*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*

# Kierunki zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

**Krzysztof Surówka**
**Mateusz Winiarz**
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kraków 2014

Projekt „Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST”
Biuro partnera projektu: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 16; tel.: 012 293 75 60, faks: 012 293 75 59; www.msap.pl

## I. Streszczenie

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. (tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1115) jest podstawowym aktem prawnym regulującym system zasilania finansowego samorządu terytorialnego w Polsce. Określa ona źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zasady ustalania i gromadzenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, zasady ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla jednostek samorządu terytorialnego, zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej, zasady i tryb ustalania kwot części subwencji ogólnej, udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i wpłat dla nowych jednostek samorządu terytorialnego, zasady ustalania i przekazywania dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego. Wraz z ustawą o finansach publicznych i ustawami podatkowymi kształtuje zasady gospodarowania środkami finansowymi podsektora samorządowego.

Ustawa obowiązuje 12 lat i jest powszechnie krytykowana.

Zmiany powinny polegać na;

- zmianie zasad subwencjonowania JST;
- modyfikacji zasad liczenia udziałów w podatkach centralnych dla JST;
- korekcie wpływów z podatków lokalnych.

Ustawa o dochodach JST od początku jej uchwalenia była krytykowana i nieodosobnione były głosy, że w porównaniu do poprzedniej z 1998 r. stanowiła ograniczenie samodzielności finansowej polskiego samorządu terytorialnego. Krytyka ta wynikała głównie z tego, że w porównaniu do poprzednich rozwiązań zrezygnowano z obiektywnych zasad kształtowania subwencji dla JST.

Do 2004 r. wielkość subwencji planowanej na zadania oświatowe była ściśle powiązana z wysokością dochodów budżetu państwa. Rezygnacja z tego zapisu spowodowała, że to minister finansów i rząd na etapie sporządzania projektu budżetu, w sposób woluntarystyczny określa kwotę przeznaczoną na zadania realizowane przez JST w dziedzinie oświaty, a minister oświaty dokonuje corocznie podziału tych środków dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o skomplikowany algorytm, który dla większości władz samorządowych jest trudny do zrozumienia.

Krytykowane były również zmiany w zasadach liczenia udziałów JST w podatkach dochodowych, a zwłaszcza w podatku dochodowym od osób fizycznych. Wprawdzie ustawa z 2003 r. znacznie zwiększyła zakres dochodów własnych gmin, powiatów i województw

samorządowych, jednak samodzielność ta ma wyłącznie charakter pozorny. Zwiększenie procentowych udziałów JST w podatkach dochodowych (przy równoczesnym ograniczeniu subwencji ogólnych) uzależniło polski samorząd terytorialny od koniunktury gospodarczej. Można by uznać takie rozwiązanie za słuszne tylko wówczas, gdyby władze samorządu terytorialnego miały władztwo podatkowe w zakresie kształtowania udziałów w podatkach dochodowych. Tego jednak zapisy ustawowe władzy samorządowej nie gwarantują. Udziały JST w podatku dochodowym od osób fizycznych (i to nie we wszystkich wpływach) są bowiem liczone z roku poprzedzającego rok bazowy (sprzed dwóch lat). Samorządy *de facto* te pieniądze otrzymują z budżetu państwa, a na ich wysokość nie mają żadnego wpływu. Pozbawia to samorządy władztwa podatkowego, co jest zasadniczo sprzeczne z ideą dochodów własnych.

Reformując system zasilania finansowego samorządu terytorialnego, autorzy proponują także wprowadzenie innych korekt. Są one głównie spowodowane krytyką dotychczasowych rozwiązań w zakresie zasilania finansowego JST w Polsce bądź przemyśleniami autorów. Zmiany te miałyby polegać na zmianie zasad liczenia subwencji równoważącej (tzw. „janosikowego"), a także na modyfikacji podatków lokalnych i zmianach liczenia wpływów z podatku od towarów i usług.

## II. Diagnoza sytuacji

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1115) określa:

1. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego.
2. Zasady ustalania i gromadzenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.
3. Zasady ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla jednostek samorządu terytorialnego.
4. Zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej.
5. Zasady i tryb ustalania kwot części subwencji ogólnej, udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i wpłat dla nowych jednostek samorządu terytorialnego.
6. Zasady ustalania i przekazywania dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z przepisami tej ustawy dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

- dochody własne;
- subwencja ogólna;
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

Dochodami fakultatywnymi jednostek są:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Źródłami dochodów własnych gminy są:

- wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych;
- wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.) i innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;

- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych;
- dochody z majątku gminy;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%, natomiast wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71%.

Źródłami dochodów własnych powiatu są:

- wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
- dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych;
- dochody z majątku powiatu;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu;

- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu wynosi 10,25%, natomiast wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu, wynosi 1,40%.

Źródłami dochodów własnych województwa są:

- dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych;
- dochody z majątku województwa;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 1,60%, natomiast wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 14,75%.

Do dochodów jednostek samorządu terytorialnego należą subwencja ogólna i dotacje z budżetu państwa. W przypadku gmin i powiatów subwencja ogólna obejmuje części wyrównawczą i równoważącą, zaś w przypadku województw składa się z części

wyrównawczej oraz regionalnej. Odrębną częścią subwencji – zarówno dla gmin, powiatów, jak i województw – jest część oświatowa.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami;
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych;
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych;
- realizację zadań straży i inspekcji (w przypadku powiatu).

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie odrębnych przepisów, a także środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów.

Regulując ustalanie i gromadzenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca ustalił zasady obliczania udziału we wpływach z podatków dochodowych.

Kwotę udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,3934 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy (to jest roku poprzedzającego rok budżetowy, na który jest uchwalana ustawa budżetowa) podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

Natomiast kwotę udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,1025 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

Z kolei kwotę udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,0160 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku

poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

Co istotne, wskaźniki, o których mowa powyżej, ustala się na podstawie danych zawartych w złożonych zeznaniach podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznym obliczeniu podatku dokonanym przez płatników, według stanu na dzień 15 września roku bazowego.

Przepisy ustawy regulują także mechanizm obliczania wysokości wpłat dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa do budżetu państwa, tzw. „janosikowego". Celem tego mechanizmu jest ponoszenie wpłat przez te jednostki samorządu terytorialnego, w których dochody podatkowe na mieszkańca są znacznie wyższe niż średnia krajowa i podział środków pochodzących z tych wpłat.

Przepisy ustawy o dochodach wskazują jednostki zobowiązane do dokonywania wpłat oraz określają sposób obliczania ich wysokości. Zgodnie z tym przepisem wpłat dokonują gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest większy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin. W przypadku powiatów i województw wpłaty dokonują te jednostki, dla których wskaźnik jest większy od 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich odpowiednio powiatów i województw.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę (wyrok z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11), że mechanizm korekcyjno-wyrównawczy powinien prowadzić do wyrównywania dochodów w górę, natomiast w sytuacji, gdy prowadzi on do spadku dochodów jednostek (będących płatnikami „janosikowego") poniżej przeciętnych dochodów – jego funkcjonowanie jest sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego.

Podstawę do wyliczenia wskaźników dochodów podatkowych na jednego mieszkańca stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego.

## III. Propozycje zmian

Zmiana modelu zarządzania państwem (w aspekcie finansowym) powinna zmierzać w kierunku decentralizacji środków na szczeble samorządowe oraz ich dekoncentracji w ramach poszczególnych ogniw administracji rządowej funkcjonującej na szczeblach terenowych.

W budowie modelu władz publicznych muszą być uwzględnione fundamentalne zasady wynikające zarówno z wielowiekowych doświadczeń w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, jak i z teorii finansów publicznych. Do zasad tych należą[1]:

- zasada adekwatności środków finansowych do określonych kompetencji i zadań realizowanych przez dany szczebel władzy publicznej;
- zasada instrumentalnego dostosowania środków finansowych do zadań rzeczowych;
- konieczne jest zwłaszcza zbudowanie precyzyjnego systemu zasilania finansowego oraz systemu alokacji środków, ponieważ zadania administracji publicznej nie zawsze mogą (a czasem nawet nie powinny być weryfikowane przez mechanizmy rynkowe);
- zasada, według której wydatkowanie środków publicznych na niższym szczeblu, zwiększa efektywność ich wykorzystania;
- zasada zachowania władztwa podatkowego w zakresie podstawowych podatków na poziomie centralnym, co oznacza, że skala obciążeń podatkowych powinna być regulowana ustawowo;
- zasada określająca ustawowe granice dopuszczalnego zadłużania władz samorządowych i rządowych;
- zasada łączenia środków finansowych rządowych i samorządowych, a w szczególnych przypadkach środków publicznych ze środkami prywatnymi.

Niezależnie od wymienionych powyżej zasad, powinno się również uwzględnić warunki, w których będzie realizowana reforma systemu finansów publicznych w Polsce. W szczególności chodzi o:

- konieczność zachowania źródeł finansowania i zakresu samodzielności wszystkich JST, przynajmniej na istniejącym poziomie, a także dalsze wzmacnianie finansowych podstaw ich działalności,

[1] Por. S. Owsiak, *Decentralizacja administracji, perspektywa finansowa*, „Nowe Życie Gospodarcze" 1997, Nr 46.

- założenie, że ciężary podatkowe i quasi-podatkowe społeczeństwa oraz podmiotów gospodarczych nie mogą ulec zwiększeniu;
- stabilność podstawowych podatków służących zasilaniu JST; ewentualne zmiany w systemie finansów publicznych powinny być ściśle skoordynowane ze zmianami w zakresie podatków lokalnych, a zwłaszcza ze zmianami w podatku od nieruchomości;
- zmiany konstrukcji granic zadłużania się JST, z uwzględnieniem „podziału limitu górnej wysokości długu publicznego" pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej;
- dostosowanie reformy finansów publicznych, polegającej na decentralizacji środków, do obecnych i dających się przewidzieć w perspektywie możliwości finansowych państwa.

Samorząd terytorialny funkcjonuje w Polsce od ponad 25 lat. W tym okresie obowiązywały cztery akty prawne regulujące system zasilania finansowego JST . Były to, w kolejności: ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania[2], ustawa o finansowaniu gmin[3], ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000[4] oraz ustawa z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[5].

Dwa pierwsze akty prawne regulowały system zasilania finansowego gmin, a dwa kolejne zasady finansowania już trójszczeblowego samorządu terytorialnego w Polsce.

Z jednej strony, reformując system zasilania finansowego JST w Polsce, nie można abstrahować od dotychczasowych rozwiązań zarówno w zakresie kształtowania podatków jak również transferów środków z budżetu państwa. Z drugiej strony, po 11 latach obowiązywania aktualnej ustawy regulującej zasilanie JST zmiany zasad finansowania są niezbędne. Pojawiają się jednak następujące pytania: Jaki powinien być kierunek zmian w strukturze dochodów JST? Kiedy należy zmieniać zasady finansowania?

Wydaje się, że odpowiedź na drugie pytanie jest dosyć prosta. Reforma systemu zasilania finansowego JST nie powinna być przeprowadzana w okresie spowolnienia gospodarczego oraz kryzysu sektora finansów publicznych. Zmiany dokonywane w takim okresie będą obciążone:

- ograniczonym zakresem redystrybucji PKB na rzecz sektora publicznego;
- tendencją do centralizacji środków finansowych w ramach podsektora rządowego.

[2] Por. ustawa z dnia14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustaw o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 89, poz. 518).
[3] Por. ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. z 1993 r., Nr 128, poz. 600).
[4] Por. ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz.U. z 1998 r., Nr 150, poz. 983).
[5] Por. ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966).

Będzie to system finansowania JST przejściowy o krótkim horyzoncie czasowym i trudny do zaakceptowania przez zainteresowane strony. Pomimo tego, dyskusja na temat nowych zasad finansowania JST w Polsce powinna być podjęta, aby w odpowiednim momencie można było wprowadzić zmiany w tym zakresie.

W ujęciu teoretycznym można zaproponować kilka wariantów rozwiązań w zakresie kształtowania dochodów podatkowych JST w Polsce[6].

**Wariant I** może polegać na tym, że tylko gminy dysponują podatkami i opłatami lokalnymi, a województwa i powiaty wyłącznie procentowymi udziałami w państwowych podatkach dochodowych lub dodatkami do podatków centralnych.

