

# REFERATY

**Dr Tomasz Wołowicz**

Doktor nauk ekonomicznych i doktor nauk społecznych.

Zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju. Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

Zakład ekonomiki przedsiębiorstw i rozwoju lokalnego.

## Konstrukcja artykułu 243 ustawy o finansach publicznych a problemy finansowe gmin

## Construction of the article 243 of the Act and the Public Finance versus financial problems of spa parishes

### **Streszczenie**

Stosowanie w praktyce przepisów znowelizowanej ustawy o finansach publicznych powoduje znaczny wzrost kosztów obsługi zadłużenia jednostek samorządowych. Brak możliwości uchwalenia budżetu, jeżeli jego realizacja spowoduje, że nie będą spełnione ekonomiczne relacje określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp), prowadzi do wydłużania okresów spłaty długu zaciąganego przez samorządy. Aby zmniejszyć rozchody związane ze uiszczeniem rat kredytowych lub wykupem zadłużenia i tym samym spełnić relacje z art. 243, jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) są

w praktyczne zmuszone wydłużać terminy spłaty zobowiązań, co przekłada się na istotne zwiększenie kosztów obsługi zadłużenia.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, deficyt, dług, podatki dochodowe, efektywność, racjonalność.

**Keywords:** public finance, deficit, debt, income taxes, effectiveness, rationality.

### **Summary**

The practical application of the provisions of the amended Act on Public Finances will increase the cost of debt serv-

icing in local government units structure. No possibility of passing the budget, if its execution will cause that can not be met economic relationships specified in Art. 243 of the Public Finance Act., leads to lengthening periods of the outstanding debt by local governments. To reduce expenditures related to the payment of loan installments or redemption of the debt and thus meet the relationship of art. 243, local government units are in practice forced to extend the terms of repayment of liabilities, which translates into a significant increase in debt servicing costs.

### **Zarys problemów finansowych gmin**

Nie ulega wątpliwości, iż sytuacja finansowa polskich gmin jest zła. Powodem jest ilość zadań ciężących na samorządach przy niewielkim wsparciu państwa (permanentne niedofinansowanie), małe możliwości zwiększenia dochodów własnych oraz udział w inwestycjach infrastrukturalnych współfinansowanych przez UE. Jednocześnie wprowadzenie ulg (nie-rekompensowanych gminom) w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz dwustopniowej skali podatkowej, spowodowało, iż samorządy straciły na nich w ciągu kilku lat kilkadziesiąt miliardów zł (udział gmin w dochodach z PIT wynosi w 2014 r. 37,53 proc.). Jednocześnie dług gmin wzrósł do ponad 60 mld zł. Co robić, jak w tej trudnej sytuacji finansowej poszukiwać możliwości zwiększenia dochodów własnych i efektywnie zarządzać płynnością finansową? Realnie gminy mają ograniczone rezerwy, które mogłyby poprawić ich kondycję finansową, a ewentualne rozwiązania nie są proste. W pierwszej kolejności należałoby wprowadzić zmiany w Karcie Nauczyciela. Gdyby pensum nauczycieli podnieść z 18 godzin do 21 godzin, to samorzady zaoszczędziłyby na wydatkach oświatowych nawet kilka miliardów złotych rocznie. Oczywiście gminy na wynagrodzenia nauczycielskie otrzymują subwencję oświatową (ponad 30 mld zł rocznie), ale dopłacają do niej aż 35 proc. Gminy powinny częściej korzystać z odliczenia VAT

w przypadku niektórych inwestycji, np. w obiektów sportowych. Gminy, które nie stosują opłat adiacenckich powinny rozważyć ich wprowadzenie, itd. Istotna jest także konsolidacja jednostek organizacyjnych samorządów oraz aktywne wykorzystywanie spółek komunalnych w zakresie wykonywania zadań własnych oraz zarządzania długiem. W 2013 roku ponad 150 gmin miało tzw. deficyt operacyjny, czyli wydatki bieżące były wyższe od dochodów bieżących. Skąd pojawił się ten deficyt?

