

ANALIZA STOWARZYSZENIA „INKUBATOR UMOWY SPOŁECZNEJ”

USAMORZĄDOWIENIE PODATKÓW DOCHODOWYCH

Tomasz Kaczor

UMÓWMY SIĘ NA
POLSKĘ



www.nowaumowa.pl

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*

Fundacja **Wolności**
Gospodarczej



www.nowaumowa.pl

USAMORZĄDOWIENIE PODATKÓW DOCHODOWYCH

Tomasz Kaczor

Dyskutując o powierzeniu samorządom większej odpowiedzialności w naturalny sposób zaczynamy dyskusję od zagadnień ustrojowych, fundamentu na którym stać będzie nowy system. W kolejnym kroku skupiamy się na tym jakie zadania, dziś realizowane przez instytucje centralne często bardzo oddalone od efektów swych działań (nie tylko fizycznie), mogą być lepiej realizowane przez władze samorządowe bezpośrednio lub we współpracy z innymi województwami. I chociaż taki punkt widzenia jest zupełnie naturalny – ostatecznie to jakie jest państwo oceniamy przez bardzo praktyczne, czasami wręcz fizyczne efekty jego działania – to jednak w końcu przychodzi czas na potencjalnie najnudniejszą część, hydraulikę systemu, czyli pieniądze. Najlepsze rozwiązania instytucjonalne będą tylko pustymi zapisami, jeżeli nie pójdą za nimi fundusze, a nasze dobre chęci pozostaną tylko tym – dobrymi chęciami.

Nie możemy i nie chcemy uciekać od finansowej strony proponowanych zmian. Sumują się one do najbardziej ambitnej od 1999 roku reformy w strukturze szeroko pojętego sektora publicznego. Celem opracowania jest nadanie tym zmianom wymiaru finansowego. Każde zadanie, którego nowym właścicielem mają stać się samorządowe województwa lub samorzady razem jako wspólnota wspólnot pociąga za sobą wydatki i przychody. Proponowane zmiany wymagają rozwiązań dla problemów w wymiarze finansowym, które w dzisiejszej rzeczywistości nie istnieją lub istnieją w znacznie mniejszym wymiarze. I wreszcie, dzisiejszy system finansów samorządowych daleki jest od perfekcji. Proponowane zmiany są najlepszą od lat okazją do skorygowania przynajmniej niektórych z jego ułomności. W opracowaniu pokazujemy, jak zmieni się sektor publiczny i jak mogłyby wyglądać finanse samorządów, gdyby decentralizacja stała się nagle rzeczywistością.

Punkt wyjścia

Zanim przejdziemy do dyskusji nad atrakcyjnymi szczegółami nowego systemu musimy odrobić pracę domową określając punkt odniesienia, do którego będziemy porównywać wyniki proponowanych

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*



www.nowaumowa.pl

zmian. Naturalnym wyborem jest dzisiejszy sposób zorganizowania sektora publicznego, a szczególnie jego samorządowa część, z perspektywy finansów. Jednak aby ułatwić nasze rozważania, musimy nieco inaczej spojrzeć na dochody samorządów tak jak definiuje je obecnie obowiązujące prawo. Dziesiątki tytułów stanowiących dochody różnych szczebli samorządów łączą się dziś w trzy grupy. Pierwszą stanowią udziały samorządów w dwóch podatkach dochodowych, od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT). Beneficjentem wpływów z tych podatków jest również budżet państwa, a samorzady są tylko w ograniczonym stopniu ich właścicielem. Co prawda uzyskują z nich wpływy, ale nie kontrolują na jakich zasadach płacone są te podatki. W efekcie każda wprowadzona centralnie zmiana skali podatkowej, każda ulga dana lub odebrana obywatelom lub firmom rodzi skutki finansowe dla samorządów, nad którymi nie mają kontroli. Ta pasywna rola samorządów powoduje, że podatki funkcjonalnie nie różnią się od ogólnej dotacji: wyliczanej na podstawie jakichś zasad, na które samorząd nie ma wpływu i przekazywanej przez zewnętrzny podmiot. Jedyny sposób, w jaki samorząd może zwiększyć te dochody to sprzyjanie bogaceniu się swojego regionu dostępnymi sobie narzędziami. Daleka to ścieżka i kręta. Jednocześnie, takie ustawienie podatków wyklucza użycie ich przez samorząd jako narzędzi prowadzenia polityki gospodarczej.

Druga grupa, pozostałe dochody własne, to liczna grupa podatków i opłat, takich jak podatek od nieruchomości czy podatek od czynności cywilnoprawnych¹. Samorzady decydują przynajmniej o niektórych zasadach regulujących przynajmniej niektóre z nich, są też instytucjonalnie stroną – partnerem podatnika. Podatek od nieruchomości Kowalski płaci swojej gminie a nie wrzuca do wielkiego, ogólnokrajowego worka, czyli budżetu państwa. Wreszcie ostatnia grupa dochodów to transfery z centrum, łącznie stanowiące koło połowy wszystkich dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Niektóre z nich wiążą się z realizacją przez samorzady konkretnych zadań, inne stanowią nieoznakowany transfer wyliczany w oparciu o ustaloną regułę matematyczną. Kontrola samorządów nad tym źródłem dochodów nie istnieje. Ponieważ proponowane zmiany zadań, za które samorzady mają stać się odpowiedzialne

¹ Od strony formalnej wspomniane wcześniej udziały w PIT i CIT stanowią dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, tutaj wyodrębniliśmy je ze względu na całkowity brak kontroli samorządów nad zasadami je regulującymi.

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*



www.nowaumowa.pl

wymagać będą dodatkowych źródeł dochodów w formie transferów z centrum, za punkt wyjścia przyjmujemy taką sytuację, w której samorzady mają wyłącznie dochody z dwóch pierwszych grup – i ogromny deficyt. Dopiero na dalszym etapie proponujemy mechanizm, który rozwiąże kwestię deficytów i nadwyżek – w odniesieniu do całości realizowanych zadań, zarówno starych jak i nowo przejętych. Przy okazji spróbujemy pozbyć się jednego z mniej udanych elementów obecnego systemu czyli tzw. janosikowego.

Nasze analizy prowadzimy w odniesieniu do tzw. sektora general government, czyli szeroko pojętego sektora instytucji publicznych. Jest to często spotykana definicja zakresu państwa m. in. w wymiarze finansowym, stosowana m. in. przez z UE czy MFW. Jest ona szersza od stosowanego w Polsce pojęcia sektor finansów publicznych. Pośród części sektora general government wyróżnia się między innymi sektor samorządowy na którym się skupimy, wszystko inne traktować będziemy jako centrum. W naszych rozważaniach patrzymy na sektor samorządowy jako całość, przyjmując że władza samorządów docelowo może, choć nie musi, polegać także na decydowaniu, kto realizuje poszczególne działania i jak są one rozliczane wewnątrz województwa.

Analiza odnosi się do dwóch lat, 2020 oraz 2021, co pozwala przyjrzeć się nie tylko skali, ale także stabilności proponowanych rozwiązań. Należy pamiętać, że nie były to typowe lata, szczególnie w pierwszym z nich widoczne jest piętno pandemii, także w finansach publicznych. Jednak uznaliśmy, że korzyści płynące z użycia możliwie najświeższych danych przeważają nad ich ułomnościami. Dodatkowo, wyeliminowaliśmy z analizy działania jednoznacznie związane ze zwalczaniem skutków pandemii, tam gdzie byliśmy w stanie je zidentyfikować, zarówno po stronie wydatków jak i dochodów.

