

# O potrzebie samodzielności finansowej regionów



**dr Maciej Bukowski**  
Prezes Zarządu WiseEuropa

**Poszczególne regiony w Europie i na świecie cechują się mniej lub bardziej ograniczoną autonomią finansową. Z pewnością możemy powiedzieć, że im większa niezależność, tym większe korzyści nie tylko dla danego terytorium, ale też dla gospodarki krajowej. Jakie więc szanse rozwojowe mogą uzyskać regiony dzięki niezależności finansowej oraz jakie działania mogą się do tego przyczynić?**

Samodzielność finansowa – zwana w literaturze ekonomicznej autonomią fiskalną – jest uprawnieniem samorządu terytorialnego (najczęściej na szczeblu regionalnym) do określania zarówno strony podatkowej, jak i wydatkowej własnego budżetu w sposób niezależny od rządu centralnego. Uprawnienie to obejmuje prowadzenie polityki podatkowo-wydatkowej na własnym terytorium w mniejszym lub większym stopniu odrębnie od rządu centralnego i przybiera bardzo różne formy determinowane ustaleniami konstytucyjnymi i instytucjonalnymi danego kraju, a także jego uwarunkowaniami historycznymi, politycznymi oraz gospodarczymi. Pełna autonomia fiskalna obejmuje autonomię podatkową, autonomię wydatkową i autonomię pożyczkową. W zakresie podatków region można uznać za autonomiczny, jeśli może on samodzielnie nakładać podatki na obywateli zamieszkujących jego terytorium oraz firmy na nim działające, określając m.in. stawki podatkowe i/lub podstawę opodatkowania w ramach swojej jurysdykcji. Zarazem uzyskiwane w ten sposób dochody muszą być wystarczające, by – przynajmniej potencjalnie – móc pokryć całość samorządowych wydatków. Z kolei autonomia wydatkowa samorządu oznacza zdolność do określania priorytetów i programów wydatków publicznych w danym regionie, co wiąże się z samodzielnością decyzyjną w zakresie powierzonych mu zadań. Wreszcie autonomia pożyczkowa oznacza możliwość pożyczania pieniędzy pozwalających na pokrywanie deficytu, jaki może powstać w sytuacji, gdy dochody samorządu nie pokrywają całości jego wydatków.

W różnych krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) spotyka się różnorakie formy autonomii fiskalnej. W Kanadzie regiony mają prawo do nakładania własnych podatków dochodowych, podatków od osób prawnych i podatków od sprzedaży oraz do wydawania swoich dochodów według własnego uznania. Jednakże rząd federalny zapewnia również znaczne płatności transferowe dla prowincji, zwłaszcza tych o niższych zdolnościach fiskalnych, aby zapewnić w miarę porównywalny poziom usług publicznych w całym kraju. Podobnie jest w Stanach Zjednoczonych, w których poszczególne stany mogą nakładać własne podatki dochodowe, podatki od sprzedaży i podatki od nieruchomości, dysponując zarazem bardzo dużą swobodą w zakresie wydatków, która jest jednak w części ograniczona ustawowo wszędzie tam, gdzie otrzymują one dotacje federalne na określone programy. Także australijskie stany mają dużą autonomię wydatkową, choć po stronie podatkowej jest ona ograniczona przez fakt, że rząd federalny zbiera większość dochodów podatkowych, a następnie redystrybuuje je do regionów. Z kolei w Europie

