

**Marcin Brol**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **UDZIAŁ GMIN W PODATKACH PAŃSTWOWYCH – UWARUNKOWANIA PRAWNE I KIERUNKI ZMIAN**

Dzięki zapisom Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego znacząco wzrosło od 2004 r. znaczenie innych niż podatki lokalne źródeł dochodów budżetu gminy. Stało się tak m.in. dzięki zwiększeniu udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych z 27,6% wpływów do 39,34% oraz dzięki zwiększeniu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych z 5% do 6,71%. Choć te źródła dochodów przyczyniają się do zwiększenia możliwości finansowych gminy, jej organy nie mają uprawnień i kompetencji z zakresu władztwa podatkowego. W związku z tym istnieje wiele opinii, iż władze samorządowe nie mogą za pośrednictwem podatków dochodowych aktywnie oddziaływać na podmioty znajdujące się na ich terenie, a także nie mają motywacji do oddziaływania na ich wzrost w strukturze dochodów. Przy takim rozumowaniu dochody te uznawane są za formę zasilania budżetów gmin, która swym charakterem zbliżona jest do zasilania subwencyjnego [Patrzalek 2004, s. 100]. W praktyce władze samorządowe próbują jednak wpływać w sposób pośredni na strukturę i wielkość dochodów z tego tytułu. Dochody te bowiem zależą od poziomu zatrudnienia, a także od liczby i wielkości podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy. Wpływając zatem na rozwój rynku pracy i rozwój przedsiębiorczości, można uzyskać efekt w postaci zwiększenia sumy podatków płaconych na terenie gminy i jednocześnie zwiększenia dochodów gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.

Jak wynika z tabeli 1, znaczenie dochodów podatkowych w dochodach własnych stale rośnie. Świadczy to o kierunku, w jakim podąża ustawodawca, wyznaczając źródła finansowania samorządu lokalnego. W 2004 r. nastąpił zdecydowany przyrost dochodów należnych gminie z podatku od osób fizycznych. Jest to oczywiście skutkiem obowiązywania nowych regulacji prawnych dotyczących udziału samorządów w tych dochodach. W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych należy uznać, iż

rozwiązania te powstrzymały jedynie przed dalszym spadkiem dochody z tego źródła. Wiąże się to zarówno z koniunkturą gospodarczą oraz niższymi zyskami przedsiębiorstw w 2003 r. w stosunku do 2002 r., jak też ze zmianą stawek podatkowych.

Tabela 1. Udziały dochodów z podatków w dochodach własnych polskich gmin w latach 2002-2004

Wyszczególnienie	Struktura dochodów własnych gmin (w %)		
	2002	2003	2004
Razem dochody podatkowe	70,4	73,9	74,5
Podatek od nieruchomości	33,9	38,3	35,1
Podatek dochodowy od osób fizycznych	23,4	22,7	26,7
Podatek rolny	4,2	5,5	4,9
Podatek od czynności cywilnoprawnych	2,8	2,3	2,2
Podatek od środków transportowych	2,1	2,3	2,1
Podatek dochodowy od osób prawnych	2,2	1,1	2,1
Podatek leśny	0,6	0,8	0,7
Podatek od spadków i darowizn	0,6	0,4	0,4
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej	0,6	0,5	0,3

Źródło: [Informacja o skutkach... 2004].

Udział gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych obliczany jest na podstawie ogólnej kwoty planowanych wpływów z PIT w roku budżetowym oraz na podstawie należnego PIT za rok poprzedzający rok budżetowy od osób zamieszkałych na terenie gminy. Natomiast udział w podatku od osób prawnych obliczany jest na podstawie liczby osób zatrudnionych w wyodrębnionych jednostkach organizacyjnych osób prawnych, na podstawie zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów. Sposób naliczania udziału gmin w podatkach stanowiących dochody skarbu państwa nie zmienił się od wielu lat, co stale wywołuje dyskusje na temat roli tego źródła dochodów i jego kształtu w przyszłości.

System udziału samorządów w tzw. podatkach państwowych może zostać, w przeciwieństwie do systemu podatków lokalnych, rozszerzony o dodatkowe podatki, takie jak np. VAT. Możliwe wydaje się również zwiększenie uprawnień do prowadzenia własnej, zróżnicowanej polityki podatkowej, zarówno poprzez wpływ na wysokość i zróżnicowanie stawek podatkowych, jak też w zakresie administrowania podatkami, czyli stosowania różnego rodzaju ulg, wyłączeń, zniżek i umorzeń podatkowych [Kornberger-Sokołowska 2000, s. 85]. Do tej pory gminy nie mają takich uprawnień, co zmusza je do pośredniego oddziaływania na te kategorie dochodów.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych wyższe są w miastach na prawach powiatu, ze względu na dodatkowy udział (8,42% w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych i 1,4% w przypadku podatku dochodowego od

osób prawnych) w dochodach z tego tytułu. W woj. dolnośląskim dotyczy to Wrocławia (21,59% dochodów ogółem), Legnicy (21,30%) i Jeleniej Góry (20,99%). Oprócz tych miast wysoki udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych zanotowano w innych gminach miejskich, takich jak: Lubin (36,1%), Głogów (26,71%), Świdnica (25,34%), Kłodzko (23,35%) i Szczawno Zdrój (21,12%). Najniższe dochody podatek ten przynosi w gminach wiejskich: Ruja (5,4%), Jerzmanowa (5,99%), Paszowice (7,25%) i Ciepłowody (7,9%), oraz w gminie miejsko-wiejskiej Nowogrodziec (7,49%).