Zmiany w strukturze dochodów gmin w latach 1999-2012 nie były korzystne. W analizowanym okresie zmniejszyła się bowiem (wprawdzie nieznacznie) rola dochodów własnych (łącznie z udziałami w PIT i CIT) w strukturze dochodów. Było to zjawisko niepokojące, bowiem zmiany ustawowe w systemie zasilania finansowego gmin wprowadzone w 2004 r. kładły szczególnie nacisk na zwiększenie dochodów własnych (głównie z PIT i CIT). Tymczasem o ile w latach 1999-2001 dochody te stanowiły ponad połowę ogółu dochodów gmin, o tyle po 2008 r. udział ten zmniejszył się do ok. 45 proc. Pozostałe 55 proc. pochodziło z transferów z budżetu państwa. Wzrastało też znaczenie dotacji celowych, co zdecydowanie jest niekorzystne [Raport 2013, s. 43-45]. W 2012 r. dotacje celowe stanowiły już prawie 27 proc. dochodów gmin. Wzrost udziału dotacji celowych w strukturze dochodów gmin należy ocenić negatywnie. Uzależniają one bowiem władze samorządu terytorialnego od administracji rządowej. W przypadku dotacji kontrola ich wykorzystania jest przeprowadzana nie tylko z punktu widzenia legalności, ale również celowości i rzetelności. Ponadto dotacje nie gwarantowały i nadal nie gwarantują pewności i stabilności finansowania. Spadek dynamiki dochodów własnych gmin był spowodowany przede wszystkim niższymi w latach 2009-2012 (w stosunku do 2008 r.) dochodami z majątku oraz niską dynamiką wzrostu wpływów z podatku od nieruchomości (roczny wzrost o ok. 6 proc.). Z kolei zmiany w konstrukcji podat-

ku dochodowego od osób fizycznych (po 2007 r.) spowodowały załamanie wpływów z tego podatku. W latach 2009-2012 wpływy wszystkich gmin z PIT i CIT nadal nie osiągnęły poziomu z 2008 r.

Istotnym dochodem gmin w latach 1999-2012 była subwencja ogólna. Wpływy z subwencji w analizowanym okresie rosły, jednak dynamika wzrostu była zróżnicowana. Przyczyną zmian w kwocie subwencji są głównie czynniki określone w algorytmie, takie jak liczba uczniów, stopień awansu zawodowego nauczycieli, potencjał podatkowy itp. Podstawowe znaczenie pośród poszczególnych części subwencji ma część oświatowa (ok. 70 proc. całości subwencji). W omawianym okresie wystarczała ona na sfinansowanie ok. 80 proc. wydatków bieżących w dziale 801 Oświata i wychowanie. Należy jednak zwrócić uwagę, że po 2010 r. przekazywane gminom kwoty subwencji oświatowej są coraz niższe w stosunku do zakresu zadań realizowanych w tym dziale. Przykładowo, na koniec 2011 r. w wielu gminach część oświatowa subwencji ogólnej była niższa od wydatków na wynagrodzenia w tym dziale, co jest także konsekwencją obowiązywania Karty Nauczyciela. W latach 1999-2011 modyfikacjom uległy zasady dotowania gmin Raport 2013, s. 49). Zatem, po wprowadzonych zmianach gminy otrzymują około połowy wszystkich wpływów z PIT (bez uwzględnienia tej części PIT, która została przekształcona w składkę na NFZ) oraz niemal jedną czwartą wpływów z CIT. Podatki te stanowią ważną pozycję dochodów, dlatego każda zmiana ma istotny wpływ na ich sytuację finansową. Tymczasem z władzami gmin (ich związkami i stowarzyszeniami) ustawodawca nie konsultował zmian w PIT i nie zrekompensował im obniżonych z tego tytułu dochodów. Natomiast w przypadku budżetu państwa taka rekompensata nastąpiła – poprzez podniesienie stawek podatkowych w podatku od towarów i usług. Zastępowanie utraconych dochodów z podatków centralnych wzrastającymi dotacjami rozwojowymi jest złe. Prowadzi do uzależnienia JST od