przykładami państw o znacznym, choć także zróżnicowanym stopniu autonomii fiskalnej są Niemcy, Hiszpania i Szwajcaria. W Republice Federalnej Niemiec kraje związkowe mają prawo do ustalania niektórych własnych podatków, ale najważniejsze daniny publiczne (takie jak podatek dochodowy i podatek od wartości dodanej) są regulowane federalnie, a następnie rozdzielane między nimi. Z kolei w Hiszpanii funkcjonuje system wspólnot autonomicznych, które mają zróżnicowany stopień samodzielności fiskalnej. Największą autonomią – potwierdzoną odrębnymi ustawami – cieszą się Kraj Basków i Nawarra, w których funkcjonują m.in. własne organy podatkowe, pobierające praktycznie wszystkie podatki na swoich terytoriach. Inne hiszpańskie wspólnoty autonomiczne są w mniejszym stopniu niezależne, z wieloma podatkami pobieranymi przez rząd centralny, a następnie redystrybuowanymi, ciesząc się zarazem dużym stopniem niezależności w warstwie wydatkowej. Najbardziej autonomiczne fiskalnie w Europie są szwajcarskie kantony, dysponujące m.in. prawem do ustalania własnych stawek podatkowych i bardzo wysoką swobodą polityki wydatkowej obejmującą szereg sfer w innych krajach znajdujących się w gestii centrum (np. edukacja czy regulacje gospodarcze). Doprowadziło to do znacznej konkurencji między kantonami w celu przyciągnięcia firm i osób fizycznych niższymi stawkami podatkowymi i bardziej przyjaznymi regulacjami.

Pod względem samodzielności finansowej regionów Polska znajduje się obecnie – zarówno w obszarze wydatkowym, jak i podatkowym – znacznie bliżej Niemiec czy Australii niż Kanady, USA albo Szwajcarii. Polskie regiony (oraz samorzady niższych szczebli) odpowiadają nominalnie za prowadzenie dużej części spraw publicznych dotyczących codziennego życia obywateli, m.in. w zakresie polityki infrastrukturalnej, edukacyjnej, kulturalnej, społecznej a nawet zdrowotnej. Jednocześnie ich swoboda decyzyjna – dotycząca zarówno skali, jak i przedmiotu wydatków – w większości z tych sfer jest bardzo ograniczona a działania jednostek samorządu terytorialnego (JST) pozostają *de facto* zależne od wyboru dokonywanego na szczeblu centralnym. Przykładowo, o tym, kogo uczyć, czego uczyć i jak uczyć w polskiej oświacie powszechnej decyduje rząd centralny poprzez powołane do tego celu instytucje, takie jak Ministerstwo Edukacji i Nauki, kuratoria oświaty, uchwalane przez Sejm ustawy czy ministerialne rozporządzenia. Państwo polskie finansuje oświatę za pomocą subwencji, która przekazywana jest samorządom na podstawie ustalanego centralnie algorytmu. Samorzady odpowiadają za warstwę organizacyjną procesu edukacji, dbając m.in. o wyposażenie szkół czy zatrudnienie kadry nauczycielskiej. Jednocześnie dysponują one ograniczoną swobodą przede wszystkim dlatego, że reguły zatrudnienia i wynagradzania nauczycieli oraz treść programów nauczania są decydowane centralnie. Ograniczona autonomia dotyczy także innych sfer samorządowej aktywności, np. polityki społecznej czy zdrowotnej. Jedynie w infrastrukturze można mówić o większej swobodzie decyzyjnej, którą ograniczają jednak konflikty z przedstawicielami instytucji centralnych (województwie, agencje infrastrukturalne) oraz niepewność finansowania.

”

**Pod względem samodzielności finansowej regionów Polska znajduje się obecnie znacznie bliżej Niemiec czy Australii niż Kanady, USA albo Szwajcarii.**

Śmiało możemy stwierdzić, że główny problem ograniczonej autonomii fiskalnej polskich regionów leży po stronie podatkowej. Przy obecnych regulacjach JST nie mają możliwości pokrycia swoich wydatków dochodami, nad którymi sprawowałyby pełną kontrolę – mowa tu np. o podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych czy opłacie targowej. Co ważne, organem podatkowym w ich wypadku nie jest Krajowa Administracja Skarbowa, tylko wójt, burmistrz lub prezydent miasta, co czyni z tego podatku faktycznie podatek samorządowy. Dochodami w pełni własnymi samorządów nie są za to subwencje ogólne, a więc te transfery z centrum, które nie są przyporządkowane do konkretnych zadań, ale z których samorząd może korzystać w zgodzie z własnymi priorytetami. Do tej grupy należą także udziały samorządów w podatkach dochodowych: PIT i CIT. W tym przypadku problemem jest to, że samorzady nie biorą udziału w ustalaniu zasad ich nakładania, zbierania i rozdzielania między poszczególne JST. W efekcie, zmiany

