



Dyskusja nad tym, co wniesie wprowadzenie zmian w kwocie wolnej nie cichnie. Na posiedzeniu plenarnym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów przypomniało, że nowe przepisy nie przewidują żadnej rekompensaty dla samorządów z tytułu utraty dochodów z PIT-u. Resort podał, że strata wyniesie ona ogółem 1 mld zł rocznie i będzie solidarnie ponoszona przez budżet państwa i budżety JST. Skutki jednak nie mają być równe udziałowi w podatku PIT. Prawdopodobnie około 70% ubytku będzie ponosiło państwo, a 30 % samorządy. O komentarz do tych zapowiedzi Dziennik Warto Wiedzieć poprosił prof. Elżbietę Kornberger-Sokołowską z Uniwersytetu Warszawskiego.

Prof. Elżbieta Kornberger-Sokołowska: Trudno mi jest ocenić, na jakiej podstawie dokonano takiej symulacji. Nie znam szczegółów tych wyliczeń. Niewątpliwie jednak na zmianie najbardziej stracą te samorządy, które mają nisko-zarabiających mieszkańców, no bo oni mają szansę skorzystać z kwoty wolnej. Jest przecież pewna grupa podatników, która skorzysta na tej reformie. Ale nie jest to grupa liczna. Niewątpliwie jednak ta grupa i tak funkcjonuje przede wszystkim na obszarach, gdzie gminy, powiaty i województwa są biedne. To logika wskazuje, że takie jednostki samorządu terytorialnego stracą najbardziej. Mniej stracą, a może nawet zyskają, bogate miasta, bo tam niektórzy mieszkańcy będą płacić więcej albo wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych będą na tym samym poziomie. Zatem można powiedzieć, że zmiany w znacznie większym stopniu obciążą te JST, które mają więcej podatników, którzy skorzystają na regulacjach dotyczących kwoty wolnej.

Dziennik Warto Wiedzieć: Czy takie zmiany można uznać za naruszenie zasady adekwatności?

EKS: Generalnie można powiedzieć, że tak. Zawsze bowiem przyjmowało się na gruncie teoretycznym, że jak samorządy tracą swoje dochody własne, to powinny mieć je zrekompensowane. Konieczność rekompensaty wywodzić należy z zagwarantowanej konstytucyjnie zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej podlegającej ochronie prawnej. Z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ograniczenia tej samodzielności nie mogą być nadmierne i muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach. Udziały w podatkach są dochodami własnymi, jednak czysto formalnie. Zostały one zaliczone do dochodów własnych „na siłę”, aby poprawić strukturę dochodów samorządowych czysto statystycznie. Są one jednak pewnym rodzajem transferu środków z budżetu państwa. Stanowią jednak bardzo

ważne źródło dochodów budżetów samorządowych. Jak obniżają się dochody budżetu państwa z PIT-u, to i samorządy na tym tracą. Oczywiście istotna jest w tym wszystkim kwestia proporcji ubytku dochodów w poszczególnych budżetach publicznych, a także tego, że budżet państwa może łatwiej to sobie zrekompensować. Może na przykład uszczelnić system VAT-owski.

DWW: A samorządy? One takich możliwości po prostu nie mają.

EKS: Tak. I tu już pojawia się niesprawiedliwość w tym systemie.. Oczywiście można samorządom powiedzieć – bardziej skutecznie egzekwujcie swoje podatki np. podatek od nieruchomości. Jednak możliwości samorządów są tu znacznie bardziej ograniczone.

DWW: Zatem gdzie samorządy mają szukać zwiększenia dochodów własnych?

EKS: Nie bardzo mają takie możliwości. Można im powiedzieć: ograniczcie wydatki. Skoro nie dostaniecie więcej, to je zracjonalizujcie. Tylko także i tu są granice tego racjonalizowania. Ja nie twierdzę, że nie zdarzają się przypadki, kiedy wydatki są nieracjonalne. Jednak w większości dotychczasowa praktyka funkcjonowania samorządów świadczy o tym, że nastąpiło zracjonalizowanie funkcjonowania środków publicznych. A skoro tak, to nie wymagajmy, aby samorządy jeszcze bardziej ograniczały swoje wydatki. Tym bardziej, że samorządy czeka zapowiadana reforma edukacji. Nie potrafię teraz powiedzieć, bo chyba nikt nie umie tego zrobić w tym momencie, na ile koszty reformy będą dofinansowane środkami budżetu państwa, a na ile poniosą je samorządy. Najtrudniejszą sytuację będą miały małe gminy. Tam bowiem wydatki na oświatę stanowią największą część ich wydatków. Są przecież samorządy, które na przykład właśnie kończą budowę nowych szkół, na co wydały znaczne środki, a już wiadomo, że będą musiały dokonywać w nich zmian choćby tylko o charakterze techniczno-organizacyjnym. Tu dochodzi do absurdów. Kogo na to stać?

Zmiany w finansach samorządowych trzeba oceniać w szerszym kontekście. Zarzuca się na przykład samorządom, że nie aplikują po unijne pieniądze. A skąd one mają wziąć środki na wkład własny? Tego rodzaju działania wpływają na ograniczenie ich działalności inwestycyjnej. Jak samorządy mają planować kolejne wydatki, skoro muszą mieć rezerwy na pewne działania – na zmianę struktury szkół?

DWW: W planach legislacyjnych jest jeszcze jeden przypadek, gdzie samorządy mają

zostać pozbawione dochodów własnych. Chodzi o pozbawienie części wpływów z opłaty eksploatacyjnej tych JST, które mają jej najwięcej.

EKS: Te nadwyżki mają przekazywać do budżetu państwa i to nie jest pomyślane jako system redystrybucji poziomej, ale jako dochód budżetu państwa z przeznaczeniem na funkcjonowanie nowej struktury organizacyjnej - Polskiej Służby Geologicznej. Jest to zdecydowanie kolejny przykład naruszenia zasady adekwatności. W tym przypadku chodzi o dochody niewątpliwie własne, które w niektórych gminach stanowią istotną część ich dochodów. I o ile można, teoretycznie rzecz biorąc, dopuścić ścinanie jakiś kominów dochodowych JST (jak ma to miejsce w przypadku tzw. Janosikowego), to zawsze odbywało się na rzecz biedniejszych samorządów, a nie budżetu centralnego.

DWW: Serdecznie dziękuję za rozmowę.

***Elżbieta Kornberger-Sokołowska** – prof. dr hab. nauk prawnych. Wykłada na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW. Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.*

Specjalizuje się w zagadnieniach prawa sektora finansów publicznych, w szczególności w problematyce systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Autorka licznych publikacji z zakresu prawa finansowego.