

Mikołaj Mielczarek

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów
Publicznych

mikolaj.mielczarek@ue.poznan.pl

ODPIS PODATKOWY JAKO NOWA FORMA FINANSOWANIA WSPÓLNOT RELIGIJNYCH W POLSCE

Streszczenie: W artykule podjęto próbę oceny skutków fiskalnych rządowej propozycji zmiany sposobu finansowania wspólnot religijnych w Polsce. Wspólnoty te w istotnej części są finansowane z Funduszu Kościelnego, w całości zasilanego dotacją z budżetu państwa. Projekt rządowy przewiduje zastąpienie Funduszu Kościelnego odpisem w wysokości 0,5% należnej kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych (pdof). Podobne rozwiązania występują m.in. w Hiszpanii, Holandii, na Węgrzech i we Włoszech. W Polsce prawie 89% mieszkańców deklaruje przynależność do jednej ze wspólnot religijnych. Symulacja lat 2000–2015 wykazała, że dochody z odpisu podatkowego okazały się dla tych wspólnot wydajniejszym źródłem od środków uzyskiwanych z Funduszu Kościelnego. Jednocześnie likwidacja badanego funduszu wpływa na ograniczenie wydatków budżetowych.

Słowa kluczowe: finansowanie wspólnot religijnych, Fundusz Kościelny, podatek kościelny.

Klasyfikacja JEL: G02, G32, H24, K11, K34, Z12.

THE TAX WRITE-OFF AS A NEW FORM OF FINANCING RELIGIOUS COMMUNITIES IN POLAND

Abstract: The article attempts to assess the fiscal impact of the Government's proposals for the revision of the method for financing religious communities in Poland. Currently a substantial number of these communities are financed from the Church

Fund, which is completely financed by a grant from the state budget. The project involves the replacement of the Church Fund by a write-off amounting to 0.5% of the applicable personal income tax. A similar solution exists in Spain, the Netherlands, Hungary and Italy. In Poland nearly 89% of the inhabitants claim affiliation to a church or religious organization. The simulation relating to the years 2000–2015 showed that income from tax deductions was a more efficient source for those communities than funding received from the Church Fund. Simultaneously the liquidation of the fund means a reduction of budget expenses.

Keywords: the relation of the state and Church, funding of religious communities, the Church Fund, the church tax.

Wstęp

Wspólnoty religijne¹ w Polsce utrzymują się głównie z pomocy finansowej wiernych, własnego majątku oraz dotacji z Funduszu Kościelnego. Fundusz Kościelny jest w całości finansowany z budżetu państwa. Roczna dotacja do funduszu wzrosła w latach 2000–2013 z 67,8 do prawie 93,4 mln zł [Ustawa budżetowa 2000 i 2013]. W 2012 r. rząd zaproponował zastąpienie go 0,5-procentowym odpisem od kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych. Celem artykułu jest próba oceny skutków fiskalnych tego projektu.

Badany temat nie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania w krajowej literaturze. Wyróżniającym się autorem jest T. Stanisławski [2011]. W przypadku literatury anglojęzycznej warto wspomnieć G. Robbersa. Jest on redaktorem naukowym publikacji [Robbers 2007], opisującej metody finansowania wspólnot religijnych w państwach UE.

Artykuł składa się z pięciu części oraz zakończenia. W pierwszej części zostały ogólnie scharakteryzowane modele religijne państw Unii Europejskiej. W drugiej części przedstawiono główne metody finansowania wspólnot religijnych w poszczególnych państwach UE. W trzeciej części scharakteryzowano wspólnoty religijne w Polsce. W czwartej części omówiono źródła finansowania wspólnot religijnych w Polsce, w tym szczególny nacisk położono na Fundusz Kościelny. Piąta część zawiera symulację skutków fiskalnych proponowanego odpisu podatkowego w porównaniu z Funduszem Kościelnym. W zakończeniu dokonano oceny skutków fiskalnych nowego projektu.

¹ Pod pojęciem wspólnoty religijne rozumie się Kościoły i inne związki wyznaniowe.

1. Modele religijne państw Unii Europejskiej

Zasady funkcjonowania i finansowania wspólnot religijnych w poszczególnych państwach UE zależą od wielu uwarunkowań: kulturowych, historycznych, ideologicznych, socjologicznych, ekonomicznych i politycznych. Można wyróżnić trzy modele religijne państwa [Sowiński 2008, s. 42]: wyznaniowe, ateistyczne oraz demokratyczne państwo świeckie.

W modelu państwa wyznaniowego obowiązuje jeden kościół państwowy (narodowy). Występują w nim silne polityczne związki pomiędzy państwem i kościołem o uprzywilejowanej oraz usankcjonowanej prawnie pozycji finansowej na tle innych wspólnot religijnych. Wyraża się ona w finansowaniu jego działalności z budżetu państwa z pominięciem pozostałych wspólnot. Taki model występuje m.in. w Danii, Grecji i Wielkiej Brytanii.

W modelu państwa ateistycznego Kościołom nie przyznaje się podmiotowości publicznoprawnej, a traktuje się je jako stowarzyszenia kultowe, których status ustala władza świecka. Taki model występuje obecnie na Cyprze i we Francji.

Z kolei w modelu demokratycznego państwa świeckiego państwo nie identyfikuje się z konkretną wspólnotą religijną i zapewnia obywatelom wolność przekonań i praktyk religijnych. W takim modelu wspólnoty religijne traktowane są przez państwo jednolicie, a zasady ich funkcjonowania i finansowania regulują umowy pomiędzy państwem a daną wspólnotą. Model taki występuje w pozostałych państwach UE [Sowiński 2008, s. 42–49].

2. Metody finansowania wspólnot religijnych w państwach Unii Europejskiej

Modele religijne mają istotny wpływ na sposoby finansowania wspólnot religijnych. W państwach wyznaniowych głównym źródłem finansowania wspólnot są podatki kościelne oraz dotacje z budżetu państwa, a w państwach ateistycznych – dobrowolne wpłaty wiernych. W państwach świeckich występuje zazwyczaj kilka źródeł finansowania, w zależności od umowy pomiędzy państwem a Kościołem: podatki kościelne, dobrowolne odpisy podatkowe, datki wiernych, dotacje budżetowe [Robbers 2013]. We wszystkich modelach wspólnoty osiągają także dochody z własnego majątku. W tabeli 1 przedstawiono sposoby finansowania wspólnot religijnych w państwach Unii Europejskiej.

