

Jarosław Neneman

Finanse lokalne obywateli – ile spójności, ile autonomii?

„Jeśli się zgodzić z tym, że zwiększanie autonomii samorządu jest generalnie kierunkiem słusznym, to jego istotnym elementem powinno być zwiększanie autonomii finansowej i to w odniesieniu do wielkości dochodów (a więc wydatków), jak również struktury dochodów i wydatków. Wymaga to jednak istotnych modyfikacji istniejącego systemu finansowania samorządu, tak by zwiększyć odpowiedzialność polityczną w tym zakresie oraz by wyrównać warunki startu poszczególnych jednostek.”

W materii finansów lokalnych obywateli trudno mi znaleźć wiele stwierdzeń pozytywnych. Również większość potocznych opinii na ten temat ma charakter stwierdzeń normatywnych, a więc wyrażają opinię mówcy na temat tego, jak sprawy powinny, jego zdaniem, wyglądać, a nie jak wyglądają w istocie. Starając się spojrzeć na sprawy obiektywnie, mamy więcej pytań niż odpowiedzi, warto więc sięgnąć po teorię.

Finanse publiczne, czyli polityka wydatków i podatków, ma w skali kraju wpływ na poziom bezrobocia i inflacji, a więc na parametry makroekonomiczne. Bez wątplenia więc poziom, ale także do pewnego stopnia struktura podatków i wydatków publicznych powinna być przesądzana na poziomie państwa. Jeśli przeniesiemy się jednak na płaszczyznę mikroekonomiczną¹, to można znaleźć dobre argumenty na rzecz zwiększania autonomii²:

1. Dopasowanie podaży dóbr publicznych do lokalnych gustów. Dość trywialnie brzmi teza, że to lokalna społeczność wie lepiej, co jest jej potrzebne. Przyjmujemy

tu milcząco założenie, że lokalne preferencje przekładają się na lokalne decyzje za pomocą demokracji przedstawicielskiej, a w niektórych przypadkach również bezpośrednio. Tak więc to lokalna społeczność wie lepiej, czy bardziej potrzebny jest jej np. park, boisko, a może tor rowerowy. To ona powinna też mieć prawo ustalać, gdzie będą zlokalizowane latarnie miejskie i w jakich godzinach będą się one świeciły. Ona też powinna mieć wpływ na dodatkowe działania edukacyjne realizowane przez podległe jej placówki. Jednak z drugiej strony działania lokalnych społeczności muszą być przede wszystkim zgodne z Konstytucją oraz spójne z polityką rządu³. I tu właśnie może się pojawić wiele kwestii spornych. Czy społeczność lokalna może mieć prawo regulowania godzin otwarcia sklepów? Czy takie regulacje są w ogóle potrzebne? Skoro państwo decyzją parlamentu zabrania, z pewnymi wyjątkami, handlu w określone dni w roku, to czy gmina może wprowadzić

¹ Przedstawione tu zalety i wady decentralizacji były inspirowane podręcznikiem H. Rosena i T. Gayera, *Public Finance*, Nowy Jork 2010.

² Istotną kwestią wydaje się być jednak wielkość kraju – inaczej wygląda to bowiem w np. USA niż na Łotwie. Znacznie mogą mieć też kwestie historyczne, narodowościowe czy religijne. W niniejszych rozważaniach będziemy się odnosić do Polski, a więc średniej wielkości kraju unitarnego w dużym stopniu jednolitego pod względem narodowościowymi i nieco mniejszym, choć nadal wysokim, religijnym.

³ Problemem może być niespójna polityka rządu lub też sytuacja, w której cele samorządu i rządu są rozbieżne. Ciekawym przykładem może być zakaz używania węgla do ogrzewania mieszkań w Krakowie, co w 2013 r. próbował przeforsować samorząd województwa, natrafiając na sprzeciw wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie wnikając w prawne aspekty sporu, warto zauważyć, że rząd zwolnił węgiel przeznaczony na cele grzewcze z podatku akcyzowego, co utrzymuje jego atrakcyjność cenową w porównaniu z innymi nośnikami energii, które są tym podatkiem obciążone. Widać więc tu wyraźną sprzeczność realizowanych polityk.

taki zakaz na swoim terenie w wybrane dni, szczególnie ważne dla społeczności lokalnej? Ta kwestia nie jest bezpośrednio związana z finansami lokalnymi, jednak pokazuje, przed jakimi trudnymi dylematami stoimy⁴. Państwo powinno mieć możliwość ingerencji zawsze tam, gdzie decyzje społeczności lokalnych ingerują w swobody obywatelskie i prawa jednostki. Z drugiej zaś strony słuszne wydaje się to, by lokalne społeczności miały dużą swobodę decydowania o wydatkach lokalnego samorządu, tak by dopasować je do własnych preferencji, szczególnie w sytuacji gdy wydatki te są finansowane ze środków własnych samorządu⁵. Choć z drugiej strony wszystkie środki wydawane przez lokalny samorząd są środkami obywateli – rząd bowiem nie ma żadnych własnych środków, generalnie wszystko pochodzi z kieszeni podatnika.

