

PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN W SYSTEMIE DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W CZASACH KRYZYSU

Słowa kluczowe: źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, samodzielność dochodowa, samodzielność wydatkowa, dochody własne, dochody transferowe

1. Wprowadzenie

Zapoczątkowane w roku 1989 zmiany doprowadziły do reaktywowania gmin w Polsce. Kolejne reformy w zakresie organizacji państwa i społeczeństwa zaowocowały utworzeniem dwóch dodatkowych szczebli samorządu terytorialnego. Stąd, od roku 1999, w Polsce funkcjonuje trójszczeblowy system samorządu terytorialnego. Przekazanie samorządom części zadań publicznych oraz scedowanie na nie ryzyka i odpowiedzialności za ich wykonywanie musiało znaleźć odzwierciedlenie w przeniesieniu na nie części środków publicznych. Stanowią one bowiem materiałną bazę wykonywania zadań publicznych. Bez właściwie dokonanego podziału dochodów publicznych, jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogłyby okazać się niezdolne do wykonania nałożonych na nie zadań. Konstruując zatem system finansowania samorządów, nie można pomijać zależności między wysokością dochodów publicznych, zasilających ich budżety, a możliwością realizowania przez nie zadań własnych².

Obecny system dochodów samorządów funkcjonuje od 2004 r. na mocy *Ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*³. System zasilania samorządów obejmuje w zasadzie trzy podstawowe kategorie. Są to: dochody własne, subwencje oraz dotacje. Dochodami JST mogą być również środki pochodzące z bezzwrotnych źródeł zagranicznych (w tym z Unii Europejskiej) oraz środki o charakterze zwrotnym.

W polskim systemie dochodów JST nie przewidziano możliwości swobodnego kształtowania źródeł dochodów, co oznacza, że samorządy mogą jedynie podejmo-

¹ Dr Dorota Wyszowska jest adiunktem w Zakładzie Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

² A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerni, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 14.

³ Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526, z póź. zm.

wać działania zmierzające do poprawy efektywności posiadanych źródeł. Mogą także wywierać naciski na dokonanie zmian w tym zakresie na ustawodawcy.

Ostatnie lata, zwłaszcza 2009 – 2010, uwiaryściły niedostatki konstrukcji systemu zasilania finansowego samorządów w Polsce, bowiem w czasach osłabienia koniunktury był zauważalny dość istotny spadek udziału dochodów własnych JST oraz pogłębiający się deficyt w ich budżetach, prowadzący do istotnego wzrostu poziomu ich zadłużenia. Był to moment, w którym samorzady zaczęły domagać się wprowadzenia zmian w niekorzystnym, w ich odczuciu, systemie dochodów. Podejmowały liczne inicjatywy zmierzające do zwiększenia ich dochodów. Był to również czas, w którym pojawiły się różne propozycje zmian systemowych skutkujących rekonstrukcją bądź istotną zmianą dotychczasowego systemu dochodów samorządów w Polsce.

Stąd też, celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy systemu zasilania budżetów samorządowych w Polsce wraz z przedstawieniem rozwiązań postulowanych przez samorzady, w celu zwiększenia ich dochodów. W opracowaniu zostały także zasygnalizowane wybrane rozwiązania europejskie, które mogłyby stanowić podstawę do konstruowania propozycji zmian w polskim systemie finansowania JST. Realizacja przyjętego celu wymagała dokonania analizy literatury przedmiotu oraz danych empirycznych.

