



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Finanse samorządów – co można szybko poprawić? Komentarz

Paweł Swianiewicz

Powszechne jest przekonanie, że po latach chaotycznych i ograniczających autonomię lokalną decyzji finanse samorządowe wymagają pogłębionej refleksji i zasadniczej reformy. Taka zmiana, nawet jeśli jej pożądane kierunki są znane, wymaga dłuższego czasu i pogłębionych prac analitycznych. Ale w krótszej perspektywie możliwe są też prostsze „reformy cząstkowe”, które mogą poprawiać sytuację samorządów, nawet zanim wypracowane zostaną szczegóły bardziej zasadniczych zmian. W niniejszej notatce omawiam niektóre takie zmiany, w miarę możliwości także z oszacowaniem ich kosztów dla budżetu państwa. Niektóre z nich są gotowe lub niemal gotowe do wprowadzenia, jeśli tylko będzie taka wola polityczna, inne natomiast wymagają jeszcze prac przygotowawczych (wyliczeń, symulacji skutków), choć trwających znacznie krócej niż opracowanie i wdrożenie wspomnianej wyżej całościowej reformy.

Zasypanie „luki oświatowej”

Problem niewystarczających środków z subwencji oświatowej na utrzymanie bieżącego funkcjonowania szkół istnieje w zasadzie od samego początku, ale w ostatnich latach szybko narastał. Precyzyjne policzenie luki w tym zakresie nie jest proste (o problemach metodycznych z tym związanych pisaliśmy we wcześniejszych raportach), ale szacujemy, że w 2022 roku samorządy do funkcjonowania szkół dopłaciły ze swoich środków 16 miliardów złotych, a jeszcze w roku 2017 było to „zaledwie” ok. 8 miliardów. W tymże 2017 roku w 62 gminach (nieco ponad 2% wszystkich) subwencja pokrywała pełne wydatki bieżące na utrzymanie szkół, zaś pięć lat później, w roku 2022, udało nam się znaleźć takich gmin zaledwie siedem (czyli ok. 0,3% wszystkich gmin w Polsce). Nieco lepiej pod tym względem sytuacja wyglądała w powiatach.

Dlatego całkowita likwidacja tej luki – choć pożądana – jest zapewne nierealna. Ale można oczekiwać jej istotnego zmniejszenia. Zmiana taka nie wymaga żadnych reform prawnych, a tylko (i aż) przeznaczenia większych środków ze strony budżetu państwa. To, jak znaczne miałyby być zwiększenie tych środków, jest decyzją polityczną. Koszt dla budżetu wynosiłby więc „co łaska” – pomiędzy 0 a 16 miliardami złotych. Trzeba przy tym podkreślić, że mówimy o środkach dodatkowych w stosunku do tych, które wynikają wprost z obiecanej podwyżki wynagrodzeń nauczycieli w 2024 roku.

Oddzielną sprawą jest kształt algorytmu rozdziału subwencji oświatowej między samorządy. Cechuje się on w tej chwili licznymi niedoskonałościami, np. jednolitą wagą dla wszystkich gmin wiejskich bez różnicowania między zamożnymi i gęsto zaludnionymi gminami podmiejskimi a rzadko zaludnionymi depopulacyjnymi gminami na głębokiej prowincji. Algorytm ten powinien być zmodyfikowany (np. w sposób uwzględniający gęstość zaludnienia i rozproszenie sieci osadniczej), ale byłby to już element głębszej reformy finansowej, o którym wspominaliśmy we wstępie.

Reforma podatku od nieruchomości – tak by stał się bardziej wydajnym, prostszym i „prawdziwie lokalnym” podatkiem

Docelowy kształt podatku od nieruchomości to zagadnienie dość skomplikowane i dalekie od rozstrzygnięcia. W naszym przekonaniu przekształcenie go w klasyczny podatek katastralny bezpośrednio powiązany z wartością nieruchomości nie jest ani pożądane, ani politycznie realne. Pojawił się szereg alternatywnych propozycji, wymagają one jednak jeszcze dopracowania i dyskusji. Możliwe są natomiast zmiany doraźnie podnoszące wydajność tego podatku, znacznie łatwiejsze do wprowadzenia w krótkim terminie. Jedną z nich jest zmiana sposobu indeksacji stawek maksymalnych. Obecnie zmieniają się one, podążając za wskaźnikiem inflacji. Alternatywne

rozwiązania to indeksacja wg wskaźnika PKB albo wg zmian średniego wynagrodzenia. Przy czym możliwe do rozważenia byłoby regionalne zróżnicowanie tej indeksacji (np. wg podregionów NUTS-3). W ten sposób w regionach notujących szybki rozwój gospodarczy stawki maksymalne podatku rosłyby szybciej.