2. Bodziec do zwiększania efektywności. Jeśli gmina otrzymuje zadanie do wykonania wraz ze środkami na ten cel⁶, to nie ma żadnego bodźca, by troszczyć się o efektywność – zadanie ma zostać zrealizowane, a budżet nieprzekroczony. Oszczędności nie są mile widziane, bo mogą grozić redukcją środków w przyszłości („Nie potrzeba wam tyle pieniędzy, skoro robicie to taniej”). Im większa jednak autonomia samorządów w realizacji swoich zadań, tym większa presja na wzrost efektywności. Teza ta wydaje się uzasadniona, choć doświadczenia polskie z ostatnich lat pokazują, że wzrostowi efektywności sprzyja przede wszystkim pogorszenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest to jednak nic dziwnego i nie prze-

czy to powyższej tezie. Każda jednostka, czy to państwo, firma, samorząd, czy wreszcie gospodarstwo domowe, intensyfikuje swoje działania zmierzające do zwiększenia efektywności gospodarowania wtedy, gdy wymusza to sytuacja. *Ex post* wydaje się czasem niezrozumiałe, dlaczego pewnych, dość oczywistych działań, jak choćby outsourcing wybranych zadań w urzędach, nie zlecono wcześniej. Można też zauważyć pewną korelację między stopniem decentralizacji a stopniem korupcji⁷.

3. Eksperymenty inicjowane przez społeczności lokalne. Ekonomia, w przeciwieństwie do fizyki czy chemii, niezbyt często może wykorzystywać eksperymenty. Nie można bowiem np. obniżyć podatku dochodowego dla mieszkańców – dajmy na to – Wielkopolski (lub tych o wzroście do 171 cm) i zaobserwować, jak się zwiększy ich podaż pracy i jak spadnie skala oszustw podatkowych. Autonomia daje jednak w pewnych przypadkach unikatową możliwość przeprowadzenia eksperymentów. Są one szczególnie cenne dla badaczy, bo eksperyment odbywa się tylko w części samorządów, a pozostałe mogą stanowić grupę kontrolną. Jeśli wyniki eksperymentu okażą się korzystne, to inne jednostki mogą z nich skorzystać. Sprzyja to szerzeniu się dobrych rozwiązań, które trudno byłoby zrealizować, gdyby decyzja zapadała na szczeblu centralnym. W Polsce mamy sporo przykładów wykorzystywania dobrych doświadczeń samorządów. Bez wątplenia bardzo ważnym i pozytywnym tego przykładem jest budżet obywatelski, zwany też partycypacyjnym. Pierwszy taki budżet pojawił się w Sopocie w 2011 r., a obecnie (2014 r.) funkcjonuje on w wielu miastach. I tak np. w Łodzi w drugiej edycji budżetu obywatelskiego, która odbyła się w 2014 r., wzięło udział prawie 175 000 mieszkańców, co jest w liczbach bezwzględnych najlepszym wynikiem w Polsce.

⁴ Można iść dalej tym tropem i spytać, czy społeczność lokalna może zalecić stołówce w szkole czy przedszkolu nieserwowanie pewnych dań w określone dni tygodnia. Rozważania co do legalności i sensowności takich zaleceń są jednak zdecydowanie poza tematyką niniejszego opracowania.

⁵ Odlóżmy na chwilę na bok dyskusję, co jest, a co nie jest dochodem własnym jednostki samorządu terytorialnego.

⁶ Pomińmy tutaj mantrę samorządowców: „otrzymywane środki nie pokrywają kosztów zleconych zadań”. Załóżmy hipotetycznie, że pokrywają.

⁷ R. Fishman, R. Gatti, *Decentralization and Corruption: Evidence across Countries*, „Journal of Public Economics” 2002/83, s. 325–346.

Decentralizacja ma też swoje wady, a mianowicie:

1. Efektywność może być zagrożona z powodu:

- a) efektów zewnętrznych – działania podejmowane w jednym samorządzie mogą zarówno pozytywnie, jak i negatywnie oddziaływać na inne samorzady, a także na cały kraj. Dobrą egemplifikacją tego zagadnienia może być np. kwestia ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000 lub parków narodowych. Społeczność lokalna ponosi koszty ochrony przyrody wynikające choćby z ograniczeń możliwości inwestycyjnych, podczas gdy korzyści płyną do mieszkańców całego kraju, a nawet szerzej. W takiej sytuacji potrzebna jest oczywiście interwencja państwa. W tym przypadku ma ona formę regulacji prawnych ograniczających autonomię społeczności lokalnych, choć o wiele właściwsza byłaby po prostu internalizacja tych kosztów za pomocą bezpośrednich płatności na rzecz społeczności lokalnych,
- b) efektów skali – w przypadku niektórych usług publicznych koszt przeciętny obniża się wraz ze wzrostem liczby korzystających. Innymi słowy, koszty świadczenia usług są niższe, jeśli korzysta z nich więcej osób niż tylko ci, którzy należą do społeczności lokalnej. Przykładem może tu być szkolnictwo wyższe, sądownictwo, więziennictwo czy obrona narodowa, a w skali lokalnej oczyszczalnia ścieków. Efekty skali nie oznaczają, że jedynym rozwiązaniem jest centralizacja. Równie dobrze może to być przeniesienie świadczenia danej usługi na wyższy szczebel administracyjny – tak jak np. w przypadku szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Możliwe są również dobrowolne porozumienia społeczności lokalnych w sprawie realizacji wspólnych przedsięwzięć, tak by wykorzystać korzyści skali. W polskich warunkach nie jest jednak niekiedy

łatwe. Taka dobrowolna współpraca jednostek samorządu terytorialnego napotyka bariery prawne, nadzorcze, a także psychologiczne i znane są przypadki np. budowania osobnych wodociągów wzdłuż drogi stanowiącej granicę dwóch gmin. Wielu refleksji dostarcza też spółka Przewozy Regionalne. Mogłoby się wydawać, że przesunięcie odpowiedzialności na szczebel województwa, a więc decentralizacja, pozwoli na zwiększenie efektywności i lepsze dopasowanie oferty do potrzeb mieszkańców. Część samorządów zdecydowała się jednak na utworzenie własnych spółek komunikacji kolejowej (np. Koleje Mazowieckie czy Koleje Śląskie), część zleciła świadczenie usług firmie zewnętrznej (np. Arriva w woj. kujawsko-pomorskim). Dużym problemem stały się połączenia międzywojewódzkie – zdarzało się bowiem, że pociągi dojeżdżały tylko do stacji na granicy województwa. Nadal nie udało się uzgodnić wzajemnego honorowania biletów różnych przewoźników na tych samych trasach, a rozkłady jazdy są często nastawione na konkurowanie, a nie współpracę – pociągi różnych przewoźników nie są ze sobą skomunikowane. Przykład transportu kolejowego pokazuje, że decentralizacja ma też swoje wady, choć nie znaczy to wcale, iż scentralizowane przedsiębiorstwo komunikacji lokalnej i średniodystansowej byłoby efektywniejsze. Korzyści skali występują również po stronie dochodowej – nie ma sensu by w każdej gminie istniał urząd skarbowy, nawet gdyby całość podatku dochodowego od osób fizycznych trafiała do gminy,

- c) nieefektywnego systemu podatkowego – konkurencja podatkowa między samorządami wydaje się mieć wiele niekorzystnych konsekwencji, które szerzej zostaną omówione w dalszej części artykułu;

2. Sprawiedliwość (równość) może wymagać centralizacji – kwestie sprawiedliwości, a więc i opodatkowania, i redystrybucji dochodu wzbudzają wiele emocji, które można było obserwować kilka lat temu przy okazji dyskusji np. o podatku liniowym, czy całkiem niedawno na temat kwoty wolnej w podatku od dochodów osobistych. Wydaje się uzasadnione, choć jest to oczywiście stwierdzenie normatywne, że w Polsce zasadniczo kwestie te powinny być regulowane na szczeblu centralnym. Większe władztwo gmin w tym zakresie przy istniejącym i nieuchronnym zróżnicowaniu dochodów powodowałoby trudne do społecznego uzasadnienia różnice w położeniu obywateli w różnych gminach. Bogate gminy mogłyby bowiem całkowicie zwalniać z podatków obywateli, którzy w innych gminach, dysponując podobnym majątkiem czy dochodem, ponosiliby istotne ciężary danin publicznych. Jednak i ograniczanie autonomii samorządów w imię sprawiedliwości niekoniecznie musi być sprawiedliwe, a dodatkowo może być nieefektywne. W 2013 r. wprowadzono rządowy program „przedszkole za złotówkę”, w którym ograniczono opłaty za przedszkole, zwiększając jednocześnie dotację celową dla gmin na ten cel. W ten sposób w imię sprawiedliwości ograniczono autonomię samorządu. Raport NIK ocenia, że na zmianie zyskali zarówno rodzice, jak i samorządy. W wielu miejscach kraju program ten spotkał się jednak z falą krytyki, bo ograniczenie opłaty za dodatkową godzinę pobytu w przedszkolu ponad 5 godzin do kwoty 1 zł i zakaz pobierania dodatkowych opłat spowodował istotne ograniczenie oferty zajęć dodatkowych oferowanych w przedszkolu. Dla części rodziców oznacza to w istocie wyższe koszty prywatnego organizowania takich zajęć dla swoich dzieci. Jest rzeczą dyskusyjną, czy w skali kraju zwiększyło to sprawiedliwość, a jeśli tak, to czy było to warte kosztów poniesionych przez budżet państwa oraz część rodziców.