Podatek kościelny jest nakładany przez prawnie zarejestrowaną wspólnotę religijną na jej członków. Z reguły podstawą jego obliczania jest wynagrodzenie

za pracę lub świadczenie pieniężne niemające charakteru socjalnego, a w przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą – zysk [Stanisławski 2011, s. 46–47]. Jest to podatek obowiązkowy i stanowi główne źródło finansowania wspólnot religijnych. Austriacki podatek kościelny płacony jest przez katolików, protestantów i starokatolików, a pozostałe wyznania mogą go wprowadzić. Podatek wynosi 1,1% podstawy opodatkowania pđof i jest przeznaczany na pokrycie ogółu działalności wspólnot religijnych [Potz 2007, s. 25–26]. W Danii podatek kościelny wynosi 1,5% podstawy opodatkowania pđof i jest płacony przez wiernych Kościoła ewangelicko-luterańskiego [Stanisławski 2011, s. 48]. Stawka podatku kościelnego w Niemczech, w zależności od kraju związkowego, stanowi od 8% do 9% zobowiązania z tytułu pđof (od 3% do 5% tej sumy potrącają organy publiczne w ramach pośrednictwa w jego poborze). W przypadku małżeństw mieszanych wyznaniowo podatki odprowadza się do poszczególnych wspólnot religijnych od połowy wspólnego dochodu. W Niemczech z tego podatku można zrezygnować, ale jest to równoznaczne z deklaracją wystąpienia ze wspólnoty [Marre 2000, s. 36]. Oprócz podatku kościelnego wspólnoty religijne w badanych państwach czerpią także dochody z własnego majątku, pomocy wiernych oraz otrzymują dotacje z budżetu państwa, np. na wsparcie finansowe szkół wyznaniowych. Ponadto państwa te zwalniają wspólnoty religijne z niektórych podatków, np. podatku od spadków i darowizn.

Odpis podatkowy pozwala przekazać podatnikowi pewną część obowiązującego go podatku dochodowego na wspólnotę religijną, do której przynależy. W Finlandii występuje obowiązkowy odpis na rzecz Kościoła luterańskiego i prawosławnego, a jego wysokość ustalana przez lokalne władze kościelne wynosi od 1% do 2% dochodu osób fizycznych oraz 1,94% dochodu osób prawnych [Stanisławski 2011, s. 57]. W Hiszpanii z odpisu podatkowego w wysokości 0,7% pđof finansowany jest wyłącznie Kościół katolicki, a pozostałe wspólnoty religijne utrzymują się z datków wiernych oraz własnego majątku [Czerwiński 2000, s. 67–68]. Holenderskie wspólnoty religijne są finansowane z dobrowolnego odpisu podatkowego w wysokości od 1% do 3% dochodu osób fizycznych [van Bijsterveld 2007, s. 192–193]. Wspólnoty religijne na Węgrzech są finansowane z odpisu podatkowego w wysokości 1% należnego pđof, ale z powodu niskich wpływów od 2003 r. państwo współfinansuje je w wysokości 0,8% całkowitych wpływów z tytułu pđof [Schanda 2003]. We Włoszech odpis podatkowy wynosi 0,8% pđof, przy czym podatnicy powinni wskazać konkretny cel, na jaki ma on być przeznaczony, tzn.: finansowanie działalności Kościoła katolickiego, finansowanie pozostałych wspólnot religijnych mających odpowiednie porozumienie

Tabela 1. Sposoby finansowania wspólnot religijnych w państwach Unii Europejskiej

Państwo	Źródła finansowania					
	datki wiernych	własny majątek	budżet państwa	podatek kościelny	odpis podatkowy	inne
Austria	–	–	+	+ ^a	–	–
Belgia	+	+	+ ^a	–	–	–
Bulgaria	+	+	+ ^a	–	–	–
Chorwacja	+	+	+ ^a	–	–	–
Cypr	–	+ ^a	–	–	–	–
Czechy	+	+	+ ^a	–	–	–
Dania	–	+	+	+ ^a	–	–
Estonia	+ ^a	+ ^a	+	–	–	–
Finlandia	+	+	+	–	+ ^a	–
Francja	+ ^a	+	+	–	–	–
Grecja	+	+	+ ^a	–	–	–
Hiszpania	+	+	+	–	+ ^a	–
Holandia	+	+	+	–	+ ^a	–
Irlandia	+ ^a	+ ^a	–	–	–	–
Litwa	+	+	+ ^a	–	–	–
Luksemburg	+	+	+ ^a	–	–	–
Łotwa	+ ^a	+ ^a	–	–	–	–
Malta	+	+	+	–	–	+ ^a
Niemcy	–	+	+	+ ^a	–	–
Polska	+	+	+ ^a	–	–	–
Portugalia	+ ^a	+	–	–	+	–
Rumunia	+ ^a	+ ^a	+	–	–	–
Słowacja	+	+	+ ^a	–	–	–
Słowenia	+	+	+ ^a	–	–	–
Szwecja	–	–	+	–	–	+ ^a
Węgry	+	+	+	–	+ ^a	–
Wielka Brytania	+ ^a	+ ^a	+	–	–	–
Włochy	+	+	+	–	+ ^a	–

^a Główne źródło finansowania.

Źródło: Na podstawie: [Robbers 2007; Stanisławski 2011].

z państwem bądź też nadzwyczajne działania państwa w wypadku np. głodu na świecie, klęsk żywiołowych itp. Część podatku od osób, które nie zadeklarowały swoich preferencji, jest rozdzielana pomiędzy beneficjentów według proporcji wynikającej ze wskazań tych, którzy dokonali wyboru

[Robbers 2013, s. 16–18]. Oprócz odpisu podatkowego badane wspólnoty uzyskują również dochody ze źródeł uzupełniających: datki wiernych, własny majątek, a także dotacje z budżetu państwa (np. na pokrycie kosztów posługi duszpasterskiej w szpitalach, wojsku i więziennictwie). Ponadto w badanych państwach zwolnione są z niektórych podatków, np. z podatku od nieruchomości.