bazy lub skali podatkowej albo wielkości udziału samorządów terytorialnych w tych podatkach rodzą skutki finansowe dla samorządów, nad którymi nie mają one żadnej kontroli. Mimo że ustawa nazwała je „dochodem własnym” samorządów, to własność ta jest mocno ograniczona. Trzecią grupą dochodów samorządów, o jeszcze niższym poziomie autonomii, są transfery powiązane z konkretnymi zadaniami zleconymi przez rząd. W ich przypadku autonomia JST jest zerowa, bowiem realizują one opłacone przez centrum działania, których wykonania nie tylko nie mogą odmówić, ale które w pewnych przypadkach są – z punktu widzenia danego JST – deficytowe i bezcelowe.



**Śmiało możemy stwierdzić, że główny problem ograniczonej autonomii fiskalnej polskich regionów leży po stronie podatkowej.**

W dzisiejszym stanie prawnym dochody własne sektora samorządowego pokrywają jedynie ok. 42% wydatków wszystkich szczebli JST, co oznacza, że władza centrum nad polskimi samorządami jest bardzo duża. Zarazem znaczna skala finansowego uzależnienia samorządów od władzy centralnej tworzy motywację do tego, by politycy krajowi obniżali te ogólnopolskie podatki, które w dużej części trafiają do samorządów, przy jednoczesnym podwyższaniu podatków dedykowanych budżetowi centralnemu. By to zmienić, konieczne byłoby usamorządowanie podatków bezpośrednich (PIT, CIT) poprzez oddanie w gestię regionów decyzji o ich wymiarze i sposobie poboru na swoim terytorium. Konieczne byłoby więc powołanie wojewódzkich administracji skarbowych, powstałych z przeniesienia pod władzę samorządu odpowiednich komórek istniejących już urzędów i izb skarbowych funkcjonujących w poszczególnych regionach. PIT i CIT dostarczają obecnie dużej części dochodów JST i w dużej mierze odpowiadają skali potrzeb fiskalnych, nawet gdyby została ona zwiększona poprzez przekazanie samorządom odpowiedzialności np. za całość działań kulturalnych i naukowych państwa. Razem z przeniesieniem ich do regionów należałoby zlikwidować tzw. janosikowe oraz przypisać samorządom szereg dochodów i opłat powiązanych z wykonywaniem części usług publicznych dziś przypisanych centrum (np. bilety w zarządzanych centralnie instytucjach kultury, opłaty środowiskowe itp.).



**W dzisiejszym stanie prawnym dochody własne sektora samorządowego pokrywają jedynie ok. 42% wydatków wszystkich szczebli JST, co oznacza, że władza centrum nad polskimi samorządami jest bardzo duża.**

Wedle szacunków Inkubatora Umowy Społecznej<sup>1</sup> taki ruch umożliwiłby podniesienie stopnia autonomii fiskalnej polskich samorządów z 42% do 82%, przy czym jedna część regionów (np. Mazowsze) uzyskałaby pełną równowagę finansową a druga wciąż wymagałaby dotacji. Różnicę mógłby pokrywać „Polski Fundusz Spójności” (PFS) finansowany z udziałów w ogólnopolskim VAT. Fundusz ten rekompensowałby – podobnie jak unijna polityka spójności – część zadań samorządowych przede wszystkim o charakterze inwestycyjnym i długofalowym (np. naukowych czy kulturalnych). Dostęp do niego miałyby wszystkie regiony w sposób odwrotnie proporcjonalny do lokalnego PKB *per capita*, co pozwalałoby regionom biedniejszym zapełnić luki między wydatkami i dochodami własnymi, zarazem nie znosząc czynnika motywującego do optymalizacji kosztowej wydatków. Ponieważ źródłem finansowania byłby podatek VAT, finanse PFS pochodziłyby w większej części od regionów bardziej ludnych i bogatszych, a w mniejszej od województw relatywnie mniej rozwiniętych, z mniejszą liczbą mieszkańców. Rolą PFS-u byłoby więc wyrównywanie różnic między

