

Paweł Motek

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

DOCHODY GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU Z PODATKÓW LOKALNYCH

1. Wstęp

Poglądy na temat znaczenia podatków zmieniały się w miarę rozwoju teorii dotyczących finansów publicznych oraz roli i zadań państwa. W literaturze wskazuje się, że podatki powinny pełnić cztery zasadnicze funkcje, a mianowicie: fiskalną (finansową, dochodową), redystrybucyjną, stymulacyjną oraz informacyjno-kontrolną¹. Jednocześnie podkreśla się, że pierwszeństwo powinna mieć funkcja fiskalna². W rezultacie dochody uzyskiwane z podatków służą finansowaniu zadań publicznych. Podatek jest jednak zbyt kuszącym instrumentem, aby władza rezerwowała go wyłącznie do realizacji funkcji dochodowej i równie często za jego pomocą próbuje oddziaływać na zachowania jednostek³.

Celem opracowania jest przedstawienie roli podatków lokalnych w zasilaniu budżetów oraz finansowaniu inwestycji w gminach i miastach na prawach powiatu w Polsce. Zakres czasowy analizy obejmuje lata 2005-2007, a więc okres po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

2. Pojęcie podatków lokalnych

Najważniejszym dochodem własnym gmin i miast na prawach powiatu są podatki lokalne. Zakres władztwa podatkowego przyznanego samorządom lokalnym przez Konstytucję RP oraz ustawy jest ograniczony. Organ stanowiący samorządu w stosunku do niektórych podatków w ustawowych granicach może m.in. ustalać wysokość stawek podatkowych i wprowadzać zwolnienia przedmiotowe.

¹ Por. np. N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992; A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

² R.B. McKenzie, *Macroeconomics*, Houghton Mifflin, Boston 1986, s. 256; P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 422.

³ Por. A. Gomułowicz, J. Małecki, wyd. cyt., s. 210.

Etel i Presnarowicz⁴ definiują podatki samorządowe jako „wszystkie świadczenia podatkowe, które charakteryzują się tym, że stanowią dochód budżetu gminy i mogą być w pewnym zakresie kształtowane przez radę gminy bądź wójta, burmistrza, prezydenta”. W literaturze znacznie częściej niż „podatki samorządowe” funkcjonują terminy „podatki lokalne” oraz „podatki gminne”. Gajl⁵ wskazuje, „że do podatków lokalnych powinny być zaliczone te z nich, w odniesieniu do których decyzje co do ich wymiaru, wielkości stawek, ulg, zniżek bądź zwyczajek podejmują samodzielnie organy lokalne, decydując o polityce podatkowej na swoim terenie”. Natomiast Wilkinson⁶ zaznacza, że podstawą uznania niektórych podatków za podatki lokalne jest przyznanie samorządowi lokalnemu władztwa podatkowego. Przy obecnie obowiązującym w Polsce ustawodawstwie terminy „podatki samorządowe”, „podatki lokalne” i „podatki gminne” można uznać za synonimy, gdyż tylko gminie przysługuje władztwo podatkowe.

W niniejszym opracowaniu za podatki lokalne uznaje się te świadczenia podatkowe, w stosunku do których władzom gminy przysługuje władztwo podatkowe, nawet w najmniejszym zakresie, a także te, które stanowią w całości źródło dochodów budżetów gmin. Wśród podatków lokalnych można więc wyróżnić dwie zasadnicze grupy. Pierwszą stanowią: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psów (funkcjonował do końca 2007 r.)⁷, podatek rolny⁸, podatek leśny⁹, w odniesieniu do których władze samorządowe mogą kształtować niektóre elementy ich konstrukcji prawnej. Natomiast podatek od czynności cywilnoprawnych¹⁰, podatek od spadków i darowizn¹¹ oraz zryczałtowany podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej¹² stanowią dochód budżetów lokalnych przy jednoczesnym braku władztwa podatkowego w stosunku do nich. Pierwsza wymieniona grupa podatków może być wykorzystywana do realizacji nie tylko funkcji fiskalnych, ale także pozafinansowych. Z kolei podatki zaliczone do drugiej grupy stanowią wyłącznie źródło finansowania zadań samorządów lokalnych, w tym projektów inwestycyjnych.

⁴ L. Etel, S. Presnarowicz, *Podatki i opłaty samorządowe*, Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 30.

⁵ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 31.

⁶ M. Wilkinson, *Taxation*, Macmillan, 1992, s. 175.