Budżet państwa jest głównym źródłem finansowania wspólnot religijnych w większości państw Europy Środkowo-Wschodniej, a także w Belgii, Grecji i Luksemburgu. W Bułgarii i Grecji z budżetu państwa pokrywane są całkowicie koszty funkcjonowania Kościoła prawosławnego [Peteva 2003; Przeciszewski 2011, s. 19]. W Chorwacji i Czechach największe wsparcie z budżetu otrzymuje Kościół katolicki, a pozostałe wspólnoty religijne utrzymują się głównie z datków wiernych i własnego majątku [Padjen 2003; Tretera 2000, s. 116–118]. W pozostałych państwach dotacje budżetowe pokrywają głównie koszty: wynagrodzeń i emerytur osób duchownych, renowacji budynków kościelnych oraz utrzymania szkół teologicznych i seminariów [Kuznecoviene 2003; Filo 2000, s. 128–131; Stanisławski 2011; Sturm 2003]. W Polsce z budżetu państwa pokrywane są koszty duszpasterstwa w siłach zbrojnych (ze środków MON), służbach mundurowych (ze środków MSW) oraz szpitalach (ze środków MZ). Ponadto ze środków MEN finansowana jest katechizacja szkolna oraz dofinansowywane są uczelnie kościelne i wyznaniowe. Jednocześnie wspólnoty religijne w Polsce mogą się ubiegać o dotacje na remonty zabytków (ze środków MKiDN) [Przeciszewski 2011, s. 20]. W Belgii dodatkowo samorządy lokalne są zobowiązane do utrzymania mieszkań dla osób duchownych [Torfs 2007, s. 45–46].

W wielu państwach (Cypr, Łotwa, Estonia, Francja, Irlandia, Portugalia, Rumunia i Wielka Brytania) wspólnoty religijne utrzymują się głównie z datków wiernych oraz własnego majątku, a dotacje budżetowe są źródłem uzupełniającym. Na Cyprze Kościół prawosławny ustanowił specjalne centrale i instytucje lokalne zarządzające jego mieniem, a państwo wypłaca pensje osobom duchownym pracującym na obszarach wiejskich w zamian za przejęte dawniej nieruchomości [Stanisławski 2011, s. 51]. W Estonii, Francji i Irlandii państwo finansuje posługę duszpasterską w instytucjach publicznych. W Estonii państwo wspiera utrzymywanie budynków sakralnych o wartości historycznej [Kiviorg 2003]. We Francji państwo finansuje utrzymanie i renowację budynków kościelnych wybudowanych przed 1905 r., gdyż są one jego własnością [Stanisz 2009, s. 20]. Irlandzka konstytucja zakazuje wspierania wspólnot religijnych, ale państwo poza wynagrodzeniami posługi duszpasterskiej w instytucjach publicznych wspiera też szkolnictwo wyznaniowe [Casey

2007, s. 200]. W Rumunii państwo na wniosek wspólnoty religijnej, biorąc pod uwagę liczbę parafian, pokrywa osobom duchownym i świeckim koszty wynagrodzenia [Cricovean 2014, s. 738]. W Portugalii państwo pokrywa koszty budowy obiektów kościelnych oraz zapewnia wspólnotom religijnym zwrot podatku VAT. Alternatywnym rozwiązaniem jest uzyskanie 0,5% kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych, które w deklaracji wskażą konkretny kościół [Canas 2007, s. 317–318]. W Wielkiej Brytanii państwo finansuje wyłącznie utrzymanie zabytkowych budynków kościelnych oraz naukę religii w szkołach państwowych [Stanisławski 2011, s. 54]. Na Łotwie datki na rzecz wspólnot mogą przybierać formę darowizn odliczanych od podatku dochodowego od osób fizycznych [Balodis 2003], natomiast we Francji z takich darowizn mogą korzystać także przedsiębiorstwa. We wszystkich omawianych państwach wspólnoty religijne korzystają także ze zwolnień w podatkach dochodowych, lokalnych i pośrednich.

Szczególne sposoby finansowania wspólnot religijnych występują na Malcie i w Szwecji. Na Malcie Kościół katolicki finansowany jest z emisji obligacji rządowych, stanowiących rekompensatę za przejęte nieruchomości kościelne [Bonnici 2007, s. 271–272]. Natomiast głównym źródłem finansowania Szwedzkiego Kościoła Narodowego jest obowiązkowa opłata wiernych (nie używa się określenia „podatek”) w wysokości 2% podstawy opodatkowania [Stanisławski 2011, s. 48]. Wzmiankowane Kościoły są również wspomagane dotacjami z budżetu państwa (w Szwecji są one pomniejszane dla innych wspólnot religijnych, które wybrały finansowanie z opłaty wiernych) oraz ulgami w podatkach dochodowych i majątkowych.

3. Wspólnoty religijne w Polsce

Na terenie Polski działają 174 wspólnoty religijne reprezentujące niemal wszystkie religie i wyznania współczesnego świata. W tabeli 2 zamieszczono dane liczbowo-procentowe dotyczące wspólnot religijnych w Polsce w 2011 r. Największą grupą pod względem liczebności wiernych jest wyznanie katolickie, którego wierni stanowią prawie 87% społeczeństwa. Największą wspólnotą religijną jest Kościół rzymskokatolicki (ponad 33 mln wiernych). Natomiast tylko niecałe 1,6 tys. osób deklaruje wyznanie judaistyczne – największą wspólnotą judaistyczną jest Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP (ponad 1,2 tys. wiernych). W grupie pozostałych wyznań znajdują się pomniejsze Kościoły związane z innymi religiami (np. hinduizm) – przynależność do nich deklaruje 0,02% społeczeństwa.

Tabela 2. Wspólnoty religijne w Polsce w 2011 r.