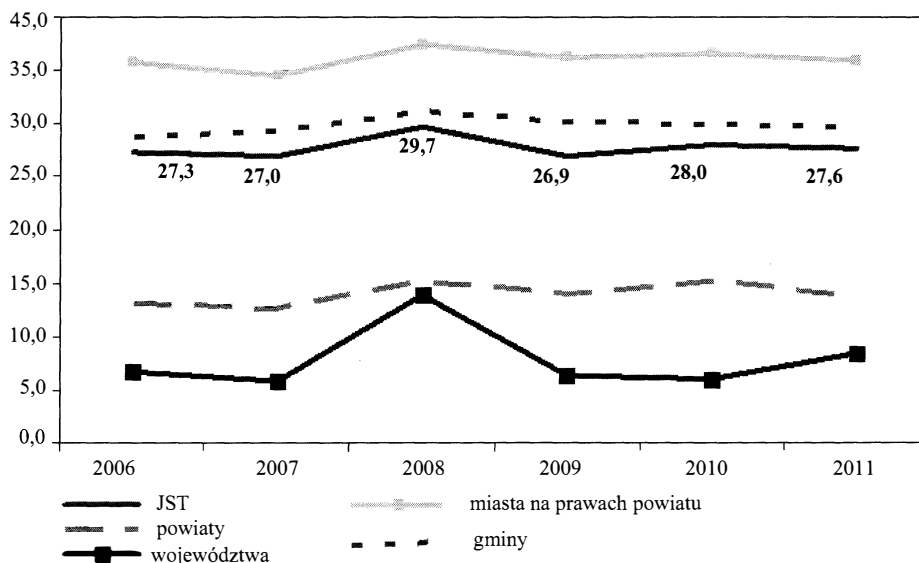
2. System dochodów JST w Polsce

Jak już zauważono, dochodami JST są: dochody własne, subwencje, dotacje, środki z bezzwrotnych źródeł zagranicznych oraz dochody zwrotne. Wśród tych źródeł dochodów na szczególną uwagę zasługują tzw. dochody własne, wśród których ustawodawca wymienia: podatki i opłaty lokalne (zagwarantowane wyłącznie gminom), dochody z majątku oraz określone udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa PIT i CIT. Ich szczególny charakter powinien wynikać z: możliwości dość swobodnego ich kształtowania przez samorzady, łatwości przewidywania wysokości wpływu do budżetu oraz ich swobodnego wydatkowania. Niestety, znaczna część dochodów własnych JST nie posiada tych cech i, mimo zaliczenia ich do tej kategorii dochodów, nimi *de facto* nie jest. Warto w tym miejscu wspomnieć o udziale w podatkach dochodowych PIT i CIT, co do których w zasadzie pełne władztwo podatkowe posiada ustawodawca, który, dokonując określonych zmian w konstrukcji tych podatków, może pozbawić części wpływów podatkowych samorządów. Można wspomnieć choćby o dokonanych w ostatnich latach zmianach skali podatkowej podatku PIT czy też wprowadzeniu dodatkowych zwolnień przedmiotowych i podmiotowych. Nawet w przypadku podatku od nieruchomości, który jest traktowany jako synonim dochodów własnych gmin, nie mają one możliwości swobodnego jego kształtowania. To ustawodawca ustala górne granice stawek podatkowych, jak również obligatoryjne ulgi i zwolnienia.

Analiza wysokości dochodów własnych w poszczególnych rodzajach JST wskazuje na ich stosunkowo małe znaczenie w zapewnieniu funkcjonowania samorządów. Po wyeliminowaniu udziałów w podatkach: PIT i CIT, ich wysokość kształtuje się bowiem na poziomie od kilku do kilkudziesięciu procent (maksymalnie nieco ponad 35%) w stosunku do ogółu dochodów. W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdują się zwłaszcza powiaty i województwa, które nie zostały wyposażone w źródła dochodów pochodzących z podatków lokalnych czy też regionalnych. Ich dochody własne stanowią w zdecydowanej części wpływy z majątku, którym dysponują, oraz z opłat z tytułu usług, które świadczą w ramach realizowanych zadań (ustawowo także udział w: PIT i CIT).

Wyjątkowo korzystnym rokiem w zakresie udziału dochodów własnych w samorządach był rok 2008, po którym można zaobserwować wyraźny spadek w roku 2009. Wolno przypuszczać, iż było to wynikiem pogarszającej się koniunktury gospodarczej, powodującej choćby zmniejszenie dochodów z majątku. Rok 2010 przyniósł niewielką poprawę, po czym nastąpił kolejny spadek (Wykres 1.).

Wykres 1. Udział dochodów własnych, według rodzaju JST, w latach 2006 - 2011 (bez udziału w PIT i CIT; w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5], data wejścia: 02.11.2012].

Dochody własne najlepiej odpowiadają charakterowi samorządności. Istotną cechą samorządu terytorialnego jest bowiem samodzielność, polegająca na pozostawieniu społecznościom lokalnym pełnej swobody działania w każdej sprawie, która nie została wyłączona z ich kompetencji. Podstawową cechą źródeł dochodów własnych jest zaś swoboda dysponowania nimi. Wśród dochodów własnych powinny więc znajdować się dochody z podatków i opłat, których wysokość ustalają, w określonym zakresie, społeczności lokalne.

Obok dochodów własnych, istnieją także finansowe instrumenty wyrównawcze oraz równoważące. Wymaga tego ochrona społeczności lokalnych, słabszych finansowo. Celem tych instrumentów jest korygowanie skutków nierównego podziału źródeł dochodów oraz nierównego obciążenia wydatkami. Należy bowiem zauważyć, że mimo tych samych źródeł, kwoty dochodów, realizowane przez poszczególne JST, są istotnie różnicowane. Podobne zjawisko można zauważyć w odniesieniu do wydatków⁴. Stąd źródłami, uzupełniającymi dochody własne samorządów w polskim systemie finansów samorządowych, są subwencje (wyrównawcza, równoważąca/regionalna oraz oświatowa) i dotacje celowe. Wbrew licznej krytyce tych źródeł dochodów, należy zaobserwować, że w zasadzie w każdym systemie finansów samorządowych w Europie ten element występuje jednak w różnym zakresie.

Temat finansowania samorządów w Polsce jest podejmowany w zasadzie od początku ich powołania z różnym natężeniem. Wielu ekonomistów uważa bowiem, że, mimo dokonanej decentralizacji zadań publicznych, nie zrealizowano tego samego w zakresie finansów publicznych, a co za tym idzie, nie zagwarantowano wypełnienia konstytucyjnej zasady adekwatności środków do zakresu zadań, przypisanych samorządom (art. 167)⁵.

