejszego niż zwykle koszenia łąk,
- wynagrodzenie dla miejscowej ludności za wykonywanie działań ochronnych w obszarach Natura 2000, jak np. wykaszanie, wypas itp.,
- zwiększenie szans dla samorządów na zdobycie dofinansowania na realizację projektów i programów poprawiających stan infrastruktury (kanalizacja, drogi, ścieżki rowerowe, kotłownie na biomasę, programy edukacyjne i szkoleniowe, konkursy itp.).

3. W projekcie ustawy zaproponowano wprowadzenie dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego nowej części subwencji ogólnej, a mianowicie części rekompensującej, która ma obejmować dochody utracone w wyniku zmian w ustawach dotyczących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Należy jednak zwrócić uwagę, że do końca 2003 r. jedynie gminy były uprawnione do otrzymania kwoty, wchodzącej w skład części rekompensującej subwencji ogólnej, która rekompensowała utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatkach.

Zlikwidowana rekompensata ubytku dochodów gmin z tytułu ustawowych ulg i zwolnień nie obejmowała wszystkich ustawowych ulg i zwolnień jakie zawarte były w przepisach prawa, a jedynie ulgi i zwolnienia wymienione enumeratywnie w art. 24 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

Nie jest więc prawdą stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy, iż od stycznia 2004 r. usunięta została zasada rekompensowania jednostkom samorządu terytorialnego ubytków jakie w ich dochodach własnych powodują zmiany prawne.

Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nastąpiła likwidacja części rekompensującej subwencji ogólnej z tytułu ulg i zwolnień ustawowych, a ubytek dochodów w gminach został wyrównany poprzez zwiększenie udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Obecnie niektóre ustawowe ulgi i zwolnienia w podatkach są rekompensowane bądź z budżetu państwa w formie dotacji (np. zwolnienie z podatku rolnego i leśnego przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego), bądź ze środków odpowiednich funduszy (np. zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów będących własnością Skarbu Państwa pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne).

Wymaga podkreślenia również fakt, iż skutki ulg i zwolnień ustawowych udzielanych przez gminy nie są ujmowane w sprawozdaniu z wykonania dochodów podatkowych Rb-PDP i nie są wliczane do potencjału dochodowego gminy. Nie powodują więc wzrostu wskaźnika dochodów podatkowych, a w konsekwencji – w przypadku gmin o niskich dochodach podatkowych – mogą powodować wzrost kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej.

Należy podkreślić, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) określa w art. 50 wymogi dotyczące projektów aktów prawnych, w zakresie skutków finansowych, jakie wywołują. Projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Obowiązek sporządzenia Oceny Skutków Regulacji oraz oszacowania skutków finansowych przedstawianego Radzie Ministrów projektu aktu prawnego, pozwala na analizę każdego projektu w aspekcie wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązek oszacowania skutków finansowych i wskazania źródeł ich finansowania, spoczywa na projektodawcy inicjującym opracowanie danego projektu aktu prawnego. Projekty aktów prawnych podlegają zaopiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, dzięki czemu Strona samorządowa ma możliwość merytorycznego wypowiedzania się w przedmiocie zaproponowanych rozwiązań.

4. Skutki proponowanych zmian

Zaproponowane zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych spowodowałoby zwiększenie ich dochodów łącznie:

- o kwotę 7.600 mln zł w warunkach 2011 r.
- o kwotę 8.163 mln zł w warunkach 2012 r.

Zwiększenie dochodów z tytułu udziału w podatku PIT spowodowałoby konieczność wyrównania dysproporcji w dochodach środkami z budżetu państwa. Rozkład dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT jest bowiem nierównomierny – najwyższy w dużych miastach, najniższy w gminach wiejskich.

Konsekwencją wprowadzenia zmian proponowanych w art. 4 - 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego byłoby nie tylko zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, ale również zwiększenie wpłat do budżetu państwa i o tę samą kwotę części równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej.

Przyjęcie rozwiązań zaproponowanych w obywatelskim projekcie ustawy nie jest możliwe z uwagi na skutki finansowe dla budżetu państwa, które obrazują poniższe zestawienia.