W dzisiejszym stanie dochody sektora samorządowego to około 214 mld zł w 2020 i 235 mld zł w kolejnym roku, bez wspomnianych wcześniej transferów z centrum. Koszty finansowania zadań realizowanych przez sektor samorządowy to 347 mld zł i 373 mld zł. Efektem tego jest coroczna ogromna dziura, 133 mld zł i 137 mld zł w kolejnych latach. W rzeczywistości jest ona w większości zapełniana transferami z centrum, przede wszystkim budżetu państwa. Jednak, tak jak zadeklarowaliśmy wcześniej, na razie „zapominamy” o tych środkach.

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*

Tabela 1. Punkt wyjścia, czyli finanse samorządów bez transferów z centrum, mld zł.

Wyszczególnienie	2020	2021
dochody razem	213,7	235,4
wydatki razem	346,8	372,8
wynik	-133,1	-137,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i GUS

Jak widać, nieco ponad jedna trzecia wydatków sektora samorządowego nie znajduje pokrycia w środkach będących, w mniejszym lub większym stopniu, jego dochodami własnymi. I choć nie jest oczywiście tak, że o wartości transferów z centrum decydują arbitralne decyzje urzędników w Ministerstwie Finansów, to jednak w jakimś stopniu te wydatki nie znajdujące pokrycia w dochodach własnych to miara, w jakim stopniu sektor samorządowy jest obecnie zakładnikiem centrum.

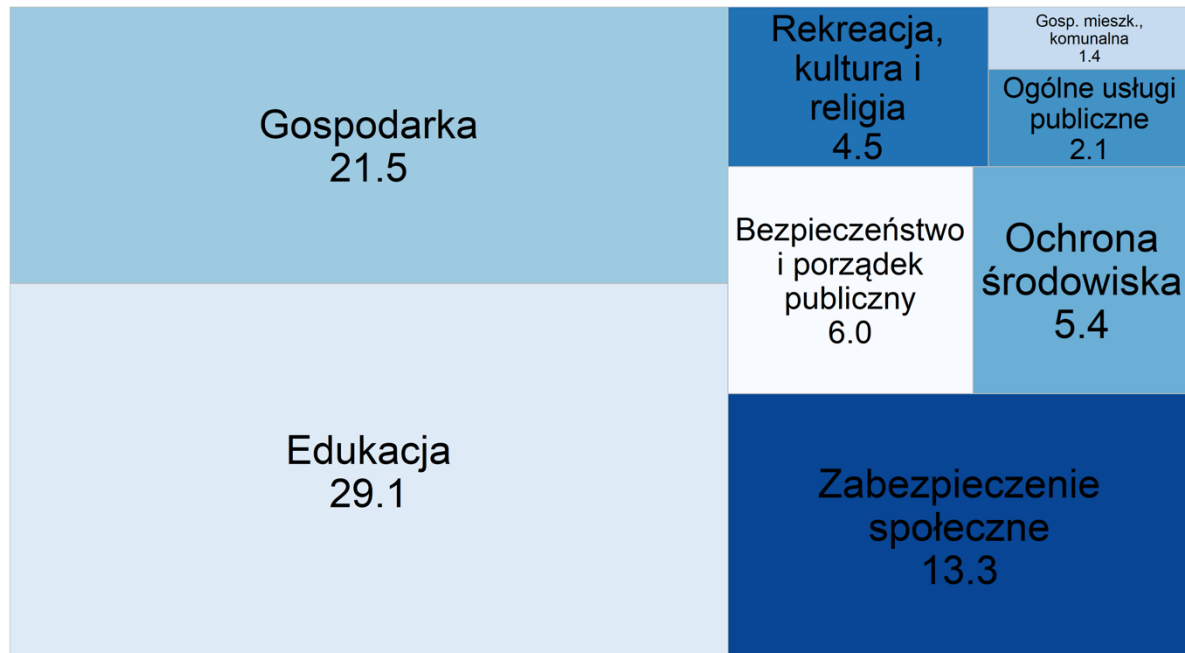
Ile kosztują nowe zadania samorządów

Co oznacza przekazanie realizacji zadania do sektora samorządowego? Od strony finansowej to obciążenie samorządów wszystkimi kosztami finansowania jego realizacji oraz uczynienie dochodów bezpośrednio z nim związanych dochodem samorządu. W przypadku większości przypadków dochody są niskie w porównaniu z kosztami realizacji zadań i mają charakter techniczny (np. odsetki, drobne opłaty związane z wydaniem decyzji, itp.), choć pojedynczym zadaniom ustawodawca przypisał znaczące, dedykowane źródła dochodów. Przekazywane zadania pogrupowaliśmy według realizowanych funkcji

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*

państwa, niezależnie które instytucje dzisiejszego centrum odpowiedzialne są za ich realizację². W naszej analizie ważniejsze jest czego dotyczy dane zadanie, niż to jakiej instytucji centrum przypada obecnie zaszczyt jego realizacji.

Rysunek 1. Struktura wartości zadań przekazanych we władztwo samorządów dla 2020 roku, mld zł.



Źródło: obliczenia własne

W wymiarze finansowym zadania przekazane w gestię samorządów są warte około 84 mld zł w roku 2020 oraz 86 mld zł rok później. Wykres poniżej prezentuje ich strukturę w podziale na najważniejsze grupy funkcji państwa. Przekazania o największej wartości dotyczą grupy Edukacja, to w większości środki przeznaczone na funkcjonowanie szkół wyższych. Na drugą dużą grupę składa się szereg zadań

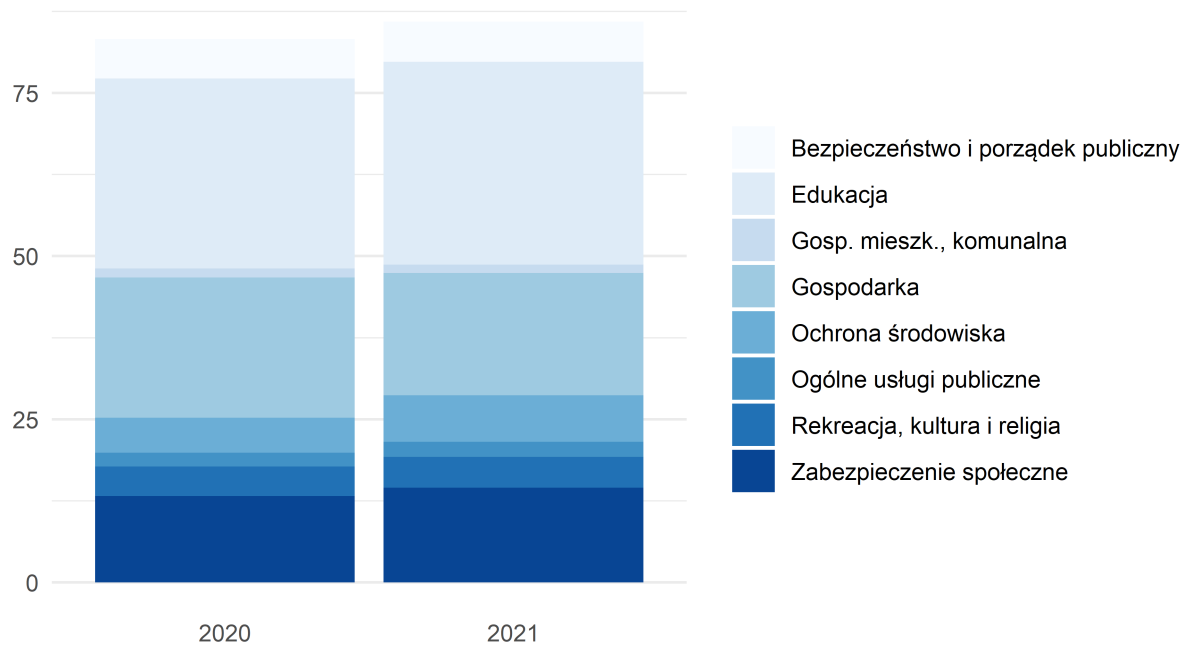
² Przepisanie zadań do grup funkcji państwa opracowaliśmy, w miarę możliwości wynikających ze szczegółowości dostępnych danych, zgodnie z metodologią COFOG99 opracowaną przez OECD.

