

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek



Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszółowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166



Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----



Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Małgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rękas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Koźienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389



Alicja Sekuła

Politechnika Gdańska

e-mail: Alicja.Sekula@zie.pg.gda.pl

ANALIZA DOCHODÓW Z UDZIAŁU WE WPLYWACH Z PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH W GMINACH WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest analizie dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Badanie zawężono do szczebla gminnego województwa pomorskiego i lat 2009-2012. Część teoretyczna poświęcona jest charakterystyce dochodów gmin, głównie dochodów własnych. Tam również przeprowadzono dyskusję dotyczącą przesłanek i przyczyn przyporządkowania wpływów z PIT do dochodów własnych oraz przedstawiono wady takiego rozwiązania. W części analitycznej zbadano wielkość wpływów z PIT *per capita*, ich udziały w dochodach własnych i dochodach ogółem oraz porównano z wpływami z podatku od nieruchomości. W konkluzji stwierdzono, że dochody z PIT mają największe znaczenie w gminach miejskich oraz graniczących z aglomeracjami. W tych jednostkach silniej odczuwane są zmiany we wpływach z PIT spowodowane zmianami w koniunkturze gospodarczej. W innych, w których dochody te nie są tak istotnym źródłem, np. w gminach wiejskich, fluktuacje we wpływach z PIT na skutek zmian koniunktury są niemal zupełnie niezauważalne.

Słowa kluczowe: dochody gmin, dochody własne gmin, udziały gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziały gmin w PIT.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.22

1. Wstęp

Jedną z istotnych zmian ustrojowych wprowadzonych w Polsce w roku 1990 było upodmiotowienie gmin, przejawiające się m.in. nadaniem im osobowości prawnej, przywróceniem własności komunalnej i stworzeniem podstaw do zarządzania jednostką samorządu terytorialnego w warunkach konkurencyjnego otoczenia. Przyjęta koncepcja nie zakończyła, lecz rozpoczęła poszukiwania optymalnego dla polskich warunków modelu gmin. Przez ponad 20 lat podlegała wielu, mniej lub bardziej znaczącym modyfikacjom, choć sama istota oraz znaczenie instytucjonalne pozostały niezmiennie i na trwałe wrosły w polskie życie publiczne.

Konsekwencją zmian ustrojowych, będących wynikiem ewolucji spojrzenia na samorząd terytorialny, były decyzje ingerujące w obszar samorządowych finansów. Zanotowano ich więcej niż zmian ustrojowych, gdyż samorząd terytorialny wchodzi w skład sektora finansów publicznych i po części jest również beneficjentem zmian ingerujących w funkcjonowanie tego systemu. Jedną z wprowadzanych zmian było konsekwentne zwiększanie udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) do poziomu sięgającego nominalnie blisko 40%. Ta wielkość, znacznie przewyższająca udziały powiatów czy województw w podatku PIT oraz wszystkich szczebli samorządowych w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), stała się przesłanką do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy wpływy z tego źródła są na tyle znaczące, by jednoznacznie przesądzić o zamożności gmin. A jeśli tak, czy zjawisko to obserwowane jest we wszystkich ich typach. Celem opracowania jest zatem zbadanie zmian poziomu dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego w latach 2009-2012. Adekwatnie do tak sformułowanego celu stwierdzić można, że podmiotem badań są gminy, a przedmiotem wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Zakres czasowy obejmuje lata 2009-2012, a przestrzenny – województwo pomorskie.