Z kolei **wariant II** może zakładać, że szczeble pośrednie mają swoje udziały (dodatki) zarówno w podatkach państwowych, jak również w podatkach lokalnych.

Teoretycznie możliwy jest także **wariant III** polegający na zasilaniu budżetów powiatów i województw wyłącznie subwencjami i dotacjami z budżetu państwa, przy założeniu, że władztwo podatkowe przysługuje jedynie państwu i gminom.

Wybór określonego wariantu rozwiązań musi uwzględniać zarówno zakres redystrybucji budżetowej PKB w Polsce, jak i wydajność poszczególnych podatków mających zasilać budżety samorządowe.

Wychodząc z tych racjonalnych przesłanek, należy niejako z góry odrzucić rozwiązania zaproponowane w wariancie III. Rozwiązania te są nie do przyjęcia, gdyż byłyby sprzeczne z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego oraz Europejską Kartą Samorządu Regionalnego, które zakładają, że część zasobów finansowych samorządu terytorialnego powinny stanowić dochody własne.

W takim razie pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia czy województwom i powiatom pozostawić, tak jak dotychczas, udziały (dodatki) w podatkach centralnych, czy też obok tych źródeł dochodów powinny one również uczestniczyć w podziale podatków lokalnych, a przynajmniej niektórych z nich.

Podstawowym argumentem, który miałby świadczyć o konieczności wyboru wariantu I jest nieuszczuplanie dochodów podatkowych gmin. Na gminy od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce nakładano coraz to nowe zadania, za którymi nie były przekazywane wystarczające źródła dochodów. Dlatego też pozbawienie gmin niektórych dochodów podatkowych mogłoby zostać odebrane jako tworzenie źródeł dochodów dla kolejnych szczebli samorządu terytorialnego, kosztem samodzielności finansowej szczebla

[6] Por. K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

podstawowego. Należy przypuszczać, że doskonalenie systemu zasilania finansowego JST w taki sposób mogłoby napotkać trudne do przezwyciężenia bariery, nawiasem mówiąc – ze strony samych środowisk samorządowych. Argumentu tego nie można lekceważyć.

Jednocześnie należy pamiętać, że w krajach europejskich posiadających wieloletnie doświadczenia w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego pośrednie szczeble samorządowe na ogół wszędzie mają swoje udziały w podatkach lokalnych. Stąd też wybór wariantu II, powiązanego z dalszą reformą polskiego systemu podatkowego, wydaje się najbardziej właściwy. W szczególności zmianom powinny ulec zasady naliczania podatków majątkowych, które aktualnie są podstawowym źródłem dochodów własnych gmin.

Zastąpienie podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego jednym podatkiem – od wartości majątku (podatkiem katastralnym) – powinno zostać powiązane z ewentualnym wprowadzeniem udziałów szczebli pośrednich w nowym podatku. Jak wysoki byłby to udział w tej chwili nie da się określić, gdyż nie jest jeszcze znana konstrukcja podatku majątkowego *ad valorem*, ani też wielkość wpływów z tego tytułu, w porównaniu do dochodów z aktualnie obowiązujących podatków majątkowych. Na pewno jednak przeważająca część wpływów z nowego podatku majątkowego powinna nadal pozostawać w budżetach gmin.

W przypadku zmian w podziale wpływów z podatku katastralnego między gminy, powiaty i województwa samorządowe potrzebne jest również nowe spojrzenie na podatek od środków transportowych. Wpływy z tego podatku (będącego od 1990 r. w całości dochodem budżetów gmin) znacznie się zmniejszyły po jego modyfikacji w 1997 r., wskutek wprowadzenia wyższej akcyzy od paliw silnikowych, w miejsce opodatkowania samochodów osobowych, motocykli, jachtów łodzi i promów. Podatek od środków transportowych przestał być wydajnym dochodem gmin. Dlatego też rozwiązaniem rozsądnym byłoby oddanie tego podatku samorządowi powiatowemu. W strukturze dochodów powiatów znaczenie wpływów z podatku od środków transportowych znacznie by wzrosło, gdyż władze powiatowe otrzymałyby władztwo podatkowe. Uzasadnieniem takiego rozwiązania powinno być istotne znaczenie władz powiatowych w finansowaniu zadań w zakresie komunikacji. Przykładowo, aktualnie opłata komunikacyjna to najważniejsze źródło dochodów własnych powiatów w Polsce.

Biorąc pod uwagę fakt, że powiaty i województwa nie uczestniczą we wpływach z podatków majątkowych, a w przypadku wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań udział ten nie będzie znaczący, powinny one, tak jak dotychczas, partycypować we wpływach z podatków dochodowych. Należy jednak pamiętać – o czym wspomniano wcześniej – że zwiększanie dochodów samorządów terytorialnych poprzez podwyższenie procentowych

udziałów w podatkach centralnych jest jedynie pozorowanym usamodzielnieniem JST. Dlatego też zmiany powinny zmierzać w kierunku wprowadzania dodatków samorządowych do podatków państwowych.

W pierwotnych założeniach reformy systemu finansów publicznych ustawodawca, uwzględniając propozycje środowisk naukowych (zajmujących się reformą finansów publicznych)[7], a także rozwiązania stosowane w niektórych państwach europejskich, zaproponował wprowadzenie dodatków do podatków dochodowych.

Z obliczeń dokonanych przez Ministerstwo Finansów wynikało, że zaproponowane stawki procentowe dodatków miały stanowić prawie 100% dochodów województw najbogatszych i około 50% dochodów województw najbiedniejszych. W poszczególnych powiatach 1,5% dodatek do podatku dochodowego od osób fizycznych miał stanowić od 18% dochodów ogółem w powiecie włocławskim do 100% dochodów w powiecie warszawskim. Średnio, dodatek do podatku dochodowego od osób fizycznych ustalony na poziomie 1,5% pozwoliłby na sfinansowanie około 23% wydatków budżetowych powiatów.

W przypadku wdrożenia w 1999 r. tych rozwiązań sytuacja finansowa nowo utworzonych powiatów i województw byłaby stosunkowo dobra. Obydwa szczeble samorządu terytorialnego uzyskałyby bowiem dostęp do własnych źródeł dochodów. Wprawdzie nie dominowały one w strukturze dochodów większości powiatów i województw, jednak korzystnie należało ocenić propozycję wprowadzenia w miejsce udziałów gmin w podatkach dochodowych instytucję dodatków do podatków dochodowych[8].

Dodatki do podatków, jako kategoria ekonomiczna, nadałyby poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego władztwo podatkowe, co przy braku innych dochodów własnych, mogło mieć dla nich znaczenie pierwszorzędne. Niestety Ministerstwo Finansów na 3 miesiące przed wdrożeniem do praktyki reformy samorządowej wycofało się z koncepcji dodatków do podatków dochodowych. Zamiast dodatków do podatków dochodowych wszystkim poziomom organizacyjnym JST przekazano procentowe udziały w tych podatkach.

Wysokość udziałów dla powiatów i województw skalkulowano jednak – o czym wspomniano wcześniej – na bardzo niskim poziomie, co znacznie ograniczyło na wstępie

---

[7] Por. m.in. Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, raport końcowy, Instytut Spraw Publicznych, Program Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1997; S. Owsiak – kierownik tematu, K. Surówka, P. Kurowski, K. Stepaniuk, *Symulacja decentralizacji wydatków budżetu państwa na rzecz samorządu terytorialnego na przykładzie wykonania budżetu państwa i budżetów gmin w roku 1996*, temat wykonany dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kraków 1997.

[8] Por. K. Surówka, *Koncepcje zasilania finansowego poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce*, "Samorząd Terytorialny" 1997, Nr 12.

reformy ich samodzielność finansową. Przykładowo, w 1999 r. dochody z PIT stanowiły zaledwie 2% dochodów budżetów powiatów, a wszystkie dochody własne zaledwie 5%. Natomiast dochody własne województw, chociaż były nieco wyższe, to jednak nie przekroczyły 20% całości ich dochodów budżetowych.

Dopiero ustawa o dochodach JST z listopada 2003 r. zwiększyła wpływy powiatów i województw z podatków dochodowych – poprzez podwyższenie procentowych udziałów.

Wydaje się, że kolejna modyfikacja zasad zasilania finansowego JST powinna polegać na wprowadzeniu dodatków do podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych. Obecnie jest to możliwe, ze względu na uproszczenie konstrukcji PIT i CIT (ograniczenie ulg, wprowadzenie liniowego CIT, zmniejszenie przedziałów opodatkowania w PIT itp.).

Prowadząc rozważania na temat podatkowych źródeł dochodów pośrednich szczebli samorządu terytorialnego w Polsce pojawia się pytanie, czy nie należałoby powiatom i województwom przekazać części dochodów z podatków pośrednich, a konkretnie z podatku od towarów i usług (**wariant IV**). Wydaje się, że takie rozwiązanie byłoby możliwe, ale wyłącznie dla województw i tylko wówczas, gdyby ich budżety pełniły funkcję instrumentu zasilania finansowego niższych szczebli samorządu terytorialnego. Województwa musiałyby dysponować środkami potrzebnymi nie tylko na finansowanie swoich zadań, ale również środkami na subwencje dla powiatów i gmin. Powinny to być jednak wyłącznie udziały w podatku VAT, naliczane w odniesieniu do wyrobów i usług wytwarzanych i świadczonych na terenie danego regionu. Zważywszy, że podatek VAT obliczany jest od różnicy pomiędzy podatkiem naliczonym i należnym rozwiązanie takie znacznie skomplikowałoby jednak sposób dzielenia dochodów z tytułu tego podatku pomiędzy budżet państwa a budżety regionów. Zwiększyłyby się także koszty poboru tego podatku.

Wprowadzenie w połowie 1993 r. w Polsce podatku od towarów i usług spowodowało wzrost wydatków JST, zwłaszcza w dziedzinie inwestycyjnej, gdzie wcześniej występowało szereg zwolnień w podatku obrotowym. Dlatego reformując system finansów publicznych, można, na wzór rozwiązań stosowanych we Francji, wprowadzić dla JST instytucję zwrotu podatku VAT, naliczonego na dobra inwestycyjne, przy założeniu, że środki te zostaną w całości wykorzystane na działalność inwestycyjną. Zwiększyłoby to znacznie możliwości rozwojowe samorządów terytorialnych.

Nie powinno natomiast być proponowane rozwiązanie polegające na oddaniu JST części wpływów z podatków akcyzowych. Wprowadzenie dla województw udziałów w akcyzie doprowadziłoby do znacznych dysproporcji w dochodach poszczególnych

województw, w zależności od tego, ile jest zlokalizowanych w regionie rafinerii, gorzelni, zakładów tytoniowych i browarów.

Reasumując, w przypadku dochodów podatkowych zmiany powinny polegać na zwiększeniu ich znaczenia w strukturze dochodów powiatów i województw. Powinno się to dokonać poprzez wprowadzenie udziałów pośrednich szczebli samorządu terytorialnego w zreformowanym podatku od wartości nieruchomości. Natomiast zmiany w podatkach centralnych powinny polegać na wprowadzeniu dla JST dodatków do podatków dochodowych.

Obok dochodów podatkowych odrębne źródło zasilania finansowego poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego stanowią transfery środków z budżetu państwa do budżetów gmin, powiatów i województw, a także pomiędzy budżetami samorządowymi. Transfery te są podstawowym źródłem dochodów, zwłaszcza pośrednich szczebli samorządu terytorialnego. Dlatego też zbudowanie prawidłowego systemu redystrybucji środków publicznych pomiędzy poszczególnymi budżetami jest zagadnieniem o fundamentalnym znaczeniu.

Opracowanie i przyjęcie odpowiedniego modelu dotowania gmin, powiatów i województw jest jednak zadaniem znacznie trudniejszym niż prezentacja koncepcji repartycji dochodów podatkowych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny. Wynika to z faktu, iż w przypadku systemu dotowania istnieje znacznie większa liczba różnych, możliwych do przyjęcia rozwiązań. Chodzi w szczególności o odpowiedź na następujące pytania: Czy dotacje powinny mieć charakter celowy czy ogólny?, W oparciu o jakie kryteria przekazywać subwencje?, Czy redystrybucja powinna być jedynie pionowa (z budżetu państwa do budżetów JST, czy pozioma (pomiędzy budżetami JST), czy też mieszana?

Rysują się w tym zakresie co najmniej trzy podstawowe modele subwencjonowania i dotowania JST[9].