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*

dotyczących gospodarki, np. rolnictwa czy przemysłu. Trzecia i ostatnia z większych grup to zadania w zakresie zabezpieczenia społecznego. Koszty pozostałych to mniej niż ćwierć łącznej wartości przekazywanych zadań. Po takim transferze zadań łączne wydatki sektora samorządowego wynoszą 430 mld zł i 459 mld zł odpowiednio w latach 2020 i 2021, a więc są wyższe o blisko jedną czwartą.

Wykres poniżej pokazuje, że struktura przekazywanych wydatków nie zmienia się znacząco w kolejnych latach. Stosunkowo niewielki wzrost łącznej kwoty przekazywanych (np. w porównaniu z wzrostem zanotowanym w przypadku wydatków już obecnie realizowanych przez samorzady) może być wynikiem szczególnej struktury kosztów ponoszonych w związku z pandemią w 2020 roku. Chociaż opracowując dane eliminowano pozycje odnoszące się do niej wprost, to jednak na pewno istnieje szereg wydatków „pandemicznych” sfinansowanych w ramach istniejących środków i pozycji budżetowych. Takie zawirowania mogą wpływać na oszacowaną wartość przekazywanych zadań, szczególnie w 2020 roku.

Rysunek 2. Struktura wartości zadań przekazanych we władztwo samorządów, mld zł.



Źródło: obliczenia własne

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*

I jeszcze ostatni rzut oka na przekazywane zadania, tym razem z perspektywy całości wydatków publicznych. W poniższej tabeli zaprezentowano jaką część całości wydatków publicznych w danej grupie stanowią zadania potencjalnie przekazywanych we władanie samorządów. W tabeli pominięto grupy takie jak ochrona zdrowia czy obronność, w których nie zakładamy wystąpienia istotnych przesunięć.

Tabela 2. Udział zadań przekazanych we władztwo samorządów w łącznych wydatkach publicznych wg grup wydatków, %

grupa wydatków	2020	2021
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	11	10,8
Edukacja	24,3	24
Gosp. mieszk., komunalna	12,1	10,3
Gospodarka	10,3	11,8
Ochrona środowiska	40,9	48,4
Ogólne usługi publiczne	2,1	2,1
Rekreacja, kultura i religia	15	15,3
Zabezpieczenie społeczne	3,1	3,2

Źródło: obliczenia własne

Kto za to wszystko zapłaci

Transfer zadań do sektora samorządowego oznacza także zwiększenie jego dochodów. Realizacja wielu zadań bezpośrednio generuje, obok kosztów, także dochody. Zwykle są to niewielkie pozycje (np. wpływy z opłat związanych z wydawaniem decyzji czy pozwoleń), czasami jednak są to znaczne, dedykowane pozycje. Jednak ich mnogość powoduje, że razem dają całkiem pokaźne kwoty. W 2021 roku

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*



www.nowaumowa.pl

takie dochody stanowiły łącznie 43 mld zł, rok później już 51 mld zł. Niby sporo, a jednak w porównaniu z kosztami przekazanych zadań – dalece niewystarczająco. Innymi słowy, przekazaliśmy samorządom – wraz z zadaniami – solidny deficyt finansowy. W 2021 roku to 35 mld zł, rok wcześniej nawet ponad 40 mld zł. Przypomnijmy, już przed przekazaniem nowych zadań w finansach samorządów ziała potężna dziura. Z nowymi zadaniami będzie ona jeszcze większa, ponad 173 mld zł i 172 mld zł odpowiednio w 2020 i 2021 roku.

Czas zatroszczyć się o to, w jaki sposób sfinansujemy ten niedobór. Sektor samorządowy potrzebuje nowych, możliwie stabilnych źródeł dochodów. Ponadto, nie chcąc robić rewolucji w obecnym systemie podatkowym (przynajmniej z punktu widzenia obywateli, firm i innych podmiotów płacących podatki), szukamy kandydatów do zasilenia samorządowego skarbca w istniejących tytułach dochodowych. Dwa z nich wydają się oczywistymi kandydatami ponieważ już dzisiaj w części stanowią dochody samorządów. Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych były już kilkakrotnie zwiększane, więc zwiększenie części przekazywanej samorządom do 100% nie będzie rewolucją. Obecnie dostarczają już znaczną część dochodów jednostek samorządowych, są znane samorządom i odpowiadają potrzebom naszego projektu. Proponujemy, aby podatki te w całości stały się dochodami samorządowymi. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych będące obecnie dochodami budżetu państwa, a mogące stać się dochodami samorządów to nieco ponad 41 mld zł w 2020 r. i 52 mld zł rok później. W połączeniu z prawie 64 mld zł (w 2020 r., rok później 74 mld zł) dodatkowych dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskujemy zmniejszenie deficytu samorządowego o 105 mld zł, a rok później 126 mld zł.

Przy tym kwestią do rozstrzygnięcia w przyszłości jest to, które szczeble samorządu powinny zasilać dodatkowe dochody i w jakim stopniu. Otwarta pozostaje także kwestia władztwa podatkowego w zakresie tych podatków, w tym decyzja jak szerokie pole manewru powinny mieć w tym zakresie samorządy, zarówno w odniesieniu do podstawy opodatkowania jak i wysokości stawek podatkowych i ewentualnych ulg podatkowych. Każdy z tych elementów może być elementem polityki prorozwojowej na poziomie samorządowym i celowe wydaje się rozważenie powierzenia samorządom przynajmniej częściowej odpowiedzialności za kształt polityki podatkowej w swoim regionie. Szczegółowe propozycje rozwiązań instytucjonalnych w tym obszarze przedstawiono w innych materiałach. Podkreślimy jednak, że proponowane rozwiązanie nie ogranicza się do podniesienia do 100% udziału w dzisiejszych

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*

podatkach. Równie istotny jak kwoty jest fakt, że nowe PIT i CIT, choć tak podobny do dzisiejszych, będą podatkami prawdziwie regionalnymi. To regiony będą kształtować, w dopuszczonym prawem zakresie ich zasady, oraz będą partnerami podatnika. I najważniejsze, szczególnie w przypadku PIT, to przybliżenie tego czemu służy podatek do obywatela. Nasze podatki będą finansować rozwój naszego regionu, dostępne usługi publiczne i ogromną większość tego, z czym przeciętny Kowalski styka się, gdy tylko wyjdzie z domu, a nie wpadać do czarnej dziury budżetu państwa.