⁷ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 1991 nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (DzU 1993 nr 94, poz. 431 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (DzU 2002 nr 200, poz. 1682 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (DzU 2000 nr 86, poz. 959 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (DzU 1983 nr 45, poz. 207 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (DzU 1998 nr 144, poz. 930 z późn. zm.).

3. Poziom i struktura dochodów gmin i miast na prawach powiatu z podatków lokalnych

W badanym okresie dochody budżetowe gmin w Polsce wzrosły z 45,8 mld zł w 2005 r. do 57,0 mld zł w 2007 r., a miast na prawach powiatu odpowiednio z 36,3 mld zł do 46,8 mld zł (tab. 1 i 2). Suma dochodów gmin i miast na prawach powiatu w 2007 r. przekroczyła 103 mld zł.

Wśród dochodów samorządów lokalnych jedną z najważniejszych pozycji zajmują podatki lokalne. Dostarczyły one w 2005 r. do budżetów gmin i miast na prawach powiatu 15 mld zł, a w 2007 r. już 17,5 mld zł. W 2005 r. gminy uzyskiwały z tego źródła 9 mld zł, a miasta na prawach powiatu 5,9 mld zł. Rok 2007 przyniósł wzrost dochodów podatkowych w gminach do poziomu 10,2 mld zł oraz 7,4 mld zł w miastach na prawach powiatu. Analizując rolę podatków lokalnych w zasilaniu budżetów samorządowych, należy zauważyć, że pomimo wzrostu poziomu dochodów z tego źródła, udział podatków lokalnych w dochodach ogółem systematycznie malał. W 2005 r. w gminach wynosił on 19,7%, z kolei w miastach na prawach powiatu 16,4%, a w 2007 r. już tylko 18,0 i 15,8%.

Podatkiem lokalnym charakteryzującym się zdecydowanie największą wydajnością fiskalną był podatek od nieruchomości (7,6 mld zł, 13,3% dochodów ogółem gmin w 2007 r. oraz 5,1 mld zł, 10,9% w miastach na prawach powiatu). Ponadto w gminach istotne znaczenie miały jeszcze dochody z podatku rolnego oraz podatku od czynności cywilnoprawnych (po 0,9 mld zł, 1,6%), natomiast w miastach na prawach powiatu podatek od czynności cywilnoprawnych (1,7 mld zł, 3,6%). Pozostałe podatki lokalne, zarówno w gminach, jak i w miastach na prawach powiatu, w sumie dostarczyły do budżetów niewiele ponad 1% dochodów ogółem.

W badanym okresie wśród podatków lokalnych najszybsze tempo wzrostu dotyczyło wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatku od spadków i darowizn. W pierwszym z wymienionych podatków, zarówno w gminach, jak i miastach na prawach powiatu, wzrost przekroczył 100%. Dochody gmin z podatku od czynności cywilnoprawnych w 2005 r. wynosiły 438 mln zł, a w 2007 r. już 911 mln zł. W miastach na prawach powiatu wartości te wyniosły odpowiednio 756 mln zł oraz 1696 mln zł. Z kolei wpływy budżetowe z podatku od spadków i darowizn zwiększyły się w gminach z 80 mln zł do 112 mln zł, a w miastach z 145 mln zł do 200 mln zł. Tak dynamiczny przyrost dochodów z tych podatków nie zależał jednak od aktywności władz samorządowych i prowadzonej polityki podatkowej, ale szybko rozwijającej się gospodarki i związanej z tym rosnącej liczby oraz wartości zawieranych umów cywilnoprawnych, np. sprzedaży nieruchomości oraz przenoszenia prawa własności w drodze darowizny albo spadku.

Odwrotne tendencje wystąpiły w przypadku podatku rolnego (spadek dochodów o 3,6% w gminach i o 5,3% w miastach na prawach powiatu) oraz karty podatkowej (-9,1% i -12,4%). W podatku rolnym głównymi powodami spadku dochodów były: obniżenie średniej ceny skupu żyta oraz prowadzona przez gminy polityka podatko-

wa, polegająca przede wszystkim na obniżaniu średniej cen skupu żyta obowiązującej na obszarze gminy, a także zmniejszenie się powierzchni użytków rolnych, m.in. w wyniku zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne i objęcia ich podatkiem od nieruchomości oraz zmiany w klasyfikacji gruntów. Za trzy pierwsze kwartały 2006 r. średnia cena skupu żyta w Polsce wyniosła 35,52 zł za 1dt¹³ i była niższa niż w analogicznym okresie 2004 r. (37,67 zł za 1 dt). W 2005 r. powierzchnia użytków rolnych w Polsce wyniosła 19 148 tys. ha, by w 2006 r. zmniejszyć się o 49 tys. ha, do stanu 19 099 tys. ha. Z produkcji rolniczej w 2005 r. wyłączono w Polsce 4048 ha gruntów rolnych, głównie na cele osiedlowe i przemysłowe. Natomiast spadek dochodów z karty podatkowej jest kontynuacją wieloletniej tendencji, polegającej na odchodzeniu od tej uproszczonej formy opodatkowania przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na rzecz opodatkowania na zasadach ogólnych. Wynika to m.in. z tego, że podmioty opodatkowane kartą podatkową nie mogą odliczać VAT-u.