**Model A** mógłby polegać na przekazywaniu środków pieniężnych do poszczególnych JST w oparciu o zobiektywizowane kryteria, ale z budżetu państwa. Wydaje się, że jak dotychczas powinny obowiązywać dwa kryteria przekazywania środków finansowych|: zakres realizowanych zadań oraz „siła podatkowa" gmin, powiatów i regionów mierzona wielkością wpływów podatkowych na mieszkańca.

Zasady subwencjonowania w oparciu o zakres realizowanych zadań powinny obowiązywać w odniesieniu do usług w dziedzinie pomocy społecznej oraz oświaty

[9] Por. K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

i wychowania. Dostęp do wymienionych wyżej usług na podstawowym poziomie (finansowanie zadań obligatoryjnych) powinien być zagwarantowany dla całego społeczeństwa. Można to zapewnić jedynie poprzez zobiektywizowane kryteria przyznawania środków z budżetu państwa. Dlatego też w systemie subwencji obok części oświatowej powinna pojawić się część socjalna związana z finansowaniem zadań w zakresie pomocy społecznej. Te dwie części powinny dominować w systemie subwencjonowania, ze względu na duże znaczenie wydatków na oświatę i pomoc społeczną w strukturze wydatków gmin i powiatów. One również w tych dziedzinach (poprzez swoją konstrukcję) powinny zapewnić utrzymanie określonego standardu usług (na poziomie podstawowym).

Uzupełnieniem subwencji konstruowanej w oparciu o zakres realizowanych zadań powinna być jej część tworzona w oparciu o „siłę podatkową" poszczególnych JST. W ten sposób gminy, powiaty i województwa o niskim potencjale podatkowym otrzymywałyby z budżetu państwa środki umożliwiające im finansowanie zadań. Wyrównanie nie powinno jednak wynosić 100%. W przypadku wprowadzenia dodatków do podatków ważne byłoby również, aby państwo wyrównując różnice finansowe, uwzględniało nie faktyczne wpływy podatkowe, ale potencjalne możliwości uzyskania dochodów podatkowych.

W modelu tym powinny również występować dotacje celowe na finansowanie zadań zlecanych poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego przez administrację rządową, a także dotacje celowe na finansowanie zadań własnych JST, w tym zwłaszcza inwestycyjnych. O przyznaniu dotacji celowej decydowałby organ dotujący. On też rozliczałby samorządy z wykorzystania przyznanych środków. Zaprezentowany wariant A nie uwzględnia wzajemnych powiązań finansowych pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Model A jest wprawdzie możliwy do przyjęcia, jednak wydaje się być modelem nazbyt scentralizowanym poprzez to, iż zewnętrzny dopływ środków pieniężnych dokonuje się wyłącznie z budżetu państwa.

Inną możliwość zewnętrznego zasilania finansowego samorządów terytorialnych stwarza **model B**, który w swoich założeniach stanowi rozwinięcie modelu A, dopuszczając jednak istnienie redystrybucji środków pieniężnych pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Redystrybucja ta byłaby dokonywana zarówno w kierunkach pionowych, jak i poziomych. Powinna się sprowadzać zarówno do przekazywania w oparciu o zobiektywizowane kryteria środków pieniężnych z budżetu państwa do poszczególnych JST (redystrybucja pionowa), jak i do transferu środków finansowych pomiędzy poszczególnymi budżetami JST (redystrybucja pozioma).

Stworzenie takiego systemu zasilania finansowego jest niezbędne zwłaszcza wówczas, gdy samorząd terytorialny partycypuje w dużym zakresie w podziale dochodów podatkowych. Wówczas JST o dużym potencjale podatkowym mają nadmiar środków finansowych, a z kolei gminy, powiaty i województwa samorządowe „słabe ekonomicznie", pozbawione dochodów własnych, nie są w stanie realizować w sposób prawidłowy zadań.

Mechanizm wyrównywania poziomego (wspomagający redystrybucję z budżetu państwa) powinien tym dysproporcjom zapobiegać. Istotne jest jednak, aby sposób przekazywania środków finansowych samorządom terytorialnym słabszym ekonomicznie, jak również zabierania części nadwyżek dochodów własnych gminom, powiatom i województwom o wysokim potencjale podatkowym miał charakter obiektywny i dokonywał się w oparciu o stabilne, nie zmieniane z roku na rok algorytmy liczenia. Podobnie jak w modelu A, uzupełnieniem subwencji ogólnych w tym modelu powinno być przekazywanie dotacji z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych, dofinansowywanie zadań własnych np. inwestycyjnych, a także wzajemne dotowanie się JST w przypadku realizowania zadań wspólnych.

Wydaje się, że rozwiązania zaproponowane w modelu B zawierają w sobie wszystkie idee (decentralizacji, subsydiarności i solidarności), które wiążą się z istotą samorządu terytorialnego. Wobec tego właśnie ten model powinien znaleźć zastosowanie w praktyce.

Należy zwrócić uwagę, że elementy takich rozwiązań zawiera obowiązujący system finansowania JST. Pomimo tego jest on przedmiotem krytyki samorządów terytorialnych o wysokim potencjale podatkowym. Władze tych samorządów krytykują tę część jego rozwiązań, która wymusza przekazywanie nadwyżek własnych dochodów (tzw. „janosikowe") do słabszych ekonomicznie JST. Oznacza to, że idea solidaryzmu nie zawsze ma swoje odzwierciedlenie w praktyce.

Trzeci **model C** przekazywania transferów do JST mógłby polegać na przekazaniu województwom samorządowym (regionom) znacznej samodzielności finansowej. Zakłada on subwencjonowanie gmin i powiatów z budżetów województw samorządowych. Uzasadnieniem przyjęcia takiego rozwiązania może być znaczenie regionów jako tych JST, które są odpowiedzialne za kształtowanie polityki regionalnej na danym terenie oraz za kojarzenie interesów rządu z interesami władz lokalnych. Powinno się to wyrażać również poprzez podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, na które niezbędne są środki finansowe.

Wdrożenie do praktyki powyższego modelu wydaje się jednak bardzo trudne, wręcz niemożliwe, zważywszy na potrzeby finansowe gmin i powiatów. Wymagałoby to bowiem

oddania regionom nie tylko wpływów z podatku od towarów i usług, ale także części podatku akcyzowego. Jest to nieracjonalne, gdyż mogłoby doprowadzić nie do wyrównywania różnic rozwojowych poszczególnych gmin i powiatów w ramach województw, ale do stworzenia dysproporcji rozwojowych w skali całego kraju.

Istnieją bowiem województwa posiadające wysokie dochody podatkowe, które miałyby nadmiar środków na subwencje oraz województwa biedne, które nie byłyby w stanie subsydiować powiatów i gmin w wystarczającym zakresie. Wprowadzenie takich rozwiązań sprzyjałoby również dążeniu do autonomii regionów, z czym borykają się niektóre kraje europejskie. W Polsce, która jest krajem unitarnym nie ma tendencji do wyodrębniania regionów autonomicznych (z wyjątkiem Śląska), stąd też ten model zasilania finansowego wydaje się niepotrzebny.

Należy podkreślić, że w ogóle planowanie środków na subwencje w budżecie państwa a następnie przekazywanie ich województwom, które z kolei rozdzielałyby je pomiędzy powiaty i gminy nie wydaje się rozwiązaniem racjonalnym. Subwencjonowanie dokonywane jest w oparciu o zobiektywizowane kryteria, dlatego też nie ma znaczenia czy subwencje przekazywać będzie administracja rządowa czy regionalna. Ponadto transfery środków z budżetu państwa do budżetów województw, a następnie dopiero do gmin i powiatów niepotrzebnie wydłużą czas ich przepływu. Bez uzasadnionej potrzeby środki te planowane będą także w budżetach województw.

Dlatego też model C należy odrzucić tym bardziej, że system subwencjonowania wszystkich szczebli samorządu terytorialnego powinien być jednolity w skali całego kraju, ustalony na podstawie zobiektywizowanych kryteriów. Nie powinno być także żadnej podległości pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Subwencje przekazywane z budżetu państwa poprzez województwa do powiatów i gmin mogłyby stwarzać pozory uzależnienia tych dwóch szczebli samorządu terytorialnego od regionów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że najbardziej racjonalnym rozwiązaniem wydaje się wybór modelu B, który zakłada planowanie subwencji dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w budżecie państwa, przy równoczesnej redystrybucji poziomej.

**1. Zwiększenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania dochodów z podatków lokalnych przy równoczesnym usprawnieniu wydajności tego źródła dochodów**

***Propozycja 1***

***Należy pozostawić samorządom gminnym pełne władztwo podatkowe poprzez możliwość samoopodatkowania mieszkańców, ale wyłącznie w drodze referendum. Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że będzie to źródło dochodów mało wydajne i stosowane niezmiernie rzadko***

***Propozycja 2***

***Pozostawienie gminom wszystkich podatków lokalnych (z wyjątkiem podatku od środków transportowych), ale zastąpienie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego jednym podatkiem od gruntów i uzależnienie jego wysokości od wartości***

***Propozycja 3***

***Przekazanie podatku od środków transportowych powiatom i oddanie im władztwa podatkowego w tym zakresie***

***Uzasadnienie Propozycji 1***

Wspólnoty samorządowe wykonują określone ustawami zadania, a organy samorządowe ponoszą wobec mieszkańców odpowiedzialność za poziom realizacji tych zadań. To implikuje zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do zaspokajania potrzeb mieszkańców. Dlatego też JST powinny nie tylko czerpać środki z opodatkowania dochodów z pracy, rent i emerytur, świadczeń społecznych oraz indywidualnej działalności gospodarczej, ale również mieć realną możliwość ich kształtowania.

Zakres samodzielności dochodowej JST jest bowiem zróżnicowany w zależności od rodzaju dochodów budżetowych. Największy jest on w przypadku podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z majątku. W obecnym stanie prawnym znacznie mniejszy jest w przypadku procentowych udziałów w podatkach centralnych, subwencjach ogólnych i dotacjach celowych. Należy także podkreślić, że samodzielność dochodowa nie zawsze musi powodować maksymalizację wpływów budżetowych (np. stosowanie ulg i zwolnień podatkowych uszczupla dochody budżetowe, ale przyczynia się do realizacji innych celów).

Poprzez wykorzystywanie wybranych instrumentów finansowych władze samorządowe mogą aktywnie oddziaływać na zachowanie się podmiotów znajdujących się na obszarze działania JST, kształtując tym samym własną politykę ekonomiczną i społeczną.

Analizując zakres samodzielności dochodowej JST, należy zatem uwzględniać dwa istotne elementy, tzn.:

- pewność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów;
- wpływ władz samorządowych na ich kształtowanie.

Zważywszy, że JST są podmiotami sektora finansów publicznych odpowiedzialnymi za realizację określonej części zadań publicznych, przy ocenie samodzielności finansowej na pierwszy plan wysuwa się dostępność do wydajnych i pewnych środków finansowych, a nie samodzielność w zakresie kształtowania swoich dochodów, w tym w szczególności władztwo podatkowe.

Istotnym źródłem dochodów samorządów terytorialnych są dochody z podatków i opłat. Na podkreślenie zasługuje fakt, że zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego przynajmniej część dochodów samorządów terytorialnych powinny stanowić dochody własne, spośród których rola szczególna przypada podatkom i opłatom. Wbrew pozorom nie stanowią one jednak pozycji jednorodnej.

Klasyfikując podatki zasilające budżety samorządów terytorialnych, można je podzielić na:

- podatki samoistne, wprowadzane samodzielnie przez władze lokalne;
- podatki i opłaty lokalne ustalane ustawowo, ale oddane w całości w eksploatację samorządowi terytorialnemu,

Wpływy z samoopodatkowania mieszkańców są przykładem najdalej idącej autonomii samorządów terytorialnych w kształtowaniu własnych źródeł dochodów. Władze lokalne na podstawie własnego prawodawstwa lokalnego decydują bowiem o obciążeniu osób fizycznych lub prawnych dodatkową daniną publiczną, podejmując w tym zakresie stosowne uchwały. Na nich spoczywa również obowiązek ustalenia w uchwałach poszczególnych elementów techniki podatkowej.