Wyznanie religijne	Liczba wiernych	Odsetek społeczeństwa	Liczba duchownych	Liczba parafii ^a
Katolicyzm	33 384 429	86,94	30 688	10 397
Prawosławie	505 156	1,31	422	237
Protestantyzm	147 099	0,38	2 768	1 361
Świadkowie Jehowy ^b	129 270	0,34	1 806	1 806
Buddyzm	13 534	0,04	135	126
Islam	5 096	0,013	33	20
Rodzimowierstwo	4 476	0,012	49	55
Judaizm	1 552	0,004	12	12
Pozostałe wyznania	9 325	0,02	275	128

^a Jako parafie traktowane są również zbory, gminy wyznaniowe, ośrodki wspólnot religijnych i ośrodki modlitewne.

^b U świadków Jehowy przyjęto, że na każdy zbór przypada jeden starszy (dojrzały duchowo mężczyzna).

Źródło: Na podstawie: [GUS 2013b].

Najwięcej osób duchownych, bo 30 688 na 10 397 parafii, jest we wspólnotach katolickich. Oznacza to, że około 3 duchownych przypada na 1 parafię katolicką. Najmniej duchownych jest w judaizmie, gdzie 12 osób przypada na 12 gmin. Najmniej duchownych w relacji do liczby parafii jest w rodzimowierstwie, gdzie 49 duchownych przypada na 55 parafii.

4. Fundusz Kościelny i inne źródła finansowania wspólnot religijnych w Polsce

Najważniejszym źródłem finansowania wspólnot religijnych w Polsce jest Fundusz Kościelny. Fundusz ten powstał w 1950 r. na mocy Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki², poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego [Ustawa z 20 marca 1950, art. 8–10].

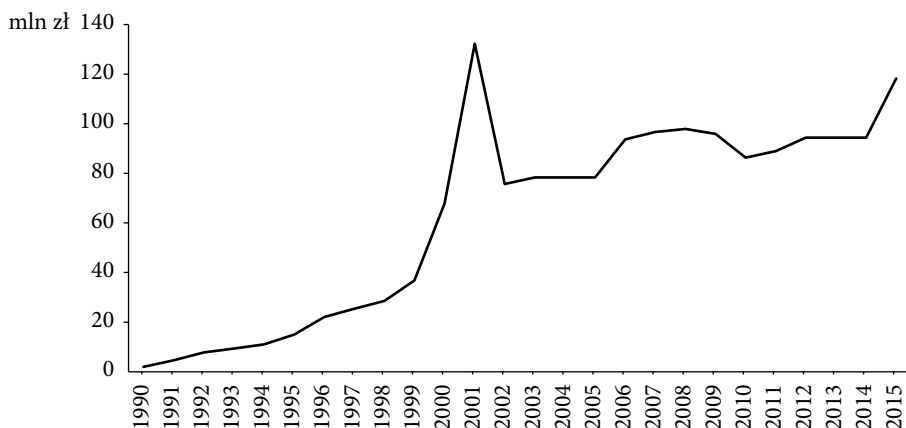
Jest on usytuowany w strukturze MAiC, w Departamencie Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Nie posiada osobowości prawnej i wyodrębnionego rachunku bankowego, a także nie może być państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach

² Dobra martwej ręki to nieruchomości gruntowe należące do związków wyznaniowych (lub kościelnych osób prawnych), zakonów, zgromadzeń, przejęte przez państwo na podstawie ustawy z 20 marca 1950 r.

publicznych [Stanisławski 2011, s. 121]. Jego organem zarządzająco-wykonawczym jest zarząd, w skład którego wchodzi: dyrektor departamentu, dyrektor i wicedyrektor Zespołu Ogólnego do spraw Funduszu Kościelnego tego departamentu. Organami opiniodawczymi w zakresie dysponowania środkami Funduszu są przedstawicielstwa wspólnot religijnych [Uchwała nr 148].

Fundusz miał być formą rekompensaty dla wspólnot religijnych za przejęte przez państwo nieruchomości ziemskie i miał być zasilany dochodami z tych nieruchomości oraz dodatkowymi dotacjami z budżetu państwa. Środki zgromadzone w Funduszu miały być przeznaczone na: konserwację i odbudowę miejsc poświęconych kultowi religijnemu, udzielanie duchownym pomocy materialnej oraz lekarskiej, udzielanie duchownym ubezpieczeń chorobowych w szczególnych wypadkach, dotowanie związków wyznaniowych oraz specjalne zaopatrzenie emerytalne duchownych „społecznie zasłużonych”.

W praktyce jednak nigdy nie oszacowano wartości przejętych nieruchomości i w konsekwencji środki gromadzone w Funduszu Kościelnym pochodzą z dotacji z budżetu państwa uzależnionej wyłącznie od decyzji władz państwowych. Dotacje z Funduszu Kościelnego przyznawane są na wniosek osób prawnych wspólnot religijnych lub z inicjatywy własnej Zarządu Funduszu Kościelnego. Przy decydowaniu o przyznaniu dotacji Zarząd korzysta z opinii działających przy Funduszu Kościelnym przedstawicielstw oraz bezpośrednio władz wspólnot religijnych [Stanisławski 2011, s. 118 i 121]. Wysokość tych dotacji w latach 1990–2015 przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Dotacje z budżetu państwa do Funduszu Kościelnego w latach 1990–2015

Źródło: Na podstawie: [Ustawa budżetowa na lata 1990–2015]