administracji rządowej (ze względu na konstrukcję dotacji celowych). Dzisiejsze reguły prowadzą między innymi do tego, że dochody poszczególnych gmin nie są wyznaczone ani wysokością podatków wnoszonych przez ich mieszkańców, ani też potrzebami wydatkowymi, ale przypadkowo ukształtowanymi regułami. Dochody JST są wypadkową przypadkowo ukształtowanych i niestabilnych rozwiązań systemowych. Subwencja oświatowa, zamiast odnosić się do rzeczywistych potrzeb wydatkowych zawiera element quasi-wyrównawczy (np. tzw. waga wiejska, podwyższająca o 38 proc. stawkę na ucznia w szkołach podstawowych i gimnazjach położonych we wsiach lub miastach poniżej 5 tys. mieszkańców, niezależnie od potrzeb). Jednocześnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych jest przeszkodą dla wdrożenia nowoczesnych narzędzi zarządzania finansami. Wieloletnia prognoza finansowa jest wykorzystywana jako narzędzie badania przez państwo stopnia zadłużenia gmin, nie zaś jako efektywne narzędzie zarządzania finansami.

### **Koncepcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia**

Artykuł 242 uofp, niemający swojego odpowiednika w poprzednio obowiązującej uofp z 2005 r., wprowadza zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące, złagodzony o możliwość pokrywania ewentualnego niedoboru z enumeratywnie wskazanych źródeł. Regulacja ta powiązana jest z podziałem dochodów i wydatków budżetu JST na dochody bieżące i majątkowe (art. 235 uofp) oraz wydatki bieżące i majątkowe (art. 236 uofp). Ograniczenia, o których mowa w art. 242, dotyczą zarówno kwot wydatków bieżących na etapie planowania, jak również wykonywania. Sprowadzają się one do wprowadzenia ustawowego wymogu zrównoważenia budżetu JST w części operacyjnej (bieżącej), z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami. Ograniczenia te miały w założeniu

służyć racjonalnej gospodarce finansowej jednostek samorządowych. Ograniczenia te nie dotyczą natomiast budżetu kapitałowego (majątkowego) JST. Zakazy sformułowane w art. 242 miały zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na rok 2011. Zakaz sformułowany w art. 242 uofp, adresowany do organu stanowiącego JST, zakazuje uchwalenia budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Zakaz ten można przedstawić następująco:

#### Planowane wydatki bieżące

**JST ≤ planowane dochody bieżące JST + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych + wolne środki.**

Zakaz analogiczny jak dla wydatków bieżących planowanych JST obowiązuje dla wydatków wykonanych na koniec roku budżetowego. Nie mogą być one wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wykonanie budżetu JST w zakresie wydatków przedstawia się następująco:

**wydatki bieżące JST ≤ wykonane dochody bieżące JST + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych + wolne środki.**

Odstępstwo od tej reguły dopuszcza wyższe wydatki bieżące niż wynikałoby to z limitu wyrażonego w ust. 2 art. 242 jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Od 2014 r. jedynym obowiązującym ograniczeniem zaciągania długu samorzą-

dowego jest tzw. **indywidualny wskaźnik zadłużenia JST** (dalej: iwzjst). System indywidualnego wskaźnika zadłużenia uzależnia planowaną wysokość zaciąganych zobowiązań (zadłużania się) od zdolności do spłaty tych zobowiązań. Zasada konstrukcji iwzjst została określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, oblicza się go według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_t \leq \frac{1}{3} \left[ \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right]$$

Obsługa długu JST

Limit obsługi długu JST

Użyte we wzorze symbole oznaczają:

- R** – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,
- O** – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D** – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db** – dochody bieżące,
- Sm** – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb** – wydatki bieżące,
- n** – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1** – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-2** – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3** – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Ponadto przy obliczaniu tej relacji nie uwzględnia się kwot wynikających z tytułu (tzw. wyłączenia z długu) wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków

pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań oraz poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu.