Tabela 1. Poziom i struktura dochodów gmin z podatków lokalnych w latach 2005-2007*

Wyszczególnienie	2005		2006		2007	
	w mln zł	%	w mln zł	%	w mln zł	%
Dochody ogółem	45 813,2	100,0	51 724,2	100,0	57 003,1	100,0
Podatki lokalne	9 042,8	19,7	9 359,5	18,1	10 232,6	18,0
Podatek rolny	949,6	2,1	795,8	1,5	915,4	1,6
Podatek od nieruchomości	6 994,1	15,3	7270,1	14,1	7 595,5	13,3
Podatek leśny	135,6	0,3	150,2	0,3	155,7	0,3
Podatek od środków transportowych	385,5	0,8	426,2	0,8	488,1	0,9
Karta podatkowa	58,8	0,1	55,5	0,1	53,5	0,1
Podatek od spadków i darowizn	80,9	0,2	93,4	0,2	112,7	0,2
Podatek od czynności cywilnoprawnych	438,3	1,0	568,3	1,1	911,7	1,6

* Bez podatku od posiadania psów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005-2007, Ministerstwo Finansów.

Okolo dwudziestopunktowe tempo wzrost dochodów odnotowano w przypadku podatku leśnego oraz podatku od środków transportowych, zarówno w gminach, jak i w miastach. Wzrost dochodów z podatku leśnego wynikał przede wszystkim z wyższej średniej ceny sprzedaży drewna oraz polityki gmin, a także osiągnięcia przez lasy wieku 40 lat i objęcia ich opodatkowaniem. W 2004 r. średnia cena sprzedaży drewna wynosiła 120,4 zł za 1 m³, a w 2006 r. już 133,70 zł. Ponadto o 47 tys. ha zwiększyła się w Polsce powierzchnia lasów. Na wysokość dochodów gmin z podatku leśnego wpływ ma też zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i wyłączanie ich z produkcji leśnej. W 2000 r. na cele nieleśne wyłączono 718 ha, a w

¹³ dt – decytona, jednostka miary stosowana w rolnictwie: 1dt = 0,1 tony, 1dt = 1 kwintal (q).

Tabela 2. Poziom i struktura dochodów miast na prawach powiatu z podatków lokalnych w latach 2005-2007*

Wyszczególnienie	2005		2006		2007	
	w mln zł	%	w mln zł	%	w mln zł	%
Dochody ogółem	36 269,8	100,0	40 985,8	100,0	46 873,4	100,0
Podatki lokalne	5 931,7	16,4	6 463,5	15,8	7 400,5	15,8
Podatek rolny	16,9	0,0	13,3	0,0	16,0	0,0
Podatek od nieruchomości	4 673,6	12,9	4 886,7	11,9	5 106,8	10,9
Podatek leśny	1,2	0,0	1,3	0,0	1,4	0,0
Podatek od środków transportowych	276,7	0,8	297,7	0,7	324,4	0,7
Karta podatkowa	62,2	0,2	59,2	0,1	54,5	0,1
Podatek od spadków i darowizn	145,0	0,4	178,1	0,4	200,5	0,4
Podatek od czynności cywilnoprawnych	756,1	2,1	1 027,2	2,5	1 696,9	3,6

* Bez podatku od posiadania psów.