2. Klasyfikacja dochodów gmin

Gminę w ujęciu ogólnym tworzy wspólnota stworzona przez mieszkańców oraz odpowiedni, zdelimitowany obszar. W rozumieniu szczegółowym to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo celem zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części zadań lokalnych z zakresu administracji publicznej [Chmielnicki (red.) 2004, s. 15]. Szczegółowa interpretacja zwraca uwagę na zdecentralizowany sposób wykonywania zadań, na który – oprócz przekazania zadań i kompetencji – składa się określenie poziomu swobody władz lokalnych przy ich wykonywaniu oraz zapewnienie środków finansowych organom lokalnym poprzez ustanowienie źródeł finansowania zadań z dochodów własnych [Gajl 1996, s. 20]. Patrząc od strony wydatkowej, dochody własne są źródłem finansowania zadań własnych oraz stanowią udział własny w przypadku ubiegania się o dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych [Hanusz i in. 2006, s. 15].

W skład dochodów własnych przesądzających o ekonomicznej samodzielności samorządu wchodzi wpływ z udziałów w PIT. Udział we wpływach z danego źródła dochodów oznacza, że korzystają z niego społeczności różnego szczebla; w omawianej sytuacji społeczności lokalne korzystają z części wpływów uzyskiwanych ze źródeł stanowiących dochód państwa [Hanusz i in. 2006, s. 200]. W Polsce mechanizm ten zawężono do podatków dochodowych. Polskie jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymują dochodów z tytułu udziałów w VAT, przeciwnie niż np. w Hiszpanii, w której nawet budżety niektórych gmin, tzw. dużych gmin (*large municipalities*), liczących więcej niż 75 tys. mieszkańców, zasilane są wpływami z VAT



Tabela 1. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych na tle różnych klasyfikacji dochodów gmin

Kryterium podziału	Rodzaje	Cechy	Przykłady
Sposób uzyskania	odpłatne	uzyskanie wiąże się ze świadczeniem zwrotnym ze strony jednostki samorządowej	opłaty, np. miejscowa, uzdrowskowa, skarbowa, parkingowa
	nieodpłatne	brak świadczenia zwrotnego	udziały w PIT, podatek od czynności cywilnoprawnych, rolny, spadki, darowizny
Sposób przekazania	własne	przekazane w całości, na stałe i bezterminowo	dochody własne <i>sensu stricto</i> , np. opłata targowa, podatek od nieruchomości, opłata adiacencka
	zewnątrzne	pozostałe	subwencje, np. równoważąca, wyrównawcza, dotacje celowe, np. na zadania z zakresu administracji rządowej, udziały w PIT
Obligatoryjność przekazania	obowiązkowe	istnieje przymus przekazania	podatki, opłaty, grzywny, udziały w PIT
	dobrowolne	brak obligatoryjności	spadki, zapisy, darowizny
Znaczenie	zasadnicze	ze względu na wielkość mają podstawowe znaczenie w budżecie	subwencja oświatowa, podatek od nieruchomości, udziały w PIT
	uboczne	stosunkowo nieduże kwoty wpływów do budżetu	opłata produktowa, za usuwanie drzew i krzewów, prolongacyjna, za usługi cmentarne
Zakres decentralizacji	zdecentralizowane	decentralizacja sfery dochodowej i wydatkowej	dochody własne <i>sensu stricto</i> , np. podatek od środków transportowych, opłata uzdrowskowa
	częściowo zdecentralizowane	decentralizacja wydatkowa, lecz centralizacja dochodowa	subwencje ogólne, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa – PIT, CIT
	scentralizowane	centralizacja sfery dochodowej i wydatkowej	dotacje celowe, np. na zadania wynikające z umów międzynarodowych
Charakter	podatkowe	pobierane jako podatki	podatki lokalne, np. od nieruchomości, udziały w CIT, PIT, inne podatki samorządowe, np. leśny
	niepodatkowe	pozostałe	subwencje ogólne, dotacje celowe, dochody z majątku
Przeznaczenie	majątkowe	uzyskane na finansowanie realizacji zadań wieloletnich	środki na inwestycje, ze sprzedaży majątku, z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności
	bieżące	na bieżącą działalność	pozostałe, w tym udziały w PIT

Źródło: opracowanie własne.



w wysokości 1,7897% [Delgado 2012, s. 313]. Na podstawie klasyfikacji przedstawionej w tabeli 1 można określić cechy dochodów z PIT. Są to wpływy bieżące, podatkowe, nieodpłatne, obowiązkowe, scentralizowane w sferze dochodowej, lecz zdecentralizowane w wydatkowej. Szerszego wyjaśnienia wymaga przyporządkowanie według drugiego kryterium, tzn. sposobu przekazania. Z perspektywy charakterystyki dochodów własnych udziały w PIT i CIT nie mają ich cech, lecz z punktu widzenia prawnego do nich przynależą.