### **Wady konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia i problemy JST**

Nowe limity zadłużenia w porównaniu do nadal obowiązujących okazują się generalnie mało korzystnym rozwiązaniem dla większości JST. Ewidentnie widoczne są niekonsekwencje regulacji prawnych dotyczących długu, bowiem art. 242 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. pozwala uchwalić i wykonywać budżet jednostki z deficytem bieżącym, jeżeli posiada on swoje pokrycie w przychodach z wolnych środków lub nadwyżce budżetowej z lat ubiegłych. Natomiast art. 243 ustawy skupia się wyłącznie na nadwyżce operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku jako źródle spłaty długu, zatem nie uwzględnia środków wskazanych w art. 242. Oznacza to w praktyce, iż prawnie możliwe do uchwalenia deficyty bieżące jednostek powodują już 2014 i będą powodowały w latach kolejnych ograniczenie zdolności JST do spłaty długu.

JST, które mają możliwości finansowe wcześniejszej spłaty już istniejącego długu, nie mogą tego zrobić. Zamiast przeznaczyć dodatkowe środki na realizację zadań, wydają je na odsetki, prowizje czy opłaty od wydłużonych w czasie zobowiązań. Konstrukcja wzoru zawartego w art. 243 pozwala na chwilową poprawę sytuacji jednostki samorządu poprzez sprzedaż majątku komunalnego, a to często prowadzi do pozbywania się majątku samorządowego przez władze JST tylko w celu poprawy wskaźników, nawet jeżeli sprzedaż ta nie była niezbędna dla prawidłowej realizacji zadań własnych. Z konstrukcji wzoru wynika także, że sytuację jednostki w okresie trzech lat poprzedzających rok budżetowy pogarszają wysokie

kwoty dochodów ogółem.

Skoro zgodnie z art. 243 spłata rat kredytów i pożyczek i obsługa zadłużenia na dany rok budżetowy nie może przekroczyć średniej nadwyżki operacyjnej – liczonej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi – z trzech ostatnich lat powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku, to zasadnicze problemy praktyczne wynikają z:

- oparcia wyliczeń na danych historycznych, które nigdy wiarygodnie nie odzwierciedlają aktualnej sytuacji finansowej samorządów oraz ich sytuacji prognozowanej (zawartej w wieloletniej prognozie finansowej – dalej WPF),
- sposobu liczenia nadwyżki operacyjnej (która zawiera wydatki na odsetki od zobowiązań) do dochodów ogółem (lewa strona wzoru), którą porównuje się do relacji wydatków na odsetki i spłatę zobowiązań do dochodów ogółem (prawa strona wzoru), co powoduje nieadekwatność liczników obu relacji,
- niemożliwienia zadłużania się tym samorządom, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej,
- wywierania presji na samorządy, aby sprzedawały majątek komunalny w celu poprawienia zdolności obsługi długu,
- konieczności przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, przez co generuje wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulację stałych wydatków w przyszłych latach,
- faktu, że wskaźnik zależy od wielu zmiennych, wskutek czego samorządom jest trudniej zaplanować jego wielkość oraz zrealizować założony plan finansowy.

W praktyce widać, iż konstrukcja i wżyst powoduje, iż JST będą dążyły do restrukturyzacji harmonogramów spłat zadłużenia, zmniejszając tym samym wskaźnik  $(R+O)/D$  na rok 2014 i następne. Oznacza to będzie podejmowanie prób zwiększenia poziomu nadwyżki bieżącej (Db-Wb)

poprzez zarówno zmniejszenie wydatków budżetowych, czyli oszczędności, jak i przeniesienie wykonania części bieżących wydatków budżetowych na rok następny (poprzez renegocjację warunków płatności albo – co gorsze – poprzez dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych). Działania te będą prawdopodobnie dodatkowo „wzmocniane” poprzez pozyskiwanie wyższych dochodów ze sprzedaży majątku (co nie zawsze jest racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia, z powodu presji czasu i przypadkowości działań). Zatem obecna formuła art. 243 jest formułą zarówno bardzo niestabilną – zależy m.in. od dokładności prowadzonych obliczeń, jak i zmienną w czasie – z uwagi na ujęcie w średniej wielkości planowanych, a więc niedającą jednoznacznej odpowiedzi co do możliwości zaciągnięcia przez JST nowego długu, ani oceny zgodnej z prawem możliwości spłaty długu już zaciągniętego przez JST. Co istotne, duży wpływ na powyższe ma także konstrukcja przepisów ustawy o finansach publicznych, która wymusza bardzo częste zmiany WPF przez JST, a jednocześnie w żaden sposób nie implementuje kroczącego charakteru WPF. Projekt WPF składany wraz z projektem uchwały budżetowej na nowy rok może diametralnie różnić się od poprzedniej uchwały w każdej prognozowanej pozycji.