Ze względu na fakt, iż są to kompetencje zarezerwowane generalnie dla władz ustawodawczych państwa, w większości krajów, gdzie funkcjonują podatki samoistne, o ich wprowadzaniu na danym terenie wypowiadają się wszyscy mieszkańcy w drodze referendum. Wprowadzane są one raczej wyjątkowo, aby zrealizować przedsięwzięcie o istotnym

znaczeniu; najczęściej dotyczy to zgromadzenia środków na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych.

Podatki samoistne są wykorzystywane raczej rzadko jako źródło zasilania budżetów lokalnych. Wynika to z dwóch zasadniczych powodów:

1. Z przyczyn politycznych; już samo zgłoszenie przez władze lokalne propozycji wprowadzenia dodatkowej daniny publicznej przyjmowane jest z niezadowoleniem, przynajmniej przez część społeczności, a są to przecież potencjalni wyborcy.
2. Z powodów proceduralnych, związanych z faktem, że przeprowadzenie referendum jest kosztowne, a poza tym zachowuje ono ważność, jeżeli uczestniczy w nim określony procent mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Reasumując, należy stwierdzić, że występujące w wielu państwach uprawnienie władz lokalnych do wprowadzania dodatkowych podatków, mimo iż jest przykładem znacznej samodzielności finansowej, z punktu widzenia pewności i wydajności dochodowej nie ma żadnego znaczenia.

Z lokalnym władztwem podatkowym wiąże się także niebezpieczeństwo, polegające na możliwości redukcji wpływów budżetowych. Polega to na zaniżaniu przez władze lokalne stawek podatkowych (znacznie poniżej stawek maksymalnych), stosowaniu w szerokim zakresie ulg, umorzeń podatkowych, a nawet licznych zwolnień przedmiotowych i podmiotowych. Samorząd terytorialny ma również na ogół większe niż centralne organy podatkowe, problemy ze skutecznością egzekwowania podatków. Wszystko to jest spowodowane presją ze strony mieszkańców gmin, na jaką narażone są władze lokalne. Jest ona bliżej podatników, wybieralna przez potencjalnych podatników, mniej anonimowa, a wskutek tego mniej odporna na różnorakie naciski ze strony społeczności lokalnych. To zaś powoduje, że traci na tym wspólnota lokalna jako całość, ponieważ pozbawiona zostaje części dochodów, które można by uzyskać, stosując stawki maksymalne lub rezygnując z ulg, odroczeń i umorzeń.

***Uzasadnienie propozycji 2***

Postulat opiera się na koncepcji wprowadzenia tzw. podatku katastralnego. W chwili obecnej podatek wyliczany jest odpowiednio na podstawie powierzchni: gruntów (od jednego metra kwadratowego), budynków, budowli lub ich części (od jednego metra kwadratowego powierzchni użytkowej). W odróżnieniu od rozwiązań przyjętych w obecnie obowiązującym

stanie prawnym w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego, podatek katastralny byłby podatkiem *ad valorem* – tj. takim, którego podstawą jest wartość nieruchomości.

Konstrukcja tego podatku powinna opierać się na następujących zasadach:

1. Podmiotem opodatkowanym są właściciele nieruchomości, natomiast w przypadku prawa wieczystego użytkowania nieruchomości – użytkownicy wieczyści.
2. Przedmiot opodatkowania obejmuje wszelkie nieruchomości klasyfikowane według przepisów kodeksu cywilnego. Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 46 § 1 KC).
3. Podstawę opodatkowania stanowi wartość nieruchomości określona zgodnie z odpowiednimi przepisami (o katastrze nieruchomości).
4. Stawki podatkowe charakteryzują się zróżnicowaniem w zależności od rodzaju (przeznaczenia) nieruchomości. Ustalanie wysokości stawek należy do kompetencji rady gminy w granicach wyznaczonych przez ustawę.

Za wprowadzeniem podatku katastralnego przemawiają w szczególności poniższe argumenty.

- Podatek uzależniony od wartości nieruchomości zapewnia większą sprawiedliwość podatkową. Prowadzi do zwiększania obciążeń podatkowych proporcjonalnie do wartości nieruchomości posiadanych przez podatników.
- Samo wprowadzenie katastru nieruchomości rozumianego jako ewidencja gruntów i budynków doprowadzi do ograniczenia tzw. szarej strefy w podatkach lokalnych.
- Ujednolicenie konstrukcji podatków obciążających właścicieli nieruchomości. Dotyczy to w szczególności określenia przedmiotu i podmiotu podatku, zwolnień i ulg podatkowych, kompetencji organów samorządowych.
- Podatek powiązany z wartością nieruchomości stymuluje rozwój rynku nieruchomości, w szczególności sprzyja podejmowaniu decyzji o sprzedaży zbędnych nieruchomości, a w konsekwencji zwiększenia podaży i dostępności nieruchomości obniża ich ceny. A to z kolei ma wpływ na lepsze wykorzystanie zasobów mieszkaniowych i gruntów. Z tych powodów korzystny wpływ na funkcjonowanie rynku ma skutek w postaci zmniejszenia spekulacyjnego przetrzymywania gruntów i mieszkań.
- Przy zapewnieniu gminie właściwego poziomu władztwa podatkowego, podatek uzależniony od wartości nieruchomości ułatwia stymulowanie rozwoju gospodarczego,

a także dyskrecjonalne reagowanie na wahania koniunkturalne w gospodarce. Równocześnie taka konstrukcja podatku wypełnia prawidłowo funkcje fiskalne.

- Podstawą funkcjonowania tego podatku jest ustalenie wartości nieruchomości. W takiej sytuacji deklaracja podatkowa będzie prosta i jej złożenie nie będzie wymagało od podatnika nadmiernego wysiłku. Dodatkowo łatwiejsze będzie jej zweryfikowanie przez organ podatkowy.
- Wprowadzenie podatku katastralnego powoduje, że system podatkowy staje się bardziej spójny z systemami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej, gdzie dominują systemy oparte na katastrze nieruchomości.

Przy wprowadzaniu regulacji dotyczących podatku katastralnego należy jednak uwzględnić nie tylko otoczenie prawne, ale także ekonomiczne, społeczne i polityczne. Należy zatem wziąć pod uwagę negatywne aspekty związane z wprowadzeniem takiego podatku. Brzmienie wprowadzanych norm prawnych musi również prowadzić do zminimalizowania przedstawionych poniżej aspektów negatywnych.

- Wprowadzenie takiego podatku, przy założeniu istotnych różnic pomiędzy obciążeniami w poszczególnych jednostkach zwiększy mobilność zarówno ludzi, jak i kapitału. Sprzyja to wprawdzie optymalizacji warunków życia i działalności poszczególnych obywateli, ale zmniejsza pewność wpływów podatkowych w JST.
- Podatek ad valorem to podatek, którego podstawą jest wartość katastralna nieruchomości, czyli obliczona w wyniku masowej wyceny. Masowe wyceny nie będą uwzględniać wyceny każdej nieruchomości z osobna. Powstanie w ten sposób wartość urzędowa, ujawniona w katastrze nieruchomości. Podatek uzależniony od wartości nieruchomości będzie musiał opierać się na skomplikowanym algorytmie masowej wyceny nieruchomości.
- Podatek ad valorem będzie uzależniony od koniunktury na rynku nieruchomości. Wzrost koniunktury może prowadzić do wzrostu obciążenia podatkowego w konsekwencji wzrostu wartości nieruchomości. W przypadku odwrotnym – spadek obciążenia podatkowego może doprowadzić zmniejszenia wpływów podatkowych. Takie wahania mogą prowadzić do zmniejszenia stabilizacji sytuacji finansowej JST.
- Proces wprowadzenia podatku katastralnego jest kosztowny. Mimo iż samo wprowadzenie regulacji fiskalnych nie wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów bezpośrednich, jednak etap przygotowawczy, w tym budowa systemu informacji

o nieruchomościach (skorelowanie z rzeczywistością danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków oraz księgach wieczystych) wymaga znaczących nakładów.

- Dokonywanie wyceny nieruchomości przez administrację niesie ryzyko „biurokratyczne", w tym zachowań korupcyjnych.
- Należy mieć świadomość, że wprowadzenie podatku ad valorem niesie z sobą duże ryzyko polityczne. W Polsce istnieje szczególnie duża grupa osób, których bieżące dochody są niewspółmiernie niskie w stosunku do wartości posiadanych nieruchomości. (np. stosunkowo niezamożni obywatele, którzy niegdyś wykupili mieszkania komunalne za niewielki odsetek wartości, właściciele lokali spółdzielczych nabywanych na warunkach korzystniejszych niż ceny wolnorynkowe), Osoby te musiałyby płacić podatek w wysokości odpowiadającej wartości nieruchomości, przekraczającej ich możliwości finansowe, w sytuacji gdy możliwość generowania przychodów z tytułu posiadania nieruchomości nie ulegnie zmianie.

Należy zauważyć, że między innymi z powodów przytoczonych wyżej wprowadzenie podatku katastralnego musi się wiązać ze zmniejszeniem obciążeń z tytułu podatków bezpośrednich.

***Uzasadnienie propozycji 3***

Wpływy z podatku od środków transportowych znacznie się zmniejszyły po jego modyfikacji w 1997 r., w szczególności wskutek wprowadzenia wyższej akcyzy od paliw silnikowych w miejsce opodatkowania samochodów osobowych, motocykli, jachtów, łodzi i promów.

Podatek od środków transportowych przestał być wydajnym dochodem gmin. Dlatego też rozwiązaniem rozsądnym byłoby oddanie tego podatku samorządowi powiatowemu. W strukturze dochodów powiatów znaczenie wpływów z podatku od środków transportowych byłoby większe niż w gminach, także ze względu na to, że władze powiatowe otrzymałyby władztwo podatkowe. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest rola władz powiatowych w finansowaniu zadań z zakresu komunikacji (m.in. rejestracja pojazdów, uprawnienia do kierowania pojazdami). Przykładowo, aktualnie opłata komunikacyjna to najważniejsze źródło dochodów własnych powiatów w Polsce.

Przykładowo, w 2013 r. wpływy gmin z podatku od środków transportowych wyniosły 0,6 mld złotych i stanowiły 0,75% ich dochodów. Gdyby to źródło dochodów

zostało przekazane powiatom, to wpływy z tego podatku stanowiłyby około 2,5% dochodów powiatów, co przy ograniczonym władztwie podatkowym tego poziomu organizacyjnego miałoby istotne znaczenie.

**2. Zwiększenie władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego poprzez zmiany zasad kształtowania udziałów w podatkach dochodowych**

***Propozycja 4***

***Należy wprowadzić samorządowe dodatki do podatku dochodowego od osób fizycznych w ustalonych w ustawie wysokościach***

***Propozycja 5***

***Należy wprowadzić samorządowe dodatki do podatku dochodowego od osób prawnych w ustalonych w ustawie wysokościach***

***Propozycja 6***

***Ustanowienie źródłem dochodów własnych gminy wpływu z podatku dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych***

***Uzasadnienie propozycji 4 i 5***

Niska wydajność podatków lokalnych, a także brak dochodów z tych podatków w budżetach pośrednich szczebli JST sprawia, że samorządy terytorialne mają również dostęp do podatków centralnych pochodzących z danego terenu. Należy podkreślić, że dochody z tych podatków stanowią istotne źródło zasilania finansowego, umożliwiając samorządom realizację podstawowych zadań. W wielu przypadkach wpływy z podatków państwowych przewyższają dochody z podatków lokalnych.

Budżety poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego na ogół nie są zasilane wszystkimi podatkami centralnymi. Rzadko mają one dostęp do podatków pośrednich, partycypując jedynie w podziale podatków dochodowych.

Wielkość wpływów z podatków dochodowych tak od osób fizycznych, jak i prawnych jest symptomem rozwoju gospodarczego danego terenu. Dlatego też JST powinny partycypować w podziale wytworzonego na danym terenie dochodu narodowego, również

w tej części, która podlega redystrybucji na rzecz budżetu centralnego. Pojawia się jednak pytanie, jaką formę ta redystrybucja środków pieniężnych powinna przyjmować.

W praktyce samorządy terytorialne uczestniczą w podziale podatków centralnych – bądź to poprzez ustanowienie dodatków samorządowych do podatków dochodowych, bądź też poprzez procentowe udziały w podatkach dochodowych. Znaczenie obydwu form jest zróżnicowane.

