



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW
ST3/0602/24/EKY/08/8543

Warszawa, dnia 17 lipca 2008 r.

SECRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 22.07.2008 r.
nr. 5489 podpis: [signature]

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 21.07.08.
nr. 4455 podpis: [signature]

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

W związku z przesłanym, przy piśmie z dnia 3 lipca 2008 r. Nr BPS/DSK-043-591/08, oświadczeniem złożonym przez senator Małgorzatę Adamczak podczas 14. posiedzenia Senatu RP w dniu 26 czerwca 2008 r. dotyczącym wpłat gmin z przeznaczeniem na część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin oraz sposobu wyliczania dochodów podatkowych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca (tzw. „wskaźnika G”) – uprzejmie wyjaśniam:

Jedną z podstawowych zasad, na których opiera się system finansowy jednostek samorządu terytorialnego, jest obiektywizacja zasileń budżetów samorządowych w formie subwencji ogólnej z budżetu państwa. Oznacza to w szczególności:

- 1) ustalenie ściśle sformalizowanych zasad ustalania wielkości subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez te jednostki,
- 2) zniesienie możliwości uznaniowego przyznawania przez Ministra Finansów - z własnej inicjatywy lub w wyniku kierowanych do resortu indywidualnych wniosków - dodatkowych środków, poza określonymi w ustawie (np. część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin, powiatów lub województw, zarówno w zakresie kwoty podstawowej, jak i kwoty uzupełniającej, jest naliczana według zobiektywizowanych i ustawowo określonych kryteriów, nie według zgłaszanych potrzeb).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539) – gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (wskaźnik G) jest większy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych wszystkich gmin (wskaźnika Gg), dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

Wysokość wpłat gminy jest więc uzależniona od wysokości wskaźnika dochodów podatkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca tej gminy w odniesieniu do analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin i liczby mieszkańców gminy.

Stosownie do ww. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wskaźnik G oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3 tej ustawy, za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ilekroć w ustawie jest mowa o liczbie mieszkańców - rozumie się przez to liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub obszarze kraju, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Tak więc, podstawę do wyliczenia wskaźnika G stanowi potencjał dochodowy gmin, na który składają się kwoty:

- 1) wykonanych dochodów podatkowych,
- 2) skutków uchwał rad gmin o stosowaniu stawek podatkowych niższych od stawek maksymalnych,
- 3) skutków finansowych wynikających z zastosowania przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań.

Jednocześnie należy mieć na uwadze to, że poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego zależy nie tylko od wysokości środków otrzymanych z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji. W przypadku gmin, wielkość dochodów własnych zależy również od decyzji władz gmin, które posiadają możliwość ustalania stawek podatkowych oraz udzielania ulg w zakresie podatków lokalnych.

Uprzejmie informuję Pana Marszałka, że dniu 5 grudnia 2007 r. na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wypracowane zostało stanowisko w sprawie postulatu zawieszenia wpłat gmin do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, zawartego w Stanowisku Rady m. st. Warszawy Nr 11 z dnia 22 listopada 2007 r.

W ww. stanowisku Zespołu, Strona samorządowa uznała, że w razie zawieszenia tzw. „janosikowego” rząd musiałby zrekompensować ubytek dochodów słabszym gminom, w innym razie nie poprze wniosku. Likwidacja „janosikowego” – zdaniem samorządów - nie może się odbyć kosztem przekazania dotacji z budżetu państwa na realizację dużych imprez o charakterze międzynarodowym, takich jak EURO 2012.

Strona rządowa poinformowała, iż nie jest możliwe zawieszenie wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie zawiera regulacji, na mocy których jednostki samorządu terytorialnego mogłyby być

zwolnione z obowiązku dokonywania wpłat. Ponadto, zawieszenie wpłat oznaczałoby zburzenie obowiązującego systemu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego, gdyż środki pochodzące z wpłat są przeznaczone w tej samej wysokości na część równoważącą subwencji dla gmin i powiatów oraz część regionalną dla województw i dzielone według ściśle określonych kryteriów ustawowych z uwzględnieniem między innymi wydatków dotyczących dodatków mieszkaniowych, rodzin zastępczych, czy poziomu zrealizowanych dochodów.