W rozważaniach dotyczących dopasowania podaży dóbr publicznych do preferencji lokalnych, a także przy okazji rozważań o efektywności, zakładano, że potrzebna jest niekiedy ingerencja państwa. To zaś oznacza przyjęcie założenia, że państwo jest bardziej światłe niż społeczność lokalna, potrafi też od niej lepiej gospodarować. Zwolennicy tej tezy mogą bez trudu pokazać liczne i efektowne przykłady nieefektywnych inwestycji samorządowych. Jednak z drugiej strony czy decyzje władz wyższego szczebla, a szczególnie rządu centralnego, są zawsze efektywne? Nie ma sensu wyliczanie nietrafionych decyzji wydatkowych rządu centralnego i samorządów. Warto skwitować to stwierdzeniem, że na każdym szczeblu podejmuje się nieefektywne decyzje wydatkowe. Wydaje się jednak, że na szczeblu lokalnym łatwiej jest wyborcom dostrzec nieefektywność i w dłuższej perspektywie można oczekiwać wzrostu efektywności wydatkowania środków publicznych. Byłby to argument na rzecz zwiększania zakresu autonomii wydatkowej społeczności lokalnych.

W przypadku podatków, zwiększanie autonomii wydaje się również słuszne, choć wiąże się ono z pewnymi zagrożeniami i wymaga pewnych zmian systemowych. Zanim je omówimy, przedstawmy tło teoretyczne. Generalnie podatki służą: finansowaniu dóbr publicznych, czy szerzej wydatków państwa, redystrybucji, stabilizacji oraz internalizacji efektów zewnętrznych.

Biorąc pod uwagę miejsce finansów lokalnych w finansach publicznych, wydaje się oczywiste, że jedynym celem podatków lokalnych powinno być gromadzenie środków na wydatki, a kwestie stabilizacji, redystrybucji i korygowania niesprawności rynku⁸ powinny być realizowane na szczeblu centralnym.

Według Josepha Stiglitz'a dobry system podatkowy powinien być⁹:

⁸ Choć np. niższy podatek od nieruchomości dla domów z ekologicznym ogrzewaniem mógłby być tu rozsądnym wyjątkiem.

⁹ J. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, Londyn–Nowy Jork 1988, s. 390.

- 1) efektywny;
- 2) prosty pod względem administrowania;
- 3) elastyczny¹⁰;
- 4) odpowiedzialny politycznie;
- 5) sprawiedliwy.

W odniesieniu do podatków lokalnych warto odwołać się do charakterystyki dobrego podatku samorządowego sformułowanej przez Pawła Swianiewicza¹¹. Jego zdaniem podatki lokalne powinny być:

- 1) wydajne,
- 2) jednoznaczne terytorialnie,
- 3) trwale związane przestrzennie z bazą podatkową,
- 4) widoczne,
- 5) elastyczne w stosunku do inflacji,
- 6) powszechne,
- 7) proste, a także powinny równomiernie przestrzennie obejmować bazę podatkową.

Jak widać, zwraca on uwagę na wiele szczegółowych cech, które powinny charakteryzować podatki lokalne, a niekoniecznie muszą dotyczyć podatków państwowych. Inaczej też definiuje elastyczność. Widoczność i powszechność zaliczyłbym do odpowiedzialności politycznej z zestawienia J. Stigliza. Pozostałe cechy (z wyjątkiem prostoty) odpowiadają mniej lub bardziej pojęciu efektywności.

W kontekście dyskusji o autonomii podatkowej samorządu szczególne znaczenie ma, moim zdaniem, odpowiedzialność polityczna. Na potrzeby finansów samorządowych proponuję ją interpretować nieco inaczej niż J. Stiglitz. Chodzi mianowicie o to, by z jednej strony władza uczciwie (otwarciem) powiedziała, jaka jest wysokość danin publicznych płaconych przez obywateli, a z drugiej obywatele mieli świadomość, że podatki, które płacą są – jak w krajach demokratycznych – wynikiem ich wyborów.