Zasadnicza różnica pomiędzy udziałem w podatku a dodatkiem do podatku polega na tym, że w przypadku udziału władze lokalne nie posiadają większego wpływu na wielkość dochodów budżetowych. Środki należne władzom samorządowym naliczane są niejako automatycznie. O wysokości udziału decyduje bowiem ustawodawca. W zależności od wielkości wpływów podatkowych uzyskanych na danym terenie, władze lokalne otrzymują procentowo określoną część dochodów z tych podatków. Dochody te nie pełnią jednak funkcji motywacyjnych, gdyż:

- nie wymagają od władz lokalnych większych wysiłków w celu ich uzyskania;
- władze samorządowe nie mogą za ich pośrednictwem aktywnie oddziaływać na podmioty znajdujące się na ich terenie;
- nie mają one istotnej możliwości oddziaływania na ich wzrost.

To wszystko sprawia, że udziały w podatkach traktowane są jako uzupełniające, a nie własne źródła zasilania finansowego samorządów terytorialnych. Swoim charakterem przypominają bowiem dotacje ogólne. Różnice pomiędzy dotacjami ogólnymi a udziałami w podatkach centralnych polegają w zasadzie na tym, że dotacje ogólne służą do równoważenia budżetów finansowo słabszych społeczności lokalnych, natomiast udziały w podatkach centralnych dominują jako źródło dochodów budżetowych samorządów o znacznym potencjale gospodarczym.

Dodatki do podatków zasadniczo różnią się swoim charakterem ekonomicznym od udziałów w podatkach. Wprowadzenie dodatku lokalnego do podatku państwowego oznacza bowiem, że władzom lokalnym przysługuje ustawowe uprawnienie do nałożenia obciążenia fiskalnego. Dodatek wpływa do budżetu samorządu terytorialnego i funkcjonuje obok stawek podatkowych określających poziom dochodów budżetu centralnego. Maksymalna wysokość dodatku może być określana przez władze centralne. Natomiast władze samorządowe ustalają wielkość dodatku poniżej maksimum, różnicując ją w poszczególnych okresach, rzadziej w odniesieniu do określonych podmiotów, ale w ramach już swojego władztwa podatkowego. Prawo do ustalania dodatków do podatków państwowych sprawia, że władze lokalne

posiadają narzędzia, za pośrednictwem których mogą aktywnie oddziaływać na podmioty tworzące bazę ekonomiczną danego terenu. Dlatego też, o ile udział w podatku ma wyłącznie znaczenie fiskalne, o tyle dodatek, oprócz funkcji fiskalnej, może także w określonych warunkach mieć istotne znaczenie stymulujące, wywierając wpływ na zachowanie się podmiotów funkcjonujących na danym terenie. Zważywszy, że podatki dochodowe są dosyć wydajnym źródłem dochodów publicznych, poprzez ustanowienie dodatków do podatków państwowych samorządy terytorialne osiągają podwójną korzyść, tzn. dostęp do wydajnego źródła dochodów, a ponadto przy jego wykorzystaniu (poprzez ustalanie wielkości dodatku) mogą stymulować rozwój przedsiębiorczości na swoim terenie.

***Symulacja dotycząca zmian w PIT na przykładzie 2013 r.***

**W 2013 r. wpływy z PIT (według skali i liniowego) – 73,5 mld zł, w tym:**

- **PIT według skali 57,6 mld zł (18% i 32%)**
- **PIT liniowy 15,9 mld zł (19%)**

Wykonanie dochodów było następujące:

- budżet państwa – 41, 3 mld zł;
- budżety województw – 1,0 mld zł (udział województw we wpływach z PIT wynosi 1,6%);
- budżety powiatów – 3,5 mld zł (udział powiatów we wpływach z PIT wynosi 10,25%);
- budżety powiatów grodzkich – 15,0 mld zł ( 11,7 mld część gminna (37,41%), (3,3 mld część powiatowa (10,25%);
- budżety gmin – 12,7 mld zł (udział gmin we wpływach z PIT w 2013 r. to 37,41%).

**RAZEM DOCHODY – 73,5 mld zł; w tym JST – 32,2 mld zł, tj. 44%**

**Tabela 1**

**Wpływy z PIT i procentowe udziały JST w PIT w 2013 r.**

| Wyszczególnienie | Gminy | Powiaty grodzkie | Powiaty | Województwa samorządowe | Budżet państwa |
|---|---|---|---|---|---|
| Wpływy ogółem | 12,7 mld zł | 15,0 mld zł | 3,5 mld zł | 1,0 mld zł | 41,3 mld zł |
| % udziały | 37,41% | 37,41% i 10,25% | 10,25% | 1,6% | -------- |

Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa i budżetów JST w 2013 r.

W przypadku zastąpienia procentowych udziałów JST w podatku PIT dodatkami samorządowymi do PIT wysokość dodatków kształtowałaby się jak w tabeli 2.

**Tabela 2**

**Wpływy z PIT i wysokość dodatków JST w PIT w 2013 r.**

| Wyszczególnienie | Gminy | Powiaty grodzkie | Powiaty | Województwa samorządowe | Budżet państwa |
|---|---|---|---|---|---|
| Wpływy ogółem | 12,7 mld zł | 15,0 mld zł | 3,5 mld zł | 1,0 mld zł | 41,3 mld zł |
| Dodatki do podatków | 3,1% | 3,7% | 0,9% | 0,2% | 10,1% |

Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa i budżetów JST w 2013 r.

Podstawowa stawka wynosiłaby 10,1%, w tym dodatek gminny 3,1% dodatek dla powiatów 0,9%, dla miast na prawach powiatów 3,7%, a dodatek dla województw 0,2%. W sumie byłoby to 18%.

Uproszczenie symulacji polega na tym, że;

- zaprezentowane kwoty są faktycznymi wpływami po skorzystaniu z ulg podatkowych;
- nie uwzględniono, że PIT wg skali jest progresywny i wynosi 18% do kwoty 85.528 zł i 32% od nadwyżki;
- z danych liczbowych wynika jednak, że 75% podatku wg skali pochodzi z I przedziału opodatkowania, a 25% z II przedziału (chociaż w II przedziale jest tylko około 2,5% podatników PIT.

Wpływy z PIT w 2013 r. – 57,6 mld zł, w tym:

- I przedział – 43,2 mld zł (75%);
- II przedział – 14,4 mld zł (25%).

Wprowadzenie dodatków samorządowych (gminnego, powiatowego i wojewódzkiego) do państwowego PIT skomplikuje polski system podatkowy. Ponadto zmiana ta będzie się również wiązać z koniecznością zreformowania ustawy o PIT. Dlatego też będzie to operacja trudna do przeprowadzenia i napotka szereg barier. Dlatego też wariantowo można by rozważyć pozostawienie procentowych udziałów w PIT dla samorządów terytorialnych, ale przy zasadniczej zmianie zasad ich liczenia. Powinny to być udziały:

- z roku podatkowego, a nie z roku poprzedzającego rok bazowy (gdyż wówczas nie uwzględniają rzeczywistej sytuacji ekonomicznej ani sektora publicznego, ani podatników);
- władze samorządowe powinny otrzymać uprawnienie do kształtowania tych udziałów, przy określeniu przez ustawodawcę stawki maksymalnej.

Wprowadzenie dla JST procentowych udziałów w PIT na zasadach liniowych (jedna stawka) byłoby łatwiejsze do wykonania, a różniłoby się od dotychczasowych rozwiązań tym, że byłby to nie tylko instrument fiskalny (na wysokość którego JST nie mają wpływu), ale również narzędzie stymulujące rozwój gospodarczy na danym terenie.

***Symulacja wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) pomiędzy budżet państwa i budżety JST na przykładzie wykonania w 2013 r.***

Wpływy z CIT w 2013 r.:

- budżet państwa – 23,1 mld zł;
- budżety województw – 4,1 mld zł (udział wojew. we wpływach z CIT wynosi 14,75%);
- budżety powiatów – 0,2 mld zł (udział powiatów we wpływach z CIT wynosi 1,4%);
- budżety powiatów grodzkich – 1,3 mld zł (tj. 1,1 mld część gminna – 6,71% oraz 0,2 mld zł część powiatowa – 1,4%);
- budżety gmin – 0,7 mld zł (udział gmin we wpływach z CIT wynosi 6,71%).

**RAZEM DOCHODY Z CIT – 29,4 mld zł; w tym JST – 6,3 mld zł tj. 21,4%**

Dane te obrazuje tabela 3.

**Tabela 3**

**Wpływy z CIT i procentowe udziały JST w CIT**

| Wyszczególnienie | Gminy | Powiaty grodzkie | Powiaty | Województwa samorządowe | Budżet państwa |
|---|---|---|---|---|---|
| Wpływy ogółem | 0,7 mld zł | 1,3 mld zł | 0,2 mld zł | 4,1 mld zł | 23,1 mld zł |
| % udziały | 6,71% | 6,71% i 1,4% | 1,4% | 14,75% | -------- |

Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa i budżetów JST w 2013 r.

Z przeprowadzonej symulacji wynika, że podstawowa stawka CIT zasilająca budżet państwa wynosiłaby 14%. Gminy, przy założeniu pozyskania dotychczasowych dochodów z tego podatku, miałyby dodatek w wysokości 0,7%. Dodatek dla powiatów powinien wynosić maksymalnie 0,3%, a dodatek dla województw 3%. Miasta na prawach powiatów (powiaty grodzkie) miałyby 1% dodatek do CIT. W sumie byłoby to 19%, tzn. tyle ile wynosi aktualna stawka podatkowa CIT. Powyższa symulacja została zaprezentowana w tabeli 4.

**Tabela 4**

| Wyszczególnienie | Gminy | Powiaty grodzkie | Powiaty | Województwa samorządowe | Budżet państwa |
|---|---|---|---|---|---|
| Wpływy ogółem | 0,7 mld zł | 1,3 mld zł | 0,2 mld zł | 4,1 mld zł | 23,1 mld zł |
| Wysokość dodatku | 0,5% | 0,9% | 0,1% | 2,6% | 14,9% |

Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa i budżetów JST w 2013 r.

Podobnie jak w przypadku PIT, wariantowa propozycja polega na pozostawieniu procentowych udziałów w CIT.

***Uzasadnienie propozycji 6***

Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych jest uproszczoną formą opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, w tym również z najmu i dzierżawy. Przykładowo, wpływy z tego podatku w 2013 r. wyniosły 0,8 mld złotych. Pozostawienie ryczałtu

samorządom terytorialnym wiązałoby się ze zwiększeniem integralności władzy lokalnej i małych podmiotów gospodarczych. Natomiast w przypadku ryczałtu od najmu i dzierżawy jest to wręcz niezbędne, aby zwiększyć skuteczność ściągania podatków od osób wynajmujących lokale użytkowe i mieszkalne. Władze samorządowe mogłyby dzięki temu powiązać opodatkowanie najmu i dzierżawy z opodatkowaniem nieruchomości, co zwiększyłoby skuteczność egzekwowania należności podatkowych.

### 3. Zwiększenie samodzielności JST poprzez modernizację systemu subwencjonowania

***Propozycja 7***
***Uproszczenie algorytmu subwencji oświatowej***

***Uzasadnienie propozycji 7***

Od 2004 r. wielkość wydatków na zadania oświatowe nie jest już powiązana procentowo z dochodami budżetu państwa. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach JST, kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich JST ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

Z kolei (według art. 28 ust. 6) minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach.

Podstawowe wątpliwości, jakie nasuwają się przy analizie części oświatowej subwencji ogólnej polegają na tym, że, z jednej strony, wielkość tej subwencji dla wszystkich JST jest ustalana arbitralnie (zapis art. 28 ust. 1 jest naszym zdaniem nazbyt elastyczny i daje Ministrowi Finansów zbyt dużą swobodę w planowaniu kwoty tej subwencji), a z drugiej strony algorytm podziału określany **corocznie** rozporządzeniem Ministra do spraw oświaty i wychowania jest tak skomplikowany, że żadna władza samorządowa nie jest w stanie precyzyjnie zweryfikować, czy środki, które otrzymała zostały prawidłowo skalkulowane.

Niewielkie zmiany jakiegokolwiek elementu algorytmu całkowicie zmieniają kwotę przekazywaną konkretnej JST. Analizy empiryczne z poprzednich lat nie wskazują również na skorelowanie wydatków na oświatę w poszczególnych JST z wielkością otrzymywanej subwencji. Sprawa jest skomplikowana również dlatego, że subwencja oświatowa nie jest ani wystarczającym, ani wyłącznym źródłem finansowania zadań oświatowych. Wydatki na oświatę i wychowanie są natomiast najważniejszym zadaniem gmin i powiatów, gdyż stanowią od 35% do 55% ich wydatków ogółem.

