

BEATA GUZIEJEWSKA

beata.guziejewska@uni.lodz.pl

*W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych**

In the Search of Effectiveness of Self-Government Taxes

Słowa kluczowe: finanse samorządu terytorialnego; podatki lokalne; metody finansowania samorządów

Keywords: self-government finance; local taxes; methods of financing self-governments

Kod JEL: H7; H71; H77

Wstęp

Problemy finansowania jednostek samorządu terytorialnego są jednymi z najważniejszych kwestii dyskutowanych w obszarze finansów publicznych. Jest to determinowane zarówno przez zwiększający się zakres środków redystrybuowanych i alokowanych przez władze lokalne, jak i ich znaczenie dla codziennego życia obywateli. W doktrynie postuluje się przede wszystkim konieczność finansowania samorządów terytorialnych z tzw. dochodów własnych, w tym podatków lokalnych. W Polsce, pomimo szerokiego katalogu dochodów podatkowych miast i gmin, główne znaczenie fiskalne ma podatek od nieruchomości. Pozostałe podatki lokalne (gminne) nie tylko nie odgrywają znacznej roli fiskalnej, ale również nie mają istotnego znaczenia pozafiskalnego, ważnego w procesach decentralizacji i partycypacji społecznej. Mimo licznych prób reform opodatkowana nieruchomości, obecnie

* Artykuł powstał w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki pt. „System finansowania samorządu terytorialnego a kreowanie i utrwalanie iluzji fiskalnych. Komplementarność metod jakościowych i ilościowych”, nr 2014/13/B/HS4/00162.

można mówić jedynie o wielu różnych, słabo skoordynowanych i fragmentarycznych propozycjach zmian w podatkach samorządowych i udziałach.

Celem artykułu jest wskazanie na pożądane kierunki zmian w systemie podatków samorządowych w Polsce w kontekście postulatów teorii efektywnego systemu finansów i podatków samorządowych. Opracowanie ma charakter przeglądowo-dyskusyjny. W rozważaniach wykorzystano przegląd literatury przedmiotu, metodę ogólnej analizy statystycznej danych finansowych GUS-u oraz wybrane wnioski z ukierunkowanych wywiadów pogłębionych z radnymi wybranej Rady Miejskiej. Artykuł podsumowano konkluzją o generalnym braku kontrowersji co do konieczności wzmocnienia dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego oraz znikomej woli politycznej w obszarze ich implementacji.

1. Fiskalne i pozafiskalne funkcje podatków samorządowych w świetle dorobku teoretycznego

W literaturze wskazuje się zarówno na pożądane cechy całego systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, jak i cechy pożądanego, optymalnego systemu podatków samorządowych. W Polsce podatki samorządowe to wyłącznie podatki zasilające budżety gmin, podatki lokalne. Przepisanie podatków do szczebli władzy publicznej przedstawiono między innymi w teorii federalizmu fiskalnego [Musgrave, Musgrave, 1973, s. 519]. Jeśli chodzi o cechy pożądanego, efektywnego systemu finansowania, to są one związane najczęściej z koniecznością zapewnienia samodzielności finansowej samorządów [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 38 i n.]. W tym nurcie podkreśla się również konieczność jak największego zakresu finansowania z dochodów własnych, w szczególności z podatków lokalnych [Swianiewicz, 2004, s. 33; Patrzałek, 2010, s. 135]. W tradycji europejskiej postulaty te wiążą się ściśle z zasadą adekwatności i subsydiarności. Nieco inne aspekty podkreśla się w literaturze amerykańskiej, w której duży nacisk kładzie się na kwestie preferencji mieszkańców oraz konsekwencji podatków zniekształcających (niezryczałtowanych) i konsekwencji subwencji, dotacji z budżetu państwa [Stiglitz, 1988, s. 632 i n.]. Podejście to obejmuje kwestie wyboru publicznego i preferencji lokalnych wyborów, z uwzględnieniem konkurencji między jednostkami terytorialnymi oraz założeniem dużej mobilności ich mieszkańców. W tym kontekście system polski należałoby ocenić jako jeszcze bardziej nieefektywny.