Zestawienie kwot dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie obowiązującej ustawy oraz kwot tych dochodów wyliczonych – w warunkach 2011 r. – na podstawie projektu ustawy, przedstawia się następująco:

JST	według obowiązujących przepisów		według projektu ustawy		Różnica	
	% udziału	kwota tys. zł	% udziału	kwota tys. zł	% udziału	kwota tys. zł
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Gminy*	37,12	22.308.536	46,56	27.981.827	9,44	5.673.291
Powiaty	10,25	6.154.333	13,03	7.823.508	2,78	1.669.175
Województwa	1,60	960.676	2,03	1.218.858	0,43	258.182
Razem JST	48,97	29.423.545	61,62	37.024.193	12,65	7.600.648

*/ w 2011 r. udział w PIT wynosił 37,12%, tj. o 2,22 punktu procentowego mniej niż określono docelowo w obowiązujących przepisach; wg projektu ustawy przyjęto odpowiednio udział w PIT w wysokości 46,70%.

W warunkach roku 2012 (kwoty planowane) zestawienie skutków proponowanej zmiany przedstawia się następująco:

JST	według obowiązujących przepisów		według projektu ustawy		Różnica	
	% udziału	kwota tys. zł	% udziału	kwota tys. zł	% udziału	kwota tys. zł
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Gminy*	37,26	24.044.996	46,70	30.136.911	9,44	6.091.915
Powiaty	10,25	6.614.633	13,03	8.408.650	2,78	1.794.017
Województwa	1,60	1.032.528	2,03	1.310.020	0,43	277.492
Razem JST	49,11	31.692.157	61,76	39.855.581	12,65	8.163.424

*/ w 2012 r. udział w PIT wynosił 37,26%, tj. o 2,08 punktu procentowego mniej niż określono docelowo w obowiązujących przepisach; wg projektu ustawy przyjęto odpowiednio udział w PIT w wysokości 46,56%.

W warunkach roku 2012 wielkość części wyrównawczej wzrosłaby łącznie o 1.246 mln zł, zaś kwota wpłat do budżetu państwa, dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa, wzrosłaby łącznie o 353 mln zł, co prezentuje poniższa tabela.

kwoty w tys. zł

<i>JST</i>	<i>I według obowiązujących przepisów</i>		<i>II według projektu ustawy</i>		<i>Różnica II - I</i>	
	<i>część wyrównawcza</i>	<i>wpłaty</i>	<i>część wyrównawcza</i>	<i>wpłaty</i>	<i>część wyrównawcza</i>	<i>wpłaty</i>
<i>Gminy</i>	6.193.529	651.051	7.038.343	736.967	844.814	85.916
<i>Powiaty</i>	1.506.806	1.068.691	1.875.668	1.323.587	368.862	254.896
<i>Województwa</i>	1.004.886	687.171	1.036.979	699.633	32.093	12.462
<i>Razem JST</i>	8.705.221	2.406.913	9.950.990	2.760.187	1.245.769	353.274

Akceptacja regulacji zawartych w obywatelskim projekcie ustawy (druk 848) wiązałaby się z koniecznością zadłużenia się państwa, brak byłoby bowiem środków na realizację zadań finansowanych z budżetu państwa. Przyjęcie takiego rozwiązania pogłębiłoby deficyt budżetu państwa. Zwiększenie deficytu związane z ubytkiem dochodów i zwiększeniem wydatków budżetu państwa miałyby charakter znaczący i trwały (łącznie o 10.209 mld zł wg warunków z 2012 r.). Wiazałoby się z koniecznością jego corocznego finansowania poprzez zaciąganie długu publicznego. Nie jest to możliwe z uwagi na obowiązujące w Polsce reguły fiskalne, wynikające z prawa krajowego (limit 60% relacji państwowego długu publicznego do PKB i progi ostrożnościowe z ustawy o finansach publicznych) i unijnego (kryterium 60% PKB dla długu i 3% PKB dla deficytu oraz średnioterminowy cel budżetowy 1% deficytu sektora general government).