<sup>1</sup> Zob. [www.nowaumowa.pl/finanse](http://www.nowaumowa.pl/finanse), [dostęp online].

regionami (redystrybucja) bez wywoływania niekorzystnych efektów zewnętrznych powiązanych z obecnym systemem opartym o janosikowe. Tym samym zminimalizowano by potencjalne ryzyko nierównowagi między samorządami szkodzącej jedności narodowej.

Wiele wskazuje na to, że zarówno poszczególne regiony kraju, jak i cała Polska skorzystałyby na zwiększeniu samodzielności finansowej JST:

1. Samorządne regiony zazwyczaj lepiej od rządu centralnego rozumieją swoje własne potrzeby i okoliczności, w jakich działają. Dzięki temu mogą podejmować bardziej wydajne i skuteczne decyzje dotyczące własnej polityki gospodarczej niż scentralizowany rząd, co w dłuższym okresie prowadzi do lepszych wyników w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych.
2. Poszczególne regiony mogą mieć różne mocne strony i priorytety gospodarcze. Autonomia fiskalna zachęca je do wykorzystywania swoich unikalnych atrybutów i realizowania zróżnicowanych strategii rozwoju gospodarczego, co skutkuje bardziej odporną gospodarką krajową.
3. Samodzielność finansowa stymuluje innowacje i konkurencję między regionami, gdyż mogą one eksperymentować z odmiennymi politykami i uczyć się na wzajemnych sukcesach i porażkach. Sprzyja to dynamicznej gospodarce krajowej, pozwalając lepiej wykorzystywać szanse rozwojowe niż w modelu scentralizowanym.
4. Proponowany model autonomii fiskalnej polskich samorządów sprzyjałby także łagodzeniu nierówności regionalnych, dając regionom możliwość skuteczniejszego radzenia sobie z konkretnymi nierównościami na własnym terytorium. Poprzez bardziej adekwatne dostosowanie polityki podatkowej i wydatkowej do lokalnych okoliczności, a zarazem poprzez PFS, mogłyby one wspierać te przedsięwzięcia prorozwojowe, których sfinansowanie byłoby trudniejsze dla mniej zamożnych regionów.
5. JST z autonomią fiskalną powinny także lepiej radzić sobie z lokalnymi wstrząsami gospodarczymi niż ma to miejsce obecnie. Wyposażenie je w możliwość elastycznego reagowania na wstrząsy ekonomiczne pozwoliłoby im lepiej wychodzić z kryzysów, np. region, który jest silnie uzależniony od określonej branży, mógłby wykorzystać swoje uprawnienia fiskalne do wspierania jej w okresie spowolnienia gospodarczego lub do inwestowania w dywersyfikację w celu zmniejszenia podatności na przyszłe wstrząsy.
6. Wreszcie, samodzielność fiskalna JST poprawiłaby odpowiedzialność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce dzięki znacznie silniejszej rozliczalności polityki samorządowej niż polityki krajowej w procesie wyborczym.

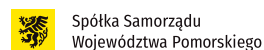
## O autorze

Dr **Maciej Bukowski** – Prezes Zarządu, Kierownik Programu Ekonomia i Polityka Gospodarcza w Fundacji WiseEuropa. Pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2006-2013 prezes fundacji IBS. Jest współautorem wielu polskich dokumentów strategicznych (m.in. Plan Hausnera, Polska 2030 – wyzwania rozwojowe, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2030 (Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności)). Kierownik projektów oraz licznych komentarzy i artykułów prasowych dotyczących między innymi makroekonomii, polityki energetycznej, innowacyjności, systemu emerytalnego czy rynku pracy.

### Partnerzy



**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



### Partnerzy numeru