### **Propozycje zmian konstrukcji wskaźnika**

Najkorzystniejsza zmiana iwzjst powinna obejmować wyłączenia kosztów odsetkowych (O) z wydatków bieżących (Wb), tj. oparcie wskaźnika na pierwotnych wydatkach bieżących. Dodatkowo warto rozważyć zmianę, która będzie uwzględniała Wb bez o (odsetek), ale powiększone o dochody ze sprzedaży majątku (Sm). Oparcie konstrukcji iwzjst na wieloletnich prognozach finansowych należy uznać za rozwiązanie potencjalnie korzystne w przypadku niektórych JST, choć istnieją JST, dla których oznaczałoby ono obniżenie limitu obsługi zadłużenia. Ponadto wieloletnie prognozy finansowe mogą

być okresowo rewidowane (zmieniane uchwałami), stąd system limitowania zadłużenia samorządowego oparty na nich może okazać się niestabilny.

Zatem postulat zmiany indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST powinien dotyczyć przede wszystkim wyłączenia kosztów odsetkowych (O jako wydatki na obsługę długu oraz wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji) z wielkości wydatków bieżących (Wb), pomijając w ten sposób efekt podwójnego liczenia odsetek po obu stronach wskaźnika, ale także dodatkowo włączenia przychodów z prywatyzacji do dochodów ze sprzedaży majątku (Sm). Powyższe zmiany przyczyniłyby się do podwyższenia potencjału (limitu) zadłużenia JST w oparciu o wielkości budżetowe uzyskane z trzech poprzednich lat.

### **Wnioski i perspektywiczne rekomendacje**

Chcą poprawić efektywność i racjonalność gospodarki finansowej gmin, oraz zdolność do absorpcji środków pochodzących z UE koniecznym wydaje się zwrócenie uwagi na zmiany i reformy systemu finansowego gmin. Do głównych obszarów, które należy poddać szczegółowym analizom, należy zaliczyć następujące działania [Raport 2013, s. 97-99]:

1. Uruchomienie prac nad ustaleniem standardów kosztowych wykonywania zadań publicznych, przynajmniej w tych działach, gdzie gminy mają największe wydatki (przede wszystkim w oświacie, pomocy społecznej, transporcie, mieszkalnictwie, gospodarce komunalnej). Prace powinny zmierzać zwłaszcza do identyfikacji czynników wyznaczających realnie koszty, w tym do rozpoznania ich terytorialnego zróżnicowania.

2. Podjęcie prac nad nową konstrukcją systemu dochodów lokalnych. Nowy system powinien obejmować wydajne źródła dochodów własnych gmin, zapewniając jednocześnie dochody transferowe w wysokości dającej gminom możliwość zagwarantowania mieszkańcom dostępu do podstawowych usług publicznych.

Konstrukcja systemu dochodowego ma być uzależniona od ustalenia standardów zakresu i kosztów obligatoryjnych usług publicznych. System musi tworzyć pewną nadwyżkę („zapas”) środków finansowych w stosunku do podstawowych potrzeb kosztowych, aby umożliwić inwestycje odtworzeniowe.

3. Dokonanie przeglądu poszczególnych podatków i opłat przypadających samorządom w celu dopasowania ich charakteru i konstrukcji do zadań i usług wykonywanych na rzecz opłacających te daniny. Podatki i opłaty powinny mieć związek z korzyściami, jakie otrzymują z tych środków mieszkańcy i podmioty posiadające siedzibę na terenie danej gminy.

4. Urealnienie statusu dochodów z udziałów w PIT i CIT jako dochodów własnych, najlepiej poprzez nadanie im charakteru dodatków samorządowych – **koncepcja PIT komunalnego** (o tym będzie mowa dalej).

