



**STANOWISKO**  
**Zarządu Związku Powiatów Polskich**  
Warszawa, 25 czerwca 2002r.

**w sprawie: projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**

Związek Powiatów Polskich, po zapoznaniu się z projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zaprezentowanej na XV Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, przedstawia następujące uwagi do projektu:

1. Fundamentalnym warunkiem stabilności finansów jednostek samorządu terytorialnego, ich zabezpieczeniem przed nagłym spadkiem dochodów (będących warunkiem wypełniania ciężących na samorządach zadań publicznych) – jest oparcie systemu dochodów na zróżnicowanych źródłach. Dotyczy to zwłaszcza tych dochodów, które mają być podstawą finansowej kondycji samorządów – a więc są udziałem w dochodach budżetu państwa. **Propozycja zawarta w projekcie ustawy, by takim zasadniczym źródłem partycypacji j.s.t. w dochodach budżetu państwa były podatki dochodowe - przy odejściu od udziału w akcyzie od paliw - stanowić może wielkie zagrożenie dla samorządów.** (Wszystkie doświadczały już skutków spadku podatków dochodowych dla ich budżetów, mimo, że dotychczasowe udziały w tych podatkach były znacząco mniejsze.) **W dochodach samorządów powinny być wzięte pod uwagę także udziały w podatkach pośrednich – VAT** (byłby to stały dochód wpływający sukcesywnie co miesiąc).
  2. Coraz bardziej skomplikowany system naliczania różnego rodzaju dochodów, który sprawia, że system finansowania samorządów staje się coraz mniej czytelny, a dochody coraz trudniejsze do oszacowania przy planowaniu budżetów samorządów w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.
- Uchwalone do końca roku budżety j.s.t. w sytuacji braku tej czytelności i możliwości wprowadzania istotnych zmian po uchwaleniu budżetu państwa a także określeniu zasad podziału części równoważącej subwencji

ogólnej dla powiatów do końca maja roku budżetowego spowoduje, że do końca I półrocza Rada Powiatu nie będzie wiedziała jakim budżetem dysponuje.

Budżet jest planem jednorocznym i w terminach obowiązujących jego przygotowanie i uchwalenie powinna istnieć ustawowa możliwość określenia wszystkich podstawowych źródeł dochodów.

Nie można zmieniać mechanizmów naliczania czy subwencji oświatowej, dotacji czy innych źródeł dochodów po określeniu w budżecie planowanych zadań i zleceniu ich realizacji tak jak to miało miejsce z subwencją drogową w roku bieżącym.

**3. Źródła dochodów określone dla powiatów mają niestabilny charakter i są zbyt niskie w stosunku do proponowanego zakresu zadań a także będą wymagały bardzo dużego nakładu pracy i poniesienia kosztów dla ich ściągnięcia.**

Dotyczy to m.in.:

- wpływów z opłat, kar i mandatów pobieranych przez powiatowe inspekcje i straże,
- 45 % wpływów z kar i mandatów pobieranych przez powiatowe komendy policji,
- dochodów z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- podatku od środków transportowych,
- różnego rodzaju odsetek od nieterminowych płatności czy udzielanych przez powiat pożyczek co praktycznie ma bardzo małe zastosowanie.

**4. Zwiększone udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych odpowiednio do 8,7 % i 1,5 %, w przypadku powiatów ziemskich są zbyt niskie, nie zrekompensują nawet w połowie ubytków z tytułu likwidacji subwencji drogowej.**

Nie można oprzeć finansowania dróg na tak niskiej i niestabilnej podstawie – dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego zarówno od osób fizycznych jak i prawnych mają tendencję malejącą.

**Subwencja drogowa winna być utrzymana,** bowiem stanowi bardziej stabilne źródło finansowania dróg, które w konsekwencji przesądzą o możliwości aktywizacji gospodarczej powiatów.

Dochody te ponadto wpływałyby ze znacznym opóźnieniem co utrudni bieżące finansowanie wszystkich zadań budżetowych.