Zakładając przynależność udziałów w podatku PIT do dochodów własnych, ich klasyfikacja w przypadku gmin przedstawia się następująco:

- dochody podatkowe, w tym:
 - ✓ podatki samorządowe:
 - lokalne: od nieruchomości, od środków transportowych,
 - pozostałe: rolny, leśny, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, opłacany w formie karty podatkowej,
 - ✓ udziały w podatkach dochodowych: od osób fizycznych i prawnych,
- dochody pochodzące z opłat: targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, skarbowej, eksploatacyjnej, adiacenckiej, planistycznej, produktowej, parkingowej, prolongacyjnej, za usuwanie drzew i krzewów i inne,
- dochody pochodzące z majątku gminy: najmu, dzierżawy, leasingu, odsetki od środków finansowych,
- inne dochody: kary, grzywny, odsetki, spadki, darowizny i inne.

Inna klasyfikacja, również włączająca wpływy z PIT do dochodów własnych, dzieli je na następujące grupy [Kornberger-Sokołowska 2012, s. 91]:

- daniny publiczne, czyli podatki i opłaty, takie jak: udziały w podatkach państwowych, podatki samorządowe, udziały w opłatach, opłaty,
- opłaty za świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego usługi publiczne,
- dochody z majątku,
- wpłaty samorządowych zakładów budżetowych,
- dochody z działalności gospodarczej samorządu,
- dochody kapitałowe.

Amerykańska instytucja zajmująca się spisem statystycznym jednostek samorządu terytorialnego (US Census of Governments) stosuje następującą klasyfikację dochodów własnych gmin [Wassmer 2002, s. 1316]:

- podatki: od nieruchomości, od sprzedaży, dochodowy od osób fizycznych i prawnych, od środków transportowych, inne,
- bieżące opłaty/inne dochody, np. odsetki, podatki specjalne, np. odpowiednik polskiej opłaty adiacenckiej, dochody ze sprzedaży nieruchomości.

Jak widać, klasyfikacja amerykańska zbliżona jest do pierwszej z przedstawionych, mocno akcentującej wpływy podatkowe.



3. Charakterystyka udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych jako dochodu gmin

Normy prawne regulujące dochody gmin znajdują się w wielu aktach prawnych. Podstawowym aktem jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa... o dochodach jednostek samorządu terytorialnego] obowiązująca od roku 2004. Zwiększyła ona, w stosunku do wcześniejszych rozwiązań, wielkości transferów pochodzących z podatków dochodowych od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT) przekazywanych z budżetu państwa. Dzięki temu zwiększyła się samodzielność finansowa przede wszystkim powiatów i województw.

Zmiany w wielkości udziałów w PIT i CIT dla wszystkich szczebli samorządowych od momentu reaktywowania gmin zawarto w tabeli 2. Niekiedy miały charakter raczej symboliczny, np. w województwach do roku 2003 udział w PIT wynosił 1,5%, później o 0,1 punktu procentowego więcej. W innych przypadkach przyrosty były bardziej znaczące, np. dla powiatów zmiana oznaczała przyrost 10-krotny – z 1% do 10,25%. Jedynym wyjątkiem od zasady, że udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ulegają z czasem zwiększeniu, jest podatek CIT zasilaający budżety województw. Przez 5 lat (2004-2008) wynosił blisko 16%, następnie przejściowo 14%, a obecnie jest to 14,75%.