W odpowiedzialności politycznej zawiera się też aspekt edukacyjny wiążący wielkość

wydatków z wielkością dochodów podatkowych. Dobry system podatkowy i system transferów z budżetu centralnego sprzyja edukacji obywatelskiej mieszkańców. Dobry, to znaczy taki, w którym mieszkańcy za pomocą podatków ponoszą w istotnej części koszty funkcjonowania samorządu lokalnego. Jest to zgodne z zasadą korzyści (*benefit principle*), która mówi, że podatki powinni płacić ci, którzy korzystają z usług finansowanych z tych podatków. W Polsce związek podatków lokalnych, czy też dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z wydatkami nie jest niestety duży. Wynika to z faktu niskich dochodów własnych samorządów (zob. wykres). Formalnie za dochód własny samorządu uznaje się również udziały w podatkach centralnych, tj. CIT i PIT, choć w istocie samorząd nie ma żadnego władztwa w zakresie tych podatków. Jeśli więc pominąć udział w PIT i CIT, to udział dochodów prawdziwie własnych jedynie w przypadku miast na prawach powiatu przekracza 1/3, a w przypadku województw wynosi mniej niż 1/12, przy czym podobnie jak w przypadku powiatów nie są to dochody z podatków lokalnych. Niski udział własnych dochodów podatkowych demotywująco wpływa na zwiększanie dochodów podatkowych, sprzyja zaś ograniczaniu podatków – przecież i tak mają one niezbyt wielkie znaczenie, więc nawet likwidacja nie powoduje niekiedy poważnych skutków dla budżetu¹².

Innym kontrowersyjnym zagadnieniem związanym z autonomią podatkową społeczności lokalnych jest konkurencja podatkowa. Na poziomie lokalnym zalety i wady tej konkurencji omawiają P. Swianiewicz i Julia Łukomska¹³. Główne korzyści to lepsze dopasowanie wysokości obciążeń i wydatków do preferencji społeczności lokalnych oraz stymulowanie zwiększania efektywności – im trudniej bowiem zwiększyć dochody podatkowe, tym więcej wysiłku wkłada się w zmniejszanie wydatków, w tym również na biurokrację. Zgadając

¹⁰ Chodzi tu o szybkie dopasowywanie się do zmieniających się warunków, a więc o pełnienie funkcji automatycznych stabilizatorów koniunktury.

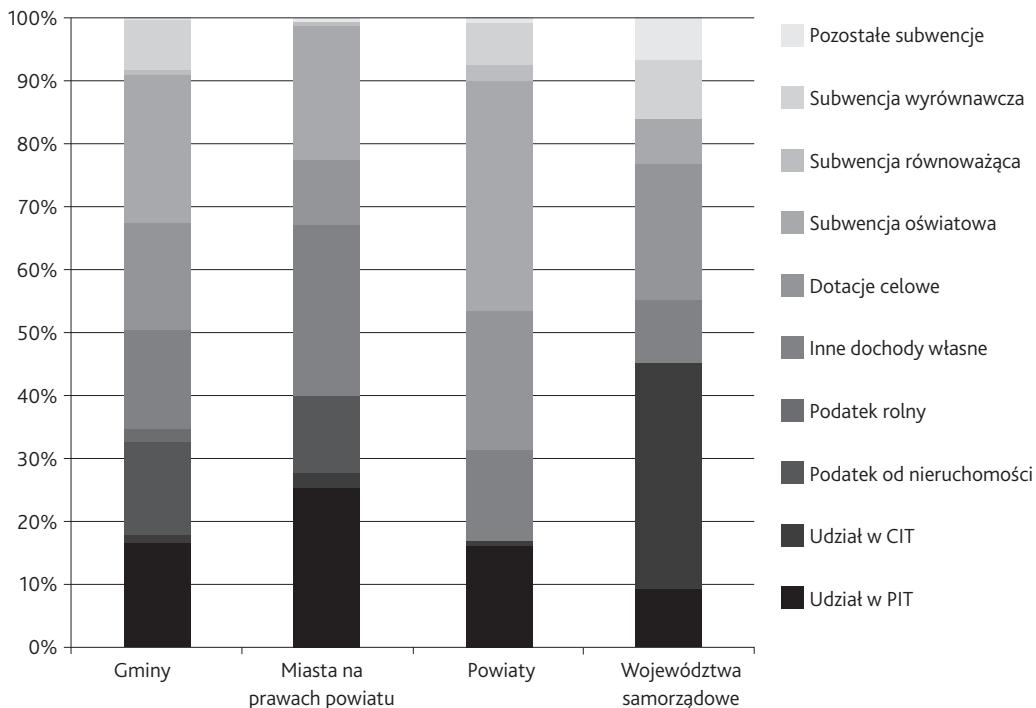
¹¹ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, s. 49–52.

¹² Dobrym, a w zasadzie złym przykładem może tu być gmina Michałów, do której nawiążę w dalszej części artykułu.

¹³ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Warszawa 2014, s. 11–14.