W najbardziej ogólnym ujęciu efektywność rozumie się jako relację uzyskanych efektów do poniesionych na daną działalność nakładów. W kontekście finansów publicznych podkreśla się znaczenie efektywności wydatkowania środków publicznych dla osiągnięcia najwyższej użyteczności społecznej oraz znaczenie decentralizacji w całym procesie [Owsiak, 2005, s. 126 i n.; Ziółkowska, 2005, s. 221]. Pojęcie efektywności jest definiowane bardzo różnie w zależności od kontekstu. Biorąc pod uwagę istotę samorządu terytorialnego, można przyjąć, iż rozważania

dotyczące efektywności finansów powinny uwzględniać trzy elementy [Guziejewska, 2008, s. 73]:

[...] najbardziej optymalny w konkretnych warunkach stopień decentralizacji finansów publicznych, w tym podział dochodów i zadań pomiędzy poszczególne szczeble władz, system źródeł finansowania zapewniający realizację zasady adekwatności dochodów do zadań oraz zasadę subsydiarności, zaspokajanie potrzeb publicznych konkretnej społeczności lokalnej, uwzględniające jej preferencje dotyczące zarówno zakresu usług publicznych, jak i sposobu ich finansowania.

Efektywność systemu podatków lokalnych należy z kolei odnieść przede wszystkim do dwóch elementów: zapewnienia wystarczających dochodów na sfinansowanie zadań komunalnych oraz wzmocnienia demokracji lokalnej, również w kontekście sprzyjania identyfikacji określonych preferencji mieszkańców. Związek pomiędzy obciążeniami podatkowymi na szczeblu samorządowym a poziomem usług komunalnych uważam za bardzo ważny. Uwzględnienie preferencji mieszkańców w warunkach ograniczonych środków w całym systemie publicznym jest – podobnie jak wspomniane wcześniej związki – zbyt rzadko podkreślane w warunkach polskich. Efektywny system podatków lokalnych powinien sprzyjać identyfikacji społeczności lokalnej z daną jurysdykcją i podejmowanymi w niej decyzjami. Efektywny i optymalny poziom usług lokalnych to taki, za który mieszkańcy są skłonni zapłacić z podatków lokalnych i opłat komunalnych, dlatego podatki lokalne powinny charakteryzować się pewnymi cechami, wśród których wymienia się [Swianiewicz, 2004, s. 44–46]:

- adekwatność i wydajność w stosunku do przekazanych zadań,
- równomierne rozmieszczenie przestrzenne bazy podatkowej,
- jednoznaczność terytorialną,
- trwały związek przestrzenny bazy podatkowej,
- widoczność podatku oraz powszechność obciążeń podatkowych,
- prostotę konstrukcji i administrowania podatkami gminnymi.

Należy podkreślić, że podatki lokalne pełnią (obok funkcji fiskalnej) liczne funkcje pozafiskalne, związane z demokratyzacją życia społecznego i partycypacją obywatelską. Nawet ich funkcja *stricte* fiskalna jest łączona ze znaczeniem wysokości obciążeń lokalnych z lokalną odpowiedzialnością polityków i decydentów samorządowych. Ciekawego przeglądu założeń i efektów podatku od nieruchomości dokonał P. Felis, zwracając uwagę na ukształtowanie dwóch odmiennych koncepcji teoretycznych tego podatku: teorii korzyści i teorii kapitałowej [Felis, 2014, s. 246 i n.]. Zgodnie z perspektywą korzyści lokalny podatek od nieruchomości jest podatkiem płaconym w zamian za dostarczane lokalne usługi publiczne. Natomiast w drugim, odmiennym ujęciu jest to podatek zniekształcający, prowadzący przede wszystkim do nieefektywnej alokacji kapitału w poszczególnych jurysdykcjach. Zniekształcenia mogą mieć różny zakres, jeśli chodzi o nieruchomości mieszkalne

i niemieszkalne, oraz różne konsekwencje dla gospodarki nieruchomościami. Podkreślić należy, że wyniki badań empirycznych we wspomnianych konkurencyjnych perspektywach nie są jednoznaczne, ale powinny być brane pod uwagę w dyskusjach poświęconych reformom opodatkowania nieruchomości w Polsce oraz powiązane z kwestiami lokalnych świadczeń publicznych uzyskiwanych w zamian za obciążenia podatkami i opłatami na szczeblu lokalnym, samorządowym.