Tabela 2. Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych PIT i CIT

Rodzaj podatku		Jednostki samorządu terytorialnego		
		gminy	powiaty	województwa
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	obecnie	6,71%	1,4%	14,75%
	wcześnie	5%	–	0,5% od 1999 r. 15,9% od 2004 r. 14% w 2009 r.
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	obecnie	39,34% (docelowo)	10,25%	1,6%
	wcześnie	15% od 1992 r. 16% w 1997 r. 17% w 1998 r. 27,6% od 1999 r.	1% od 1999 r. 8,42% w 2004 r.	1,5%

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku gmin poziom 39,34% w odniesieniu do PIT nie obowiązuje bezwzględnie. Jego wysokość wylicza się w każdym roku. Procedura jest dość skomplikowana i uzależniona od liczby mieszkańców przyjętych do domów opieki społecznej, przy czym okresem porównawczym jest połowa roku bazowego (np. dla roku 2014 był to 30 czerwca 2013) i moment zakończenia obowiązywania poprzedniej ustawy, czyli ostatni dzień roku 2013. Taki sposób wyliczenia, niejasny, niepozwalający na określenie współczynnika samodzielnie przez zainteresowane jednostki,



należy uznać za rozwiązanie niewłaściwe. W ciągu 11 lat obowiązywania ustawy udziały gmin w PIT zwiększyły się o niecałe 2 punkty procentowe – z 35,72% do 37,53%, co zaprezentowano w tab. 3. Jak widać, pomimo niezmienności ustawy, corocznie zmieniane są procentowe wielkości udziałów. Na zbliżonym do roku bazowego poziomie, czyli 35%, określone zostały udziały w podatku dochodowym np. słoweńskich gmin [Pevcin 2011, s. 717].

Tabela 3. Zmiany udziału gmin w PIT w latach 2004-2014

Rok	Realna wielkość udziału gmin w PIT	Rok	Realna wielkość udziału gmin w PIT
2004	35,72%	2010	36,94%
2005	35,61%	2011	37,12%
2006	35,85%	2012	37,26%
2007	36,22%	2013	37,42%
2008	36,49%	2014	37,53%
2009	36,72%		

Źródło: opracowanie własne.

Ustawa, jak już wspomniano, wpływy z PIT jednoznacznie zalicza do dochodów własnych, mimo że z racji konstrukcji zbliżone są bardziej do subwencji ogólnych, chociażby ze względu na to, że transfer odbywa się z centralnego rachunku bieżącego państwa. Zasadniczą cechą decydującą o postrzeganiu wpływów z PIT jako zewnętrznego dochodu zasilającego budżet jest brak możliwości stosowania przez gminy, powiaty, województwa ulg, zwolnień, umorzeń czy odroczeń. Między innymi z tego względu podawany jest w wątpliwość sens przypisywania ich do dochodów własnych. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości kształtowania ich poziomu. Tak samo jak subwencje uważane są za neutralne dla samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego [Ruśkowski 2004, s. 29] (dochody własne w ujęciu wąskim zwiększają ją, a dotacje celowe ją zmniejszają). Niemniej należy podkreślić, że wpływy te mają pewne cechy przypisane dochodom własnym. Przede wszystkim pochodzą ze źródeł znajdujących się na danym obszarze. Wielkość wpływów zależna jest od liczby mieszkańców na określonym terytorium. Organy samorządowe mogą oddziaływać, w sposób pośredni i dość ograniczony – głównie w zakresie zachęcania do zakładania działalności gospodarczej bądź osiedlania się na ich terenie – na ilość transferowanych środków. Sytuacja odwrotna, czyli wpływ, bezpośredni lub pośredni, poprzez udziały na zachowanie podmiotów znajdujących się na terenie gminy, jest niemożliwy [Kosek-Wojnar, Surówka 2011, s. 365].