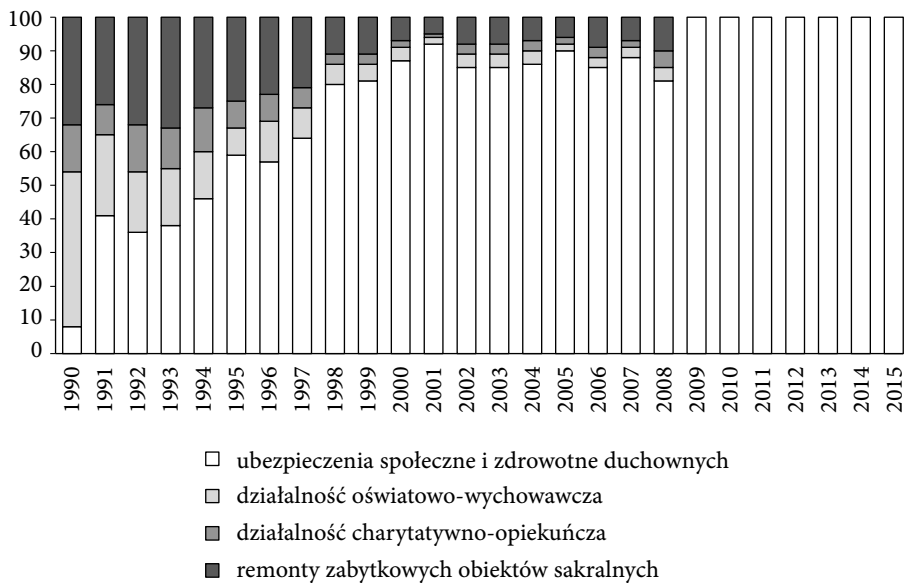
Dotacja budżetowa na Fundusz Kościelny wzrosła w badanym okresie z 2 do prawie 120 mln zł, przy czym w 2001 r. była ona najwyższa i wyniosła 130 mln zł. Tak znaczny wzrost wynikał ze zwiększenia wydatków na pokrycie składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego osób duchownych, co było bezpośrednio związane z reformą ubezpieczeniową w Polsce. Kwota dotacji w badanym okresie stanowiła od 0,3% do 0,4% całkowitych wydatków budżetu państwa.

Środki zgromadzone w Funduszu przeznaczone są na [Uchwała nr 148, § 1]: finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych, wspomaganie kościelnej działalności charytatywnej, oświatowo-wychowawczej i opiekuńczo-wychowawczej oraz inicjatyw zwalczających patologie społeczne, a także odbudowę, remonty i konserwację obiektów sakralnych o wartości zabytkowej.

Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych [Ustawa z 13 października 1998, art. 16, ust. 10–11] Fundusz Kościelny finansuje składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe osób duchownych niepodlegających tym ubezpieczeniom z innych tytułów w wysokości 80%, a członków zakonów kontemplacyjnych klauzurowych i misjonarzy w 100%. Duchowni, którzy są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę (np. katecheci), sami opłacają składki emerytalne. Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2004, art. 86 ust 4 i 5] składki na ubezpieczenie zdrowotne duchownych oraz alumnów wyższych seminariów duchownych i teologicznych, postulantów, nowicjuszy i juniorystów oraz ich odpowiedników, z wyłączeniem osób duchownych będących podatnikami pdof lub zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób duchownych, są finansowane z Funduszu Kościelnego, który na ten cel otrzymuje dotację z budżetu państwa. Rysunek 2 przedstawia strukturę wydatków Funduszu Kościelnego w latach 1990–2015.

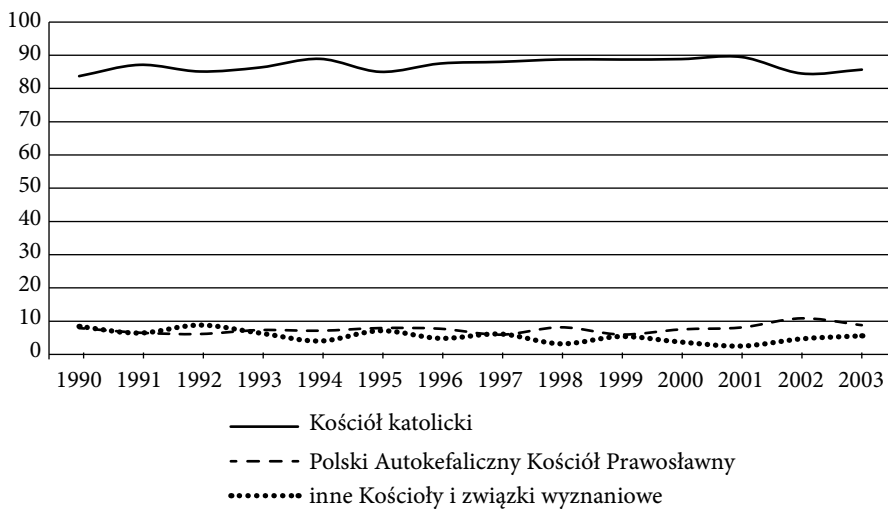
Z rysunku 2 wynika, że w badanym okresie struktura wydatków uległa istotnej zmianie. W 1990 r. z Funduszu była głównie finansowana działalność charytatywno-opiekuńcza oraz remonty zabytkowych obiektów sakralnych, a najmniej środków przeznaczano na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne osób duchownych. W kolejnych latach wyraźnie wzrósł udział wydatków na ubezpieczenia osób duchownych. Od 2009 r. stanowią one całość wydatków badanego Funduszu.

Rysunek 3 przedstawia strukturę udziału kościołów i związków wyznaniowych w Funduszu Kościelnym w latach 1990–2003. Głównym beneficjentem środków finansowych Funduszu był Kościół katolicki, który uzyskiwał



Rysunek 2. Struktura wydatków Funduszu Kościelnego w latach 1990–2015 (w %)

Źródło: Na podstawie: [Przychody; Przeciszewski 2013]



Rysunek 3. Udział wspólnot religijnych w Funduszu Kościelnym w latach 1990–2003 (w %)

Źródło: Na podstawie: [Przychody]

w analizowanych latach ponad 80% tych środków. Wynika to z nadrzędnej roli katolicyzmu jako religii w Polsce. Natomiast Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny oraz pozostałe wspólnoty religijne miały podobny udział w Funduszu, który utrzymywał się w latach 1990–2003 na poziomie poniżej 10%.

Oprócz Funduszu Kościelnego wspólnoty religijne w Polsce otrzymują dodatkowe wsparcie z budżetu państwa (omówione w części 2), a także korzystają z ulg i zwolnień podatkowych. Zgodnie z ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania [Ustawa z 17 maja 1989, art. 13] wspólnoty religijne są zwolnione z ceł oraz nie płacą podatków od nieruchomości (np. przeznaczonych na cele niemieszkalne), czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn, dochodów z działalności niegospodarczej (a z działalności gospodarczej, gdy ich część lub całość będzie w danym roku podatkowym lub w następnym przeznaczona na cele: kultowe, oświatowo-wychowawcze, naukowe, kulturalne, charytatywno-opiekuńcze, punkty katechetyczne, konserwację zabytków i inwestycje sakralne).