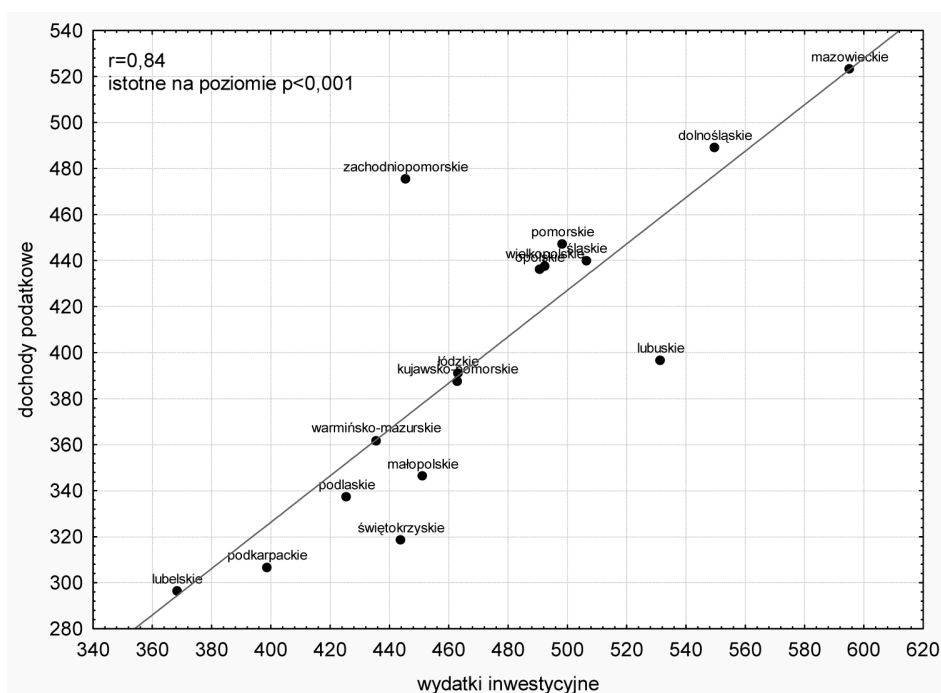
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005-2007, Ministerstwo Finansów.

2005 r. już tylko 472 ha. W 2005 r. lasy zajmowały powierzchnię 9106 tys. ha, a w 2006 r. ponad 9153 tys. ha. Natomiast wzrost dochodów z podatku od środków transportowych wynikał z jednej strony z podwyższenia górnych stawek podatkowych o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług oraz polityki podatkowej gmin w zakresie stawek podatkowych, zwolnień oraz umarzania zobowiązań podatkowych. Z drugiej strony dynamicznie rośnie liczba zarejestrowanych samochodów ciężarowych, ciągników siodłowych i balastowych oraz autobusów. W 2005 r. liczba zarejestrowanych samochodów ciężarowych i ciągników siodłowych wyniosła 2304,5 tys. sztuk, a w 2006 r. 2392,7 tys. liczba autobusów zwiększyła się z 79,6 tys. do 83,5 tys. sztuk.

Dochody gmin i miast na prawach powiatu z podatku od nieruchomości w badanym okresie wzrosły o ok. 10%. W pierwszej kolejności wynikało to z podwyższenia górnych stawek podatkowych oraz zmian w polityce podatkowej władz samorządowych. Istotne znaczenie mają też przeprowadzane przez władze samorządowe działania kontrolne, np. w 2006 r. w wyniku takich działań ujawniono 101 dotąd nieopodatkowanych nieruchomości w Poznaniu, co przyniosło dochody w kwocie 284 tys. zł. Do wzrostu dochodów z tego podatku przyczyniają się także przyrost powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych, który w Polsce w latach 2005-2006 wyniósł 15 tys. ha (z 1476 tys. ha w 2005 r. do 1491 tys. ha w 2006 r.) oraz zwiększanie się liczby podatników. Jest to spowodowane głównie wykupem mieszkań od spółdzielni mieszkaniowych oraz zakładów pracy. Czynnikiem powodującym wzrost dochodów, nie tylko z podatku od nieruchomości, ale także z pozostałych podatków lokalnych, są działania windykacyjne podejmowane przez samorządowe i państwowe organy podatkowe.

4. Podatki lokalne jako źródło finansowania inwestycji

Istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego gmin i miast na prawach powiatu oraz poprawy warunków i poziomu życia mieszkańców mają inwestycje samorządowe. Źródła ich finansowania są bardzo różne. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: 1) środki bieżące, 2) dotacje celowe na inwestycje pochodzące z budżetu państwa, funduszy celowych oraz innych jednostek samorządu terytorialnego, 3) środki uzyskane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, 4) środki z Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, 5) środki uzyskane od krajowych instytucji finansowych w drodze pożyczek i kredytów oraz 6) środki pochodzące z emisji obligacji komunalnych.



Rys. 1. Zależność pomiędzy wysokością dochodów podatkowych a poziomem wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu w 2006 r. (w zł na 1 mieszkańca)

Źródło: opracowanie własne.