Pomimo licznych kontrowersji włączenie wpływów z PIT do dochodów własnych zgodne jest z podziałem konstytucyjnym, sprawozdaniami z wykonania bu-



dżetów oraz sprawozdawczością GUS-u. Nie bez znaczenia jest fakt, że poprzez włączenie udziałów w PIT i CIT do dochodów własnych organy państwa mogą odierać zarzut o zmniejszaniu się odsetka dochodów własnych w dochodach ogółem [Kańduła 2005, s. 130] oraz że w odniesieniu do powiatów zrealizowany został postulat Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, by wspólnoty lokalne miały zasoby własne [Europejska Karta Samorządu Lokalnego, art. 9, par. 1].

Sama idea wykorzystania udziałów w PIT i CIT jako dochodów budżetów gmin oceniana jest pozytywnie [Hanusz i in. 2006, s. 200], choć lepszym rozwiązaniem byłoby stosowanie dodatków do podatków centralnych [Surówka 2008, s. 97; Sochacka-Krysiak 2008, s. 18]. W odróżnieniu od tych pierwszych, dodatki, oprócz funkcji fiskalnych, pełnią również funkcje pozafiskalne, wpływając na zachowanie się i decyzje podmiotów istniejących na danym obszarze [Guziejewska 2008, s. 41]. Niekiedy akceptuje się przynależność udziałów w podatkach centralnych do dochodów własnych z zaznaczeniem, że są to wpływy w rozumieniu szerokim (*sensu largo*) [Ofiarski 2008, s. 153; Ruśkowski, Salachna 2007, s. 107], w odróżnieniu od wpływów w ujęciu wąskim, czyli *sensu stricto* [Sekuła 2007, s. 579].

4. Znaczenie fiskalne wpływów z podatku od osób fizycznych w budżetach gmin pomorskich

Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w powszechnej opinii uważane są za obciążone wieloma wadami, ale znaczące źródło dochodów gminnych. Weryfikacji drugiej części twierdzenia poświęcona jest analityczna część artykułu. Wielkości tych wpływów na osobę z podziałem na typy gmin prezentuje tabela 4. Zauważyć można, że w ujęciu ogólnym kształtowały się na dość zbliżonym

Tabela 4. Dochody ogółem, dochody własne, dochody z podatku PIT na mieszkańca w gminach województwa pomorskiego w latach 2009-2012 (zł/os.)

Rodzaj dochodu	dochody ogółem				w tym dochody własne				w tym dochody z PIT			
Rok	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Pomorskie, w tym:	3130	3534	3671	4141	1768	1957	1995	2052	652	633	681	697
gminy miejskie	3326	3820	3904	4658	2181	2461	2458	2538	877	850	905	922
gminy miejsko-wiejskie	2541	2757	2956	3062	1009	1034	1168	1196	327	329	373	390
gminy wiejskie	2970	3270	3497	3535	1209	1290	1380	1411	306	300	341	360

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.



poziomie, tzn. około 630-700 zł/osobę. Wartość ta była zdecydowanie wyższa w gminach miejskich i wahała się w granicach 850-922 zł/osobę oraz zdecydowanie niższa w pozostałych dwóch typach gmin, gdzie osiągała poziom 300-390 zł/osobę. Dane te zaprezentowane w inny sposób jako udziały w dochodach własnych (tab. 5) nie uwidaczniają już takiego rozwarstwienia. Wpływy z PIT są mniejszą częścią dochodów własnych w gminach wiejskich (ok. 25%), ale różnica jest 10-15 punktowa, gdyż średnia dla całego województwa wynosi ok. 35%, a dla gmin miejskich największa wartość wyniosła ok. 40% w roku 2009.