5. Prawne ułatwienie stosowania nowoczesnych form zarządczych, jak wieloletnie prognozy finansowe i budżetowanie zadaniowe. Narzędzia te powinny przede wszystkim służyć celom zarządczym, a nie wyłącznie celom informacyjnym państwa.

6. Przegląd prawa materialnego w aspekcie narzucania gminom konieczności ponoszenia określonych wydatków, np. Karta Nauczyciela, ustawa o pomocy społecznej itp. Trzeba, po pierwsze, ocenić racjonalność prawnych wymogów w tej mierze. Po drugie, przyjęc zasadę, że prawnemu określeniu standardów wykonania usług lub zapłaty za nie musi towarzyszyć gwarancja ich sfinansowania przez państwo.

7. Konsolidacja centralnych uprawnień decyzyjnych w sferze finansów lokalnych. Dzisiaj za finanse lokalne odpowiada Ministerstwo Finansów, ale realne decyzje są rozproszone pomiędzy kilka ministerstw. Należy zwrócić uwagę, że Ministerstwo Edukacji Narodowej przesądza o rozdziale największego pojedynczego źródła dochodów gmin, czyli tzw. części oświatowej subwencji ogólnej.

8. Należy wesprzeć budowę samorządo-

wej infrastruktury finansowej, np. poprzez działanie wyspecjalizowanego rządowego funduszu pożyczkowego, który udzielałby wewnątrzsektorowych pożyczek na inwestycje samorządów, o oprocentowaniu na poziomie długu Skarbu Państwa. Mogłoby to dziać się poprzez zwiększenie roli Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, który w tej sytuacji powinien stać się państwowym funduszem celowym. Dodatkowo, warto zastanowić się nad reaktywowanie systemu komunalnych kas oszczędnościowych, które w istotny sposób wspierałyby inwestycje prorozwojowe gmin.

9. Koncepcja PIT – komunalnego. Ustawowe zmiany w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych, tj. obniżenie stawek podatkowych oraz wprowadzenie ulgi prorodzinnej (której udział w łącznych ulgach stanowi ponad 80%) pokazuje, iż zmiany dokonywane na poziomie centralnym odbywają się nie tylko bez rekompensaty gminom utraconych dochodów, ale i bez żadnej konsultacji z JST. Ulgę prorodzinna tę wprowadzono bez poważnej analizy kosztów i konsekwencji, a jej wysokość (1145,08 zł) znacznie odbiegała od pierwotnych propozycji rządu [Neneman, Swianiewicz 2013, s. 21-23]. Obecnie można stwierdzić, że potwierdziły się obawy przeciwników ulgi – jest ona bardzo kosztowna (około 6 mld zł w 2011 roku) i źle adresowana – korzystają z niej rodziny zamożne, a nie ubogie z kilkorgiem dzieci. Aktualna konstrukcja podatku dochodowego powoduje, iż trudno uznać go za dochód własny gmin, z uwagi na brak jakiegokolwiek władztwa podatkowego. Zatem warto zastanowić się – wzorem wielu krajów UE – nad koncepcją zastąpienia **komunalnym podatkiem dochodowym** (dalej: KPD) obecnych udziałów gmin w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Jakie zalety i korzyści przyniesie gminom wprowadzenie KPD? Niewątpliwie wpłynie to na zwiększenie świadomości podatkowej mieszkańców gminy – zmodyfikowana deklaracja podatkowa jasno informowałaby podatnika, w jakim stopniu pieniądze z jego podatku