Druga możliwa zmiana odnosi się do podatku nakładanego na budynki mieszkalne. Stawki od powierzchni mieszkaniowej są obecnie bardzo niskie, ponad trzydziestokrotnie mniejsze niż od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Podatek od mieszkań przynosi zaledwie kilka procent wpływów budżetowych z podatku od nieruchomości. Takie ukształtowanie stawek jest uzasadnione względami społecznymi – preferencyjne stawki zostały ustalone ze względu na zaspokajanie podstawowej potrzeby życiowej. Ale temu celowi służy posiadanie jednego mieszkania. Tymczasem narasta zjawisko wykupywania kolejnych mieszkań i wykorzystywania ich albo do prowadzenia działalności gospodarczej (w tym najmu krótkoterminowego), albo traktowania jako lokata kapitału. W tym przypadku stosowanie niskich preferencyjnych stawek nie ma uzasadnienia. Mieszkania wykorzystywane do najmu krótkoterminowego stanowią nieuczciwą konkurencję dla obłożonych dużo wyższymi podatkami pensjonatów i hoteli. Natomiast mieszkania traktowane jako lokata kapitału negatywnie wpływają na relacje cen kupna i wynajmu na rynku mieszkaniowym. Wskazane zatem byłoby opodatkowanie „nadmiarowych” mieszkań mających tego samego właściciela np. stawkami dla „pozostałych budynków”. W oczywisty sposób przyniosłoby to dodatkowy zastrzyk dochodów budżetowych dla gmin. Mogą przy tym pojawić się wątpliwości, w jaki sposób taka zmiana opodatkowania wpłynie na czynsze w wynajmie długookresowym. Ale jest to problem stosunkowo łatwy do rozwiązania – albo dzięki zezwoleniu na utrzymanie stawek preferencyjnych dla mieszkań w przypadku okazania umowy najmu na okres np. co najmniej 9 miesięcy (co przy okazji pomogłoby w ograniczaniu szarej strefy w wynajmie mieszkań), albo przez odpowiednio zaprojektowany system ulg w PIT.

Koszt opisanych tu pokrótce zmian dla budżetu państwa jest zerowy, natomiast przyniosłoby one wzmocnienie dochodów samorządów gminnych.

Jednolity i bardziej sprawiedliwy system wyrównawczy

System wyrównawczy obowiązujący obecnie w Polsce ma szereg wad. Składa się z dwóch części: wyrównywania pionowego ze środków budżetu państwa (subwencja wyrównawcza) oraz wyrównywania poziomego (subwencja równoważąca i regionalna). Podstawą wyrównywania jest niemal wyłącznie potencjał dochodowy (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), natomiast całkowicie pomija się zróżnicowanie wynikających z obiektywnych kryteriów potrzeb wydatkowych i kosztów dostarczania usług. Już w 2015 roku sformułowano propozycję jednolitego systemu wyrównawczego (łączącego subwencję wyrównawczą i równoważącą) biorącego pod uwagę takie czynniki wpływające na potrzeby wydatkowe, jak gęstość zaludnienia, poziom bezrobocia, obsługa dużych grup osób niebędących mieszkańcami gminy, a korzystających z jej usług czy faktyczne wykonywanie szerszego zakresu zadań przez niektóre samorzady. W podobnym kierunku zmierzały raporty Banku Światowego opracowane dla Ministerstwa Finansów w roku 2019. Te wyznaczające kierunek zmian propozycje mogłyby zostać doprecyzowane i szybko wprowadzone w życie jedynie po wykonaniu dodatkowych, uaktualniających stan wiedzy obliczeń i symulacji.