Tabela 5. Udział dochodów z PIT w dochodach własnych oraz w dochodach ogółem gmin województwa pomorskiego w latach 2009-2012 (%)

Rodzaj udziału	dochody z PIT/ dochodów własnych				dochody z PIT/ dochodów ogółem			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Rok								
Pomorskie, w tym:	36,9	32,3	34,1	34,0	20,8	17,9	18,6	16,8
gminy miejskie	40,2	34,6	36,8	36,3	26,4	22,3	23,2	19,8
gminy miejsko-wiejskie	32,4	31,8	31,9	32,6	12,9	11,9	12,6	12,7
gminy wiejskie	25,3	23,3	24,7	25,5	10,3	9,2	9,8	10,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 6. Wpływy z udziałów w PIT a wpływy z podatku od nieruchomości w gminach województwa pomorskiego w latach 2009-2012

Rodzaj udziału	wpływy z podatku od nieruchomości (zł/os.)				wpływy z udziałów w PIT (zł/os.)				relacja: wpływy z PIT/ wpływy z podatku od nieruchomości			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Rok												
Pomorskie, w tym:	402	432	488	512	652	633	681	697	1,62	1,46	1,40	1,36
gminy miejskie	444	483	557	587	877	850	905	922	1,98	1,76	1,62	1,57
gminy miejsko- -wiejskie	269	280	302	317	327	329	373	390	1,21	1,18	1,23	1,23
gminy wiejskie	371	392	424	440	306	300	341	360	0,82	0,77	0,80	0,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Rozwarstwienie we wpływach z PIT, przedstawione w ujęciu ogólnym w tabeli 4, przeanalizowano szczegółowo. Wśród 50 gmin z województwa pomorskiego, które w roku 2012 miały najniższe wpływy z PIT, 45 to były gminy wiejskie,



a 5 miejsko-wiejskie. Z kolei wśród 15 gmin o najwyższych wpływach 11 to gminy miejskie. Pozostałe 4 bezpośrednio graniczą z Gdańskiem lub Gdynią. Ich tereny uznawane są przez wielu mieszkańców za część Trójmiasta chociażby z powodu ciągłości komunikacji miejskiej czy też braku różnic w charakterze zabudowy.

Znaczenie wpływów z PIT postanowiono zbadać, porównując go z wpływem uważanym za najwydajniejsze źródło dochodów własnych, czyli podatkiem od nieruchomości. Porównanie to przedstawiono w tabeli 6. W latach 2009-2012 zauważyć można zdecydowane zmniejszenie relacji wpływów z PIT do wpływów z podatku od nieruchomości we wszystkich typach gmin, przy czym najmocniej proces ten widoczny jest w gminach miejskich. Spowodowane jest to wpływem spowolnienia gospodarczego na wielkość wpływów z PIT i stosunkowo dużą stabilnością i „odpornością” wpływów z podatku od nieruchomości na zmiany koniunktury gospodarczej. Zmniejszenie wpływów do budżetów samorządowych z podatku dochodowego od osób fizycznych obserwowane było w wielu europejskich krajach, m.in. w Estonii [Raju 2012, s. 182-183]. Wpływy z podatku od nieruchomości ze względu na jego konstrukcję w gminach miejskich są wyższe niż w wiejskich, a mimo to w tych ostatnich przekraczają wpływy z PIT.