2. Struktura dochodów ogółem i dochodów podatkowych gmin w Polsce w 2014 r.

System finansowania samorządu terytorialnego w Polsce charakteryzuje się bardzo niskim udziałem dochodów własnych w wąskim rozumieniu w dochodach ogółem. Tab. 1 zawiera dane po dokonaniu operacji pomniejszenia kategorii dochodów własnych o dochody z udziałów w PIT i CIT.

Tab. 1. Udziały wybranych kategorii dochodów w dochodach ogółem poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w 2013 r. (w %)

Kategorie dochodów	JST ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody własne w wąskim ujęciu	28,9	31,2	36,8	14,0	7,5
Transfery z budżetu państwa	62,1	63,3	55,1	77,9	60,0
Pozostałe dochody	9,0	5,5	8,1	8,1	32,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z analizy danych zawartych w tab. 1 wynika dominująca rola dochodów o charakterze transferów w polskim systemie. Jest to niekorzystne nie tylko ze względu na obniżenie niezależności i samodzielności finansowej samorządów, ponieważ powoduje także wiele innych niekorzystnych konsekwencji, zarówno ekonomicznych, jak i społecznych. Niski poziom dochodów własnych samorządów to nie jedyna wada systemu. Osobnym problemem jest bowiem wydajność podatków lokalnych, wśród których istotne znaczenie odgrywa jedynie podatek od nieruchomości, przy szerokim w sumie katalogu wszystkich podatków gminnych. Tab. 2 przedstawia udziały wybranych podatków w dochodach ogółem i dochodach własnych gmin oraz miast na prawach powiatu. Analizę ograniczono do wpływów z podatków lokalnych dostępnych w danych GUS oraz do jednostek, które mają przypisane dochody w postaci podatków.

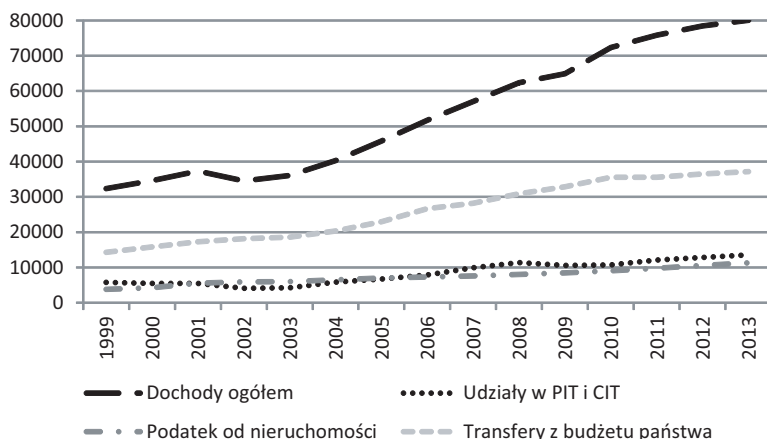
Tab. 2. Udziały wybranych podatków w dochodach ogółem i dochodach własnych gmin i miast na prawach powiatu w 2013 r. (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0
Dochody własne	100,0	100,0	100,0
Podatek od nieruchomości	10,2	14,1	11,5
	20,4	29,3	18,5
Podatek rolny	0,91	2,04	0,05
	1,81	4,24	0,08
Podatek od środków transportowych	0,51	0,80	0,47
	1,02	1,66	0,75
Podatek od czynności cywilnoprawnych	0,89	0,89	1,43
	1,77	1,84	2,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