5. Efekty fiskalne projektu odpisu podatkowego w latach 2000–2015

Do końca 2010 r. wspólnoty religijne odzyskały większość utraconego majątku i tym samym ustały przesłanki dla funkcjonowania Funduszu Kościelnego oraz preferencyjnego traktowania osób duchownych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych [*Exposé*]. W marcu 2012 r. na spotkaniu Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu Polski ogłoszono projekt [Projekt z 25 lipca 2013] zamiany Funduszu Kościelnego na finansowanie działalności wspólnot religijnych poprzez dobrowolny odpis od pdof. Rządowy projekt zakłada, że podatnicy zadecydują, czy i którą wspólnotę religijną będą wspierać, przekazując 0,5% należnego podatku. Natomiast wspólnoty religijne mają samodzielnie pokrywać koszty składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych. Duchowni zatrudnieni na podstawie umowy o pracę będą opłacali składki tak jak dotychczas, czyli samodzielnie.

Symulacja efektów fiskalnych projektu odpisu (zaoszczędzonych wydatków budżetowych i osiągniętych dochodów) została przeprowadzona w trzech ujęciach:

- w ujęciu ogólnym, tj. dla wszystkich wspólnot religijnych w Polsce,
- w przekroju poszczególnych wspólnot religijnych,
- w porównaniu z rozwiązaniami obowiązującymi w innych państwach UE.

Symulacje przeprowadzono przy następujących założeniach:

- 89% ludności³ w Polsce (34,2 mln osób) deklaruje przynależność do jednej ze wspólnot religijnych (dane spisu powszechnego z 2011 r.) i tym samym przekaże kwotę odpisu podatkowego na działalność wybranej wspólnoty,
- do obliczeń przyjęto jednolitą kwotę odpisu podatkowego na jednego wyznawcę na podstawie przeciętnej kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce przypadającej na podatnika w latach 2000–2015.

Tabela 3 przedstawia kształtowanie się wpływów z Funduszu Kościelnego (w ujęciu ogólnym) i odpisu podatkowego (w ujęciu ogólnym i według poszczególnych wyznań) w latach 2000–2015. W analizowanych latach wielkość wpływów z odpisu podatkowego znacznie przewyższała wysokość środków finansowych z Funduszu Kościelnego. Można wręcz zaobserwować tendencję wzrostową wpływów z odpisu podatkowego na rzecz wspólnot religijnych. W latach 2004 i 2010 nastąpił spadek wpływów z odpisu, co było spowodowane zmniejszeniem wielkości zapłaconego podatku należnego przez osoby fizyczne w tych latach. Z tabeli wynika, że wspólnoty religijne w Polsce uzyskiwałyby o wiele wyższe środki finansowe z odpisu podatkowego aniżeli z Funduszu Kościelnego. Z perspektywy poszczególnych wspólnot religijnych najwyższe wpływy z odpisu (prawie zbliżone do łącznej kwoty z odpisu) uzyskiwałyby wspólnoty katolickie (160–300 mln zł), a najniższe pozostałe wyznania (179–305 tys. zł).

Tabela 3. Wpływy z Funduszu Kościelnego (w ujęciu ogólnym) i odpisu podatkowego (w ujęciu ogólnym i według poszczególnych wyznań) w latach 2000–2015

Rok	Fundusz Kościelny (w mln zł)	Odpis podatkowy (w mln zł)	Wyznanie religijne (w mln zł)					Relacja środków z odpisu podatkowego do środków z Funduszu Kościelnego (w %)
			katolickim	prawosławnie	protestantyzm	świadkowie Jehowy	pozostałe wyznania	
2000	67,834	179,655	175,372	2,654	0,772	0,678	0,179	264,85
2001	132,280	184,182	179,790	2,720	0,792	0,695	0,183	139,24
2002	75,719	190,875	186,324	2,819	0,821	0,721	0,190	252,08
2003	78,333	194,871	190,224	2,878	0,838	0,737	0,194	248,77
2004	78,333	158,486	154,708	2,341	0,681	0,599	0,157	202,32
2005	78,333	168,685	164,663	2,492	0,726	0,637	0,167	215,34
2006	93,085	186,365	181,921	2,753	0,802	0,704	0,185	200,21

³ Według spisu powszechnego z 2011 r. na dobrowolne pytanie o wyznanie odpowiedziało 91,3% respondentów, z których około 2,4% zadeklarowało, że nie przynależy do żadnego wyznania [GUS 2013a].

cd. tabeli 3

Rok	Fundusz Kościelny (w mln zł)	Odpis podatkowy (w mln zł)	Wyznanie religijne (w mln zł)					Relacja środków z odpisu podatkowego do środków z Funduszu Kościelnego (w %)
			katolizym	prawosławie	protestantyzm	świadkowie Jehowy	pozostałe wyznania	
2007	96,684	220,996	215,726	3,264	0,951	0,835	0,220	228,58
2008	97,908	249,820	243,863	3,690	1,075	0,944	0,248	255,16
2009	95,929	278,200	271,566	4,109	1,197	1,052	0,276	290,01
2010	86,336	247,733	241,826	3,659	1,066	0,936	0,246	286,94
2011	89,000	264,950	258,633	3,913	1,140	1,001	0,263	297,70
2012	94,374	282,952	276,205	4,179	1,217	1,070	0,281	299,82
2013	94,374	297,321	290,231	4,392	1,279	1,124	0,295	315,05
2014	94,374	302,611	295,396	4,470	1,302	1,143	0,300	320,65
2015	118,230	307,390	300,060	4,540	1,322	1,163	0,305	259,99

Źródło: Na podstawie: [Ustawa budżetowa na lata 2000–2015; GUS 2013a; GUS 2013b].