Tabela 3. Skutki finansowe proponowanych przesunięć w wydatkach i dochodach, mld zł

rok	wyszczególnienie	dzisiejszy stan	zmiana	decentralizacja	
2020	udziały w CIT	11,3	41,3	52,6	
	udziały w PIT	55,1	63,8	118,9	
	inne dochody bez transferów z centrum, CIT i PIT	147,3	0,0	147,3	
	dzisiejsze dochody centrum poza budżetem państwa	0,0	26,4	26,4	
	dzisiejsze dochody budżetu państwa	0,0	16,6	16,6	
	dochody razem	213,7	148,1	361,9	
	wydatki razem	346,8	83,2	430,1	
	wynik	-133,1	64,9	-68,2	
	2021	udziały w CIT	14,3	52,4	66,7
		udziały w PIT	62,1	73,6	135,7
inne dochody bez transferów z centrum, CIT i PIT		159,0	0,0	159,0	
dzisiejsze dochody centrum poza budżetem państwa		0,0	23,0	23,0	
dzisiejsze dochody budżetu państwa		0,0	28,1	28,1	
dochody razem		235,4	177,0	412,4	
wydatki razem		372,8	85,9	458,7	
wynik		-137,4	91,1	-46,4	

Źródło: obliczenia własne

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*

Po uwzględnieniu powyższych zmian kwota niepokrytych dochodami wydatków samorządowych to 68 mld zł w 2020 r. W kolejnym roku jest to kwota wyraźnie mniejsza, lecz nadal ogromna, bo wynosząca 46 mld zł. Do kwestii sfinansowania tych niedoborów wrócimy nieco dalej. Poniższa tabela prezentuje sumarycznie skutki dotychczas omówionych propozycji zmian. W ostatnim wierszu dla każdego roku prezentowany jest wynik sektora samorządowego w obu scenariuszach, a w odniesieniu do zmian wynikających z przeniesienia zadań do sektora samorządowego ich wpływ netto na wynik.

Do tej pory na proponowane zmiany patrzyliśmy z punktu widzenia regionów. Na koniec tej części spójrzmy jak dotychczasowe zmiany wyglądają z drugiej strony, z perspektywy centrum. W naszym rozumieniu jest nim, przypomnijmy, wszystko to co nie należy do sektora samorządowego. Efekty prezentuje poniższa tabela. Pozornie, centrum wydaje się mocno tracić na proponowanych przez nas zmianach, ubytki dochodów wydają się być znacznie głębsze niż zmniejszenia wydatków. Nic bardziej mylnego! Pokazując zmianę wydatków centrum mówimy tylko o tych związanych bezpośrednio z przekazywanymi zadaniami i „zapominamy” o największym dziś obciążeniu centrum związanym z sektorem samorządowym. W praktyce centrum jest w obecnym stanie odpowiedzialne za wspomniane na samym początku „zasypywanie dziury”, która zieje w dzisiejszych budżetach samorządowych. Po zaopatrzeniu samorządów w nowe źródła dochodów nie będzie potrzeby ich dotowania i rzeczywiste zmniejszenie wydatków centrum będzie znacznie większe.

Tabela 3. Skutki przekazania zadań dla centrum, mld zł

rok	kategoria	dzisiejszy stan	zmiana	decentralizacja
2020	dochody	1	1	2
	wydatki	1	2	3
2021	dochody	1	1	2
	wydatki	1	2	3

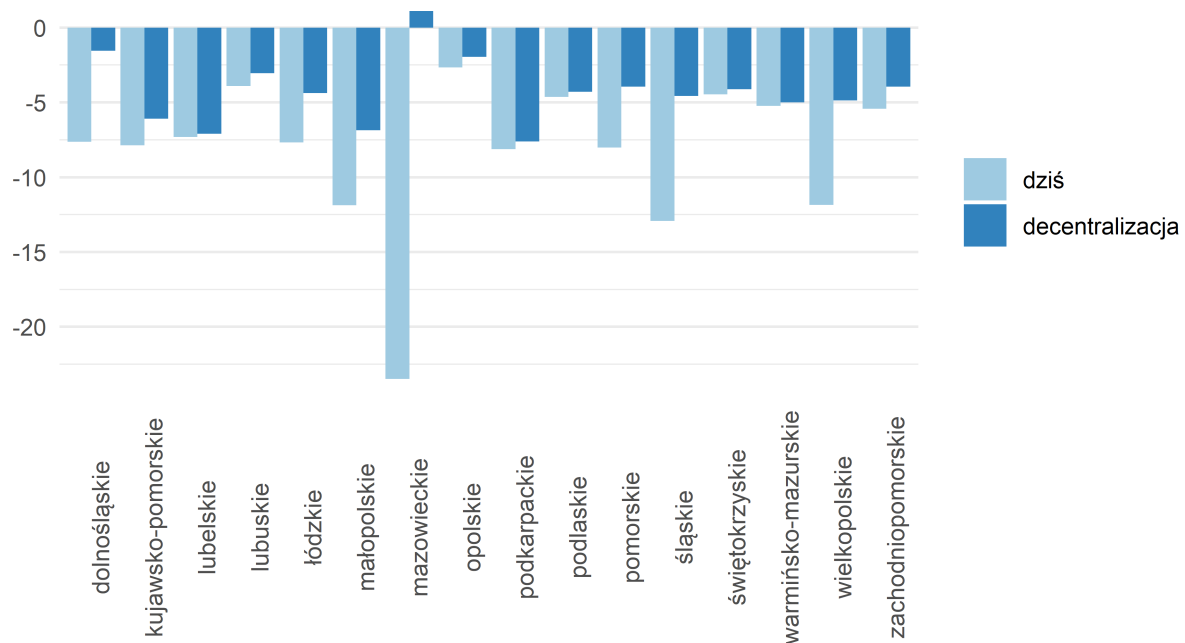
Źródło: obliczenia własne

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*

Myśląc o proponowanej przez nas decentralizacji, warto cały czas pamiętać o jednej rzeczy: systemowo nie tworzymy nowych wydatków i dochodów w skali całego sektora instytucji publicznych, a tylko przenosimy je z jednego podsektora do drugiego. W dzisiejszym stanie centrum w dużej mierze utrzymuje samorządy. Nasz propozycja nie jest pomysłem na „ograbienie” centrum, lecz na przekazanie tej odpowiedzialności do samorządów. W ogólnym rozrachunku bilans tak centrum jak i regionów nie zmieni się istotnie.

Regionalne aspekty regionalizacji

Rysunek 3. Wyniki województw przed i po uwzględnieniu przeniesień będących skutkiem przekazania zadań samorządom w 2020 r., mld zł.