Zwolnienie gmin z wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej spowodowałoby ubytek dochodów w uboższych jednostkach samorządu terytorialnego, a w konsekwencji – spowodowałoby pogłębienie różnic w rozwoju ekonomicznym poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Pragnę zwrócić uwagę Pana Marszałka, iż dokonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą (gminy i powiaty) lub regionalną (województwa) subwencji ogólnej jest związane z systemem wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wyniku redystrybucji środków pomiędzy tymi jednostkami (system poziomego wyrównywania dochodów) - środki z tytułu wpłat wpływają do budżetu państwa, a następnie są one w tej samej wysokości wydatkowane z przeznaczeniem dla jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęcie takiego systemu wypełnia zobowiązania wynikające z postanowień art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, według którego ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą.

Przegląd systemów finansowania samorządów wskazuje, że wprowadzenie mechanizmu solidarnościowego jest konieczne w państwach, w których:

- stopień decentralizacji w zakresie zadań i środków jest duży,
- stosunkowo mały udział mają transfery z budżetu państwa,
- potrzeba wyrównywania dochodów wynika ze znacznych dysproporcji w potencjale dochodowym.

System dokonywania wpłat przez jednostki samorządu terytorialnego znany jest również w innych krajach Unii Europejskiej (Niemcy, Dania, Szwecja i Francja).

Jeśli zaś chodzi o uwzględnienie przy wyliczaniu wskaźnika G nie tylko mieszkańców faktycznie zamieszkałych, ale również liczby wczasowiczów i turystów, to należy zwrócić uwagę, że w analogicznej sytuacji jest bardzo wiele gmin zarówno nieduże gminy, których położenie geograficzne (nad morzem, w górach, nad jeziorami, itp.) predestynuje do licznych wizyt gości, ale również gminy o statusie wielkiego miasta (np.: Kraków, Gdańsk, Warszawa, Poznań, Szczecin, itd.).

Faktem jest, iż osoby posiadające działki rekreacyjne położone na terenie gminy turystyczno-uzdrowiskowej, płacą podatki i opłaty związane z posiadaniem nieruchomości (najczęściej ustalane według maksymalnych stawek), a także mają wpływ na rozwój gospodarczy gminy. W tych gminach rozwija się infrastruktura turystyczna, tworzone są nowe miejsca pracy – co powoduje dodatkowy napływ do budżetu gminy środków pochodzących z podatków. Ewentualne wydatki ponoszone przez gminę na obsługę wczasowiczów i turystów są rekompensowane większymi wpływami do budżetu wnoszonymi bezpośrednio przez te osoby oraz z podatków i opłat wnoszonych przez osoby prowadzące sklepy, punkty gastronomiczne, a nawet stacje benzynowe, itp.

Gmina turystyczno-wypoczynkowa nie ponosi zwiększonych wydatków na wiele zadań, do wykonywania których na rzecz wspólnoty (mieszkańców gminy) jest zobowiązana ustawowo, np. wydatków na edukację publiczną, gminne budownictwo mieszkaniowe, pomoc społeczną, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze, bowiem wczasowicze i turyści przebywają na jej terenie jedynie w sezonie turystycznym, a obowiązek zapewnienia im ww. świadczeń spoczywa na gminach, które faktycznie zamieszkują.

Ponadto, trudno byłoby określić metodologię ustalania liczby mieszkańców, jaką należałoby przyjmować do obliczeń dochodów podatkowych danej gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, tak aby uwzględniona została sugestia senator Małgorzaty Adamczak, oraz średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.

Należy zauważyć, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie przewiduje rozwiązań systemowych polegających na szczególnym traktowaniu wybranych grup gmin, a w szczególności wybranych gmin. Ustawa ta zawiera natomiast rozwiązania, które w sposób jednolity i obiektywny regulują finanse poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

z wypracowaniu rocznika

Z upoważnieniem
SECRETARIASTANU
Elżbieta Sucharcka-Roguska