5. Kwota podstawowa subwencji wyrównawczej powinna być ustalona na poziomie 90-95 % różnicy pomiędzy wskaźnikiem P<sub>p</sub> a wskaźnikiem P przemnożonym przez liczbę mieszkańców danego powiatu a nie jak się proponuje w projekcie ustawy na poziomie 70 % tej różnicy.
6. Wpływy do budżetu z tytułu subwencji równoważącej winny być znane wcześniej, tj. na etapie planowania i uchwalania budżetu. Nie można zgodzić się z mechanizmem określonym w art. 23 projektu ustawy, który dopiero w połowie roku budżetowego ustalał będzie zasady podziału środków.

Proponowane rozwiązania ustawowe winny określać nie tylko źródła dochodów ale w równym stopniu dążyć do przestrzegania podstawowych zasad dotyczących planowania i uchwalania budżetu z poszanowaniem kompetencji ustawowych określonych dla rad powiatów i zarządów, a także umożliwiać płynne i terminowe wykonywanie wcześniej zaplanowanych zadań.

Dotyczy to również tworzenia i podziału różnego rodzaju rezerw, dotacji celowych, środków na cele rozwojowe ujętych w kontrakcie wojewódzkim itp., gdzie często pod koniec roku nie wiadomo na co może liczyć budżet powiatu, a większość tych zadań musi być realizowana z wyprzedzeniem z zastosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych.

7. **System finansowania zadań zleconych administracji rządowej, który budził dotychczas najwięcej uwag i jest najbardziej ułomny co do zasad finansowania, zostaje utrzymany w projekcie tej ustawy na nie zmienionych zasadach, a wręcz wprowadza dalszy element niestabilności** – ustalanie dotacji celowych na funkcjonowanie domów pomocy społecznej i innych ponadgminnych placówek opiekuńczo-wychowawczych na okres miesiąca.

Są to placówki funkcjonujące w sposób ciągły, winny mieć ustalony roczny plan wydatków w budżecie. Plan może podlegać korekcie w zależności od zmiany liczby wychowanków i kosztów utrzymania na podstawie zbieranych informacji czy sprawozdań, nawet w układzie miesięcznym, jednakże przy obecnie obowiązującej biurokracji i kolegialnym wprowadzaniu zmian w budżecie (co wymaga odpowiedniego czasu) plan tych wydatków nie powinien być określany na okres 1 miesiąca.

Takie podejście będzie destabilizowało funkcjonowanie tych placówek. Dotacje celowe zgodnie z już obowiązującymi przepisami i tak podlegają szczegółowej procedurze rozliczania, nie ma zatem potrzeby dodatkowych obostrzeń w tym zakresie.

**Ponadto nie został ustawowo uregulowany system przekazywania dotacji celowych na realizację zadań zleconych administracji rządowej i zadań własnych,** co powoduje, że konsekwencje wynikające z nieterminowych płatności ponosi w całości powiat nie wojewoda.

8. Brak szczegółowej kalkulacji dochodów i wydatków ustalonych w oparciu o mechanizmy uwzględnione w projekcie tej ustawy nie pozwala na zajęcie jednoznacznego stanowiska w tej sprawie.

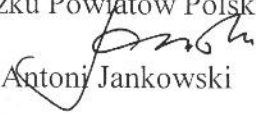
Jednakże z własnych szacunkowych wyliczeń wynika, że projekt tej ustawy w odniesieniu do powiatów ziemskich o niższych niż średnio w kraju dochodach na 1 mieszkańca będzie miał negatywny wpływ na ogólna wielkość budżetu i możliwość sfinansowania ustawowo określonych kompetencji w stosunku do aktualnych rozwiązań.

Uniemożliwi zbilansowanie budżetu w zakresie realizacji obligatoryjnych zadań własnych i zleconych realizowanych przez jednostki budżetowe powiatu inne służby, ale również pozbawi środków na cele rozwojowe, co ma istotne znaczenie przy możliwości skorzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

9. Ustawa musi jednoznacznie wskazać w przepisach przejściowych, że udziały w podatkach będących dochodami budżetu państwa nowych powiatów powstałych od 1 stycznia 2002 roku będą określone na podstawie danych z urzędów skarbowych a nie w oparciu o zasady określone w rozdziale 8 projektu ustawy.

Przedstawiając powyższe uwagi, Związek Powiatów Polskich deklaruje chęć współpracy w dalszych pracach nad ustawą, która, mamy nadzieję, zostanie uchwalona przed rozpoczęciem nowej kadencji samorządu terytorialnego.

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich

  
Antoni Jankowski