Zmienianie znaczeń

Kategoria: Felietony
Opublikowano: poniedziałek, 13, maj 2024 09:02
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2157

Bardzo niebezpiecznym zjawiskiem jest nadawanie nowych znaczeń znanym od dawna pojęciom. Daje to bowiem możliwość zmienienia wszystkiego udając, że przecież wszystko jest po staremu. Od pewnego czasu jesteśmy tego świadkami w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. I trudno oprzeć się wrażeniu, że tendencja ta przyspiesza.

Weźmy pod uwagę choćby pojęcie dochodów własnych. Są one fundamentem samorządności, gdyż stanowią środki pochodzące bezpośrednio od członków poszczególnych członków terytorialnych wspólnot. Jako takie są jedyna konstytucyjną kategorią dochodów, która zachowuje powiązanie między mieszkańcami, a wydatkami przeznaczanymi na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. To w przypadku dochodów własnych widać wyraźnie, ze albo godzimy się na niższy standard zaspokajania naszych potrzeb, albo też musimy zapłacić więcej w ramach danin publicznych. Dochody transferowe – subwencje ogólne, czy dotacje celowe – nie mają tej cechy. Skoro środki pochodzą z budżetu państwa to co mieszkańcowi szkodzi żądać więcej – oczywiście bez zastanawiania się, że ktoś za to jednak zapłacić musi. Państwo nie ma własnych pieniędzy, a jedynie te, które ściągnie w ramach danin publicznych. Ale przecież mieszkańcowi się należy, prawda?

Właśnie powiązanie między moim wkładem do budżetu wspólnoty, a moimi oczekiwaniami przesądza o tym, że dochody własne są fundamentem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Kanonicznym przykładem dochodów własnych są podatki i opłaty lokalne. Nieco więcej problemu sprawiają udziały w podatkach państwowych. W doktrynie – i to nie tylko krajowej – toczą się zażarte dyskusje przeciwników i zwolenników uznawania udziałów za dochody własne. Ci pierwsi twierdzą, że obywatel uiszcza daninę na rzecz państwa, które później w postaci transferu przekazuje określoną część podatku jednostkom samorządu terytorialnego, które nie mają właściwie żadnego wpływu na kształt uzyskiwanego transferu. Ci drudzy wskazują, że niezależnie od organizacji przepływów finansowych wysokość pozyskiwanych środków jest bezpośrednio powiązana z lokalną, czy regionalną bazą podatkową. Ostatecznie w warunkach polskich przyjęto, że udziały rozumiane jako część faktycznie pobranego podatku dochodowego są dochodami własnymi. Wszyscy byli jednak świadomi ułomności takiego rozwiązania – czego najlepszym dowodem były pojawiające się regularnie pomysły stworzenia PITu komunalnego, włącznie z projektem ustawy dotyczącym tego zagadnienia opracowanym na koniec kadencji prezydenckiej Bronisława Komorowskiego.

Sytuacja zmieniła się w poprzedniej kadencji parlamentarnej kiedy to nastąpiła zmiana w sposobie ustalania i wypłaty udziałów w PIT i CIT. Wcześniej następowało to w oparciu o rzeczywiste wykonanie podatków dochodowych w danym miesiącu, co powodowało różną wysokość wpływów w poszczególnych miesiącach. Nie powinno to stanowić problemu – przecież do tego celu służyła możliwość zaciągnięcia kredytu w ramach rachunku bieżącego. Co więcej – taki mechanizm sprawiał, że co do zasady na koniec roku wpływy były wyższe niż pierwotnie planowane. Rząd postanowił jednak zmienić sposób przekazywania udziałów – w imię „zapewnienia stabilności" – na wypłatę w 12 równych ratach. Przyznać zresztą trzeba, że owa stabilność miała poparcie części środowiska samorządowego. Tyle tylko, że równe raty wymagały ustalenia z góry wysokości przekazywanych środków, a więc oderwanie od rzeczywistych wydatków. Wyliczenie udziałów następowało zatem w oparciu o szacowaną wysokość dochodów. Już ten stan podważał możliwości utrzymania tezy, że takie udziały są dochodem własnym.

Na tym jednak nie koniec. Zgodnie z aktualnymi zapowiedziami Ministerstwa Finansów w nowym systemie dochodów pojęcie udziałów w PIT i CIT będzie rozumiane bardzo specyficznie. Będzie to bowiem z góry ustalony odsetek dochodu zadeklarowanego przez podatników – niezależnie od tego czy i

Phoca PDF

w jakiej wysokości zapłacili od tego dochodu podatek. Ma to oczywiście istotną zaletę fiskalną – koszty rządowej polityki podatkowej pozostaną bez wpływu na poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ma jednak też znacznie poważniejsze wady, przede wszystkim zerwanie jakiegokolwiek związku z rzeczywistymi wpływami do budżetu od osób mieszkających na danym terenie. Zwłaszcza jeśli uwzględnimy, że podstawą będą dochody sprzed dwóch lat, zwaloryzowane określonym wskaźnikiem i ewentualnie pomniejszone o wynikającą z algorytmicznego przeliczenia nadwyżkę dochodów nad potrzebami wydatkowymi. Taka konstrukcja ma się nijak do konstytucyjnego rozumienia dochodu własnego. Jest to po prostu subwencja w wysokości uzależnionej od pewnych parametrów charakteryzujących daną jednostkę samorządu terytorialnego. Zupełnie tak jak dzisiaj chociażby część oświatowa subwencji ogólnej.

Na wskazanie, że w ten sposób samorząd terytorialny – a samorząd powiatowy szczególnie = zmieni model swojego finansowania z dochodów własnych na dochody transferowe przedstawiciele Ministerstwa Finansów z rozbrajającą szczerością przyznali, że nie widzą żadnego problemu, bo w nowej ustawie zostanie zachowane zaliczenie tak skonstruowanych „udziałów" do dochodów własnych. Nic to, że z dochodami własnymi nie ma to już nic wspólnego. Na papierze będzie inaczej.

Zresztą nie tylko na papierze. Część samorządowców będzie powtarzała tę narrację z czystej wygody. W końcu łatwiej jest administrować, a nie zarządzać; łatwiej jest gospodarować z cudzego niż z tego, co się samodzielnie uzyska od mieszkańców.

Tyle tylko, że jakie dochody własne taka samorządność.

Phoca PDF