Środki bieżące, wśród których ważne miejsce zajmują podatki lokalne, według Świaniewicza¹⁴ pokrywały aż 40,8% wydatków przeznaczanych na inwestycje. W dalszej kolejności były to: pożyczki i kredyty (36,4%), dotacje celowe (9,5%) oraz obligacje (6,9%).

¹⁴ P. Świaniewicz, *Finanse lokalne, Teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 165 i 206.

Podatki lokalne mogą być wykorzystywane do finansowania inwestycji w sposób bezpośredni lub pośredni. W pierwszym przypadku dochody podatkowe są źródłem finansowania własnych inwestycji, jak również stanowią niezbędny wkład samorządu w realizację projektów unijnych. Dochody z podatków lokalnych mogą być także źródłem spłaty zobowiązań samorządowych zaciągniętych np. w formie kredytu na sfinansowanie inwestycji. W ten sposób pośrednio stają się źródłem finansowania inwestycji.

W badanym okresie gminy i miasta na prawach powiatu na inwestycje przeznaczyły w sumie 52,6 mld zł, na co złożyła się kwota 13,7 mld zł w 2005 r., 18,6 mld zł w 2006 r. oraz 20,3 mld zł w 2007 r.

Pomiędzy wysokością wydatków inwestycyjnych a poziomem dochodów z podatków lokalnych zachodzi istotna dodatnio liniowa zależność ($r = 0,84$, istotne na poziomie $p < 0,001$) (rys. 1). Najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych cechował województwa: mazowieckie (595 zł na 1 mieszkańca w 2006 r.), dolnośląskie (549,8 zł), lubuskie (531,4 zł) oraz śląskie (506,5 zł). Jednocześnie gminy i miasta na prawach powiatu tych województw osiągały wysokie dochody z podatków lokalnych. Na przykład w województwach mazowieckim i dolnośląskim osiągały one wartość 500 zł na mieszkańca. Natomiast we wschodnich województwach Polski samorządy lokalne na inwestycje przeznaczały znacznie niższe kwoty, ok. 400,0 zł na 1 mieszkańca. Dochody podatkowe województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego oraz świętokrzyskiego były jeszcze niższe, gdyż nie przekraczały 350 zł *per capita*.

5. Podsumowanie

Podatki lokalne w 2007 r. dostarczyły do budżetów samorządowych 17,6 mld zł. Wśród nich zdecydowanie dominuje podatek od nieruchomości, stanowiąc w 2007 r. 13,3% dochodów ogółem gmin i 10,9% miast na prawach powiatu. Znaczenie pozostałych podatków w zasilaniu lokalnych budżetów jest bardzo małe, gdyż co najmniej jednoprocetowy udział w dochodach ogółem miały tylko: podatek rolny oraz podatek od czynności cywilnoprawnych.

W latach 2005-2007 samorządy lokalne na inwestycje wydały kwotę 52,6 mld zł. Najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca charakteryzował gminy i miasta województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, lubuskiego oraz śląskiego (ponad 500 zł), a najniższy województw Polski wschodniej (ok. 400 zł). Poziom wydatków inwestycyjnych wykazuje istotny statystycznie związek z poziomem dochodów podatkowych gmin i miast na prawach powiatu.

Znaczenie podatków lokalnych w zasilaniu budżetów samorządowych i finansowaniu inwestycji może być większe, ale wymaga to rozszerzenia władztwa podatkowego. Kolejną przeszkodą w szerszym wykorzystaniu podatków są stosunkowo niskie górne granice stawek podatkowych, określone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, a później przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Wprowadzenie wyższych maksymalnych stawek może spowodować, że podatki lokalne w istotniejszym stopniu będą stanowiły źródło finansowania inwestycji, ale jednocześnie będą większym obciążeniem dla podatników.

Literatura

- Etel L., Presnarowicz S., *Podatki i opłaty samorządowe. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- McKenzie R.B., *Macroeconomics*, Houghton Mifflin, Boston 1986.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- Wilkinson M., *Taxation*, Macmillan 1992.

INCOMES OF COMMUNES AND POWIAT-RANKING TOWNS FROM LOCAL TAXES

Summary

Opinions on the significance of taxes have changed with the development of theories of public finance and tasks of the state. It is assumed that taxes perform four basic functions: fiscal, redistributive, stimulating, and informative-supervisory, with the fiscal function being of primary importance among them. The aim of this paper is to present the significance of local taxes in financing the communes. The analysis covers the years 2005-2007. In 2007 local taxes brought commune budgets a total of 17.5 billion zlotys. Predominant among them was the real estate tax, which contributed 13.3% to the communes' total income and 10.9% to the income of powiat-ranking towns.