Źródło: obliczenia własne

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*



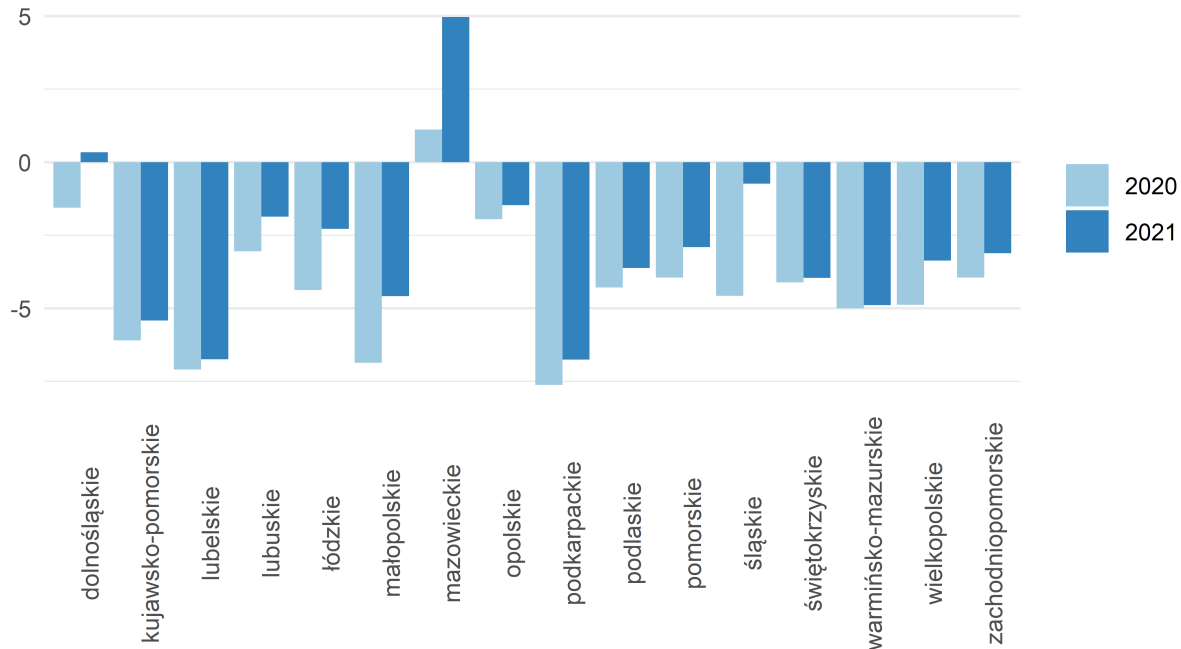
www.nowaumowa.pl

Mówimy cały czas o zadaniach i podatkach regionalnych, lecz do tej pory pokazywaliśmy tylko łączne sumy dla całego kraju. Nadeszła pora, aby naprawić to zaniedbanie, przyjrzyjmy się kwestii zróżnicowania między regionami. Robimy to jednak nie tylko po to, aby zapełnić dotychczasową lukę informacyjną. Ten czynnik będzie bowiem kluczowy przy wyborze narzędzia służącego zapewnieniu sektorowi samorządowemu dodatkowych dochodów pozwalających na likwidację wspomnianego niedoboru. Omówione dotychczas propozycje zmian stawiają regiony w skrajnie odmiennej sytuacji. Poniższy wykres prezentuje skonsolidowany wynik województw samorządowych w 2020 roku, w dwóch wersjach. Scenariusz dziś odpowiada opisanemu wcześniej stanowi dzisiejszemu, natomiast scenariusz decentralizacja odpowiada stanowi uwzględniającemu dotychczas opisane zmiany.

W scenariuszu dzisiejszym ogromna większość regionów odnotowuje pokaźne ujemne wyniki, co jest wynikiem zarówno nie uwzględnienia w tym ujęciu transferów z centrum, jak i rzeczywistych deficytów dzisiejszych jednostek samorządu terytorialnego, które są finansowane różnymi formami przyrostu zadłużenia. Po uwzględnieniu proponowanych zmian niedobór wszystkich regionów zmniejsza się, co jest wynikiem z tego, że łączna kwota przekazanych dochodów wraz z podatkami dochodowymi jest sumarycznie większa niż koszty nowych zadań samorządów. Co istotne, zmiany dotyczą poszczególnych regionów w bardzo różnym stopniu. W przypadku połowy województw zmiana jest relatywnie niewielka. Pozostałe odnotowują spadek niedoboru o blisko połowę, w przypadku województwa dolnośląskiego deficyt prawie zanika, a na Mazowszu pojawia się niewielka nadwyżka. Zwraca uwagę, że duża poprawa ujemnego wyniku dotyczy przede wszystkim relatywnie bardziej zamożnych regionów. Jest to wynikiem przyjętego mechanizmu zakładającego, że nowe realizowane zadania rozkładają się między regiony stosunkowo równomiernie, w znacznym stopniu proporcjonalnie do liczby ludności, podczas gdy dochody są znacznie silniej związane z bieżącą aktywnością ekonomiczną i zamożnością regionów. Dotyczy to przede wszystkim podatku dochodowego od osób prawnych i, w nieco mniejszym stopniu, podatku dochodowego od osób fizycznych. Jak widać na kolejnym rysunku, taki stan jest stabilny, i choć deficyt wszystkich regionów jest mniejszy w 2021 roku niż rok wcześniej, to problem jego zróżnicowania międzyregionalnego pozostaje i oczekuje na rozwiązanie.

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*

Rysunek 2. Wyniki województw po uwzględnieniu przeniesień będących skutkiem przekazania zadań samorządom wg lat, mld zł.



Źródło: obliczenia własne

To duże zróżnicowanie deficytów powoduje, że oprócz konieczności sfinansowania pozostałych brakujących kosztów realizacji wydatków stajemy przed zadaniem skonstruowania mechanizmu zapobiegającego nadmiernemu zróżnicowaniu sytuacji finansowej pomiędzy województwami samorządowymi.

Solidarność międzyregionalna

Chcąc zapewnić regionom taki sam punkt startowy i myśląc o narzędziu wyrównującym sytuację między regionami chcielibyśmy, aby oprócz zapewniania finansowania, łączyło w sobie dwie cechy. Narzędzie powinno z jednej strony wprowadzać mechanizm solidarnościowy, w którym województwa bogatsze w większym stopniu partycypują we wspieraniu mniej zamożnych regionów. Z drugiej strony, chcemy uniknąć sytuacji, w której mechanizm solidarnościowy byłby postrzegany jako forma kary dla

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*



www.nowaumowa.pl

szybciej rozwijających się – przynajmniej w wymiarze finansowym – regionów. Unia Europejska, gdzie z nużącą regularnością stają naprzeciw siebie płatnicy netto i kraje otrzymujące transfery większe niż kwoty wpłacane do wspólnej kasy, powodując regularne wzajemne oskarżenia i żale obu stron, służy ku przestrodze. Innym przykładem nieszczęśliwie udanego mechanizmu solidarnościowego jest funkcjonujące obecnie w polskim systemie finansów publicznych „janosikowe”. Wysokie wpłaty województw naliczane w oparciu o ich sytuację w latach tłustych doprowadzały do kryzysu w latach chudych, gdy zabrakło środków na ich sfinansowanie.