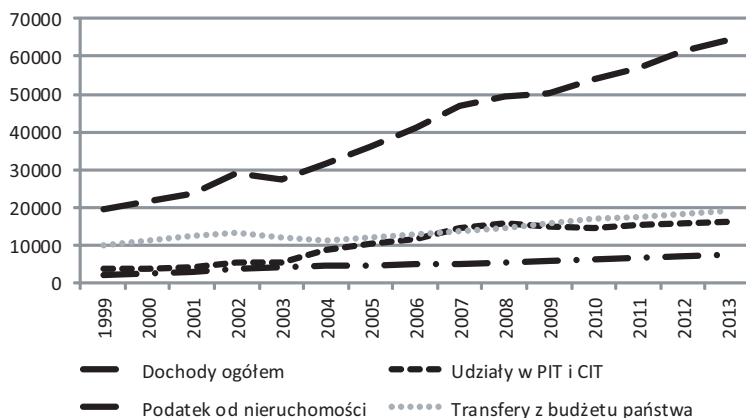
3. Stabilizująca rola podatku od nieruchomości w latach 1999–2013

Wydajność fiskalna podatku od nieruchomości nie jest wysoka na tle całości dochodów (czy nawet dochodów własnych). Wyraźna jest natomiast stabilizująca rola tego podatku w całym analizowanym okresie, zarówno w przypadku gmin, jak i miast na prawach powiatu. Można zaryzykować stwierdzenie, iż jest to nie tylko najbardziej stabilne, ale również najbardziej przewidywalne źródło dochodów. Podatek od nieruchomości pełni ponadto stabilizującą rolę w czasie dekonunktury gospodarczej, kiedy znacząco spadają wpływy z udziałów w podatku PIT i CIT. Wystarczy przypomnieć, że wpływy te spadły w miastach na prawach powiatu z 15 855 mln zł w 2008 r. do 14 543 mln zł w 2010 r., co było powodem kłopotów finansowych wielu dużych miast.



Rys. 1. Wpływy z podatku od nieruchomości w gminach na tle wybranych źródeł dochodów (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Rys. 2. Wpływy z podatku od nieruchomości w miastach na prawach powiatu na tle wybranych źródeł dochodów (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

4. Wybrane propozycje zmian systemu podatków lokalnych w Polsce

Najdłuższą historię wśród propozycji zmian w podatkach lokalnych w naszym kraju mają propozycje wprowadzenia podatku katastralnego, które pojawiały się już w latach 90. i powracają od czasu do czasu jak bumerang. Wystarczy wspomnieć zamieszanie medialne w latach 2011–2012 i informacje o planowaniu przez rząd (wspólnie z UE) wprowadzenia 1% podatku od nieruchomości. Doniesienia te były następnie dementowane przez Ministerstwo Finansów. Przy okazji warto przypomnieć, że system opodatkowania nieruchomości oparty na ich wartości jest kosztowny i ma wiele wad, ale zdaniem wielu ekspertów wad tych jest mniej niż przy opodatkowaniu nieruchomości na podstawie ich powierzchni [Etel (red.), 2003]. Moim zdaniem zarówno w najbliższej, jak i w dalszej perspektywie nie ma w Polsce szans na wprowadzenie podatku katastralnego. Wydaje się, że świadomość taka powoduje poszukiwania innych propozycji zmian w systemie dochodów własnych, w tym podatkowych. Do jednych z bardziej znanych należą propozycje wprowadzenia PIT-u komunalnego [Neneman, Swianiewicz, 2014] oraz częściowego zreformowania podatku od nieruchomości zaprezentowane w opracowaniu wykonanym na zlecenie Unii Metropolii Polskich przez W. Brzeskiego (*International Property Tax Institute*) oraz S. Kawalca (*Capital Strategy*)¹. Aktywność zmierzającą do częściowych zmian w opodatkowaniu nieruchomości, nieuwzględniających tych