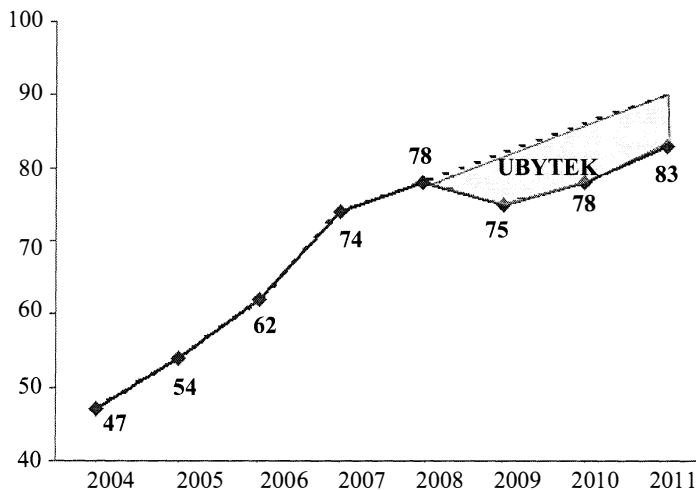
Dyskusja na temat finansów samorządowych ożyła w ostatnim czasie, ze względu na ich pogarszający się stan. Z jednej strony był on wynikiem stale zwiększającej się liczby przypisywanych JST zadań, z drugiej zaś zmniejszającego się poziomu ich dochodów wywołanych osłabieniem sytuacji gospodarczej, zwłaszcza w zakresie dochodów własnych (Wykres 2.).

Uwzględniając powyższe, samorzady zaczęły poszukiwać dodatkowych źródeł dochodów oraz możliwości podwyższenia efektywności źródeł obecnie posiadanych, szczególnie poprzez zmianę ich konstrukcji lub sposobu dokonywania podziałów.

⁴ A. Hanusz, A. Niezgodna, P. Czerski, *Dochody budżetu jednostek...*, op. cit., s. 17.

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319.

Wykres 2. Dochody własne JST w latach 2004-2011 (w mld zł)



Źródło: Uzasadnienie do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://stawka8mld.pl/uzasadnienie-do-obywatelskiego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>], data wejścia: 02.11.2012].

3. Systemy zasilania budżetów samorządowych w państwach Unii Europejskiej

W zasadzie, niezależnie od systemu organizacji państw członkowskich Unii Europejskiej, ich JST zostały wyposażone, podobnie jak w Polsce, w dochody własne oraz dochody transferowe stanowiące przejaw procesu wyrównywania poziomu i/lub pionowego. W krajach UE samorzady zostały wyposażone w różne podatki lokalne, wśród których dominującą rolę odgrywiają: podatek od nieruchomości lub lokalny podatek dochodowy.

W pierwszej grupie państw w dochodach własnych najistotniejsze znaczenie ma podatek od nieruchomości, nazywany, w zależności od kraju, podatkiem gruntowym czy też podatkiem od budynków lub mieszkań. Jego znaczenie w systemie zasilania samorządów jest uwarunkowane jego konstrukcją. Największe dochody z jego tytułu wpływają do budżetów JST w krajach, w których występuje podatek od wartości. W ten sposób skonstruowany podatek funkcjonuje w: Niemczech, Wielkiej Brytanii, Anglii, Francji, Belgii, jak również w krajach nadbałtyckich. Mimo że w każdym z tych krajów podatnicy są zmuszeni płacić podatek od wartości, to wartość ta jest pojmowana w odmienny sposób. Jako ciekawe przykłady można podać choćby rozwiązania francuskie i belgijskie, gdzie podatek od wartości nie jest obliczany od wartości nieruchomości, lecz jako procent z dochodu realnego, jaki hipotetycznie dana nieruchomość mogłaby zapewnić właścicielowi w ciągu

roku. Ciekawym przykładem poszukiwania źródeł dochodów samorządów okazało się w ostatnim czasie wprowadzanie tzw. podatku od dużych majątków, np. na Litwie czy we Francji. Najczęściej stawki opodatkowania nieruchomości w tych krajach mają charakter progresywny, tzn. rosną wraz ze wzrostem wartości nieruchomości stanowiącej podstawę opodatkowania. Co warto zauważyć, w niektórych krajach podatek ten przysługuje nie tylko podstawowej jednostce samorządu, ale jest rozdysponowywany między poszczególne szczeble JST, np.: w Belgii, Danii⁶.

Odmienne rozwiązania w tym zakresie wprowadzono u naszych południowych sąsiadów, gdzie są ustalone ogólnie podstawowe stawki podatkowe w przypadku gruntów i niektórych budynków, ale ostateczna wysokość podatków, płaconych przez podatników, jest uzależniona od współczynnika określonego według wielkości miejscowości, w której się znajduje nieruchomość. Władze lokalne mają prawo dodatkowo zróżnicować te wskaźniki w odniesieniu do różnych części miejscowości.