Alternatywnie, uzupełnienie tego ubytku finansów publicznych neutralne dla deficytu i długu publicznego wymagałoby znalezienia oszczędności w budżecie państwa w postaci zwiększenia dochodów lub ograniczenia wydatków o kwotę 10.209 mld zł rocznie. Projekt ustawy nie zawiera propozycji w zakresie stawek podatkowych, które należałoby w rezultacie podnieść oraz zadań państwa finansowanych z budżetu, z których należałoby zrezygnować.

Zaznaczyć należy, że Polska jest obecnie objęta procedurą nadmiernego deficytu i zgodnie z rekomendacją Rady Ecofin (z dnia 7 lipca 2009 r.) jest zobowiązana do korekty deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wiarygodny i trwały sposób. Celem fiskalnym rządu jest także ustabilizowanie deficytu strukturalnego na poziomie średniookresowego celu budżetowego (1% PKB), a przestrzeganie średniookresowego celu budżetowego jest przewidziane w krajowych średniookresowych ramach budżetowych zgodnie z rozdziałem IV dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych w państwach członkowskich.

W celu zmniejszenia nierównowagi finansów publicznych do poziomu zapewniającego stabilność w długim okresie niezbędne jest dalsze prowadzenie reform konsolidujących i stabilizujących finanse publiczne. Zaproponowane w projekcie obywatelskiego projektu ustawy zmiany prowadzą do wzrostu nierównowagi fiskalnej i/lub w perspektywie wzrostu fiskalizmu państwa.

IV. Reasumując stwierdzić należy:

- 1) w wyniku reformy samorządowej w roku 1998 przekazano jednostkom samorządu terytorialnego zadania publiczne wraz ze środkami finansowymi na ich realizację. Samorządy nie przejęły jednak kosztów obsługi długu publicznego, który wynikał z finansowania tych zadań w przeszłości. Cały ciężar obsługi tego długu pozostał w budżecie państwa,
- 2) jednostki samorządu terytorialnego otrzymują środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej przeznaczone na finansowanie programów i projektów realizowanych przez te jednostki, jednocześnie nie partycypując w kosztach członkostwa w Unii; w latach 2004-2011 do budżetów samorządowych trafiło 58 mld zł środków z budżetu UE, co stanowi 38% w kwocie netto wszystkich środków z budżetu UE przekazanych do Polski (po pomniejszeniu tych środków o składkę członkowską do budżetu UE, która pochodzi z budżetu państwa),
- 3) Wnioskodawcy w sposób wybiórczy przedstawili obraz sytuacji finansowej samorządów pominięto rozwiązania korzystne dla gospodarki jednostek samorządu terytorialnego - nie uwzględniono środków przekazanych w formie dotacji na zadania własne i subwencji z budżetu państwa (np. w latach 2004-2011 z budżetu państwa przekazano dotacje na realizację zadań własnych samorządów w łącznej wysokości 44.096.536 tys. zł, w tym na zadania inwestycyjne 12.837.860 tys. zł.),
- 4) nie wskazano regulacji, które zwiększały dochody samorządów – na przestrzeni lat 2005-2011 wprowadzono zmiany w przepisach prawa, które przyczyniły się do zwiększenia dochodów samorządów (związane to było między innymi z likwidacją ulg i zwolnień ustawowych),
- 5) wprowadzenie regulacji zawartych w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 848) spowodowałoby skutki finansowe dla budżetu państwa – w warunkach 2012 r. - w łącznej wysokości 10.209 mln zł. Ponadto nastąpiłoby zwiększenie wydatków jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na wpłaty do budżetu państwa łącznie o 353 mln zł,
- 6) przyjęcie rozwiązań zawartych w projekcie pogłębiłoby deficyt budżetu państwa, co wiązałoby się z koniecznością jego corocznego finansowania poprzez zaciąganie długu publicznego – nie jest to możliwe z uwagi na obowiązujące w Polsce reguły fiskalne, wynikające z prawa krajowego i unijnego.

Rada Ministrów negatywnie ocenia obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 848).