

Magdalena Ślebocka

Uniwersytet Łódzki

WPLYW ZMIAN W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH NA DOCHODY GMIN W LATACH 2004–2008

Streszczenie: Sprawne funkcjonowanie samorządu terytorialnego wiąże się z koniecznością posiadania przez jednostkę odpowiednich środków pieniężnych. Jednym z podstawowych źródeł dochodów JST, w tym także gmin, są dochody uzyskane z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. System udziałów podatkowych polega na tym, że państwo i gmina mają ustalone procentowo udziały we wpływach, które pochodzą z eksploatacji danego podatku. Niniejszy artykuł jest próbą analizy, jak zmiany wprowadzone przez ustawodawcę w podatku dochodowym od osób fizycznych wpływają na wysokość dochodów budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Badaniu poddano m.in. wielkość PKB, dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochody budżetów gmin z tego podatku.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy od osób fizycznych, dochody gmin

1. Wstęp

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego wiąże się z ograniczeniem zakresu obowiązków państwa i jego uprawnień na rzecz związków samorządowych. Oddanie części uprawnień samorządowi terytorialnemu powiązane musi być z zapewnieniem mu odpowiednich środków pieniężnych¹. Oznacza to, że jednym z czynników określających sposób działania samorządu terytorialnego, w tym także gmin, są pieniądze. „Dobry system finansowy powinien gwarantować odpowiednią do zadań ilość środków, możliwość swobodnego dysponowania nimi, a także stabilność dochodów. Ważną cechą systemu powinny być sprzężenia premiujące aktywność i gospodarność władz lokalnych, czyli mechanizmy zapewniające budżetom lokalnym profit z efektów lokalnego rozwoju gospodarczego, a także z oszczędności gospodarowania”². Wyposażenie w środki pieniężne odbywa się z reguły poprzez zapewnienie

¹ Jest to zarówno uregulowane w Konstytucji RP, jak i w EKSL.

² *Co przedsiębiorcy będą mieli z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego?*, www.bcc.org.pl/stanowiska_szczegoly_arch.php?objectID=204 (dostęp: 22.02.2010).

samorządowi odpowiedniej kwoty dochodów z tytułu wpływów własnych³ i o charakterze transferowym. Do dochodów o charakterze transferowym zalicza się m.in. udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa; są one istotnym oraz stabilnym źródłem dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazują na więzi łączące państwo i samorząd. „Stanowią one szczególną formę prawną podziału dochodów z jednego wspólnego dla budżetów samorządu terytorialnego i budżetu państwa źródła podatkowego”⁴. System udziałów podatkowych polega na tym, że państwo i gmina mają ustalone procentowo udziały we wpływach, które pochodzą z eksploatacji danego podatku (np. podatku dochodowego od osób fizycznych). Oznacza to, że państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego mają wspólne źródło podatkowe, z którego korzystają⁵. Wysokość uzyskiwanych z tego tytułu wpływów uzależniona jest przede wszystkim od koniunktury gospodarczej, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego również np. od liczby mieszkańców danej jednostki. Bardzo często wskazuje się na brak bezpośredniej motywacji jednostek samorządu terytorialnego do powiększania tej grupy dochodów. Oznacza to, że wpływ na dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiącym dochód budżetu państwa, jednej z podstawowych kategorii dochodów budżetów gmin, mają przede wszystkim czynniki o charakterze pośrednim, bo często podkreśla się brak istnienia ścisłego związku pomiędzy wysokością dochodów uzyskiwanych z tego tytułu a działaniami jednostek samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, jak zmiany zachodzące w podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzone na szczeblu centralnym przekładają się na dochody jednostek samorządu terytorialnego oraz czy na wysokość dochodów mają tylko wpływ zmiany przeprowadzone przez ustawodawcę w podatku dochodowym od osób fizycznych, czy oddziałują na wysokość również inne czynniki? Należy pamiętać, że podatki dochodowe są bardzo silnie powiązane z koniunkturą gospodarczą. Jeżeli niedokonywane są w nich zmiany, to można przyjąć z pewnym uproszczeniem, że stanowią one swego rodzaju papierek lakmusowy tej koniunktury. Zatem, jeżeli ustawodawca wprowadził zmiany w przepisach, to wpłynęły one wzmacniająco lub osłabiająco na efekty koniunktury. Wyrazem koniunktury jest tempo wzrostu PKB. Inne więc tempo wzrostu wpływów podatkowych niż wzrost PKB powinno oznaczać wpływ zmian wprowadzonych w ustawie podatkowej. Na-

³ Za dochody własne uznaje się wszystkie dochody pochodzące ze źródeł znajdujących się na terenie danej wspólnoty, przekazanych gminom z mocy prawa, w całości i bezterminowo. Dochody własne zapewniają niezależność w podejmowaniu decyzji i stwarzają szanse na pełniejsze pokrycie potrzeb mieszkańców wspólnoty oraz podniesienie standardu świadczonych usług. Szerzej patrz: A. Kożuch, *Rola budżetu w zarządzaniu finansami gmin*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, t. 9, z. 2, s. 165, www.seria.home.pl/2007_zeszyt2/30_kozuch.pdf (dostęp: 27.02.2010).

⁴ M. Smoleń, *Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki*, www.finanse-publiczne.pl/materiały/smolen_budzet.pdf (dostęp: 25.02.2010).

⁵ A. Borodo, *Samorząd terytorialny – system prawno-finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 24.

tomiast poziom wpływów z udziałów w podatkach dochodowych w tym podatku dochodowym od osób fizycznych dla konkretnej gminy zależy będzie od dodatkowych czynników, szczególnie tych o charakterze pośrednim (mogących wpływać hamująco lub stymulująco na sytuację gospodarczą jednostki), do których zaliczyć można będzie m.in.:

- liczbę mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego,
- poziom infrastruktury technicznej,
- stan infrastruktury społecznej i materialnej, czyli funkcjonowanie systemu bankowego, ubezpieczeniowego lub wymiaru sprawiedliwości⁶,
- atrakcyjność lokalizacyjną i czynniki natury psychologicznej, np. sezonową modę mieszkaniową,
- politykę jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uatrakcyjnienia regionalnego,
- charakter lokalnej polityki gospodarczej, w tym polityki podatkowej⁷,
- lokalizację danej jednostki samorządu terytorialnego,
- zaklasyfikowanie do specjalnych stref ekonomicznych,
- poziom zurbanizowania jednostki samorządu terytorialnego⁸, dostępność do rynku zbytu, poziom wiedzy, szkoły wyższe itp.

Należy pamiętać, że „podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe i instytucje współdziałając z gminą, oddziałują na środowisko naturalne, zagospodarowanie przestrzenne, warunki życia ludności oraz lokalne rynki, a także bezpośrednio i pośrednio, wzajemnie na siebie. Najszerszą grupę instrumentów, poprzez które gmina wpływa na otoczenie, stanowią narzędzia polityki fiskalnej, obejmujące działania władzy lokalnej podejmowane w ramach dochodu budżetu gminy”⁹ również w ramach udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ostatnim rokiem zmian w wysokości udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa był rok 2004¹⁰, zaś okres badawczy obejmuje lata 2004–2008, zatem można przypuszczać, że to właśnie zmiany poczynione przez ustawodawcę w samym podatku dochodowym od osób fizycznych przełożą się na wysokość dochodów gmin uzyskanych z tego tytułu. W analizowanych latach ustawodawca przeprowadził łącznie 506 zmian, z czego ok. 70% to zmiany mające na celu zwiększenie dochodów budżetowych. Ilość zmian w poszczególnych latach kształtowała się następująco:

⁶ B. Wrona, T. Wołowicz, *Struktura systemu podatkowego a wzrost gospodarczy*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, www.wse.bochnia.pl/zu/6-9.pdf (dostęp: 22.02.2010).

⁷ M. Poniatowicz, *Nieruchomość jako źródło lokalnych dochodów publicznych*, w: *Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1148, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006, s. 254.

⁸ Tamże, s. 254.

⁹ M. Brol, *Polityka dochodowa gminy jako narzędzie interwencjonizmu samorządowego*, www.mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/39/17.pdf (dostęp: 23.02.2010).

¹⁰ W 1996 r. udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiły 15%, w 1997 r. – 16%, w 1998 r. – 17%, w latach 1999–2003 – 27,6%, zaś w 2004 r. – 39,34%.

w roku 2004 – 177, w 2005 r. – 79, w 2006 r. – 50, w 2007 r. – 182, zaś w ostatnim roku 2008 – 18 zmian.

2. Zmiany w podatku dochodowym w latach 2004–2008

Do najważniejszych zmian, które zaszły w podatku dochodowym i miały wpływ na dochody budżetu państwa w badanym okresie zaliczyć można:

- w roku 2004:
 - poszerzenie bazy podatkowej dokonane poprzez ograniczenie katalogu ulg i zwolnień podatkowych występujących w tym obciążeniu. Zlikwidowane zostały odliczenia umożliwiające uwzględnienie składek na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa, jeżeli nie zostały one uprzednio zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, czy dokonywanych w roku podatkowym zwrotów nienależnie pobranych rent i emerytur, a także zasiłków z ubezpieczenia społecznego, w kwotach uwzględniających pobrany podatek dochodowy, pod warunkiem niepotrącenia ich przez organ rentowy. Zredukowany został także znacząco katalog ulg podatkowych. Oznaczało to dla podatników brak możliwości dokonywania odliczeń następujących wydatków przeznaczonych m.in. na: remont i modernizację budynku lub lokalu mieszkalnego, a także wpłat na wyodrębniony fundusz remontowy, dojazd dzieci do szkół, odpłatne kształcenie i doskonalenie zawodowe podatnika, odpłatne kształcenie podatnika w szkołach wyższych, zakup przyrządów i pomocy naukowych. Zlikwidowana została także ulga uczniowska,
 - wprowadzenie w miejsce zlikwidowanych ulg, ulgi polegającej na zmniejszeniu podatku maksymalnie do kwoty stanowiącej 1% podatku należnego za rok podatkowy pod warunkiem dokonania wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego,
 - wprowadzenie opodatkowania dochodów uzyskiwanych z tytułu obrotu giełdowego,
 - wprowadzenie opcji liniowego 19% podatku dochodowego¹¹;
- w roku 2005:
 - możliwość wspólnego rozliczania się z małżonkiem, w przypadku śmierci jednego z nich,
 - doprecyzowanie przepisów regulujących przedmiot opodatkowania w materii zwolnienia z opodatkowania. Wprowadzony przepis stanowi o zwolnieniu z opodatkowania świadczenia finansowego wypłacanego żołnierzowi na pokrycie

¹¹ Zmiana ta dotyczyła wyłączenia dochodów uzyskiwanych przez podatników z pozarolniczej działalności gospodarczej. Należy przy tym pamiętać, że zmiana ta jest jedynie możliwością, jaką daje ustawodawca podatnikom. Od dotychczasowych zasad podatek ten różni się tym, że od dochodu poza stratą z tego źródła i składkami na ubezpieczenie zdrowotne odliczanych na dotychczasowych zasadach nie przysługują podatnikom inne odliczenia, z których świadomie należy zrezygnować,

- kosztów najmu lokalu mieszkalnego, do wysokości nieprzekraczającej kwoty 500 zł, czy ekwiwalentu w związku z rezygnacją z kwatery,
- wprowadzenie zmiany w związku z wprowadzeniem zmodyfikowanej ustawy o podatku od towarów i usług,
 - poszerzenie katalogu zwolnień o charakterze przedmiotowym m.in. o zwolnienie dotyczące odsetek od papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa oraz obligacji emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w części odpowiadającej kwocie odsetek zapłaconych przy nabyciu tych papierów wartościowych od emitenta,
 - wprowadzenie nowych ulg podatkowych. I tak powołano do życia ulgę z tytułu użytkowania Internetu,
 - zmodyfikowanie ulgi z tytułu darowizn,
 - wprowadzenie dodatkowej czwartej stawki podatkowej. Wprowadzenie jej było przedmiotem licznych dyskusji w kwestii zasadności jej stosowania¹²;
 - w roku 2006:
 - określenie zasad zawierania umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, które podyktowane zostały wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym,
 - przepisy ułatwiające zatrudnienie bezrobotnego w gospodarstwie domowym,
 - wprowadzenie zwolnień dotyczących dochodów podatników prowadzących osobiście lub w formie spółki klub sportowy,
 - zwolnienie od podatku kwoty zwrotu otrzymanej na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Zwrot dotyczy wydatków poniesionych przez podatnika na zakup materiałów budowlanych, które były opodatkowane stawką w wysokości 7%, a od 1 maja 2004 r. zostały opodatkowane stawką w wysokości 22%,
 - wprowadzenie odliczenia dotyczącego wydatków, które poniósł podatnik na nabycie nowych technologii;
 - w roku 2007:
 - wprowadzenie w życie nowej definicji dotyczącej m.in. miejsca zamieszkania podatnika, działalności gospodarczej, samochodu osobowego czy tzw. małego podatnika,
 - zmienienie definicji kosztów podatkowych,
 - wprowadzenie zmiany w zakresie określenia momentu powstania przychodu z działalności gospodarczej,
 - wprowadzenie nowej metody amortyzacji jednorazowej dla małych podatników i podatników rozpoczynających działalność gospodarczą,

¹² Szerzej patrz: uzasadnienie do orzeczenia z 29 marca 1994 r. (sygn. akt K 13/93) i z dnia 28 grudnia 1995 r. (sygn. akt K 28/95).

- dokonanie redukcji w katalogu kosztów uzyskania przychodów wydatków na reprezentację i na świadczenia medyczne dla pracowników,
- zmienienie skali podatkowej. Dokonano tego poprzez wprowadzenie nowych kwot przedziałów podatkowych,
- zrezygnowanie z comiesięcznych deklaracji podatkowych na zaliczki od wynagrodzeń pracowników,
- zrezygnowanie ponadto z obowiązku składania deklaracji podatkowych w odniesieniu do zaliczek miesięcznych i kwartalnych,
- podniesienie stawki podatku od sprzedaży nieruchomości;
- w roku 2008:
 - zwolnienie od podatku zwrotu kosztów dojazdu dzieci do szkół,
 - wprowadzenie nowego zwolnienia dla osób pozostających bez pracy, w zakresie zwrotu kosztów przejazdu osoby bezrobotnej do miejsca wykonywania badań lekarskich oraz do miejsca wykonywania prac społecznie użytecznych,
 - zwolnienie z opodatkowania zapomóg pieniężnych i pieniędzy wypłaconych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów,
 - wyłączenie z kosztów stanowiących koszty uzyskania przychodów dodatkowej opłaty produkcyjnej.

3. Wpływ zmian w podatku dochodowym na strukturę i dynamikę dochodów wpływających do budżetów gmin

W tabelach 1–2 zaprezentowana została struktura i dynamika dochodów uzyskanych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz uzyskiwanych udziałów z tego tytułu wpływających do budżetu gmin.

Tabela 1. Struktura dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach budżetu państwa oraz struktura dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w dochodach budżetów gmin w latach 2004–2008

Wyszczególnienie	Lata				
	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody budżetu państwa ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Dochody podatkowe budżetu państwa	86,74	86,69	88,48	87,31	83,28
Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych	13,76	13,58	14,23	14,95	15,24
Dochody gmin ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Dochody własne gmin	53,93	53,52	52,98	55,19	58,21
Dochody z tytułu udziału w podatku stanowiącym dochód budżetu państwa w gminach	18,40	18,71	19,17	21,30	30,95

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Banku Danych Regionalnych za lata 2004–2008, www.stat.gov.pl.

Analizując dane zawarte w tabeli 1 dotyczące udziału podatku dochodowego od osób fizycznych w ogólnych dochodach budżetowych oraz udziałów z tego podatku przeznaczonych przez państwo gminom w ogólnych dochodach budżetów gmin, można zauważyć, że w badanych latach:

- udział dochodów podatkowych państwa w ogólnych dochodach kształtował się na zbliżonym poziomie i mieścił się w przedziale od 88,48% w 2006 r. do 83,28% w 2008 r.,
- udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach budżetu państwa systematycznie wzrastał z 13,76% w 2004 r. do 15,24% w 2008 r. Wpływ na to miały zmiany przeprowadzone przez ustawodawcę, których naczelnym celem było ograniczenie katalogu ulg podatkowych,
- udział dochodów własnych w ogólnych dochodach gmin systematycznie wzrasta z 18,40% w 2004 r. do 30,95% w 2008 r. Na taki wzrost złożyły się nie tylko rosnące dochody uzyskane z podatków lokalnych (szczególnie podatku od nieruchomości), ale także wzrost dochodów transferowych z budżetu państwa, czyli subwencji i dotacji,
- udział dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób fizycznych w ogólnych dochodach gminy systematycznie wzrasta z 18,40% w 2004 r. do 30,95% w 2008 r. Ponieważ od 2004 r. ustawodawca nie dokonał zmian w udziale, które przełożyłyby się na wzrost dochodów uzyskanych z tego tytułu, wpływ na taki stan rzeczy miały oprócz wzrostu liczby ludności zmiany, których dokonał ustawodawca w ogólnej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych.

Zmianie w badanym okresie ulega w gminie również tempo zmian. Dane dotyczące tempa zmian przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Dynamika dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach budżetu państwa oraz dynamika dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w dochodach budżetów gmin w latach 2004–2008

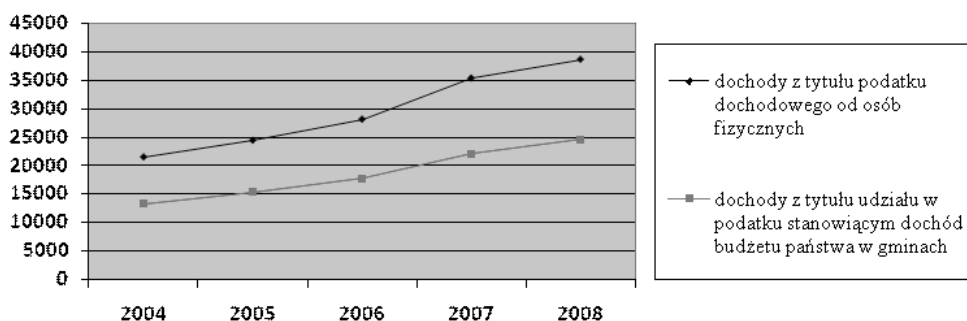
Wyszczególnienie	rok poprzedni = 100			
	2005	2006	2007	2008
PKB	106,35	107,80	111,00	108,16
Dochody budżetu państwa ogółem	115,03	109,93	119,59	107,26
Dochody podatkowe budżetu państwa	114,96	112,20	118,01	106,35
Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych	113,56	115,15	125,71	109,33
Dochody gmin ogółem	113,90	112,94	112,04	107,59
Dochody własne gmin	113,04	111,80	116,71	113,47
Dochody z tytułu udziału w podatku stanowiącym dochód budżetu państwa w gminach	115,80	115,73	124,47	111,15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Banku Danych Regionalnych za lata 2004–2008 oraz Rachunków kwartalnych produktu krajowego brutto w latach 2004–2008, www.stat.gov.pl.

Analizując dane dotyczące dynamiki dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób fizycznych wpływających do budżetu państwa oraz dynamiki udziałów z podatku dochodowego od osób fizycznych wpływających do budżetów gmin w analizowanych latach, można zauważyć, że:

- w badanym okresie następuje systematyczny wzrost PKB, niemniej jednak tempo wzrostu PKB jest mniejsze od tempa wzrostu dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób fizycznych zarówno wpływających do budżetu państwa, jak i gmin. Największą dynamikę PKB zanotowano w 2007 r. PKB w tym roku stanowił 111% PKB z roku poprzedniego,
- największą dynamikę dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób fizycznych zanotowano w 2007 r. Dochody uzyskane z tego tytułu stanowiły 125,71% dochodów z roku poprzedniego,
- taka sama sytuacja występuje w przypadku udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Dochody uzyskane z tego tytułu w 2007 r. stanowiły 124,47% dochodów z roku poprzedniego.

Lepszemu zobrazowaniu wpływu zmian zachodzących w podatku dochodowym od osób fizycznych na dochody państwa oraz gmin służy wykres przedstawiony na rysunku 1.



Rys. 1. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach budżetu państwa oraz dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w dochodach budżetów gmin w latach 2004–2008 w mln zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Banku Danych Regionalnych za lata 2004–2008, www.stat.gov.pl.

Nakładając na dochody wpływające do budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych dochody z udziałów z tego podatku wpływające do budżetów gmin w badanym okresie, można zauważyć, że wzrost dochodów na szczeblu lokalnym następuje w podobnym tempie, co wzrost dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób fizycznych na szczeblu centralnym. Oznacza to, że wielkość

dochodów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych wpływających do budżetu gmin w dużej mierze uzależniona jest od zmian zachodzących w samej ustawie podatkowej, zaś czynniki o charakterze subiektywnym oddziałują na ich wielkość w niewielkim stopniu.

Uogólniając, można zauważyć, że tempo wzrostu dochodów uzyskanych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wpływających do budżetu państwa oraz budżetów gmin jest większe od tempa wzrostu PKB. Oznacza to, że o poziomie zarówno dochodów budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i dochodu budżetów gmin z tego tytułu, decydują działania podejmowane przez ustawodawcę w odniesieniu do konstrukcji podatkowej. Tym samym wprowadzane przez ustawodawcę zmiany w podatkach dochodowych na szczeblu centralnym przekładają się na wielkość dochodów budżetów gmin. Niemniej jednak w obecnym stanie prawnym nie istnieje żadna obiektywnie stwierdzona zależność pomiędzy dochodami uzyskanymi z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych a działaniami władz jednostek samorządu terytorialnego. Uzyskane dochody mogą zostać z pewnością zwiększone poprzez odpowiedni kierunek polityki gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, np. preferencje w opodatkowaniu w podatku od nieruchomości, łatwiejsze procedury zakładania działalności gospodarczej. Przykładem może być miasto Warszawa, w którym władze rozpoczęły kampanię pt. „Brat Pit” zachęcającą do płacenia podatków w mieście. „Kampania jest skierowana do osób, które mieszkają i pracują w stolicy, ale ze względu na miejsce zameldowania płacą podatki gdzie indziej. [...] Kampania zwraca uwagę, że pieniądze z podatków płaconych przez warszawiaków wydawane są na komunikację miejską, służbę zdrowia, kulturę, sport, edukację itp.”¹³ Również łódzcy radni widząc potrzebę nie tylko zwiększenia dochodów budżetowych gminy, ale także wzrostu świadomości mieszkańców miasta, przygotowują projekt kampanii pod nazwą „Łódzka Karta Podatnika”, która w swych założeniach zapewnić ma podatnikom płacącym podatki dochodowe w Łodzi przywileje podatkowe.

Cechą charakterystyczną analizowanych dochodów uzyskanych z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa jest ich zróżnicowanie przestrzenne zależne od czynników np. stopnia zurbanizowania danej jednostki samorządu terytorialnego. „Wielkość dochodów nie zawsze jest efektem wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych obszarów, w tym przede wszystkim racjonalności i efektywności ich struktur. Może być wynikiem np. bezpośrednich lub ukrytych transferów finansowych z budżetu państwa, określonej polityki podatkowej preferującej poszczególne sektory gospodarcze, czy grupy społeczne, itp.”¹⁴ Istnieją regiony silnie rozwinięte, posiadające bogatą ofertę dla swoich mieszkańców i firm zloka-

¹³ www.biznes.onet.pl/warszawa-zacheca-przyjezdnich-do-placenia-podatku-,18543,3169303,1,news-detel (dostęp: 29.01.2010).

¹⁴ A. Raczyk, *Dochodowość i efektywność gospodarki w Polsce w układach lokalnych*, w: *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Od lokalnego do globalnego wymiaru gospodarowania przestrzenią – nowe jakości przestrzeni społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet

lizowanych na ich terenie, zaś jednostki o charakterze rolniczym uzyskują mniejsze dochody z tego tytułu, bo mają mniej mieszkańców i firmy niezbyt chętnie tam zakładają swoje siedziby ze względu na zbyt słabo rozwinięty rynek zbytu.

4. Podsumowanie

Podsumowując, analizy przeprowadzone w tym artykule wskazują na silne powiązanie dochodowe jednostek samorządu terytorialnego i państwa. Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa to ogniwo łączące państwo z jednostkami samorządu terytorialnego. Powiązanie to widoczne jest w sposobie podziału dochodów, które rozdzielane są według klucza zawartego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto wprowadzonym zmianom nie towarzyszy analiza skutków, jakie rodzą one dla dochodów budżetowych także szczebla lokalnego, nierzadko mogą one prowadzić do istotnego zmniejszania dochodów budżetów, tym bardziej, że efekt wprowadzanych zmian legislacyjnych często nie odpowiada przyjętym wcześniej założeniom. Należy także pamiętać, że „zmiany w systemie podatkowym z reguły wywołują określone skutki w zakresie kształtowania się dochodów budżetowych. Częste zmiany mogą utrudniać, a nawet w skrajnych przypadkach uniemożliwiać planowanie budżetowe”¹⁵. Z drugiej strony gminy nie są zainteresowane angażowaniem swoich sił w prowadzenie aktywnej polityki dochodowej mającej na celu maksymalizację dochodów w szczególności z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także podatku dochodowego od osób prawnych, licząc tym samym na wspomaganie ze strony państwa. Warto się zatem zastanowić, czy nie należałoby dokonać korekty w sposobie przyznawania dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, dając jednostkom samorządu terytorialnego więcej swobody oraz uniezależnić wysokość wpływów od globalnych wahań koniunkturalnych.

Literatura

1. Borodo A., *Samorząd terytorialny – system prawno-finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
2. Brol M., *Polityka dochodowa gminy jako narzędzie interwencjonizmu samorządowego*, www.mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/39/17.pdf.

Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, s. 239, www.zzp.geogr.uni.wroc.pl/Publikacje?2007.Raczyk_dochod_efekt_gosp.pdf (dostęp: 01.03.2010).

¹⁵ J. Sokołowski, *Zmiany w prawie podatkowym a kształtowanie dochodów gmin*, w: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego, zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2004, s. 111.

3. *Co przedsiębiorcy będą mieli z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego?*, www.bcc.org.pl/stanowiska_szczegoly_arch.php?objectID=204.
4. Kożuch A., *Rola budżetu w zarządzaniu finansami gmin*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, t. 9, z. 2, www.seria.home.pl/2007_zeszyt2/30_kozuch.pdf.
5. Poniatowicz M., *Nieruchomość jako źródło lokalnych dochodów publicznych*, w: *Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1148, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006.
6. Raczyk A., *Dochodowość i efektywność gospodarki w Polsce w układach lokalnych*, w: *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Od lokalnego do globalnego wymiaru gospodarowania przestrzenią – nowe jakości przestrzeni społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, www.zzp.geogr.uni.wroc.pl/Publikacje?2007.Raczyk_dochod_efekt_gosp.pdf.
7. Smoleń M., *Budżet samorządu terytorialnego jako instrument realizacji zadań gminy na przykładzie gminy Lipinki*, www.finanse-publiczne.pl/materiały/smolen_budzet.pdf.
8. Sokołowski J., *Zmiany w prawie podatkowym a kształtowanie dochodów gmin*, w: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego, zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2004.
9. Wrona B., Wołowicz T., *Struktura systemu podatkowego a wzrost gospodarczy*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, www.wse.bochnia.pl/zu/6-9.pdf.
10. www.biznes.onet.pl/warszawa-zacheca-przyjezdnym-do-placenia-podatku-,18543,3169303,1,news-detal

EFFECT OF CHANGES IN PERSONAL INCOME TAX ON REVENUES OF MUNICIPALITIES IN THE YEARS 2004–2008

Summary: Efficient functioning of local government is always related to the necessity of having appropriate operating activities. One of the basic sources of local government unit revenues, also municipal revenues, is personal income tax. The system of revenue sharing means that a state and local government share revenue according to determined percentage. This article is an attempt to analyze how the changes introduced to tax revenue by legislator influence municipal revenues obtained from revenue sharing. Detailed research has been done on the gross domestic product (GDP) as well as on government and municipal revenues coming from personal income tax.