Wykres

Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

się z przedstawionymi przez autorów potencjalnymi zaletami, uważam, że wady w postaci zbyt niskich wydatków i pogłębiania różnic między jednostkami mogą przeważać zalety. Autonomia podatkowa oznacza władztwo podatkowe, tzn. możliwość zwiększania lub zmniejszania obciążeń podatkowych mieszkańców. Obawiałbym się raczej obniżania obciążeń podatkowych poniżej optymalnego progu, tj. progu, który teoretycznie można by zdefiniować jako równość między krańcową korzyścią z jednego złotego dodatkowych wydatków samorządu a kosztem pozyskania tego dodatkowego dochodu. Abstrahując już od trudności w zdefiniowaniu tych wartości krańcowych, przy obecnym systemie dochodów jednostek samorządu mogłoby to prowadzić do wynaturzeń. Bogate jednostki mogłyby bowiem pozwolić sobie na obniżenie podatków, na które nie stać byłoby jednostek mniej zamożnych. To zaś mogłoby teoretycznie spowodować migrację podatników do jednostki z mniejszymi podatkami, pogarszając tym bardziej

sytuację finansową gminy mniej zamożnej. W przypadku osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej migracje te wydają się mało prawdopodobne, gdyż władztwo podatkowe gmin jest bardzo skromne, a stawki podatków od nieruchomości niskie. W odniesieniu do przedsiębiorców, dla których stawki podatku od nieruchomości są wyższe, nie wydaje się, by migracje podatkowe stanowiły realny problem. Takie migracje można było natomiast zaobserwować w odniesieniu do podatków od środków transportu. Straciła na nich np. Warszawa, podnosząc stawki podatku. P. Swianiewicz i J. Łukomska piszą również o konkurencji porównawczej. W tym przypadku obniża się stawki nie po to, by przyciągnąć podatników do danej gminy, ale dlatego, że inni tak robią, co stwarza presję na obniżkę podatków.

Zwiększanie władztwa podatkowego gmin, np. przez wprowadzenie PIT-u komunalnego, z możliwością obniżenia czy podwyższenia stawki podatku należnego gminie mogłoby się wiązać

z niekorzystnymi konsekwencjami w skali kraju. P. Swianiewicz od lat bada zamożność poszczególnych jednostek samorządu – metodę badań i definicję zamożności można znaleźć w publikacjach „Wspólnoty”¹⁴. Z jego danych wynika, że najbogatsza gmina wiejska w Polsce Kleszczów jest 22 razy bardziej zamożna niż najbiedniejsza – Malczyce. Kleszczów jest także ponad 16 razy zamożniejszy od sąsiadującej z nim gminy Lgota Wielka. Jeśliby prawo na to pozwalało, to Kleszczów mógłby bez trudu przyjąć najniższe z możliwych stawki podatku PIT, składając tym samym podatników do zamieszkania (faktycznego lub fikcyjnego) na terenie swojej gminy i ponadto wywierając presję na obniżki podatków w okolicznych gminach. W takiej walce konkurencyjnej Lgota Wielka byłaby na z góry przegranej pozycji.

Gmina Michałów w powiecie białostockim ogłosiła się gminą bez podatków. Jak to się ma do edukacyjnej funkcji podatków? Jak to się ma do zwiększania świadomości mieszkańców, że świadczenia, które otrzymują, są finansowane z podatków, które płacą?

Z konkurencją podatkową wiąże się kwestia „eksportowania” podatków poza społeczność lokalną. W dobrym systemie podatków lokalnych istotna część obciążeń powinna być nakładana na mieszkańców, gdyż to oni właśnie są głównymi beneficjentami usług świadczonych przez władze lokalne. Należy więc unikać podatków, które są płacone przez obcych (tj. eksportowane na zewnątrz, do innych jednostek czy grup społecznych). Z tego punktu widzenia korzystne są podatki bezpośrednio płacone przez mieszkańców, a nie przez przedsiębiorców. Idąc tym tropem, podatek od budowl, którą jest np. gazociąg przebiegający przez gminę, jest złym podatkiem, gdyż jest on traktowany jak „manna z nieba”. Ponadto trudno jest znaleźć jakieś powiązanie między podatkiem a korzyściami dla podatnika tego podatku. Podobne wady ma inne (wyższe) opodatkowania domów rekreacyjnych. Łamie to zasadę korzyści i gubi walor edukacyjny. Nawiązuje to do przedstawionego powyżej przykładu Kleszczowa, gdzie

gmina jest finansowana w istocie przez kopalnię węgla brunatnego i nie ma żadnego powiązania podatku płaconego przez kopalnię z usługami świadczonymi na jej rzecz przez gminę.

Zakres autonomii podatkowej samorządu lokalnego powinien być zależny od stopnia odpowiedzialności politycznej władzy. Jeśli podatki lokalne są ponoszone głównie przez mieszkańców danej jednostki i dzieje się to w sposób przejrzysty, to zakres autonomii powinien być duży. Jeśli jednak podatki są w ten czy inny sposób eksportowane poza jednostkę, to autonomia podatkowa może pogłębiać niekorzystne następstwa takiej sytuacji.