***Propozycja 8***

***Wprowadzenie subwencji na finansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej***

***Uzasadnienie propozycji 8***

Finansowanie pomocy społecznej przez JST jest uregulowane w następujących ustawach:

- Ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 1456 z późn. zm.),
- Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.),
- Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 966 z późn. zm.).

Zadania w zakresie wypłaty świadczeń socjalnych JST zaczęły realizować od 2004 r. jako zadania zlecone. Zadania te zostały przejęte przez gminy od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Na realizację tych zadań gminy otrzymują dotację z budżetu państwa powiększoną o 3%, jako rekompensata kosztów związanych z wypełnianiem tego zadania. Proponujemy, aby zadania wynikające z ustawy o świadczeniach rodzinnych zostały nadal zadaniami zleconymi gmin, gdyż trudno byłoby stworzyć w algorytmie subwencji jednolity mechanizm uwzględniający na bieżąco koszty realizacji tego zadania. Tym bardziej, że jest to zadanie absorbujące około 60% środków przeznaczonych na realizację zadań gmin w dziedzinie pomocy społecznej.

Dwie kolejne ustawy – o pomocy społecznej oraz o dodatkach mieszkaniowych – również wiążą się z zadaniami w dziedzinie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego. Zadania określone w ustawie o dodatkach mieszkaniowych są w całości

zadaniami własnymi gminy, a zadania określone w ustawie o pomocy społecznej obejmują zarówno realizację przez JST zadań własnych, jak również zadań zleconych.

Do podstawowych **zadań własnych gmin** w dziedzinie pomocy społecznej **o charakterze obligatoryjnym** należy między innymi:

- opracowywanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów pomocy społecznej oraz sporządzanie bilansów potrzeb,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych i okresowych,
- udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku i ubrania osobom tego pozbawionym, a także sprawienie pogrzebu,
- organizowanie świadczeń opiekuńczych i praca socjalna,
- kierowanie do domu pomocy społecznej,
- dożywianie dzieci,
- utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej.

Ponadto **zadaniem własnym gmin** (ale nie obowiązkowym) w dziedzinie pomocy społecznej jest przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych, udzielanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnianie w formie zasiłków i pożyczek, prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym, współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniana ofert pracy.

Z kolei do **zadań zleconych gminom** z zakresu administracji rządowej należy:

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych oraz celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową,
- opłacanie składek na ubezpieczenia zdrowotne dla osób nieubezpieczonych,
- świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a także prowadzenie dla nich domów samopomocy,
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych.

Zadaniem **własnym powiatów** w dziedzinie pomocy społecznej jest:

- opracowywanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów pomocy społecznej,
- organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, udzielanie pomocy pieniężnej na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci,

- organizowanie i prowadzenie ośrodków i placówek adopcyjno-opiekuńczych, a także pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu umieszczonych w tych placówkach i rodzinach zastępczych,
- przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze,
- pomoc w integracji osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia,
- prowadzenie domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym, a także mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy, w tym dla matek z małymi dziećmi,
- prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej,
- szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej, a także doradztwo metodyczne dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Natomiast do **zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty** w dziedzinie pomocy społecznej należy pomoc uchodźcom w zakresie integracji, prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

**Województwa samorządowe**, podobnie jak organy administracji rządowej, nie zajmują się bezpośrednio finansowaniem świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Ich rola polega na opracowaniu i aktualizowaniu strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej, organizowanie kształcenia w tej dziedzinie, a także rozpoznawanie przyczyn ubóstwa i opracowywanie regionalnych programów mających mu przeciwdziałać.

W celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej w ramach JST wyodrębnione zostały jednostki organizacyjne. Mają one za zadanie koordynować wszystkie prace z zakresu pomocy społecznej na swoim terenie.

Na szczeblu gminnym jednostkami organizacyjnymi są **ośrodki pomocy społecznej**, na szczeblu powiatowym **powiatowe centra pomocy rodzinie**, a na szczeblu wojewódzkim **regionalne ośrodki polityki społecznej**. Jednostki organizacyjne współpracują z innymi publicznymi instytucjami z zakresu pomocy społecznej (np. z domami pomocy społecznej, urzędami pracy), a także z organizacjami pożytku publicznego zajmującymi się świadczeniem usług w zakresie pomocy społecznej.

Przekształcenie wszystkich zadań z zakresu pomocy społecznej w zadania własne będzie się wiązać z zastąpieniem dotacji celowych jako źródeł finansowania tych zadań w środki o charakterze subwencyjnym. Algorytm subwencji na pomoc społeczną powinien uwzględniać wszystkie te elementy, które aktualnie decydują o wysokości dotacji na zadania zlecone zarówno dla gmin, jak i dla powiatów. Istnieje również możliwość zastąpienia części dotacji celowych dochodami własnymi np. w postaci zwiększonych wpływów z PIT dla gmin i powiatów, tak jak to miało miejsce w 2004 r., kiedy wypłata dodatków mieszkaniowych stała się zadaniem własnym gmin.

***Propozycja 9***

***Utworzenie takiego systemu dotacji z budżetu państwa do JST, który zapewni właściwe finansowanie wykonywania powierzonych zadań, uwzględniającego nadrzędne zasady samodzielności JST oraz oszczędności i gospodarności wydatkowania środków publicznych***

***Uzasadnienie propozycji 9***

Kwoty dotacji przekazywane są JST z tytułu realizowania przez nie określonych zadań. Mechaniczne dotowanie z budżetu państwa oraz konieczność zwrotu dotacji niewykorzystanej na określony cel nie służy podniesieniu jakości realizowanych zadań, nie stwarza też bodźców do zmniejszania kosztów realizowanych zadań. Faktem jest, że ustawa o finansach publicznych nakłada na JST obowiązek dokonywania wydatków ze środków publicznych w sposób oszczędny i gospodarny, ale fikcją jest możliwość egzekwowania tych zasad.

Zasadą jest, że dotacje powinny pokrywać 100% wydatków niezbędnych do zrealizowania określonych zadań. Powszechnie wiadome jest jednak, że pomimo regulacji prawnych, w tym rangi konstytucyjnej, kwoty przekazywane z budżetu państwa nie są wystarczające na wywiązanie się z obowiązków ustawowych. Podstawowy postulat musi obejmować zatem zapewnienie samorządom kwoty niezbędnej do realizacji powierzonych im zadań, o czym jest też mowa w innej części niniejszego opracowania. Motywem przewodnim każdej modernizacji zasilania finansowego samorządu poprzez dotacje powinna być konieczność skonstruowania takiego systemu przekazywania dotacji, aby JST miały nie tylko literalnie, ale i finansowo zapewnioną pewność uzyskania odpowiedniej kwoty dochodów.

Mając na uwadze cechy sektora finansów publicznych, w tym szczególnie permanentny niedobór środków finansowych, nie można poprzestać na postulacie

zwiększenia kwot dotacji na realizację poszczególnych zadań. Nieefektywna formuła finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie zachęca do oszczędności. A dopiero połączenie działań mających na celu zwiększenie przekazywanej kwoty z instrumentami zapewniającymi oszczędność może doprowadzić do osiągnięcia takiego punktu równowagi, w którym samodzielność JST sprzyja jakości wykonywania zadań publicznych, a środki publiczne wydatkowane są oszczędnie i efektywnie.

Najogólniej rzecz ujmując, poziom dotacji na realizację poszczególnych zadań powinien być tym wyższy, im mniejszy poziom samodzielności JST w zakresie wykonywania zadań, w szczególności odnośnie wpływu na koszty realizowania powierzonego zadania.

W chwili obecnej trudno dopatrzeć się systemowych rozwiązań dotyczących weryfikacji efektów w zakresie zleconych zadań lub też prawnej i finansowej zachęty do oszczędności i gospodarności.

Wydaje się niezbędne ustalenie mechanizmu rozliczania JST z wykonania zadań, tyle że nacisk należy położyć nie na finansowy, ale na merytoryczny aspekt rozliczenia. Przy ustawowym założeniu wymaganego poziomu realizacji zadań istotnym bodźcem pozytywnym dla JST byłoby uprawnienie do zachowania zaoszczędzonych środków z dotacji. To może zachęcić samorządy do dbałości o efektywność wydatkowania pieniędzy publicznych. W chwili obecnej metoda rozliczania dotacji nie sprzyja takiemu procesowi ze względu na brak korzyści finansowych dla JST.

Istotne jest również, że „rozliczenie merytoryczne" sprzyja samodzielności JST, powodując albo możliwość przeznaczenia zaoszczędzonych środków na inne zadania, albo zwiększenie zakresu wykonywanego zadania zleconego.

Większa swoboda w wykorzystaniu środków dotacji ma sens, jeżeli samorząd może samodzielnie zaprojektować sposób realizacji zadania. Należy mieć na uwadze, że w formie dotacji finansowane są przede wszystkim zadania, które administracja państwowa powierza samorządowej. Zatem konieczne byłoby w takim przypadku ustalenie podstawowego zakresu realizacji poszczególnych zadań, a JST w ramach samodzielności mogłyby decydować albo o zaoszczędzeniu środków finansowych, albo o zapewnieniu członkom wspólnoty samorządowej wyższego poziomu konkretnej usługi publicznej.

Badanie efektów realizacji zadania objętego dotacją wymaga odniesienia się do konkretnych, jawnych i przejrzystych danych i wskaźników.

## 4. Realna ochrona finansów samorządów – respektowanie konstytucyjnej zasady adekwatności

***Propozycja 10***

***Wprowadzenie regulacji, które przy przenoszeniu zadań z administracji państwowej na samorządową zapewnią adekwatne przekazanie środków niezbędnych do ich wykonania. Dotyczy to zarówno regulacji finansowych, jak i zasad legislacji***

***Uzasadnienie propozycji 10***

Nie ulega wątpliwości, że szczególnej ochronie powinny podlegać konstytucyjne zasady dotyczące wyposażenia JST w środki finansowe niezbędne do wykonywania przez nie zadań. Do tych zasad należą:

- zasada zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa stosownie do przypadających mu zadań (tj. zasada adekwatności, art. 167 ust. 1 Konstytucji);
- zasada przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (art. 167 ust. 2 Konstytucji);
- zasada podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji).
- zasada ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3 Konstytucji).

Należy stworzyć mechanizm ochrony finansowej samorządów, w którym skutki zmian prawnych byłyby bilansowane, za co odpowiedzialność finansową ponosiłyby właściwe resorty. Ochroną objęte byłyby skutki finansowe działań prawotwórczych, które dotyczą przekazywania samorządom nowych obowiązkowych zadań własnych i zwiększania kosztów realizacji zadań tego rodzaju już im przypisanych.

Narzędziem równoważącym powinna być część bilansująca subwencji ogólnej, zasilana odpowiednim zmniejszeniem budżetu każdego resortu, którego kompetencji dotyczy zmiana przepisów.

## 5. Wprowadzenie systemu wpłat do budżetu państwa przez JST zapewniającego równowagę pomiędzy równością jednostek a dysproporcją ich dochodów

*Ratio legis poziomego wyrównania dochodów*

W chwili obecnej na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów oraz na część regionalną dla województw samorządowych składają się wpłaty samorządów terytorialnych silniejszych ekonomicznie**.** Wpłat dokonują gminy, których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest wyższy niż 150% średniej krajowej oraz powiaty i województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest wyższy niż 110% potencjału podatkowego odpowiednio dla wszystkich powiatów i województw. Analiza kwot planowanych na te ostatnie części subwencji ogólnej ma o tyle znaczenie, że określa kondycję ekonomiczną silniejszych ekonomicznie gmin, powiatów i województw samorządowych. Część równoważąca subwencji ogólnej jest przejawem swoistego rodzaju „solidaryzmu" w ramach poszczególnych poziomów organizacyjnych JST.