W tabeli 4 przedstawiono kwoty, jakie przeznaczano by na finansowanie Kościołów i związków wyznaniowych w Polsce, gdyby przyjęto rozwiązania stosowane w innych państwach UE. Wyniki zawarte w tabeli opierają się na przewidywanym budżecie państwa na 2015 r. W ustawie tej przyjęto przekazanie na Fundusz Kościelny środków w wysokości ponad 118 mln zł. Rozwiązanie to jest korzystne dla wspólnot religijnych, gdyż z funduszu pokrywane są składki na ubezpieczenia duchownych, zatem nie muszą one być finansowane z innych źródeł (np. datków wiernych). Ponadto wspólnoty mają zagwarantowaną sumę środków finansowych na swą działalność. Jednak z drugiej strony jest to niekorzystne rozwiązanie dla państwa, gdyż przekazywanie środków finansowych na Fundusz Kościelny powoduje zwiększenie wydatków budżetowych. Jest to najmniej wydajne rozwiązanie finansowania wspólnot religijnych. Proponowany system 0,5-procentowego dobrowolnego odpisu podatkowego od podo przyniósłby wspólnotom religijnym środki finansowe rzędu ponad 307 mln zł. Rozwiązanie to spowodowałoby zmniejszenie wpływów podatkowych i jednocześnie zmniejszenie wydatków budżetowych. Najbardziej wydajnym źródłem finansowania wspólnot religijnych jest 9-procentowy podatek kościelny (jak w Niemczech). Wpływy z tego tytułu wynosiłyby ponad 5 mld zł. Rozwiązanie to zmniejszyłoby wydatki budżetowe, ale z drugiej strony zmniejszyłoby dochody (o większą kwotę), więc *per saldo* doszłoby do pogorszenia sytuacji budżetowej. Jednocześnie dodatkowo byłaby zachowana część wpływów podatkowych (ok. 3% do 5% podatku kościelnego jest pobierane przez państwo, jako prowizja za pośrednictwo w jego poborze).

Tabela 4. Finansowanie kościołów i związków wyznaniowych w Polsce według rozwiązań stosowanych w innych państwach Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Kościoły i związki wyznaniowe (w zł)
Fundusz Kościelny	118 230 000
Odpis podatkowy – 0,5% (projekt)	307 389 600
Odpis podatkowy – 0,7% (jak w Hiszpanii)	430 345 440
Odpis podatkowy – 0,8% (jak we Włoszech)	491 823 360
Odpis podatkowy – 1% (jak w Finlandii, Holandii i na Węgrzech)	614 779 200
Odpis podatkowy – 2% (jak w Finlandii)	1 229 558 400
Odpis podatkowy – 3% (jak w Holandii)	1 844 337 600
Opłata – 2% (jak w Szwecji)	1 229 558 400
Podatek kościelny – 1,1% (jak w Austrii)	676 257 120
Podatek kościelny – 1,5% (jak w Danii)	922 168 800
Podatek kościelny – 8% (jak w Niemczech)	4 918 233 600
Podatek kościelny – 9% (jak w Niemczech)	5 533 012 800

Źródło: Na podstawie: [Ustawa budżetowa 2015; Stanisławski 2011].

Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że projekt 0,5-procentowego dobrowolnego odpisu pdof jest korzystniejszą formą finansowania dla wspólnot religijnych w porównaniu z Funduszem Kościelnym. Nowe rozwiązanie zapewnia ponad dwukrotnie wyższe środki finansowe dla Kościołów i związków wyznaniowych. Dla państwa oznacza ono zarówno zmniejszenie dochodów do budżetu z tytułu pdof jak i zmniejszenie wydatków budżetowych. Przy czym utracone wpływy (przy założeniu, że odpisu dokona 100% deklarujących przynależność do wspólnot religijnych) są wyższe od zaoszczędzonych wydatków budżetowych z tytułu dofinansowania Funduszu Kościelnego prawie o 190 mln zł. Zmniejszone wydatki budżetowe stanowią prawie 40% utraconej kwoty z tytułu pdof.

Jednak omawiany odpis podatkowy nadal pozostaje projektem, gdyż władze państwowe nie osiągnęły porozumienia ze wszystkimi wspólnotami religijnymi. Kilka kwestii pozostaje spornych. Większość wspólnot krytykuje przede wszystkim wysokość odpisu podatkowego, argumentując to przewidywanymi zbyt niskimi i niestabilnymi wpływami, które nie pokryją kosztów ich działalności. Niewyjaśnioną kwestią jest dopuszczenie możliwości przekazywania środków z odpisu podatkowego na dwie różne wspólnoty

religijne, w przypadku małżonków różnych wyznań rozliczających się wspólnie (projekt przewiduje możliwość przekazania kwoty odpisu tylko na rzecz jednej wspólnoty religijnej).

Ponadto nieuzgodniona pozostaje kwestia ubezpieczenia zdrowotnego dla alumnów niebędących studentami wydziałów teologicznych na państwowych uniwersytetach bądź KUL-u, Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego czy Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II. Wstępny projekt zmiany ustawy o wolności sumienia i wyznania przewiduje, że za studentów seminariów duchownych składki zdrowotne powinny płacić kościoły, podczas gdy na uczelniach państwowych ubezpieczenie to zapewnia uczelnia.

Porozumienia wymaga również wysokość kwoty gwarantowanej, którą państwo będzie przekazywać wspólnotom religijnym niezależnie od wielkości wpływów z odpisu w trakcie okresu przejściowego. Projekt zakłada, że nie może ona przekroczyć kwoty przewidzianej w 2013 r. w budżecie państwa na Fundusz Kościelny, czyli 94 mln 374 tys. zł. Jednocześnie projekt zakłada, że okres przejściowy będzie wynosił trzy lata. Wspólnoty religijne uważają, że okres ten powinien ulec wydłużeniu.

Bibliografia

- Balodis, R., 2003, *Church and State in Latvia*, w: Ferrari, S. (ed.), Durham, W.C. Jr. (red.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, s. 141–176.
- Bijsterveld, S.C. van, 2007, *Państwo i Kościół w Holandii*, w: Robbers, G. (red.), *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 179–196.
- Bonnici, U.M., 2007, *Państwo i Kościół na Malcie*, w: Robbers, G. (red.), *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 263–276.
- Canas, V., 2007, *Państwo i Kościół w Portugalii*, w: Robbers, G. (red.), *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 303–322.
- Casey, J., 2007, *Państwo i Kościół w Irlandii*, w: Robbers, G. (red.), *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 197–214.
- Cricovean, M., 2014, *The Financial Support and Social Mission of the Clergy in Romania*, *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, vol. 23, iss. 1, s. 737–749.
- Czerwiński, L., 2000, *Finansowanie instytucji kościelnych w Hiszpanii*, w: Krukowski, J. (red.), *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin, s. 65–78.

- Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska z dnia 18.11.2011 r.*, <http://www.wprost.pl/ar/270463/Expos-Tuska-pelny-tekst> [dostęp: 5.06.2015].
- Filo, V., 2000, *Finansowe zabezpieczenie Kościoła ze strony państwa w Republice Słowackiej*, w: Krukowski, J. (red.), *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin, s. 123–132.
- GUS, 2013a, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- GUS, 2013b, *Wyznania religijne, stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009–2011*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Kiviorg, M., 2003, *Church and State in Estonia*, w: Ferrari, S. (red.), Durham, W.C. Jr. (red.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, s. 99–120.
- Kuznecoviene, J., 2003, *Church and State in Lithuania*, w: Ferrari, S., Durham, W.C. Jr. (eds.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, s. 177–196.
- Marre, H., 2000, *Niemiecki system finansowania Kościoła*, w: Krukowski, J. (red.), *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin, s. 31–44.
- Padjen, I., 2003, *Church and State in Croatia*, w: Ferrari, S., Durham, W.C. Jr. (eds.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, s. 57–80.
- Peteva, J., 2003, *Church and State in Bulgaria*, w: Ferrari, S., Durham, W.C. Jr. (eds.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Peeters, Leuven – Paris – Dudley, MA, s. 37–56.
- Potz, R., 2007, *Państwo i Kościół w Austrii*, w: Robbers, G. (red.), *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 11–30.
- Projekt z 25 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/171075/171083/171084/dokument80528.pdf> [dostęp: 10.06.2015].
- Przeciszewski, M., 2011, *Finansowanie Kościołów przez państwo*, *Niedziela Ogólnopolska*, nr 50, s. 19–21.
- Przeciszewski, M., 2013, *Unikalny raport o majątku kościelnym*, <http://www.niedziela.pl/arttykul/5027/Unikalny-raport-o-majtku-koscielnym> [dostęp: 13.06.2015].
- Przychody i wydatki Funduszu Kościelnego (1990–2004)*, <http://www.racjonalista.pl/xpliki/fundusz.pdf> [dostęp: 13.06.2015].
- Robbers, G. (red.), 2007, *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Robbers, G., 2013, *Modele finansowania kościołów i innych wspólnot wyznaniowych w Europie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Schanda, B., 2003, *Church and State in Hungary*, w: Ferrari, S., Durham, W.C. Jr. (eds.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, s. 121–140.

- Sowiński, S., 2008, *Modele stosunków państwo – Kościół w Unii Europejskiej*, Studia Europejskie, Nr 3(47), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 39–52.
- Stanisławski, T., 2011, *Finansowanie instytucji wyznaniowych ze środków publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Stanisz, P., 2009, *Perspektywy zmiany systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce*, Studia z prawa wyznaniowego, t. 12, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 5–34.
- Sturm, L., 2003, *Church and State in Slovenia*, w: Ferrari, S., Durham, W.C. Jr. (eds.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Peeters, Leuven–Paris–Dudley, MA, s. 327–354.
- Torfs, R., 2007, *Państwo i Kościół w Belgii*, w: Robbers, G. (red.), *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 31–50.
- Tretera, J.R., 2000, *Finansowanie Kościołów w Republice Czeskiej*, w: Krukowski, J. (red.), *Systemy finansowania instytucji kościelnych w Europie*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin, s. 109–122.
- Uchwała nr 148 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1991 r. w sprawie statutu Funduszu Kościelnego, M.P., nr 39, poz. 279.
- Ustawa budżetowa na rok 1990 z dnia 23 lutego 1990 r., Dz.U., nr 13, poz. 82.
- Ustawa budżetowa na rok 1991 z dnia 23 lutego 1991 r., Dz.U., nr 21, poz. 89.
- Ustawa budżetowa na rok 1992 z dnia 5 czerwca 1992 r., Dz.U., nr 50, poz. 229.
- Ustawa budżetowa na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r., Dz.U., nr 14, poz. 64.
- Ustawa budżetowa na rok 1994 z dnia 25 marca 1994 r., Dz.U., nr 52, poz. 209.
- Ustawa budżetowa na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r., Dz.U. 1995, nr 27, poz. 141.
- Ustawa budżetowa na rok 1996 z dnia 1 lutego 1996 r., Dz.U., nr 19, poz. 87.
- Ustawa budżetowa na rok 1997 z dnia 21 lutego 1997 r., Dz.U., nr 19, poz. 106.
- Ustawa budżetowa na rok 1998 z dnia 19 lutego 1998 r., Dz.U., nr 28, poz. 156.
- Ustawa budżetowa na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r., Dz.U., nr 17, poz. 154.
- Ustawa budżetowa na rok 2000 z dnia 21 stycznia 2000 r., Dz.U., nr 7, poz. 85.
- Ustawa budżetowa na rok 2001 z dnia 1 marca 2001 r., Dz.U., nr 21, poz. 246.
- Ustawa budżetowa na rok 2002 z dnia 14 marca 2002 r., Dz.U., nr 30, poz. 275.
- Ustawa budżetowa na rok 2003 z dnia 18 grudnia 2002 r., Dz.U., nr 235, poz. 1981.
- Ustawa budżetowa na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r., Dz.U., nr 17, poz. 167.
- Ustawa budżetowa na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 r., Dz.U., nr 278, poz. 2755.
- Ustawa budżetowa na rok 2006 z dnia 17 lutego 2006 r., Dz.U., nr 35, poz. 244.
- Ustawa budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r., Dz.U., nr 15, poz. 90.
- Ustawa budżetowa na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 r., Dz.U., nr 19, poz. 117.
- Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r., Dz.U., nr 10, poz. 58.
- Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r., Dz.U., nr 19, poz. 102.
- Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r., Dz.U., nr 29, poz. 150.
- Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., Dz.U., poz. 273.
- Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r., Dz.U., poz. 169.

Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., Dz.U., poz. 162.

Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz.U., poz. 153.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, Dz.U., nr 9, poz. 87.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz.U. 2005, nr 213, poz. 1965.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 2015, poz. 121.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. 2015 r., poz. 581.