Zmiana taka byłaby uzasadniona także przy zerowym zaangażowaniu dodatkowych środków finansowych z budżetu państwa. Prowadziłaby bowiem do bardziej sprawiedliwej i racjonalnej alokacji środków z subwencji. W niniejszym komentarzu punkt ten przedstawiamy w wyłącznie hasłowym skrócie. Bliższe szczegóły i dokładniejsze uzasadnienie znajdują się w odrębnej notatce przygotowanej w grudniu 2023 roku¹.

¹ J. Łukomska, P. Świaniewicz, *System wyrównawczy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – kierunek pożądanых zmian*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/publikacja/system-wyrownawczy-sytuacji-finansowej-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-polsce-kierunek-pozadanych-zmian/> [dostęp: 6.02.2023].

Tzw. subwencja ekologiczna

Związek Gmin Wiejskich RP od wielu lat upomina się o wsparcie dla gmin wiejskich w postaci dodatkowej „subwencji ekologicznej”. Sama nazwa tego instrumentu może być przedmiotem kontrowersji, ale idea wsparcia często słabo rozwiniętych gospodarczo gmin, na których terenie znajdują się najbardziej cenne przyrodniczo obszary, wydaje się uzasadniona. Po pierwsze, wskazane jest stworzenie instrumentu wspomagającego słabiej rozwinięte części kraju. Niedostateczne dostrzeżenie tej potrzeby w przeszłości było jednym z czynników, które doprowadziły do wzrostu na tych obszarach poparcia populistycznych ugrupowań politycznych. Po drugie, przepisy prawne z jednej strony ograniczają możliwości inwestowania na terenach objętych ochroną, a z drugiej – pozbawiają gminy części dochodów (np. zwolnienie z podatku leśnego). Stawia to te gminy w niekorzystnej sytuacji finansowej i gospodarczej. Po trzecie, rodzaj „subwencji ekologicznej” byłby instrumentem wspomagającym koordynację różnych polityk rządu. Wśród oficjalnie formułowanych celów mówi się np. o zwiększeniu powierzchni kraju objętej różnymi formami ochrony, w tym o powstawaniu nowych parków narodowych. Odpowiednio skonstruowana „subwencja ekologiczna” mogłaby wspomóc ten cel, zmniejszając ewentualny opór społeczności lokalnych przed rozszerzaniem granic i tworzeniem nowych parków narodowych. Byłby to więc nie tylko instrument polityki wobec samorządów, ale także ważny element polityki środowiskowej.

Szczegóły konstrukcji takiego wsparcia wymagają oczywiście dopracowania. W wersji minimalnej powinno zapewniać rekompensatę bezpośrednio utraconych przez gminę dochodów. Wiązałoby się to rzecz jasna z dodatkowym kosztem po stronie budżetu państwa, a precyzyjne oszacowanie tego kosztu byłoby możliwe dopiero po ustaleniu dokładniejszych ram wyliczania subwencji. Nie ulega jednak wątpliwości, że położone z dala od wielkich aglomeracji tereny wiejskie wymagają wsparcia. A w proponowanej tu postaci byłoby ono znacznie korzystniejsze z punktu widzenia wzmocnienia samorządności niż preferowane przez rząd w ostatnich kilku latach rozdawanie dotacji na zadania wybierane przez administrację rządową, oparte na arbitralnych i często podatnych na polityczne manipulacje kryteriach. Można

więc powiedzieć, że w punkcie tym (jak również w ostatnim, który zamieszczamy poniżej) proponujemy zastąpienie kosztów ponoszonych w minionych latach – w postaci sprzecznych z istotą samorządności arbitralnych dotacji – przez na pewno nie droższe, ale za to oparte na racjonalnych, systemowych kryteriach wsparcie w postaci takiej dodatkowej subwencji.

Stopniowe zwiększanie udziału samorządów w podatkach dochodowych, zwłaszcza PIT i ryczałtowych formach podatku dochodowego

Stosunkowo prostą i możliwą do szybkiego wprowadzenia zmianą jest objęcie samorządów udziałami w PIT i ryczałtowych formach opodatkowania. W minionych latach rząd wprowadzał regulacje zachęcające do przejścia na ryczałt, co było zakamuflowaną (chyba jednak świadomą) formą przejmowania dochodów samorządów przez budżet państwa.