Powyższe rozważania mogłyby sugerować, że nie należy zwiększać autonomii podatkowej społeczności lokalnych. Tak jednak nie jest. Ale po to, by zwiększanie tej autonomii nie wiązało się negatywnymi konsekwencjami opisanymi powyżej, należałoby dokonać istotnych zmian w systemie finansowania samorządów, tak by stworzyć równiejsze warunki wyjściowe, tzn. powiązać bardziej wysokość dochodów z mieszkańcami, a nie z fabrykami, zaporami, gazociągami czy kopalniami. Pełna równość jest oczywiście utopią, ale obecna sytuacja jest trudna do zaakceptowania w dłuższej perspektywie. Należałoby też radykalnie zmienić system wyrównywania poziomu, tak by stawki krańcowe „janosikowego” nie wynosiły 98% w przypadku powiatów i 95% w przypadku województw¹⁵. Warto by też uwzględnić kwestie różnic w kosztach świadczenia usług publicznych wynikających choćby z gęstości zaludnienia czy kosztów osobowych.

Również obecny system „karania”¹⁶ zmniejszaniem subwencji wyrównawczej za obniżenie

¹⁵ Od 2014 r. system ten ulega zmianom. Zapewne zmniejszy się stawka krańcowa. Jednak ostateczne rozwiązania mogą być obciążone naciskami politycznymi największych płatników, a to nie wróży dobrze, że będą one efektywne dla całego systemu finansów samorządowych.

¹⁶ W części samorządów pokutuje pogląd, że ta kara jest podwójna – i w postaci spadku dochodów, i w postaci obniżenia subwencji. Jest to pogląd błędny, ale tak bardzo utrwalony w świadomości samorządowców, że trudno jest im wytłumaczyć, iż owa „kara” jest jednokrotna – to zmniejszenie dochodów podatkowych. Subwencję liczy się bowiem od dochodów potencjalnych i ulgi nie mają wpływu na jej wysokość.

¹⁴ Zob. <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/najbogatsze-samorzady/2013/>.

stawek ma swoje wady. W istocie bowiem stawka maksymalna podatku od nieruchomości w bogatej gminie może być całkiem niezauważalna do podatników, a w biednych była by boleśnie odczuwana – kłania się tu zasada możliwości zapłaty podatku. Można by stawkę maksymalną powiązać np. z poziomem zamożności gminy, choć takie rozwiązanie ma też swoje wady. Trzeba jednak pamiętać, że żaden system wyrównywania nie będzie idealny.

Od strony ekonomicznej podział na podatki centralne i lokalne nie jest wcale taki oczywisty: czy zmniejszenie stawki PIT lub wprowadzenie ulgi na dzieci to tylko koszt po stronie samorządu? Rośnie przecież zamożność społeczności lokalnej, poprawia się koniunktura, a to przez inne podatki częściowo kompensuje zmniejszenie dochodów z udziału w PIT. Oczywiście ulga na dzieci była wprowadzona za plecami samorządowców i dlatego mają oni moralne prawo do walki o skompensowanie im utraconych dochodów. To jednak nie zmienia faktu, że ta ulga zwiększa dobrobyt części mieszkańców gminy. Obniżenie podatków w 2008 r. wynikające z obniżenia stawek i likwidacji jednego progu podatkowego bez wątplenia bardzo boleśnie odczuły samorządy – szczególnie te, w których mieszkali (a dokładniej – rozliczali się) bardziej zamożni podatnicy. Faktem jest też to, że obniżka ta nie została w bezpośredni¹⁷ sposób samorządom zrekompensowana. Ale też bezsporne jest i to, że była ona ważnym czynnikiem stymulowania koniunktury w momencie wybuchu kryzysu finansowego po upadku banku Lehman Brothers. W ten sposób samorządy, w sposób niezamierzony, wzięły częściowo na swoje barki koszty walki z kryzysem. Można oczywiście pokusić się tu o próby oszacowania, co stałoby się z gospodarką, gdyby nie obniżki podatków, i jak dużo *summa summarum* stracił na tym samorząd. Jednak bez tej obniżki Polska

zapewne odnotowałaby ujemne tempo wzrostu PKB, a tym samym niższe dochody z podatków dochodowych (PIT i CIT), a pośrednio także i z podatków lokalnych¹⁸.