Proponujemy stworzenie narzędzia solidarnościowego, na użytek dalszych rozważań nazwijmy go Narodowym Funduszem Spójności. Skalę partycypacji regionów w efektach działania mechanizmu solidarnościowego chcielibyśmy powiązać z aktywnością ekonomiczną regionów, zwykle stanowiącą dobre przybliżenie ich zamożności. Sądzymy, że w porównaniu z alternatywnym pomysłem, wiążącym ją z konkretnymi dochodami samorządów lub wydatkami na określone cele jest rozwiązaniem z mniejszym spektrum efektów ubocznych. W szczególności, postrzegamy dochody i wydatki samorządów także jako narzędzie i bezpośrednie odzwierciedlenie ich świadomej polityki ekonomicznej. Sądzymy, że powiązanie ich z kontrybucją do narzędzia solidarnościowego mogłoby prowadzić do powstania sprzecznych bodźców dla samorządów, które oprócz pożądaných efektów ekonomicznych swych działań stawałyby wobec potencjalnych kosztów finansowania mechanizmu spójności.

Proponujemy, aby Fundusz miał dochody z dwóch źródeł, a jego wydatki stanowiły nowy tytuł dochodowy samorządów. Pierwsze ze źródeł dochodów to transfer z budżetu państwa, który w części zastępuje dzisiejsze dotacje i subwencje. Inaczej jednak niż ma miejsce w przypadku zastępowanych transferów, jego kwota nie będzie wyznaczana w oparciu o szereg reguł, zależnie od rzeczywistego czy nominalnego przeznaczenia transferu. Proponujemy by powiązać ją z istniejącym tytułem dochodowym budżetu państwa, jako ustalony udział. Biorąc pod uwagę niezbędne kwoty, jedynie dwa tytuły, VAT i akcyza, mogą być brane pod uwagę. Pierwszy z tych dwóch jest silniej powiązany z ogólnym poziomem aktywności ekonomicznej, co w naszym przekonaniu czyni go lepszym kandydatem na finansowanie mechanizmu solidarnościowego. Podmioty z regionów bardziej aktywnych ekonomicznie będą pośrednio w większym stopniu płatnikami na rzecz mechanizmu spójności. Akcyza, choć także powiązana z aktywnością ekonomiczną, zależy w dużej mierze od niewielkiej grupy towarów, co czyni ją potencjalnie

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*



www.nowaumowa.pl

podatkiem bardziej zmiennym i wrażliwym na zmiany sytuacji gospodarczej. Wysokość kwoty wpływów z VAT jest determinowana wielkością pozostałego niedoboru samorządów.

Przy założeniach wykorzystanych w przedstawionej symulacji przekłada się to na udział Narodowego Funduszu Spójności w VAT na poziomie nieco ponad 37% w roku 2020 i 22% w roku 2021. W ostatecznym rozwiązaniu odsetek ten będzie zapewne ustalony na stałym poziomie, nieco podobnie jak dzisiejsze udziały w samorządów w podatkach dochodowych. Można także rozważyć wbudowanie w fundusz spójności mechanizmu łagodzącego wahania wynikające z cyklu koniunkturalnego. Pozwalałyby one na pozostawianie w czasach prosperity części środków nierozdysponowanych, aby móc je wykorzystać w przypadku pogorszenia sytuacji ekonomicznej. Przedstawione dalej symulacje nie uwzględniają takiej opcji i modelują prosty system, w którym (w przybliżeniu) całość zgromadzonych wpływów jest na bieżąco rozdysponowywana.

Drugim obok VAT źródłem dochodów Narodowego Funduszu Spójności są wpłaty samorządowych województw (stanowiące ich nowy wydatek), główny element solidarnościowy mechanizmu. Proponujemy, by łączne wpłaty wszystkich województw stanowiły ustaloną część łącznej kwoty dochodów funduszu, czyli w rzeczywistości pochodną wpływów z udziału w VAT. Wpłaty poszczególnych regionów byłyby powiązane z poziomem produktu krajowego brutto na mieszkańca w regionie w następujący sposób. Wysokość wpłaty należnej od danego województwa naliczana jest proporcjonalnie do liczonej dla podregionów w województwie sumy nadwyżek PKB per capita w podregionie nad medianę PKB per capita wszystkich podregionów w kraju. Inaczej mówiąc, jeżeli uszeregujemy podregiony rosnąco wg PKB na mieszkańca, za podregiony będące przed środkowym województwo nie dokonuje żadnej wpłaty. Za podregiony znajdujące się powyżej środkowego województwo płaci proporcjonalnie do nadwyżki PKB per capita jego podregionów nad wartość dla środkowego.

Zaproponowany mechanizm wpłat implikuje silniejsze ich powiązanie z zamożnością regionu niż np. reguła uzależniająca je od bezwzględnego poziomu PKB na mieszkańca w regionie. Odniesienie do wartości dla podregionu powoduje, że przeważająca liczba województw wpłaca jakąś kwotę do systemu (np. należną od zwykle bardziej zamożnego regionu, w którym mieści się stolica województwa). Przy udziale wpłat województw na poziomie 35% dla 2020 r., przy którym sporządzono przedstawione dalej wyliczenia, jedynie województwo świętokrzyskie nie wpłaca żadnych środków. Mechanizm uwzględnia

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*



www.nowaumowa.pl

także silne zróżnicowanie wewnątrzregionalne w przypadku niektórych regionów. Województwa z aglomeracją o wysokich dochodach na mieszkańca wpłacają na fundusz, nawet jeśli inne jego podregiony, a w efekcie całość regionu jest relatywnie mniej zamożna. Może to także pozwolić na ewentualne stworzenie skutecznego wewnątrzregionalnego mechanizmu solidarnościowego.

Mechanizm ustalania dochodów Funduszu Spójności nie wyczerpuje narzędzi solidarnościowych, występują one również po stronie wydatkowej funduszu. Wysokość wypłat stanowiących dochód województwa samorządowego jest powiązana, podobnie jak w przypadku wpłat na fundusz, z PKB na mieszkańca w podregionach. Wyznaczanie wielkości tego transferu jest zbliżone do mechanizmu naliczania wpłat. Województwa otrzymują wypłaty proporcjonalnie do liczonej dla ich podregionów sumy różnic pomiędzy najwyższym podregionalnym PKB per capita (Warszawa) oraz tą wielkością dla poszczególnych podregionów. W efekcie w obecnej sytuacji ekonomicznej podregionów transfer z funduszu naliczany jest za wszystkie podregiony poza Warszawą.

W poniższej tabeli przedstawiono rozliczenia z proponowanym Narodowym Funduszem Spójności, z punktu widzenia samorządowych województw, uszeregowane malejąco wg kwoty transferów netto. Opisany powyżej mechanizm powoduje, że wszystkie regiony są netto beneficjentami funduszu dzięki temu, że lwią część jego dochodów stanowi proponowany udział w VAT. Nie występuje więc problem płatników netto, choć nie można wykluczyć jego wystąpienia w przypadku dużych zmian w strukturze dochodów w podregionach.