Wśród gmin o wysokim udziale dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych też dominują gminy miejskie: Wrocław, Kłodzko, Lubin, Jelenia Góra, Wałbrzych i Legnica. W niektórych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich udział tego źródła dochodów w budżecie jest bliski zeru (w niektórych przypadkach mniejszy niż 0,01%); do gmin takich zaliczają się: Wleń, Ciepłowody, Świerzawa, Paszowice, Jerzmanowa i Ruja. W tej kategorii dochodów niskie wpływy notują też niektóre gminy miejskie, takie jak: Zawidów i Boguszów-Gorce.

W przypadku podatku dochodowego zarówno od osób fizycznych, jak i od osób prawnych dochody gminy zależą od wielkości lokalnego rynku dóbr konsumpcyjnych i produkcyjnych oraz do globalnego popytu na nim występującego. Na poziom tych dochodów największy wpływ mają oczywiście rynek pracy, czyli popyt zgłaszany przez pracodawców, i podaż zgłaszana przez ludność. Tak więc podstawowym czynnikiem wpływającym na wielkość dochodów z podatków państwowych jest liczba mieszkańców gminy i liczba funkcjonujących przedsiębiorstw, a także poziom bezrobocia i skłonność lokalnej społeczności do podjęcia pracy zawodowej. Świadczy to o dużym znaczeniu potencjału ludzkiego gminy w pozyskiwaniu dochodów, w tym w szczególności tych uzyskiwanych z podatku dochodowego od osób fizycznych. Natomiast analizując dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, zauważyć można, iż zależą one od poziomu aktywności gospodarczej na terenie gminy. Samorządy, które uzyskują największe dochody z tego tytułu, znaleźć można wśród tych o największej liczbie zarejestrowanych przedsiębiorstw. Nie bez znaczenia jest też wielkość funkcjonujących przedsiębiorstw, na co wskazują np. wyższe dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w Lubinie niż w Wałbrzychu, i to pomimo mniejszej liczby ludności i zarejestrowanych przedsiębiorstw.

Charakterystyczną cechą polskich gmin jest powiększanie się dysproporcji pomiędzy biednymi i bogatymi samorządami. W gminach, gdzie aktywność gospodarcza jest wysoka, lub istnieją korzyści lokalizacyjne wpływające na poziom dochodów, pomimo spadku liczby ludności nie zmniejszają się dochody z podatków państwowych, a w szczególności z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wpływy z niego w niektórych gminach zwiększyły się, co oznacza zwiększenie zamożności mieszkańców, a w konsekwencji wyższą dynamikę rozwoju lokalnego. W części gmin, które można określić jako rolnicze ze względu na znaczny udział podatku rolnego w dochodach ogółem (np. Ciepłowody, Ruja, Paszowice), dochody wynikające z udziału w podatkach państwowych stanowią zazwyczaj mniej niż 10% wpływów do budżetu. Dalsze zwiększanie roli podatków państwowych w dochodach samorządów spowoduje więc pogłębienie istniejących dysproporcji.

Zagwarantowanie gminom udziału w dochodach z podatku VAT pomogłoby zwiększyć dochody budżetów gmin turystycznych – ze względu na dużą liczbę usług i transakcji objętych tym podatkiem – choć przyczyniłoby się to jednocześnie do wyostrenienia podziału na biedne i bogate gminy. Rozwiązanie tego problemu wymaga wielu zmian, z których najważniejsze to likwidacja podatku rolnego i objęcie podatkiem dochodowym od osób fizycznych rolników. W ten sposób, zwiększając udział gminy w podatkach państwowych, ustawodawca gwarantuje realny wzrost dochodów również gminom wiejskim. Natomiast w przypadku VAT-u konieczne byłoby ujednoczenie stawek tego podatku. Artykuły rolne bowiem są objęte niższą stawką, co z kolei obniża dochody budżetu gminy. Wprowadzenie stawki jednolitej, np. 19%, zapewniłoby takie same możliwości pozyskiwania dochodów we wszystkich samorządach.

Współczesne doktryny ekonomiczne w coraz większym stopniu skłaniają się ku większemu oddziaływaniu podatków na sferę gospodarczą, co zostało wymuszone m.in. koniecznością walki z inflacją. Jak głosił M. Laure [Gaudemet, Molinier 2000, s. 423-426], podatki powinny być jednak „neutralne w odniesieniu do środków produkcji”. Oznacza to, że podatek może wywierać wpływ na gospodarkę, unikając jednak sytuacji, w której powodowałby zaburzenia wewnątrz aparatu gospodarczego, faworyzując pewne typy obiegu gospodarczego ze szkodą dla innych. To samo dotyczy samorządów – regulacje podatkowe nie mogą faworyzować dużych i bogatych gmin, w większości przypadków miejskich, kosztem gmin mniejszych i biedniejszych.

## Literatura

- Gaudemet P. M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.  
*Informacja o skutkach obowiązywania Ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego według stanu po 3 kwartałach 2004 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.  
 Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Finanse i budżety samorządów*, Uniwersytet Opolski, Opole 2000.  
 Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Wrocław 2004.

## COMMUNES SHARE IN THE NATIONAL INCOME TAXES – LEGAL ASPECTS AND THE COURSE OF CHANGES

### Summary

One of the most important sources of income in Polish communes is the share in the income taxes. In the recent years the importance of this source has grown significantly. This paper shows some legal aspects of this problem. It also describes shaping of incomes in some of the communes of the Lower Silesia region. This study is funded by the Committee of Scientific Research (grant no I H02C 09I 26).