Analizując powyższą zasadę „solidaryzmu" z punktu widzenia samodzielności finansowej JST, nasuwają się jednak pewne uwagi. Przepływy poziome pomiędzy poszczególnymi JST są bowiem dowodem na ograniczony zakres samodzielności finansowej JST. Wyraźnie jest on uzależniony od realizowanych zadań, ale także od możliwości finansowych całego sektora finansów publicznych. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że samorządy terytorialne o wysokim potencjale finansowym byłyby w stanie w sposób efektywny wykorzystać nadwyżki finansowe realizując na swoim terenie zadania fakultatywne o istotnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Tymczasem są one zobowiązane do przekazywania określonych środków finansowych dla JST słabszych ekonomicznie, co w pewnym sensie powoduje ograniczenie ich samodzielności finansowej.

W obecnej sytuacji prawnej i faktycznej *ratio legis* wprowadzenia mechanizmu wyrównywania dochodów pomiędzy JST należy oceniać uwzględniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego weryfikującego zgodność z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o dochodach JST.

Za uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K 13/11) należy przyjąć co następuje: „Z uzasadnienia projektu ustawy o dochodach wynika, że instytucja wyrównania poziomego miała być istotnym krokiem w kierunku decentralizacji państwa i umocnienia samorządności w Polsce. Miała też służyć „uzdrowieniu finansów publicznych" (zob. druk sejmowy nr 1732 IV kadencja). Założenia przyjęte podczas tworzenia ustawy

o dochodach przewidywały mocniejsze związanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarki państwa oraz dalszą decentralizację zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi. Jednym z podstawowych założeń było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego, jako zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej, finansowanych dotychczas w formie dotacji. Zmiana charakteru zadań była połączona ze zmianą formy ich finansowania – z dotacji z budżetu państwa na finansowanie z dochodów własnych. Również dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie wskazanych w ustawie zadań własnych zostały zastąpione zwiększonymi dochodami własnymi.

Konsekwencją wprowadzonych zmian systemowych było zróżnicowanie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca, chcąc zniwelować nierównomierny rozkład dochodów podatkowych, nałożył na gminy, powiaty i województwa, w których dochody na mieszkańca są znacznie wyższe niż średnia krajowa obowiązek ponoszenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych na rzecz uboższych samorządów. Tak pomyślany mechanizm o charakterze wyrównania poziomego w swoim założeniu miał na celu ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Stanowił on element szerszego mechanizmu wyrównawczego, w którym obok części regionalnej subwencji ogólnej dla województw i części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów jest także część oświatowa oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej, które są przekazywane z budżetu państwa (element wyrównania pionowego).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 14/11 szeroko odniósł się do *ratio legis* mechanizmu poziomego wyrównania dochodów JST. Wskazał, że część równoważąca dla gmin i powiatów oraz regionalna dla województw tworzona z wpłat tych jednostek samorządu do budżetu państwa jest redystrybuowana poziomo w ramach tego samego szczebla. „W ten sposób jest realizowane tzw. wyrównanie poziome dochodów jednostek samorządu terytorialnego. (…) Budżet państwa przejmuje ustawowo określone nadwyżki dochodów bogatszych jednostek samorządu i następnie – w prawnej formie części równoważącej oraz regionalnej subwencji ogólnej – przekazuje innym jednostkom samorządu terytorialnego (…).

System wyrównania dochodów JST w Polsce nie ma gwarancji sformułowanych wprost w przepisach konstytucyjnych. Jednak podstaw wprowadzenia mechanizmu zapewniającego ochronę społecznościom lokalnym finansowo słabszym należy upatrywać w konkretnych zasadach konstytucyjnych. Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), jest państwem

jednolitym (art. 3 Konstytucji), kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji). Do kwestii mechanizmów wyrównawczych nawiązuje wprost ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego (art. 9), w której stwierdza się, że 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 (zob. Z. Ofiarski, *„Pozytywny" system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego,* [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja,* red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego" t. XLIII, Warszawa 2012, s. 236). Podobne uwarunkowania konstytucyjne istnieją w szeregu państw. Ich przejawem jest przyjmowanie za podstawę instytucji wyrównania tzw. przeciętnych potrzeb mieszkańca gminy i zapobieganie sytuacji, w której poziom określonych świadczeń publicznoprawnych jest zróżnicowany. (…)

Ponadto pewne dyrektywy związane z prawnym określeniem kształtu mechanizmów wyrównawczych są sformułowane w zaleceniu Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych, przyjętym w dniu 6 września 2000 r., a także w zaleceniu Rec(2005)l Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych, przyjętym w dniu 19 stycznia 2005 r. Wyrównanie «horyzontalne» powinno co do zasady następować dopiero wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze «wertykalnym», tj. środki z budżetu centralnego (por. też A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy,* Warszawa 2008, s. 23–24; M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym,* «Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego» nr 10/2011, s. 237-251)" (zob. sygn. K 14/11, s. 33-36).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 13/11 podzielił stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 14/11, że tak wskazana *ratio legis* systemu wyrównania poziomego dochodów determinuje sposób interpretacji cechy, która może mieć wpływ na ocenę konstytucyjności tej instytucji i którą jest jej „przejściowy charakter". Należy stwierdzić, że dopóki istnieją znaczące różnice w dochodach JST, dopuszczalne jest funkcjonowanie systemu wyrównania poziomego. Przejściowy charakter systemu wynika bowiem z jego *ratio*

– „z chwilą, gdy poziom dochodów JST nie będzie silnie zróżnicowany, mechanizm przestanie działać niejako samoistnie" (sygn. K 14/11).

Trybunał Konstytucyjny uznał (sygn. K 14/11), że ocena instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych w kontekście konstytucyjnych uwarunkowań dochodów JST powinna być dokonywana odrębnie w odniesieniu do każdego szczebla JST i może być w tym zakresie odmienna.

Podejmując działania w zakresie uregulowania kwestii „janosikowego", należy uwzględnić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że „art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.

Te wytyczne należy wziąć pod uwagę również w trakcie regulowania poziomego wyrównania dochodów pomiędzy gminami i powiatami.

***Propozycja 11***

***Stworzenie mechanizmu poziomego wyrównania dochodów opierającego się na dodatku do podatku dochodowego. Zgodnie z tą propozycją podatek dochodowy składałby się z trzech części, takich jak:***

***1. Część kształtowana ustawą – należna budżetowi państwa***

***2. Część kształtowana przez JST w granicach ustawowych – należna JST***

***3. Część kształtowana ustawowo – należna JST w celu wyrównania dysproporcji dochodów***

***Trzecia wskazana część tworzyłaby swoisty fundusz alokowany pomiędzy poszczególne JST na podstawie ustawowo określonego algorytmu***

***Uzasadnienie propozycji 11***

Utworzenie swoistego funduszu w celu wyrównania dysproporcji w dochodach JST pozwoli na uniknięcie odbierania poszczególnym JST zgromadzonych dochodów własnych. Szczególnie istotne znaczenie miałoby to w przypadku zwiększenia samodzielności JST odnośnie zarówno podatków dochodowych, jak i lokalnych w ramach zaproponowanych w niniejszym opracowaniu.

Stworzenie właściwych algorytmów zapewni powiązanie kwoty wyrównawczej z koniunkturą gospodarczą, a w przypadku zniwelowania dysproporcji – do naturalnego ustania funkcjonowania tego mechanizmu.

Określenie wielkości części wpływów podatkowych przeznaczonych na wyrównywanie dysproporcji dochodów musi być poprzedzone rzetelną analizą ekonomiczną. Z jednej strony, wprowadzenie takich rozwiązań nie może bowiem prowadzić do istotnego zwiększenia obciążeń podatkowych, z drugiej – musi być efektywne. Regulacje takie muszą być tworzone w kontekście nadrzędnej zasady – zasady zapewnienia JST środków niezbędnych do wykonywania ich zadań.

## IV. Podsumowanie

System zasilania finansowego JST w Polsce wymaga modernizacji. Ma to uzasadnienie zarówno ekonomiczno-finansowe, organizacyjno-prawne, jak i polityczne. U podstaw podejmowania działań w kierunku nowelizacji przepisów prawnych w tym zakresie musi jednak leżeć rzetelna analiza zadań realizowanych przez samorządy w Polsce. Dotyczy to zarówno podziału zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową, jak i wymaganego poziomu merytorycznego i jakościowego wykonywania tych zadań w konkretnych JST.

Nie można pominąć coraz powszechniej występującego angażowania się członków wspólnoty samorządowej w określanie zakresu zadań i sposobu ich realizacji. Jako przykład wystarczy przywołać coraz częstsze wykorzystywanie instrumentu referendum gminnego. To z kolei wymaga podkreślenia samodzielności i odrębności poszczególnych JST.

Zatem reforma dochodów JST wymaga konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności samorządu w Polsce. Dotyczy to w szczególności decydowania o poziomie obciążenia fiskalnego mieszkańców, a co za tym idzie o wielkości dochodów budżetowych jednostki. Zasada wykonywania „istotnej części zadań publicznych" przez samorząd „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność" oznacza, że każda JST na realizację „istotnej części" zadań musi mieć zagwarantowany odpowiedni, „równie istotny" poziom dochodów, którymi będzie dysponowała w sposób samodzielny („w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność").

Nie należy jednak zapominać, że ustawa o dochodach JST jest jednym z szeregu aktów prawnych regulujących sferę finansów publicznych, nawet w przypadku ujęcia wyłącznie samorządowego. W przedstawionym opracowaniu autorzy podjęli próbę weryfikacji przepisów tej ustawy, jednak pozytywna ocena zasadności wprowadzenia proponowanych rozwiązań może być dokonana dopiero po sumarycznej analizie zmian w poszczególnych ustawach. Dotyczy to w szczególności ustaw:

- podatku dochodowym od osób fizycznych;
- podatku dochodowym od osób prawnych;
- podatku od towarów i usług;
- Ordynacja podatkowa;
- systemie ubezpieczeń społecznych;
- zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne;

- podatkach i opłatach lokalnych;
- podatku rolnym;
- podatku leśnym.

Zatem skonkretyzowanie zaprezentowanych rozwiązań wymaga szerszej analizy prawnej i ekonomicznej. W załączniku do niniejszego opracowania została przedstawiona jedna z wielu możliwych metodologii uszczegółowienia zawartej w tekście propozycji zmiany podejścia do udziałów JST w podatkach dochodowych. Należy jednak zastrzec, że intencją autorów nie jest przedstawienie konkretnego stanowiska w zakresie obciążenia podatkowego (w zakresie podatku dochodowego) obywateli. Celem jest wskazanie punktu wyjścia w dyskusji dotyczącej określenia konkretnych rozwiązań dotyczących jednej z uzgadnianych w treści propozycji.

Reformując system zasilania finansowego JST, należy pamiętać, że samorząd terytorialny nie może w sposób nieograniczony maksymalizować swoich dochodów. Jeżeli ma ich nadmiar, w stosunku do zakresu realizowanych zadań, powinien być zmuszony do ich redystrybucji. Nie należy bowiem zapominać, że samorząd działa w ramach zarówno sektora finansów publicznych, jak i administracji państwowej zobowiązanej do świadczenia usług publicznych. Rzeczpospolita Polska jest bowiem dobrem wspólnym wszystkich obywateli i jest państwem jednolitym (art. 1 i 3 Konstytucji RP).

ZAŁĄCZNIK 1

## Symulacja podziału wpływów z PIT i CIT pomiędzy budżet państwa i budżety JST

Punktem wyjścia analizy jest wyznaczenie wielkości podstawy opodatkowania. W przypadku podatku CIT nie stanowi to problemu. Przy znanych dochodach tego podatku (29,4 mld zł) i jednolitej stawce (19%) podstawa tego podatku wynosi [29,4/0,19]=155 mld zł.

Dla podatku PIT w ten sposób można wyznaczyć podstawę podatków pobieranych wg jednolitej stawki 19% – jest to kwota [15,9/0,19]=84 mld zł. Druga część podatku PIT pobierana jest według skali progresywnej. 77% dochodów z tej części podatku obłożona jest stawką 18%, a pozostałe 23% dochodów generowane jest z II przedziału ze stawką 32%.

Uwzględniając te informacje, wyznacza się dochody z podatku PIT (por. tabela A)

- w I przedziale [57,6*0,77]=44,35 mld zł;
- w II przedziale [57,6*0,23]=13,25 mld zł.

Następnie ustala podstawy opodatkowania:

- w I przedziale [44,35/0,18]=246 mld zł;
- w II przedziale [13,25/0,32]=41 mld zł.