trafiają do poszczególnych szczebli samorządu, a jednocześnie następuje proces łączenia miejsca płacenia podatków z usługami świadczonymi przez gminę. Wprowadzenie KPD wpływa na większą partycypację mieszkańców w sprawach samorządowych, wzrost zainteresowania mieszkańców sposobem wykorzystania środków z tytułu podatku dochodowego oraz pośredni wzrost akceptacji dla systemu KPD. Jednocześnie PIT komunalny cechuje się efektywniejszym rozkładem terytorialnym oraz posiada wbudowany mechanizm ochrony źródła dochodowego. Z koncepcją KPD związane jest pytanie o dopuszczalną swobodę gmin w kształtowaniu wysokości tego podatku. Czy zezwolić na ewentualne różnice stawek między gminami? Czy należy im zezwolić na stosowanie lokalnych ulg i zwolnień? Taka deregulacja pobudziłaby zapewne zjawisko konkurencji podatkowej między gminami, co zdaniem niektórych wpłynęłoby pozytywnie na efektywność prowadzonej przez gminy polityki rozwojowej, ale zdaniem innych mogłoby prowadzić do chaosu i szeregu niepożądanych zjawisk. Ważną, choć nadal słabo postrzeganą zaletą podatku dochodowego od osób fizycznych jest potencjalne powiązanie podatków ze świadczeniami finansowanymi przez gminy. W porównaniu z podatkiem od dochodów osób prawnych baza podatkowa w podatku do osób fizycznych jest znacznie bardziej stabilna. Pewnym mankamentem tego podatku jest faktyczna i fikcyjna mobilność bazy podatkowej, która nie występuje w podatku od nieruchomości. Mimo tych wad podatek dochodowy od osób fizycznych to dobre narzędzie zasilania finansowego jst. W ciągu ostatnich 10 lat dokonały się w podatku PIT trzy istotne zmiany. Od 2004 obowiązuje 19% stawka liniowa dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Jej wprowadzenie w okresie poprawiającej się koniunktury gospodarczej oraz ograniczona liczba podatników korzystająca z tego rozwiązania sprawiły, że nie spowodowała ona spadku dochodów z tytułu tego podatku. Sporych kosztów,

na poziomie około 5 mld złotych, nie udało się uniknąć w przypadku wprowadzenia od 2007 r. ulgi na dzieci oraz szczególnie po roku 2009, kiedy zaczęły obowiązywać niższe stawki podatku (18% i 32% w miejsce dotychczasowych 19%, 30% i 40%). Obniżka stawek, która zbiegła się z pogorszeniem koniunktury, sprawiła, że dochody z PIT-u w 2011 r. były nadal realnie niższe o 9% w stosunku do roku 2008. Zalamanie się dochodów z PIT-u, zwłaszcza w bogatych jednostkach samorządu, jest jednym z istotnych powodów popularności idei koncepcji KPD. Samorządy upatrują w nim sposobu na zabezpieczenie swoich dochodów przed niekorzystnymi skutkami finansowymi ewentualnych kolejnych decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym. Od podatku odlicza się składki na NFZ w wysokości 7,75%, co sprawia, że mimo iż krańcowa stawka podatku w pierwszym przedziale podatkowym wynosi 18%, to tak naprawdę stawka podatku, który w części jest dochodem jst, wynosi 10,25%. Po uwzględnieniu ulg i odliczeniu składki na NFZ stawka efektywna dla podatku płaconego według skali wynosi 7,86%, a dla podatku liniowego 17,62%, zaś stawka ważona dla obu podatków to około 9% i to stanowi punkt wyjścia przy kalkulowaniu stawek PIT-u komunalnego [Neneman, Swianiewicz 2013, s. 57-59]. KPD to wydzielenie części bazy podatkowej i oddanie jej z pewnymi ograniczeniami do dyspozycji jst. Może to przynieść kilka istotnych, szczególnie w dłuższej perspektywie, korzyści polegających na wzroście świadomości podatkowej, większej partycypacji mieszkańców w sprawach samorządowych itp. Bardzo istotną zaletą KPD jest uniezależnienie się od decyzji rządu i parlamentu dotyczących stawek i ulg podatkowych, które mogą powodować spadek dochodów jst, pogarszając istotnie regulacje art. 243 upf. Podatek ten powinien być administrowany przez urzędy skarbowe, natomiast jego rozliczanie jest kwestią wymagającą zapewne szeregu analiz prawnych i ekonomicznych (kwestia tzw. kosztów poboru i zarządzania – *compliance costs*).

## **Bibliografia**

Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

Neneman J., Swianiewicz P., Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce, Ekspertyza BGK, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, Warszawa 2013.