Zwiększenie władztwa samorządów powinno dotyczyć też opłat. Nie wydaje się słuszne, by wysokość opłaty parkingowej była określana centralnie, tak jak to jest obecnie. To powinna być w całości decyzja władz lokalnych. Choć i tu mogą się pojawiać obawy dotyczące konkurencji „opłatowej” i przerzucania opłat na Niemieszkańców. Fakt, że Żory zwolniły mieszkańców z opłat za komunikację miejską, nie oznacza zapewne, iż istotnie zwiększy się w Żorach liczba mieszkańców, jednak z pewnością pojawi się presja w innych miastach na darmową komunikację, co np. przyobieczał jeden z kandydatów na prezydenta Warszawy w wyborach w 2014 r. Nie oznacza to, że darmowa komunikacja jest złym rozwiązaniem, być może rachunek kosztów i korzyści takiego rozwiązania uzasadnia takie rozwiązanie. Jednak taka decyzja jest uzależniona od wielu czynników, często bardzo specyficznych dla danego miejsca i niekonieczne może być to efektywne rozwiązanie w innych miastach. No i trzeba w budżecie znaleźć środki na jej sfinansowanie.

O przerzucaniu opłat moglibyśmy mówić wtedy, gdy w miejscowości z atrakcją turystyczną stawka opłaty parkingowej wynosiłaby np. 20 zł za godzinę, a w pozostałych miejscach opłaty by nie pobierano. W tym przypadku znów zbliżamy się do rozwiązań normatywnych, bo czy stawka 10 zł za godzinę byłaby odpowiednia? Nie ma oczywiście jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie.

Debata o wysokości opłat parkingowych, która odbyła się w 2013 r., pokazuje jak bardzo istotny jest czynnik polityczny i to niekoniecznie na szczeblu lokalnym. W projekcie ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji warunków wykonywania zadań publicznych przez jednostki

¹⁷ Pośrednio, z czasem, częściowo dokonuje się tak rekompensata dzięki zamrożeniu progów podatkowych oraz ograniczeniu pewnych ulg podatkowych, choćby ulgi internetowej czy częściowej likwidacji 50% kosztów uzyskania przychodów.

¹⁸ Spostrzeżenie to oczywiście nie oznacza, że samorządy nie mają prawa domagać się wyrównania poniesionych strat. Chodzi raczej o to, by pokazać, że problem jest bardziej złożony.

samorządu terytorialnego, przygotowanej przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, znalazł się przepis, który pozwalał samorządowi swobodnie ustalać stawki opłaty parkingowej oraz decydować, w jakie dni może ona być pobierana. Propozycja ta była w pełni uzasadniona, jednak sprzeciwił się jej publicznie (i populistycznie) premier Donald Tusk i w rezultacie została ona z ustawy usunięta. Oceniam tę decyzję bardzo krytycznie, ale wpisuje się ona w wiele podobnych, jak choćby wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konieczności ustalenia ustawowo maksymalnej stawki za wywóz śmieci. Panuje bowiem wśród części rządzących i sądzących przekonanie, że samorząd jest niedojrzały i może się zachować nieracjonalnie, i dlatego są mu potrzebne ograniczenia ustawowe. Jak sądzę, premier D. Tusk obawiał się, że niezadowolenie części kierowców z wyższych opłat za parkowanie będzie skierowane do rządu, który na to zezwolił, a nie samorządu, który tego dokonał. Czy gdyby samorząd miał pełną swobodę, to czy ustaliby stawki parkowania na poziomie np. 25 zł na godzinę, a stawki wywozu śmieci na poziomie np. 150 zł od mieszkańca? Bardzo w to wątpię, samorządowcy nie są przecież samobójcami i w większości pragną być wybrani na kolejną kadencję.

dr Jarosław Neneman

jest adiunktem na Uczelni Łazarskiego, przewodniczącym Rady Fundacji Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych oraz podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów.

To już raczej należy się obawiać utrzymywania pewnych opłat na zaniżonym poziomie, i to nie z powodu pozytywnych efektów zewnętrznych, ale z uwagi na duży koszt polityczny podwyżek.

Jeśli się zgodzić z tym, że zwiększanie autonomii samorządu jest generalnie kierunkiem słusznym, to jego istotnym elementem powinno być zwiększanie autonomii finansowej i to w odniesieniu do wielkości dochodów (a więc wydatków), jak również struktury dochodów i wydatków. Wymaga to jednak istotnych modyfikacji istniejącego systemu finansowania samorządu, tak by zwiększyć odpowiedzialność polityczną w tym zakresie oraz by wyrównać warunki startu poszczególnych jednostek. Nie oznacza to jednak, że należy owo zwiększanie odłożyć do czasu gruntownych zmian systemu finansów samorządowych. Taka bowiem zmiana jest oddalona w czasie i wielce niepewna – nie ma woli politycznej ani też silnej presji samorządów na zmiany. Trzeba więc w istniejących warunkach starać się w rozsądny sposób zwiększać odpowiedzialność społeczności lokalnych za finanse samorządowe. Zapewne przyczyni się to do zwiększenia efektywności gospodarowania, a z pewnością zaś wzmocni społeczeństwo obywatelskie.