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*

Tabela 5. Rozliczenia województw z Narodowym Funduszem Spójności w roku 2020, mld zł

województwo	transfer z funduszu spójności	wpłata na fundusz spójności	rozliczenie z funduszem spójności netto
kujawsko-pomorskie	7,7	0,7	6,9
małopolskie	8,9	2,6	6,2
podkarpackie	6,4	0,2	6,2
śląskie	11,0	5,0	6,1
lubelskie	6,4	0,4	6,1
pomorskie	7,4	2,0	5,3
warmińsko-mazurskie	4,8	0,0	4,7
łódzkie	7,1	2,4	4,7
zachodniopomorskie	5,9	1,3	4,6
podlaskie	4,7	0,2	4,5
świętokrzyskie	3,1	0,0	3,1
lubuskie	3,0	0,2	2,8
opolskie	3,1	0,4	2,7
wielkopolskie	7,8	5,6	2,2
dolnośląskie	6,5	4,9	1,5
mazowieckie	11,2	10,8	0,4

Źródło: obliczenia własne

Pewnej uwagi wymaga kwestia ustroju proponowanego funduszu. Wydaje się słuszne, że w zarządzaniu funduszem powinny być zaangażowane zarówno samorzady jak i rząd centralny. Decyzje o tym, jak silny jest pożądany mechanizm solidarnościowy wymagają współpracy zainteresowanych samorządów oraz głównego sponsora, którym jest budżet państwa. Konieczne jest przy tym zachowanie znacznej

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*



www.nowaumowa.pl

elastyczności w kształtowaniu reguł podatku VAT, aby umożliwić sprawnego dopasowania się do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej czy społecznej. O potrzebie posiadania możliwości szybkiej reakcji w tym obszarze boleśnie przekonaliśmy się przy okazji skutków ekonomicznych rosyjskiej inwazji na Ukrainę czy pandemii. Z drugiej strony, potrzebny jest mechanizm ograniczający dowolność zmian w podatku przez stronę rządową. Te dwie kwestie można pogodzić wprowadzając elementy władztwa podatkowego samorządów w długim okresie jednocześnie dopuszczając jednostronne, lecz ograniczone w czasie działania ze strony rządu, np. nie dłuższe niż 6 miesięcy. Taki czas powinien pozwolić na kooperatywne wypracowanie rozwiązań dotyczących dłuższego horyzontu czasowego, być może nawet bez konieczności zmian prawa na poziomie Parlamentu. Konieczne jest też uzgodnienie mechanizmu systematycznej aktualizacji parametrów systemu, bowiem niezależnie od ich poziomu przyjętego na wstępie, niewątpliwie wystąpi konieczność aktualizacji wynikająca ze zmian sytuacji ekonomicznej lub zmiany oczekiwań dotyczących skali mechanizmu solidarnościowego.

Zobaczmy, jak wyglądają efekty przekazania zadań do samorządów po uwzględnieniu działania mechanizmów solidarnościowych. Prezentuje je poniższa tabela. Na potrzeby symulacji, której jest efektem założyliśmy, że Fundusz Spójności Narodowej powinien pokryć całość kwoty brakującego finansowania. W dzisiejszej rzeczywistości sektor samorządowy odnotowuje niewielki deficyt i ostateczne rozwiązanie nie musi zakładać całkowitego bilansowania samorządów w scenariuszu decentralizacja. Szczególnie będzie to prawdziwe w kolejnych latach po proponowanej reformie, gdy powstałe deficyty albo nadwyżki będą przynajmniej w części efektem świadomych wyborów samorządów w odniesieniu do prowadzonej polityki gospodarczej i społecznej.

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*

Tabela 6. Skutki finansowe proponowanych przesunięć w wydatkach i dochodach z uwzględnieniem mechanizmów solidarnościowych, mld zł

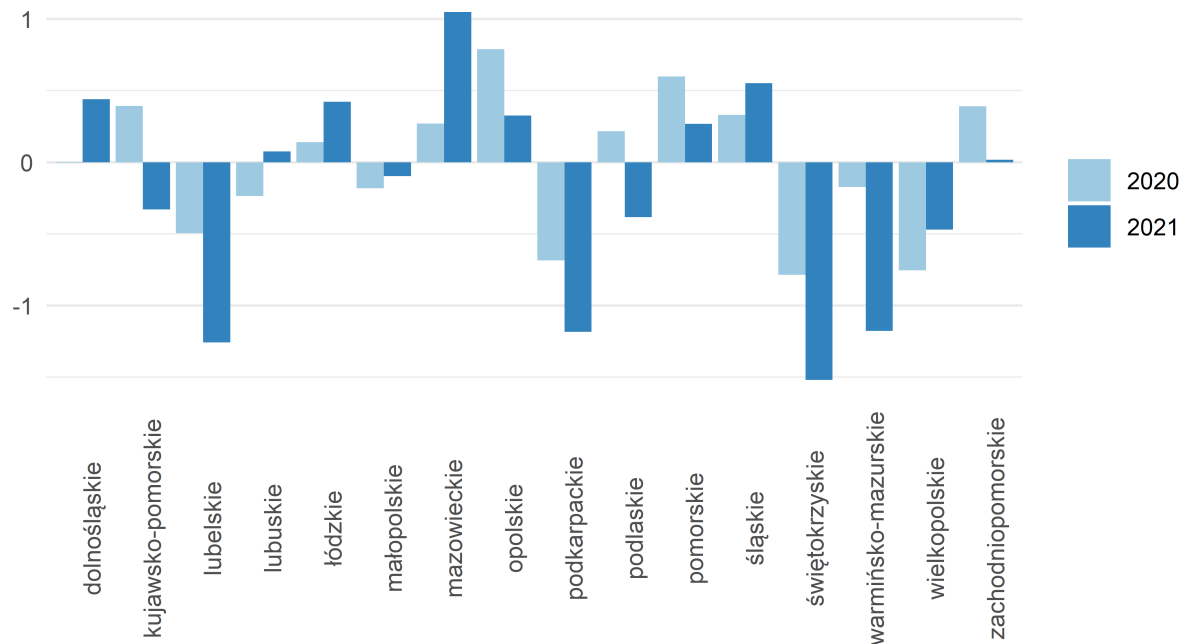
rok	wyszczególnienie	dzisiejszy stan	przeniesienia	mechanizm so- lidarnościowy	decentralizacja
2020	dochody	213,7	148,1	104,9	466,8
	wydatki	346,8	83,2	36,7	466,8
	wynik	-133,1	64,9	68,2	0,0
2021	dochody	235,4	177,0	71,3	483,7
	wydatki	372,8	85,9	25,0	483,7
	wynik	-137,4	91,1	46,4	0,0

Źródło: obliczenia własne

Zobaczymy, jak po wprowadzeniu mechanizmów solidarnościowych wygląda sytuacja poszczególnych województw. Deficyty notowane w scenariuszu decentralizacja zniknęły nie tylko na poziomie zagregowanego sektora samorządowego, lecz są niewielkie na poziomie pojedynczych województw. Można więc uznać, że zaproponowane narzędzie solidarnościowe spełniło swoje zadanie. Jest to jeszcze lepiej widoczne na kolejnym rysunku, prezentującym wynik finansowy w przeliczeniu na mieszkańca. Zróżnicowanie wyniku, a więc np. w konsekwencji potencjalnego zadłużenia, na mieszkańca jest bardzo nieznaczne. Wyniki w takiej postaci zawierają się w wąskim przedziale, rzadko przekraczając -1 tys. zł i 1 tys. zł rocznie na mieszkańca. Mamy przy tym świadomość, że zaproponowane przez nas parametry na pewno nie są optymalne. Jednak ostateczny, szczegółowy kształt narzędzia powinien zostać dobrany znacznie później, na etapie wdrożenia całości przedsięwzięcia.