Drugą grupę państw stanowią te, których systemy pozyskiwania dochodów samorządów są oparte głównie na podatkach dochodowych. Najlepszym przykładem tego typu systemów są kraje skandynawskie: Szwecja, Dania i Finlandia, które mają dużą swobodę w kształtowaniu lokalnego podatku dochodowego. Wysokość dochodów z tego tytułu waha się w granicach 50-70% ogółu dochodów samorządów. Włochy są kolejnym krajem, w którym samorządom przysługują dodatki do podatków dochodowych, jednak swoboda ich kształtowania, a zatem również i znaczenie w dochodach budżetowych jest znacznie mniejsze. W pozostałych krajach członkowskich samorządy uzyskują dochody z tytułu podatków dochodowych na zasadach zbliżonych do polskich samorządów⁷.

System dochodów własnych, niezależnie od tego, które ze źródeł dochodu odgrywa dominującą rolę, jest wspomagany ze szczebla centralnego oraz ze środków jednostek bogatszych tego samego szczebla w postaci subwencji i dotacji. W większości krajów europejskich w ostatnich latach można było zauważyć tendencje do wzrostu znaczenia subwencji, które często zastępowały, istniejące wcześniej, liczne dotacje celowe. Proces taki był obserwowany m.in. w krajach skandynawskich. Istnieją także kraje, w których udział dotacji celowych w transferach do budżetów samorządowych jest znaczny – np.: Austria i Holandia. Zasadniczym celem, stosowanych systemów wyrównywania, jest zapewnienie samorządom możliwości dostarczania podobnej ilości i jakości usług przy ustaleniu podatków lokalnych na zbliżonym poziomie. Jest to więc sformułowanie bardzo przypominające teoretyczną zasadę równości poziomej⁸. Systemy, stosowane

⁶ Por.: M. Mischczuk, *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2009, s. 30 – 32.

⁷ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe, koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, MUNICIPIUM SA, Warszawa 2011, s. 55.

⁸ J. Mackiewicz-Łyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 45.

w większości krajów europejskich, starają się uwzględnić nie tylko zróżnicowanie lokalnej bazy podatkowej, ale także różnice w zapotrzebowaniu i kosztach jednostkowych dostarczania usług lokalnych. Systemy te są finansowane zazwyczaj przez środki z budżetu państwa, jednak w niektórych krajach (Dania, Szwecja) większa część pochodzi z tzw. wyrównywania poziomego. W innych krajach system subwencji zakłada pełne wyrównywanie możliwości finansowych samorządów (np. Anglia), podczas gdy w innych tylko częściowe (np. w Danii – 45% różnicy w stosunku do przeciętnej wartości dla gmin i 80% dla powiatów, w Norwegii – do 85% średniej krajowej). W części państw ocena zróżnicowania uzasadnionych kosztów jednostkowych wykonywania usług jest oparta na „zewnętrznych” kryteriach obiektywnych. Klasycznym przykładem może być uwzględnianie różnic klimatycznych (np. długości zalegania pokrywy śnieżnej) w krajach skandynawskich. Alternatywnym, upraszczającym rozwiązaniem jest system włoski, który odnosi się do rzeczywistych, przeciętnych dla jakiejś grupy gmin kosztów jednostkowych i w tym sensie uwzględnia „kosztów standardowych”⁹. Można zauważyć, że bardziej skomplikowane systemy podziału środków występują w krajach, w których stopień decentralizacji funkcjonalnej jest większy. Kiedy samorzady odpowiadają za dużą część zadań publicznych, upraszczanie systemu subwencji jest bardziej ryzykowne. Jeżeli natomiast samorzady dysponują niewielką częścią pieniędzy publicznych, komplikacja systemu podziału z subwencji i dotacji wydaje się niepotrzebna.

Przedstawione pokrótce wybrane rozwiązania z zakresu zasilania finansowego samorządów w państwach UE mogłyby być w określonym zakresie zastosowane w Polsce. Zapewne część z nich wydaje się bardziej, inna mniej, przydatna w naszym systemie. Należy jednak pamiętać, iż nie jest możliwe przenoszenie wprost rozwiązań stosowanych w innych krajach, o innych uwarunkowaniach. Ponadto, nie jest także, w mojej ocenie, możliwe konstruowanie systemu z wybranych elementów, nawet dobrze funkcjonujących, w różnych krajach. Wynika to z faktu, iż system finansów samorządowych musi być stabilny, ale nie może również zakłócać stabilności systemu całych finansów publicznych.

4. Proponowane zmiany w dochodach JST

W zasadzie istnieje powszechne przekonanie o konieczności dokonania zmian w systemie finansowania JST w Polsce. Wiedzą o tym zarówno wszystkie samorzady, jak i strona rządowa. Jest tylko jedno zasadnicze pytanie, w jakim kierunku powinny zmierzać te zmiany? W kierunku wzmocnienia samorządności i umożliwienia samorządom większej swobody w kreowaniu własnych źródeł dochodów, czy też wzmocnienia systemu transferów poziomych i pionowych, które będą prowadzić do nasilania się roszczeniowości JST wobec strony rządowej. Wszel-

⁹ Tamże, s. 47.

kie zmiany, niezależnie od obranego kierunku, powinny pozwolić na zapewnienie adekwatności dochodów samorządów do powierzonych im do realizacji zadań, bez naruszenia stabilności finansów publicznych.

W ostatnim czasie szczególnie ożywioną dyskusję można zaobserwować w odniesieniu do: rekonstrukcji subwencji równoważącej, tzw. janosikowego, zamiany udziałów samorządów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) w lokalnym podatku dochodowym lub zwiększenia udziału w tym podatku poszczególnych szczebli samorządu oraz przekształcenia podatku od nieruchomości w podatek katastralny, w którym podstawą opodatkowania byłaby wartość katastralna nieruchomości.

Pojawiające się propozycje zmian są uzależnione od rodzaju oraz poziomu zamożności JST, które je zgłaszają. Pierwszą z diskutowanych obecnie kwestii jest propozycja zmian w zakresie tzw. janosikowego. Od dawna bogate samorzady – miasto stołeczne Warszawa czy województwo mazowieckie – postulowały zmniejszenie swoich obciążeń z tytułu wpłat tzw. janosikowego. Biedniejsze samorzady obawiają się jednak, że obniżenie puli środków do podziału, w ramach tej subwencji, odbije się niekorzystnie na ich dochodach. Wbrew zapewnieniom, że taka sytuacja nie będzie miała miejsca, nie chcą wyrazić zgody na tego typu rozwiązania. Uważają bowiem, że niekorzystna sytuacja biedniejszych samorządów jest często niezależna od nich samych, podobnie jak i tych bogatych, a wszystkie samorzady mają przypisane takie same obligatoryjne zadania do realizacji, na którą muszą mieć zapewnione środki finansowe. Mimo że te propozycje rozwiązań nabrały już charakteru sformalizowanego – została przygotowana propozycja zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jak dotychczas, nie znalazła ona poparcia wśród polityków¹⁰. Ostatnio pojawił się nowy pomysł dotyczący solidarności bogatych samorządów z biednymi. Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski zgłosiło pomysł, aby fundusz solidarnościowy z wpłat bogatych samorządów (obecnie subwencja równoważąca) był tworzony w każdym z województw osobno. Środki w nim zgromadzone byłyby dystrybuowane wśród najbiedniejszych samorządów w regionie. Ta propozycja ma jednak wielu przeciwników. Związek Miast Polskich twierdzi, iż: *[...] jest to dobra propozycja, ale dla bogatych województw, tych, w których jednostki są zamożne. To one będą dzielić pomiędzy siebie bogactwo. W regionach biednych do podziału zostanie jedynie bieda*¹¹. Mimo wszystko, propozycja ta nie została rozpatrzona w szerszym gronie.

Rekonstrukcja w zakresie subwencji równoważącej wydaje się zasadna w części dotyczącej sposobu naliczania wpłat przez jednostki do tego zobligowane. Branie pod uwagę historycznych danych dotyczących dochodów do naliczania ich wielkości wydaje się krzywdzące. Może się bowiem zdarzyć, że w momencie załamania koniunktury gospodarczej jednostka będzie musiała zaciągnąć kredyt na wpłatę

¹⁰ I. Kraj, *Haracz od gmin nie zmaleje?*, [w:] „Rzeczpospolita” z dnia 25 lipca 2012 r.

¹¹ M. Cyrankiewicz, *Janosików szesnastu, a nie jeden*, [w:] „Rzeczpospolita” z dnia 22 sierpnia 2012 r.

naliczonej subwencji wobec braku środków. Niezasadne wydaje się jednak dokonywanie zmian w systemie wyrównywania poziomego wobec braku propozycji rozwiązań w elementach wyrównywania pionowego (z budżetu państwa).

Drugim kierunkiem postulowanych zmian jest przekształcenie dzisiejszego udziału JST w PIT w lokalny podatek dochodowy. Tego typu rozwiązania, jak już wcześniej wspomniano, występują w Europie, choćby w krajach skandynawskich czy we Włoszech. Stworzenie możliwości kształtowania dochodów JST miałyby się odbywać na zasadach podobnych do obecnie funkcjonujących, w przypadku podatku od nieruchomości. Ustawodawca ustalałby maksymalne stawki lokalnego podatku dochodowego, samorząd decydowałby o tym, w jakim stopniu obciąży swoich mieszkańców. W czasach zdecydowanych braków środków JST mogłyby próbować w stopniu maksymalnym korzystać z tego źródła. Można jednakże przypuszczać, że zdecydowanie częściej maksymalne stawki ustanawiałyby samorządy bogatsze, lepiej rozwinięte, które stawałyby się coraz bogatsze, w przeciwieństwie do jednostek małych i biednych, które bałyby się utraty i tak niewielkiej liczby mieszkańców. Wprowadzenie tej daniny na rzecz JST wymagałoby jednak zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych na szczeblu centralnym, tak by nie powodować zwiększonego obciążenia tą daniną.

W aktualnej sytuacji można chyba stwierdzić, iż tego typu zmiana miałaby raczej charakter symboliczny, chociaż jej zwolennicy twierdzą, że mogłaby doprowadzić do wzmocnienia więzi mieszkańców z JST. W sytuacji np. znacznego zapotrzebowania na środki inwestycyjne to mieszkańcy jednostki w postaci lokalnego podatku dochodowego partycypowaliby w ich dostarczeniu. W chwilach prosperity korzystaliby ze znacznie obniżonych stawek tego podatku. Postulaty w tym zakresie nie przyjęły dotychczas realnych kształtów.

Dzisiaj bardziej realne do wprowadzenia wydaje się, postulowane przez samorządy, zwiększenie ich udziału w podatku dochodowym PIT. Zgłaszane żądania dotyczą zwiększenia stawek w zakresie przedstawionym poniżej:

- w przypadku gmin – z 39,34% do 48,78%;
- w przypadku powiatów – z 10,25% do 13,03%;
- w przypadku województw – z 1,60% do 2,3%.

Problemem do rozstrzygnięcia pozostaje nadal kwestia, czy udział w tym podatku powinien być płacony według miejsca zamieszkania czy też miejsca pracy. Dotyczy to zwłaszcza większych miast, w których znaczna część zatrudnionych zamieszkuje teren gmin ościennych, a korzysta z infrastruktury samych miast. Postulowane rozwiązania miałyby zmierzać w kierunku dokonania podziału pomiędzy obie jednostki samorządu. Zwiększenie udziału samorządów w podatku dochodowym PIT prowadziłyby mimo wszystko do dalszego pogłębiania się różnic w dochodach JST, bowiem w jednostkach większych, najczęściej bogatszych, zamieszkuje więcej osób, często lepiej zarabiających, niż w jednostkach mniejszych. Stąd i dodatkowy dochód byłby istotnie zróżnicowany, dlatego niektóre samorządy nie są zainteresowane tego typu rozwiązaniami.

W ocenie specjalistów, potencjalnym źródłem dodatkowych, znacznych dochodów gmin mógłby być zreformowany podatek od nieruchomości. Podkreśla się, że może on stanowić istotne źródło zwiększenia dochodów budżetowych gmin, ponieważ dotychczas nieruchomości, zwłaszcza mieszkalne, były w minimalnym stopniu obciążone tym podatkiem. Co prawda, przysługuje on jedynie gminom, ale zmiany w jego konstrukcji doprowadziłyby do rekonstrukcji innych źródeł dochodów samorządów. Podstawowym zarzutem wobec obecnej konstrukcji tego podatku jest brak jego związku z wartością nieruchomości podlegającej opodatkowaniu. Najczęściej przywoływanym rozwiązaniem docelowym jest podatek od wartości, funkcjonujący w większości krajów UE. Jednak to rozwiązanie ma wiele wad. Jego wprowadzenie i utrzymanie jest stosunkowo drogie, mogłoby doprowadzić do segregacji społecznej, a efekty jego wprowadzenia nie musiałyby być widoczne od razu¹². Wobec tego pojawiają się inne propozycje w tym zakresie. Jedną z nich jest wprowadzenie strefowania maksymalnych stawek tego podatku (ze względu na lokalizację nieruchomości). Zróżnicowanie to mogłoby być uzależnione od: wielkości miejscowości, funkcji pełnionej przez daną jednostkę, poziomu PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca¹³. W Polsce jest rozważana konstrukcja występująca obecnie w Czechach i na Słowacji.

Ocenia się bowiem, że obecny system opodatkowania nieruchomości w Polsce nie jest ani spójny, ani racjonalny, ani też efektywny. Z jednej strony grunty rolne i leśne są obciążone, bardzo niskim i pełnym ustawowych zwolnień, podatkiem rolnym lub leśnym, a grunty przeznaczone do innej, niż rolnictwo czy leśnictwo, działalności gospodarczej opodatkowane znacznie wyższą stawką podatku od nieruchomości. niesprawiedliwy społecznie wydaje się także fakt znacznego zróżnicowania opodatkowania nieruchomości w zależności od ich przeznaczenia¹⁴. Wysokie stawki podatku od gruntów i nieruchomości, przeznaczonych na działalność gospodarczą, są barierą w rozwoju szczególnie drobnej przedsiębiorczości. Jest to zwłaszcza widoczne na styku różnych reżimów podatkowych¹⁵. Samorządowi powinno zależeć na dążeniu do ujednoczenia zasad opodatkowania nieruchomości. Mimo toczącej się od przeszło 10 lat dyskusji na ten temat, nie podjęto zdecydowanych kroków w kierunku dokonania jakichkolwiek zmian.

W celu poprawy stanu finansów samorządowych, ze strony JST pojawiają się również postulaty wprowadzenia do systemu ich finansowania: mechanizmu proinwestycyjnego związanego ze zwrotem podatku VAT od inwestycji publicznych (powrót w formie dotacji lub subwencji z budżetu państwa), zwiększenia

¹² Ł. Zalewski, *Polskich samorządów nie stać na wprowadzenie podatku katastralnego*, [w:] „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 29 sierpnia 2012 r.

¹³ Szerzej na ten temat, [w:] P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2012, s. 13.

¹⁴ Jako przykład można podać stawki podatku od budynków – w 2012 r. stawka od budynków mieszkalnych wynosiła maksymalnie 0,70 zł za m², a od budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą – 21,04 zł.

¹⁵ P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń ...*, op.cit.

udziału w podatku dochodowym PIT, zmian w systemie wyrównawczym, uwzględniających nie tylko nierówny rozkład dochodów JST, ale także zróżnicowane koszty realizacji zadań. Ponadto, zdaniem samorządowców, przekazywanie nowych zadań powinno odbywać się w sposób uporządkowany (wycena kosztów zadania, określenie standardu realizacji zadania, zapewnienie źródła finansowania nowego zadania).

Samorządowcy postulują także wprowadzenie nowej, ekologicznej subwencji ogólnej dla gmin, na których obszarze występują prawnie chronione obiekty lub obszary o szczególnych walorach przyrodniczych (takich gmin w Polsce jest ponad 1,3 tys. i zajmują one ponad 32% powierzchni kraju). Według nich, ograniczenie możliwości prowadzenia działalności z tytułu występowania obszarów chronionych na ich terenie powinno znajdować wyraz w rekompensatach finansowych przekazywanych samorządom z tego tytułu. Samorzady chciałyby mieć znacznie większy wpływ w wyznaczaniu obszarów obejmowanych ochroną.

Warto w tym miejscu podkreślić, że o ile specjaliści z zakresu finansów samorządowych w zdecydowanej większości postulują wzmocnienie udziału dochodów własnych samorządu, o tyle praktycy samorządowi są bardziej skłonni do zwiększenia ich udziałów „transferowych”, np. w postaci zwiększenia udziałów jednostek samorządu terytorialnego w PIT i CIT¹⁶. Uzależnienie sytuacji finansowej samorządów od dochodów pochodzących ze źródeł, na które miałyby one zdecydowany wpływ, powinno prowadzić do: zwiększenia ich gospodarności, efektywności pozyskiwania i wydatkowania środków, co wydaje się kierunkiem właściwym wobec przyjętego, głównego celu reformy samorządowej. Nie można jednak zapominać o wyposażeniu JST w odpowiednie instrumenty do realizacji rzeczywistej polityki rozwoju jednostek i ich oddziaływania na procesy zachodzące na ich terytorium.

5. Podsumowanie

Przyjęta w Polsce konstrukcja zasilania budżetów JST powoduje, że na ich stan ma wpływ wiele czynników. Niewątpliwie, w ostatnich latach widocznym objawem dekonjunkury w Polsce było również pogorszenie sytuacji budżetowej samorządów, zwłaszcza po stronie dochodowej. Skoro bowiem dochody budżetu państwa spadały, rzutowało to na wielkość przekazywanych JST środków (np. z PIT i CIT). Także ogólnie niekorzystna sytuacja finansów publicznych wywarła zapewne wpływ na kształtowanie się dochodów i wydatków JST. Przerzucanie zadań publicznych ze szczebla centralnego na samorządowy, bez zapewnienia źródeł finansowania, prowadziło do pogłębiania się deficytów budżetowych JST.

W celu poprawy stanu finansów samorządowych, ze strony JST pojawiają się postulaty wprowadzenia do systemu ich finansowania: mechanizmu proinwestycyj-

¹⁶ P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń...*, op. cit.

nego związanego ze zwrotem podatku VAT od inwestycji publicznych (powrót w formie dotacji lub subwencji z budżetu państwa), zwiększenia udziału w podatku dochodowym PIT, przypisania części wpływów z podatku od towarów i usług, zmian w systemie wyrównawczym, uwzględniających nie tylko nierówny rozkład dochodów JST, ale także zróżnicowane koszty realizacji zadań, czy też sfinalizowanie reformy podatku od nieruchomości (obejmującego swym zasięgiem: obecny podatek rolny, leśny oraz od nieruchomości). Ponadto, zdaniem samorządowców, przekazywanie nowych zadań powinno odbywać się w sposób uporządkowany (wycena kosztów zadania, określenie standardu realizacji zadania, zapewnienie źródła finansowania nowego zadania).

Należy podkreślić, iż wszelkie działania, zmierzające do zwiększenia wpływów JST mających źródło w środkach publicznych, będą powodowały pogorszenie ogólnego stanu tych finansów. Istota samorządności wymaga raczej wprowadzenia mechanizmów umożliwiających samodzielne pozyskiwanie dochodów przez JST, a nie czekanie przez nie na transfery z budżetu państwa. Stąd należałoby raczej zmierzać do poszerzenia katalogu dochodów własnych samorządów kosztem zmniejszenia dochodów transferowanych. Wymusiłoby to na samorządach „zachowania gospodarskie”, a zmniejszyło roszczeniowość wobec państwa. Nie zmienia to jednak faktu, iż przekazywanie dodatkowych zadań powinno odbywać się z poszanowaniem zasady adekwatności, wynikającej z Konstytucji RP.

W odniesieniu do efektywności działania systemu zasilania finansowego niższych szczebli władz, istotny jest sposób przypisania tym władzom źródeł dochodów. Trudno jest wskazać podatek najbardziej odpowiedni dla szczebla lokalnego, który byłby właściwy zarówno ze względu na efektywność, jak i funkcje redystrybucyjne. Idealny system podatkowy nie powinien zaburzać alokacji środków ani powodować przemieszczania się bazy podatkowej (ang. *tax-exporting*), nie powinien również wywoływać nadmiernej konkurencji podatkowej oraz nierównowagi fiskalnej, a ponadto powinien być łatwy w administrowaniu oraz egzekucji należności. Do podatków, najbardziej odpowiednich dla szczebla lokalnego, zalicza się podatki od nieruchomości, które są łatwe do ściągnięcia i nie powodują przemieszczania się bazy podatkowej. Podatek dochodowy od osób fizycznych stwarza natomiast dwa zasadnicze problemy, a mianowicie:

- względnie duże różnice bazy podatkowej między jednostkami prowadzą do znacznych zróżnicowań dochodów pomiędzy biedniejszymi i bogatszymi JST;
- zróżnicowanie stawek podatkowych może powodować przemieszczanie się bazy podatkowej.

Także podatki dochodowe od osób prawnych nie stanowią dobrego źródła dochodów szczebla samorządowego, m.in. ze względu na duże fluktuacje dochodów

oraz trudności z przypisaniem podmiotu do danej JST. Podobnie negatywnie jest oceniany podatek od towarów i usług VAT, jako potencjalne źródło dochodów JST¹⁷.

Stąd też należałoby dokonać pogłębionej analizy wad i zalet poszczególnych źródeł dochodów JST. Na tej podstawie trzeba byłoby przypisać najbardziej odpowiednie spośród nich do poszczególnych szczebli JST, adekwatne do powierzonych zadań.

Bibliografia

- Cyrankiewicz M., *Janosików szesnastu, a nie jeden*, [w:] „Rzeczpospolita” z dnia 22 sierpnia 2012 r.
- Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319.
- Kraj I., *Haracz od gmin nie zmaleje?*, [w:] „Rzeczpospolita” z dnia 25 lipca 2012 r.
- Mackiewicz-Łyziak J., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
- Mackiewicz-Łyziak J., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
- Miszczuk M., *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2009.
- Sprawozdania z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5], data wejścia: 02.11.2012].
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe, koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, MUNICIPIUM SA, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., Neneman J., Łukomska J., *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526, z póź. zm.
- Uzasadnienie do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://stawka8mld.pl/uzasadnienie-do-obywatelskiego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>], data wejścia: 02.11.2012].
- Zalewski Ł., *Polskich samorządów nie stać na wprowadzenie podatku katastralnego*, [w:] „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 29 sierpnia 2012 r.

¹⁷ J. Mackiewicz-Łyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 17.

Streszczenie

Stan finansów samorządowych w Polsce uległ w ostatnich latach istotnemu pogorszeniu. Z jednej strony tłumaczy się to kryzysem gospodarczym, z drugiej zaś nadmiernym obciążeniem samorządów dodatkowymi zadaniami, bez właściwych rekompensat po stronie ich dochodów. System zasilania finansowego JST, skonstruowany w 2003 roku, wydaje się wymagać zmian, co uwidoczniło się w czasach dekonjunktury. Samorzady, dążąc do poprawy sytuacji finansowej i zahamowania narastającego w ostatnich latach zadłużenia, zgłaszają liczne propozycje zmian w systemie ich dochodów. Wśród nich najczęściej pojawiają się postulaty: zwiększenia udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT), wprowadzenia subwencji ekologicznej czy też rekonstrukcji anachronicznego podatku od nieruchomości. Uwzględniając powyższe, w niniejszym artykule dokonano analizy źródeł dochodów JST w Polsce na tle wybranych rozwiązań europejskich oraz przedstawiono kierunki proponowanych zmian, mających zagwarantować zwiększenie dochodów polskich samorządów.

LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS - IN SEARCH OF NEW SOURCES OF FINANCING AT TIME OF CRISIS

Abstract

In recent years, the financial condition of local self-government units in Poland has dramatically worsened. On one hand, this can be partly explained by the economic crisis, on the other hand, self-government units are overburdened with additional duties, while lacking adequate funding. The LSU financing system launched in 2003 needs to be revised, which has been made evident by the recent economic downturn. Self-government units have brought forward numerous proposals of change in the revenue system, both in order to improve their financial condition and to reduce the growing debt. Among them, the most frequently indicated are: increase in the shares of personal income tax (PIT) and corporate income tax (CIT), introduction of ecological subsidies, and reconstruction of the anachronistic real estate tax. In view of the above, this article sets forth to analyse the sources of LSU financing in Poland against the background of selected European solutions and to present ways of improving the situation so as to ensure an in-crease in the revenue of Polish self-government units.