¹ Prezentacja J.M. Czajkowskiego na Konferencji Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych pt. „Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce”, Wydział Prawa i Administracji, Łódź, 16 marca 2015 r.

objętych podatkiem rolnym i leśnym, uważam za połowiczną. Być może warto byłoby rozważyć przyznanie gminom większej samodzielności fiskalnej w obecnie obowiązującej konstrukcji podatku od nieruchomości, np. przez likwidację górnych stawek ustalanych przez ministra finansów. Ciekawe propozycje zmian w systemie podatków samorządowych zawarto w raporcie MRR [Sierak i in., 2013]. Zwrócono uwagę na potrzebę podwyższenia podatków i opłat lokalnych w kontekście nowej perspektywy finansowej UE oraz na zmianę udziałów w podatkach państwowych, które mają charakter transferów, na konstrukcję dodatków do podatków dochodowych. Na marginesie rozważań nasuwa się refleksja, iż licznym akademickim propozycjom i pomysłom zmian w systemie podatków samorządowych w naszym kraju nie towarzyszą żadne konkretne działania decydentów.

5. Podatki lokalne w świetle badań jakościowych: wybrane wnioski z wywiadów pogłębionych z radnymi wybranej Rady Miejskiej

Ciekawe aspekty dotyczące opodatkowania nieruchomości w kontekście rodzajów źródeł finansowania samorządów pojawiły się w trakcie przeprowadzonych 10 ukierunkowanych, pogłębionych wywiadów z radnymi wybranej Rady Miejskiej, przeprowadzonymi w ramach projektu badawczego poświęconego identyfikacji iluzji fiskalnych w systemie dochodów lokalnych w Polsce. Wywiady przeprowadzono w okresie od 14 maja do 16 czerwca 2015 r.

Z badań tych wynika mała świadomość znaczenia podatków gminnych jako najbardziej „własnego” dochodu samorządów terytorialnych. W większości odpowiedzi pojawiała się przede wszystkim kwestia udziałów w podatku PIT i CIT oraz subwencji z budżetu państwa i propozycje zwiększenia dochodów z tego tytułu. Dominowały postawy przeciwne zwiększaniu podatków i opłat lokalnych. Poglądy zasadniczo przeciwne zmianom tłumaczono troską o mieszkańców oraz doświadczeniami związanymi z nierespektowaniem przez władze państwowe zasady adekwatności. Wielu respondentów oceniło też obecny system dochodów jako dobry i niewymagający zasadniczych zmian, w odpowiedziach dominowały poglądy przeciwne zwiększaniu podatków i opłat lokalnych. Niektórzy radni, pytani o możliwości zwiększenia dochodów własnych, byli przeciwni zwiększaniu obciążeń mieszkańców, wskazywali natomiast na konieczność lepszego egzekwowania należnych dochodów. Trudno było uzyskać odpowiedź o rozwiązania systemowe mające zwiększać dochody podatkowe (własne) w dyspozycji samorządów. Radni różnych opcji politycznych podkreślali konieczność rozwoju gospodarczego miasta, czego efektem powinien być wzrost dochodów. Ogólny wydźwięk tych wypowiedzi miał charakter życzeniowy, postawy takie oceniam jako oportunistyczne i unikające niepopularnych wśród mieszkańców decyzji w zakresie zwiększania obciążeń lokalnych. Sprowadzały się one bowiem do troski o niezwiększanie lokalnych obciążeń podatkowych bez świadomości i uwzględnienia problemu obciążeń podatkowych na szczeblu państwa.

Niepokojące jest to, że w żadnym z wywiadów nie pojawił się postulat zwiększenia samodzielności fiskalnej władz lokalnych, co wskazuje na duży zakres iluzji fiskalnych. Dominowały postawy wskazujące na rolę polityków krajowych w podejmowaniu decyzji, tym samym z pominięciem roli polityków lokalnych. Wśród radnych znaleźli się zwolennicy podatku od wartości nieruchomości, którzy wskazywali na paradoksy w aktualnym systemie gospodarowania nieruchomościami. Było to o tyle zaskakujące, że powszechnie podatek ten jest kojarzony z wysokimi obciążeniami. Propozycje zmian w tym zakresie były łączone z pewnymi nieprawidłowościami w gospodarce nieruchomościami, a nie z problemami finansowania i systemem dochodów w ujęciu systemowym.