W rezultacie otrzymuje się łączną podstawę opodatkowania w wysokości [84+246+41] =371 mld zł, z czego wynika, że zagregowana stawka podatku PIT wynosi [73,5/371]*100=20%

**Tabela A. Zagregowana podstawa i stawka podatku PIT w 2013 r.**

| PODSTAWA PODATKU PIT | | | |
|---|---|---|---|
| 57,6 | podatek | stawka | podstawa |
| | 15,9 | 19% | 84 |
| 23% | 13,25 | 32% | 41 |
| 77% | 44,35 | 18% | 246 |
| | 73,5 | **20%** | **371** |

Dysponując podstawami podatków można przystąpić do analizy mającej na celu ustalenie stawek podatkowych przypisanych do JST oraz stawek podatku odprowadzanego do budżetu państwa. Stawki te wyznacza się przy zachowaniu zasady *caeteris paribus*, to znaczy na takim poziomie, aby nie zmieniać w sposób istotny aktualnych proporcji podziału tych podatków pomiędzy poszczególnymi podmiotami.

Wyniki analizy zebrano w tabeli B (dla podatku PIT) oraz w tabeli C (dla podatku CIT). Obydwie tabele mają taką samą konstrukcję i pokazują rezultaty symulacji w 3 przekrojach:

1. Dla 6 szczebli: państwo, województwo, powiaty, powiaty grodzkie, gminy grodzkie, gminy.
2. Dla 4 szczebli: państwo, województwo, powiaty, gminy.
3. Dla 2 szczebli: państwo, JST.

Kolejne segmenty tabel zawierają następujące informacje:

- wielkość dochodów (w mld zł) z podatku dla poszczególnych podmiotów w 2013 r. oraz ich udziały procentowe w stosunku do ogólnej kwoty dochodów (%D);
- propozycje stawek podatkowych dla każdej jednostki w trzech wariantach ustalanych proporcjonalnie do udziałów procentowych każdego podmiotu w dochodach ogółem wg danych za 2013 r.;
- drugi wariant stawek (var2) odpowiada dokładnie proporcjom dochodów z podatków w 2013 r. (20% dla podatku PIT oraz 19% dla podatku CIT). Wariant pierwszy (var1) pokazuje skutki finansowe przy stawce o 1% niższej, natomiast wariant trzeci (var3) – skutki stawek zwiększonych o 1%;
- trzeci segment tabeli zawiera wielkości dochodów z tytułu danego podatku w każdym z trzech wariatów stawek podatkowych dla wszystkich podmiotów;
- w czwartym segmencie podane są różnice pomiędzy kwotami dochodów z tytułu podatków w poszczególnych wariantach a kwotami faktycznymi z 2013 r.;
- piąty segment ilustruje wielkości różnic dochodów (w wyrażeniu procentowym) w stosunku do faktycznych dochodów w 2013 r.;
- w ostatnim segmencie przytoczono proponowane stawki, wielkości dochodów przy tych stawkach oraz różnice dochodów (absolutne i procentowe) w relacji do dochodów z 2013 r.;

- proponowane stawki stanowią zaokrąglone wielkości stawek wynikających z drugiego wariantu analizy, czyli stawek odzwierciedlających sytuację z 2013 r. Stawki te przedstawione są w tabeli D.

**Tabela B. Analiza symulacyjna stawek podatku PIT**

| 6 szczebli | | | stawki % | | | dochody mld zł | | | różnice mld zł | | | nowe stawki | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PIT | mld zł | %D | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | % | mld zł | różnica | różnica % |
| państwo | 41,3 | 56,2% | **10,6** | **11,1** | **11,7** | 39,2 | 41,3 | 43,4 | - 2,1 | - 0,0 | 2,1 | **11** | 40,9 | - 0,4 | -1% |
| województwo | 1,0 | 1,4% | **0,3** | **0,3** | **0,3** | 0,9 | 1,0 | 1,1 | - 0,1 | - 0,0 | 0,1 | **0,5** | 1,9 | 0,9 | 86% |
| powiaty | 3,5 | 4,8% | **0,9** | **0,9** | **1,0** | 3,3 | 3,5 | 3,7 | - 0,2 | - 0,0 | 0,2 | **1** | 3,7 | 0,2 | 6% |
| grodzkie powiaty | 3,3 | 4,5% | **0,8** | **0,9** | **0,9** | 3,1 | 3,3 | 3,5 | - 0,2 | - 0,0 | 0,2 | **1** | 3,7 | 0,4 | 13% |
| grodzkie gminy | 11,7 | 15,9% | **3,0** | **3,1** | **3,3** | 11,1 | 11,7 | 12,3 | - 0,6 | - 0,0 | 0,6 | **3** | 11,1 | - 0,6 | -5% |
| gminy | 12,7 | 17,3% | **3,2** | **3,4** | **3,6** | 12,1 | 12,7 | 13,3 | - 0,6 | - 0,0 | 0,6 | **3,5** | 13,0 | 0,3 | 2% |
| DOCHODY | 73,5 | 100,0% | **19** | **20** | **21** | 69,8 | 73,5 | 77,2 | - 3,7 | - 0,0 | 3,7 | **20** | 74,3 | 0,8 | 1% |
| PODSTAWA | **371** | <=== | | | | | | | | | | | | | |

| 4 szczeble | | | stawki % | | | dochody mld zł | | | różnice mld zł | | | nowe stawki | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PIT | mld zł | %D | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | % | mld zł | różnica | różnica % |
| państwo | 41,3 | 56% | **10,6** | **11,1** | **11,7** | 39,2 | 41,3 | 43,4 | - 2,1 | - 0,0 | 2,1 | **11** | 40,9 | - 0,4 | -1% |
| województwo | 1 | 1% | **0,3** | **0,3** | **0,3** | 0,9 | 1,0 | 1,1 | - 0,1 | - 0,0 | 0,1 | **0,5** | 1,9 | 0,9 | 86% |
| powiaty | 6,8 | 9% | **1,7** | **1,8** | **1,9** | 6,5 | 6,8 | 7,1 | - 0,3 | - 0,0 | 0,3 | **2** | 7,4 | 0,6 | 9% |
| gminy | 24,4 | 33% | **6,2** | **6,6** | **6,9** | 23,2 | 24,4 | 25,6 | - 1,2 | - 0,0 | 1,2 | **6,5** | 24,1 | - 0,3 | -1% |
| DOCHODY | 73,5 | 100% | **19** | **20** | **21** | 69,8 | 73,5 | 77,2 | - 3,7 | - 0,0 | 3,7 | **20** | 74,3 | 0,8 | 1% |

| 2 szczeble | | | stawki % | | | dochody mld zł | | | różnice mld zł | | | nowe stawki | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PIT | mld zł | %D | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | % | mld zł | różnica | różnica % |
| państwo | 41,3 | 56% | **10,6** | **11,1** | **11,7** | 39,2 | 41,3 | 43,4 | - 2,1 | - 0,0 | 2,1 | **11** | 40,9 | - 0,4 | -1% |
| JST | 32,2 | 44% | **8,2** | **8,7** | **9,1** | 30,6 | 32,2 | 33,8 | - 1,6 | - 0,0 | 1,6 | **9** | 33,4 | 1,2 | 4% |
| DOCHODY | 73,5 | 100% | **19** | **20** | **21** | 69,8 | 73,5 | 77,2 | - 3,7 | - 0,0 | 3,7 | **20** | 74,3 | 0,8 | 1% |

**Tabela C. Analiza symulacyjna stawek podatku CIT**

| 6 szczebli | | | stawki % | | | dochody mld zł | | | różnice mld zł | | | nowe stawki | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CIT | mld zł | %D | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | **%** | mld zł | różnica | różnica % |
| państwo | 23,1 | 78,6% | **14,1** | **14,9** | **15,7** | 21,9 | 23,1 | 24,3 | - 1,2 | – | 1,2 | **15** | 23,2 | 0,1 | 0% |
| województwo | 4,1 | 13,9% | **2,5** | **2,6** | **2,8** | 3,9 | 4,1 | 4,3 | - 0,2 | – | 0,2 | **2,5** | 3,9 | - 0,2 | -6% |
| powiaty | 0,2 | 0,7% | **0,1** | **0,1** | **0,1** | 0,2 | 0,2 | 0,2 | - 0,0 | – | 0,0 | **0,15** | 0,2 | 0,0 | 16% |
| grodzkie powiaty | 0,2 | 0,7% | **0,1** | **0,1** | **0,1** | 0,2 | 0,2 | 0,2 | - 0,0 | – | 0,0 | **0,15** | 0,2 | 0,0 | 16% |
| grodzkie gminy | 1,1 | 3,7% | **0,7** | **0,7** | **0,7** | 1,0 | 1,1 | 1,2 | - 0,1 | – | 0,1 | **0,6** | 0,9 | - 0,2 | -16% |
| gminy | 0,7 | 2,4% | **0,4** | **0,5** | **0,5** | 0,7 | 0,7 | 0,7 | - 0,0 | – | 0,0 | **0,6** | 0,9 | 0,2 | 33% |
| DOCHODY | 29,4 | 100,0% | **18** | **19** | **20** | 27,9 | 29,4 | 30,9 | - 1,5 | – | 1,5 | **19** | 29,4 | – | 0% |
| PODSTAWA | **155** | <=== | | | | | | | | | | | | | |

| 4 szczeble | | | stawki % | | | dochody mld zł | | | różnice mld zł | | | nowe stawki | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CIT | mld zł | %D | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | **%** | mld zł | różnica | różnica % |
| państwo | 23,1 | 79% | **14,1** | **14,9** | **15,7** | 21,9 | 23,1 | 24,3 | - 1,2 | – | 1,2 | **15** | 23,2 | 0,1 | 0% |
| województwo | 4,1 | 14% | **2,5** | **2,6** | **2,8** | 3,9 | 4,1 | 4,3 | - 0,2 | – | 0,2 | **2,5** | 3,9 | - 0,2 | -6% |
| powiaty | 0,4 | 1% | **0,2** | **0,3** | **0,3** | 0,4 | 0,4 | 0,4 | - 0,0 | – | 0,0 | **0,3** | 0,5 | 0,1 | 16% |
| gminy | 1,8 | 6% | **1,1** | **1,2** | **1,2** | 1,7 | 1,8 | 1,9 | - 0,1 | – | 0,1 | **1,2** | 1,9 | 0,1 | 3% |
| DOCHODY | 29,4 | 100% | **18** | **19** | **20** | 27,9 | 29,4 | 30,9 | - 1,5 | – | 1,5 | **19** | 29,4 | – | 0% |
| | | | | | | | | | | | | | | | |

| 2 szczeble | | | stawki % | | | dochody mld zł | | | różnice mld zł | | | nowe stawki | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CIT | mld zł | %D | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | var1 | var2 | var3 | **%** | mld zł | różnica | różnica % |
| państwo | 23,1 | 79% | **14,1** | **14,9** | **15,7** | 21,9 | 23,1 | 24,3 | - 1,2 | – | 1,2 | **15** | 23,2 | 0,1 | 0% |
| JST | 6,30 | 21% | **3,9** | **4,1** | **4,3** | 6,0 | 6,3 | 6,6 | - 0,3 | – | 0,3 | **4** | 6,2 | - 0,1 | -2% |
| DOCHODY | 29,40 | 100% | **18** | **19** | **20** | 27,9 | 29,4 | 30,9 | - 1,5 | – | 1,5 | **19** | 29,4 | – | 0% |

**Tabela D. Wynikowe stawki podatkowe**

<table>
<tr><td>Szczebel</td><td colspan="3">PIT</td><td colspan="3">CIT</td></tr>
<tr><td>Państwo</td><td>11</td><td>11</td><td>11</td><td>15</td><td>15</td><td>15</td></tr>
<tr><td>województwo</td><td>0,5</td><td>0,5</td><td rowspan="4">9</td><td>2,5</td><td>2,5</td><td rowspan="4">4</td></tr>
<tr><td>powiaty</td><td>1</td><td rowspan="2">2</td><td>0,15</td><td rowspan="2">0,3</td></tr>
<tr><td>grodzkie powiaty</td><td>1</td><td>0,15</td></tr>
<tr><td>grodzkie gminy</td><td>3</td><td rowspan="2">6,5</td><td>0,6</td><td rowspan="2">1,2</td></tr>
<tr><td>gminy</td><td>3,5</td><td>0,6</td></tr>
<tr><td>Ogółem</td><td>20</td><td>20</td><td>20</td><td>19</td><td>19</td><td>19</td></tr>
</table>