Bardziej skomplikowaną sprawą jest zwiększenie procentowego udziału samorządów we wpływach z podatku PIT. Taka zmiana byłaby o tyle uzasadniona, że wprowadzane w ubiegłych latach zmiany w ustawie o PIT uszczuplały dochody samorządów, zatem zwiększenie tych udziałów byłoby swoistą rekompensatą strat. Równocześnie jednak zmniejszałoby dochody budżetu państwa, w związku z czym wymagana jest trudna decyzja polityczna. Skala tej zmiany wymaga negocjacji, a także decyzji dotyczących dalszych modyfikacji w podatku dochodowym od osób fizycznych. Dla przykładu zwiększenie kwoty wolnej od podatku do 60 tysięcy złotych rocznie w zasadniczy sposób zmieniłoby sytuację finansową samorządów (w mniejszym stopniu także budżetu państwa, dla którego PIT stanowi znacznie mniej istotną część dochodów). Warto przy tym pamiętać, że wzrost udziałów samorządów w PIT stanowiłby finansowe wzmocnienie dla tylko części samorządów, przede wszystkim dla dużych miast i gmin podmiejskich największych aglomeracji.

W minimalnym stopniu przekładałby się natomiast na sytuację finansową miast małych i wielkości gmin wiejskich.

Zamiast uznaniowo rozdawanych rządowych programów inwestycji samorządowych i ozdobnych „czeków” – zwiększone dochody własne i programy regionalne

W minionych latach, zwłaszcza od roku 2019, rząd oferował samorządom kolejne hojne programy wsparcia inwestycji lokalnych. Poza oczywistym zastrzykiem finansowym programy te były obarczone licznymi, obszernie opisywanymi we wcześniejszych ekspertyzach, wadami. W dużym stopniu bazowały na pożyczonych środkach, procedury naboru i kryteria rozdziału były bardzo nietransparentne, a faktyczna alokacja środków okazała się mocno skrzywiona politycznie w ten sposób, że znacznie większe środki otrzymywały samorzady, których władze były powiązane z partią rządzącą w skali kraju. Ale być może najważniejszy problem stanowiło to, że będąc w znacznym stopniu rekompensatą za utracone dochody własne, programy te przenosiły ciężar decyzji o wyborze kierunków rozwoju lokalnego z samorządów na administrację rządową, i to ona podejmowała decyzje o tym, które projekty zasługują na wsparcie. Były więc one sprzeczne z istotą samorządności. Ale pomimo tych wad, nie ulega wątpliwości, że programy te dały szansę na realizację sporych projektów wielu gminom, które bez tego wsparcia nie miałyby szans na takie przedsięwzięcia.

Otwarte pozostaje więc pytanie, czy i jakie programy wsparcia inwestycji samorządowych należy kontynuować. Można w tym zakresie sformułować kilka ogólnych, ale bardzo ważnych rekomendacji. Po pierwsze, lepsze jest wzmacnianie potencjału dochodowego samorządów, a nie kierowanie do nich dodatkowych dotacji. Niektóre propozycje takiego wzmacniania dochodów własnych oraz nieznaczonych subwencji

opisane są tu powyżej. Oczywiście wzmocnienie dochodów własnych tylko w niewielkim stopniu poprawi sytuację finansową najsłabszych samorządów, których potencjał gospodarczy pozostanie niewielki. Warto je wspierać przede wszystkim poprzez wzmocnienie systemu wyrównawczego (o czym także była mowa powyżej). Po drugie, ciężar wsparcia dla samorządów w większym stopniu będzie przejmowany przez fundusze unijne, których wykorzystanie było opóźniane bądź blokowane przez politykę poprzedniego rządu. Po trzecie, jeśli uda się wygospodarować dodatkowe środki budżetowe na wsparcie inwestycji lokalnych, to

warto rozważyć ich realizację poprzez programy regionalne. Samorzady regionalne w minionych latach udowodniły swoją sprawność w realizacji takich programów (przede wszystkim Regionalnych Programów Operacyjnych). Dostępne dane wskazują także, że alokacja środków w dyspozycji województw jest w znacznie mniejszym stopniu narażona na patologię skrzywienia politycznego. Opracowanie bardziej klarownych zasad (niż w realizowanych w ostatnich latach programach) i przekazanie środków na poziom wojewódzki mogłoby pozwolić na bardziej efektywne wykorzystanie zasobów.

Paweł Swianiewicz – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Zakładu Studiów Społeczno-Ekonomicznych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-67750-67-7