5. Podsumowanie

Artykuł poświęcony został zbadaniu, jak wpływy z udziału w PIT przekładają się na bogactwo gmin wyrażone w jej dochodach. Otrzymane wyniki pozwalają na wysnuć wniosek, że mają one największe znaczenie w gminach miejskich oraz jednostkach graniczących z dużymi miastami – w wymiarze zarówno nominalnym, czyli bezwzględny, jak i względny jako udziały w dochodach własnych czy dochodach ogółem. To skutek, po pierwsze, braku opodatkowania w Polsce podatkiem dochodowym rolników. Z płacenia tego podatku wyłączone są osoby pracujące w rolnictwie, które w znacznej części zamieszkują typowe gminy wiejskie. Płacony przez nie podatek rolny jest podatkiem majątkowym, a nie dochodowym. Opodatkowanie wszystkich pracujących podatkiem PIT zmniejszyłoby dysproporcje dochodowe między gminami miejskimi a wiejskimi i zwiększyło wpływy z tego źródła w tych ostatnich. Dla kontrastu można podać przykład Szwecji, w której lokalny podatek dochodowy płacony jest przez 85% populacji mieszkańców [Loughlin i in. 2005, s. 351]. Po drugie, znaczenie tego źródła dochodów uzależnione jest od koniunktury gospodarczej. Spowolnienie czy kryzys przekładają się na zmniejszenie wpływów z tego tytułu oraz udziału w dochodach. Jest to tym bardziej widoczne, im większe znaczenie mają wpływy z PIT w czasach koniunktury. Stąd też, paradoksalnie, zjawisko to jest zupełnie niezauważalne w gminach wiejskich.



Literatura

- Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (28.02.2014).
- Chmielnicki P. (red.) (2004), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Delgado F.J. (2012), *Determination of Local Tax Mix: Evidence from Spain*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” vol. 10, no. 4.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, DzU z 1994, nr 124, poz. 607.
- Gajl N. (1996), *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Guziejewska B. (2008), *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Hanusz A., Niezgodą A., Czernski P. (2006), *Dochody budżetu gmin*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kańduła S. (2005), *Funkcjonowanie sektora samorządowego w systemie finansów publicznych*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, WSB w Poznaniu, Poznań-Wrocław.
- Kornberger-Sokołowska E. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2011), *Sytuacja finansowa JST w Polsce w warunkach kryzysu sektora finansów publicznych*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa.
- Loughlin J., Lidstrom A., Hudson Ch. (2005), *Local Income Tax in Sweden: Reform and Continuity*, „Local Government Studies” vol. 31, no. 3.
- Ofiarski Z. (2008), *Ocena zmian w konstrukcji podatków i opłat stanowiących źródła dochodów własnych gmin*, [w:] *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, WSB w Poznaniu, Poznań.
- Pevcin P. (2011), *Fly-paper Effect in Slovenian Municipal Finances*, „Croatian & Comparative Public Administration” vol. 11, is. 3.
- Raju O. (2012), *Economic crisis and local governments budget in Estonia*, „Regional Formation and Development Studies”, is. 8.
- Ruśkowski E. (2004), *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (2007), *Finanse lokalne po akcesji*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Sekuła A. (2007), *Zmiany w poziomie dochodów gmin województwa pomorskiego w latach 1999-2004*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1161, Wyd. AE, Wrocław.
- Sochacka-Krysiak H. (2008), *Lokalne daniny publiczne jako źródło dochodów własnych samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Wyd. AE, Poznań.
- Surówka K. (2008), *Adekwatność dochodów JST w Polsce do zakresu realizowanych zadań bieżących po roku 2003*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Wyd. AE, Poznań.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j.: DzU z 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.
- Wassmer R.W. (2002), *Fiscalisation of Land Use Urban Growth Boundaries and Non-Central Retail Sprawl in the Western United States*, „Urban Studies” vol. 39, no. 8.



ANALYSIS OF REVENUE FROM SHARES IN THE PERSONAL INCOME TAX IN THE MUNICIPALITIES OF POMERANIAN VOIVODESHIP

Summary: The article examines the shares of the personal income tax – PIT. The study was limited to the communal level, Pomeranian Voivodeship and the years 2009–2012. The theoretical part describes communes revenues, especially own revenues. There was also a discussion on the causes and reasons for assigning revenues from the personal income tax to own revenues and disadvantages of this solution. The research in the empirical part examined PIT revenues, their share in own revenues, and compared them with revenue from property tax. The conclusion was that the revenues from the personal income tax were significant in the towns and cities, and in other types of communes they were a less important source of revenue.

Keywords: communes revenues, communes own revenues, communes share in the revenue of the tax on personal income, municipalities share in PIT.