Podsumowanie

Obecny system finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ukształtował się po uchwaleniu i wejściu w życie ustawy o dochodach w 2004 r. System podatków lokalnych jest wynikiem jeszcze dłuższej ewolucji. Od dawna są postulowane zmiany zarówno w podatkach od nieruchomości, jak i całym systemie finansowania samorządów terytorialnych. Postulaty zmian dotyczą głównie wzmocnienia dochodów własnych. Z analizy statystycznej wynika małe, ale bardzo stabilne znaczenie podatku od nieruchomości w finansach gmin, natomiast z wywiadów z radnymi wynika niezmiernie niska świadomość znaczenia, roli i funkcji dochodów z podatków i opłat lokalnych. Skutkuje to powstawaniem i utrwalaniem iluzji fiskalnych polegających na oczekiwaniu zwiększania dochodów transferowych z budżetu państwa, których źródłem są podatki płacone na szczeblu państwa. Związane jest to w szczególności:

- z zerwaniem związków pomiędzy obciążeniami na szczeblu lokalnym a zakresem lokalnych dóbr publicznych,
- z zerwaniem związków pomiędzy obciążeniami na szczeblu lokalnym a odpowiedzialnością fiskalną i polityczną lokalnych polityków,
- ze stratami dla demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego w szerszym znaczeniu.

Podniesione wady polskiego systemu podatków lokalnych nabierają jeszcze większego znaczenia w kontekście całego systemu finansów publicznych w naszym kraju. System ten charakteryzuje się zbyt dużym zakresem różnego rodzaju transferów wewnętrznych, a budżet państwa – zbyt dużą rolą redystrybucyjną.

Bibliografia

Etel E. (red.), *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2003.

- Felis P., *Główne koncepcje podatku od nieruchomości*, [w:] S. Owsiak (red.), *Finanse w polityce makroekonomicznej państwa*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków 2014.
- Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2001.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, 4th ed., McGraw-Hill Book Company, 1973.
- Neneman J., Swianiewicz P., *Co PIT komunalny znaczy dla finansów samorządowych?*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Prezentacja J.M. Czajkowskiego na Konferencji Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych pt. „Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce”, Wydział Prawa i Administracji, Łódź, 16 marca 2015 r.
- Roczniki Statystyczne GUS, Warszawa 1999–2014.
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Raport MRR, styczeń 2013.
- Stiglitz J.E., *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York – London 1988.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.

In the Search of Effectiveness of Self-Government Taxes

This paper discusses the problem of rational formation of the financing system for local self-government entities, especially local taxes in the light of fiscal illusions. The study involved methods of general statistical analysis of revenues from real property tax in Poland and selected conclusions from ten targeted in-depth interviews with the members of the Municipal Council. The results show a wide range of fiscal illusions as a consequence of the system of financing local government in Poland which is predominantly based on revenue from intergovernmental transfers instead of local taxes.

W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych

W artykule podjęto problem racjonalnego kształtowania systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności podatków lokalnych, w kontekście problemu iluzji fiskalnych. Badania oparto przede wszystkim na ogólnej analizie statystycznej wpływów z podatku od nieruchomości w Polsce oraz wybranych wnioskach z przeprowadzonych dziesięciu pogłębionych wywiadów z radnymi wybranej Rady Miejskiej. Wyniki badań wskazują na szeroki zakres iluzji fiskalnych będący konsekwencją systemu finansowania samorządu terytorialnego w Polsce, opartego w przeważającej mierze na dochodach transferowych z budżetu państwa, a nie na podatkach lokalnych.