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*

Rysunek 5. Wyniki województw po uwzględnieniu przeniesień będących skutkiem przekazania zadań samorządom dochodach z uwzględnieniem mechanizmów solidarnościowych w przeliczeniu na mieszkańca, tys. zł.



Źródło: obliczenia własne

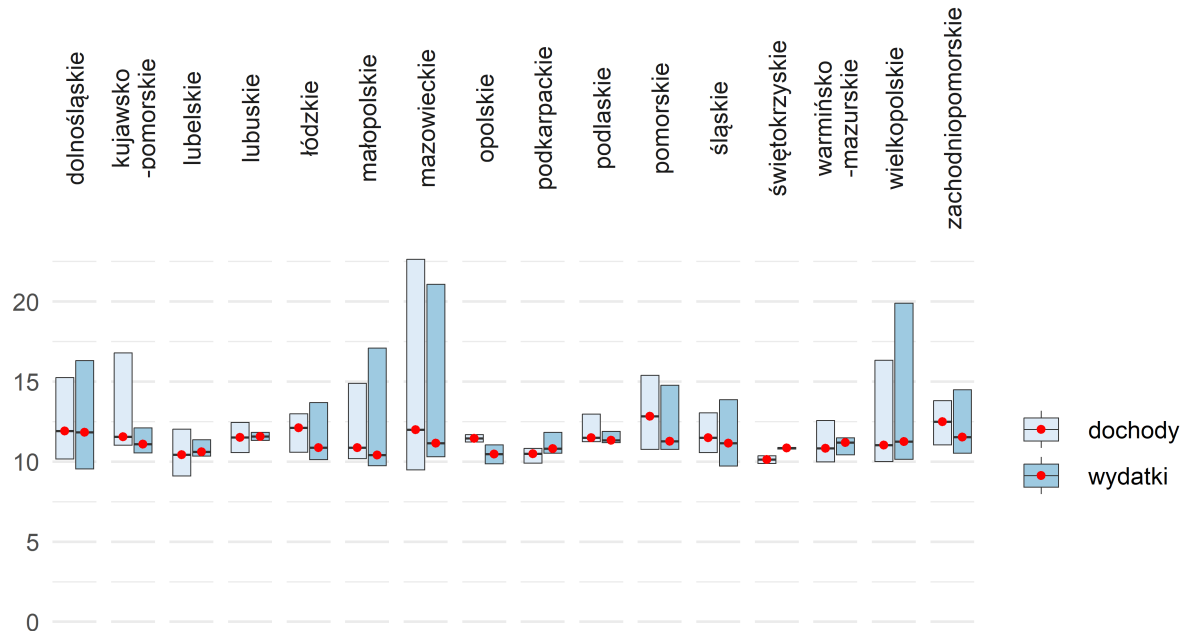
Kilka uwag na koniec

Dotychczas patrzyliśmy na finanse samorządów po przekazaniu zadań z dwóch perspektyw: skumulowanej oraz na poziomie województwa. Wykonajmy teraz krok dalej i przyjrzymy się, jak różnią się finanse samorządów wewnątrz regionów. Rysunek 3 prezentuje dochody i wydatki w samorządów w województwach na mieszkańca. Przedstawia przy tym wartości dla skrajnych podregionów oraz wartości dla mediany podregionów w województwie. W przypadku wielu regionów widoczne są duże różnice między najuboższymi i najzamożniejszymi obszarami. Implikuje to konieczność stworzenia efektywnego narzędzia wyrównywania różnic pomiędzy obszarami wewnątrz pojedynczego regionu. Wydaje się, że pewien wpływ na kształt i działanie tego mechanizmu powinny mieć poszczególne regiony,

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*

jednak dla zapewnienia niezbędnej spójności na poziomie całego kraju jego ogólne ramy muszą zostać w znacznej mierze ujednolicone na poziomie ogólnokrajowym.

Rysunek 3. Dochody i wydatki per capita sektora samorządowego po przekazaniu zadań, skrajne wartości i mediana dla podregionów w 2020 r., tys. zł.



Źródło: obliczenia własne

W całym opracowaniu patrzyliśmy na finansowe skutki przekazania zadań z punktu widzenia sektora samorządowego. Jednak proponowane rozwiązania powodują szereg istotnych skutków w sektorze centralnym i chcielibyśmy zwrócić uwagę na niektóre z nich. Dochody i wydatki wiążące się z przekazanymi zadaniami nie rozkładały się równomiernie w sektorze centralnym. Ubocznym skutkiem zmian będzie zmiana przepływów w obrębie sektora centralnego. Dalej, zmiany oznaczają znaczące zmniejszenie skali budżetu państwa, zarówno po stronie dochodów jak i wydatków. Biorąc pod uwagę, że Skarb Państwa jest (rękoma Ministra Finansów) głównym podmiotem zadłużającym się w imieniu państwa, rodzi się kwestia długu, zarówno tego zaciągniętego przed przekazaniem zadań, jak i tego który

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wspieraniu Fundacji Wolności Gospodarczej*



www.nowaumowa.pl

będzie musiał być wyemitowany w przyszłości. Mniejszy rozmiar budżetu państwa zwiększa automatycznie relatywną skalę istniejącego zadłużenia. Zmniejsza też, wraz z proponowanymi mechanizmami przekazania części władztwa podatkowego w gestię samorządów, elastyczność budżetu państwa w dostosowaniu wydatków i dochodów w celu regulowania bieżących potrzeb pożyczkowych. Czynniki te mogą mieć negatywne skutki np. w postaci wyższej rentowności obligacji skarbowych, a więc w konsekwencji także w formie wyższych kosztów finansowania zadłużenia państwa. Wydaje się, że kwestia odpowiedzialności przynajmniej za już istniejące zadłużenie powinna zostać w jakiś sposób uregulowana w nowych ramach ustrojowych. Mogłoby to oznaczać wprowadzenie mechanizmu, który pozwalałby na wymuszenie pewnych dostosowań finansowych po stronie samorządów, jeżeli wymagałaby tego sytuacja finansowa państwa, bez ustawowych zmian prawa. Warto zwrócić uwagę, że już w obecnych warunkach fakt braku bieżącej kontroli, a do pewnego stopnia nawet bieżącej informacji dotyczącej finansów jednostek samorządu terytorialnego, stanowić może problem z punktu widzenia Ministra Finansów zarządzającego łączną pozycją finansową państwa.

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*



www.nowaumowa.pl

O autorze



Tomasz Kaczor – doktor nauk ekonomicznych, ekonometryk, autor licznych publikacji ekonomicznych i dotyczących finansów publicznych. W przeszłości między innymi Główny Ekonomista Banku Gospodarstwa Krajowego. Fan mądrego korzystania z technologii do czerpania wiedzy z danych. Laureat szeregu nagród, w 2016 roku uznany przez Parkiet za Ekonomistę Roku.

*Niniejsze opracowanie powstało dzięki
wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej*