

Maria Kosek-Wojnar, Krzysztof Surówka

Kierunki zmian w zakresie repartycji wpływów z podatków dochodowych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 177-188

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARIA KOSEK-WOJNAR

KRZYSZTOF SURÓWKA

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**KIERUNKI ZMIAN W ZAKRESIE REPARTYCJI WPŁYWÓW
Z PODATKÓW DOCHODOWYCH POMIĘDZY PAŃSTWO
I SAMORZĄD TERYTORIALNY**

Wstęp

W literaturze przedmiotu spotkać można bardzo zróżnicowane postulaty pod adresem zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego (JST). Niektóre z nich wykorzystywane są w praktyce do budowy modeli systemów zasilania JST w poszczególnych państwach, inne pozostają w sferze postulatów. Włączając się w nurt dyskusji na temat zmian systemu zasilania JST w Polsce podejmujemy próbę odpowiedzi na pytanie, czy należy zmienić formę wspólnego korzystania z dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych przez państwo i samorząd, czy też należy zaakceptować istniejący stan rzeczy. Postaramy się również stwierdzić, czy i w tym zakresie można skorzystać z doświadczeń innych krajów.

Odpowiedź na postawione powyżej pytanie nie jest łatwa. Nie możemy bowiem tracić z pola widzenia faktu, iż nie tylko JST funkcjonują w warunkach kryzysu, ale kryzys ten zauważalny jest również w finansach państwa. Stąd też zmiana systemu ich zasilania nie może wpłynąć na pogorszenie się sytuacji finansowej w jakiej znajduje się budżet państwa w danym czasie. Respektowanie tych ograniczeń jest zatem niezbędne.

1. Repartycja podatków jako źródło zasilania budżetów w krajach Unii Europejskiej

Poszukując jakiegoś wzorca, który można wykorzystać w systemie zasilania budżetów JST w Polsce należy wyraźnie podkreślić, iż zarówno w krajach o wielowiekowych bądź wieloletnich tradycjach funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak i takich, które budują podwaliny samorządu po zmianie systemu gospodarki – z gospodarki centralnie sterowanej na gospodarkę rynkową – brak jest jednolitych rozwiązań, które można zastosować w każdych warunkach i w każdym czasie, a zatem takich, które mają charakter uniwersalny. Przyczyny tego są złożone. Z pewnością należy w tym miejscu zwrócić uwagę na uwarunkowania: historyczne, społeczne, psychologiczne etc.

Obserwując zasady jakie przyjęto w zakresie repartycji podatków jako źródeł zasilania budżetów różnych szczebli w krajach UE stwierdzić należy, iż są one bardzo zróżnicowane. Dla oceny roli jaką odgrywają podatki lokalne w systemie zasilania budżetów różnych szczebli możemy przyjąć różnorodne mierniki. Szeroka ich gama pozwala na dokonanie rankingu ich przydatności. Wydaje się, iż na szczególną uwagę zasługują dwa z nich z nich mianowicie: udział dochodów realizowanych przez budżety różnych szczebli z tytułu podatków w PKB oraz udział podatków lokalnych w dochodach podatkowych ogółem.

Tabela 1

Podatki centralne, stanowe i lokalne jako % PKB w krajach Unii Europejskiej
w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	2000			2005			2010		
	centralne	stanowe	lokalne	centralne	stanowe	lokalne	centralne	stanowe	lokalne
Austria	22,3	3,3	5,0	22,6	3,0	4,6	20,6	4,1	5,0
Belgia	16,6	10,3	1,9	14,3	10,8	2,2	12,3	10,5	2,3
Bułgaria	17,5	–	3,2	21,0	–	0,6	19,3	–	0,8
Cypr	23,0	–	0,4	26,6	–	0,4	26,1	–	0,5
Czechy	25,7	–	3,9	25,9	–	5,2	23,1	–	4,7
Dania	31,0	–	16,5	32,8	–	16,9	33,8	–	12,7
Estonia	22,4	–	4,3	21,7	–	4,0	23,2	–	4,6
Finlandia	24,7	–	10,2	22,6	–	9,1	19,1	–	10,3
Francja	18,6	–	4,3	17,6	–	4,8	14,9	–	4,3

Wyszczególnienie	2000			2005			2010		
	centralne	stanowe	lokalne	centralne	stanowe	lokalne	centralne	stanowe	lokalne
Grecja	23,4	–	0,3	20,4	–	0,2	19,9	–	0,2
Hiszpania	16,5	2,7	3,1	12,9	7,9	3,1	11,6	5,9	3,0
Holandia	22,3	–	1,4	22,6	–	1,5	22,9	–	1,4
Irlandia	26,7	–	0,6	25,9	–	0,7	22,6	–	1,0
Litwa	12,7	–	6,1	15,3	–	2,8	13,3	–	3,2
Luksemburg	26,5	–	2,2	25,5	–	1,7	24,7	–	1,6
Łotwa	14,6	–	5,0	15,4	–	4,9	13,0	–	5,7
Malta	28,2	–	–	33,2	–	–	33,0	–	–
Niemcy	11,9	9,5	2,8	11,1	8,2	2,8	11,5	8,0	2,9
Polska	16,9	–	3,0	16,4	–	4,1	16,5	–	4,0
Portugalia	21,2	–	2,0	21,4	–	2,1	20,8	–	2,1
Rumunia	18,0	–	1,2	17,5	–	0,9	17,3	–	1,1
Słowacja	18,9	–	1,4	15,4	–	3,3	13,0	–	2,7
Słowenia	20,7	–	2,7	21,5	–	2,8	18,6	–	4,1
Szwecja	31,2	–	14,8	29,7	–	15,7	27,0	–	15,8
Węgry	23,2	–	3,9	21,4	–	4,3	23,5	–	2,4
Wielka Brytania	34,6	–	1,5	34,0	–	1,7	33,5	–	1,8
Włochy	23,2	–	6,0	21,2	–	6,4	22,5	–	6,1
EU-27 średnia									
Przeciętna	21,5	–	3,9	20,4	–	4,0	19,3	–	3,9
Arytmetyczna	21,9	–	4,1	21,7	–	4,1	20,7	–	4,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Taxation Trends in The European Union, European Commission, Taxation by economic function, Eurostat, 2012.

Wśród krajów Unii Europejskiej znajdujemy kraje o charakterze unitarym oraz państwa federalne. Do państw federalnych należy: Austria, Belgia, Hiszpania, oraz Niemcy. Za dosyć specyficzny kraj uznawane są Włochy. Traktuje się go jako niebędący federacją, lecz nie powinien być również uznawany jako klasyczne państwo unitarne¹.

W krajach o strukturze federacyjnej wskaźniki udziału podatków stanowych w PKB kształtowały się bardzo różnorodnie. Dokonując rankingu tych krajów w oparciu o poziom gromadzonych dochodów z tytułu podatków stanowych stwierdzić należy, że w całym badanym okresie na pierwsze miejsce wysuwa się Belgia, w którym to państwie udział podatków przekraczał 10% PKB.

Kolejne miejsca w rankingu na poziom dochodów tytułu podatków federalnych zajęły: Niemcy, Hiszpania, Austria. Z kolei jeżeli jako miernik roli podatków federalnych przyjmiemy ich udział w dochodach podatkowych ogółem,

¹ M. Dobraczyński, *Posegmentowane mocarstwo europejskiego południa*, SRiL, 2002, nr 2–3, s. 40, za: A. K. Pisecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2009, s. 72.

to musimy stwierdzić, iż najwyższy poziom osiągnęły one w Belgii. W roku 2000 osiągnęły poziom 22,8 ogółu dochodów podatkowych, a w roku 2010 23,9%. Analogiczne wskaźniki wynosiły odpowiednio: Niemcy 22,3% oraz 21,0%, Hiszpania 7,8%, i 18,5%, Austria 7,7% i 9,8%.

Wśród krajów UE podatki realizowane na poziomie budżetu centralnego były najwyższe w Danii, na Malcie, Wielkiej Brytanii oraz w Szwecji. Z kolei najniższy poziom podatków centralnych odnotowujemy w Hiszpanii, Belgii, Niemczech oraz Słowacji.

Poziom wyposażenia samorządów krajów Unii Europejskiej o charakterze unitarnym w podatki lokalne jest bardzo zróżnicowany. Jeżeli jako miernik poziomu dochodów z tytułu podatków lokalnych przyjmujemy ich udział w PKB to do krajów o najwyższym poziomie dochodów z podatków lokalnych zaliczyć należy: Szwecję, Danię oraz Finlandię.

Biorąc pod uwagę udział podatków lokalnych w PKB wśród krajów o najniższym poziomie dochodów osiągniętych z tego źródła wymienić należy takie kraje jak; Grecja, Irlandia, Cypr oraz Bułgaria.

Różnica pomiędzy wysokością dochodów osiągniętych przez budżety samorządowe Szwecji oraz Grecji była znacząca i wynosiła w roku 2000 14,6 punkta procentowego, a w roku 2010 15,6 punkta procentowego.

Wysokość dochodów gromadzonych z tytułu podatków lokalnych w budżetach JST zależy przede wszystkim od rodzaju podatków jakie zostały przekazane samorządom jako bezterminowe źródła zasilania ich budżetów. Generalnie wyodrębnić możemy te kraje, w których dominujące źródło zasilania stanowi podatek od nieruchomości oraz takie w których podstawowe źródło zasilania stanowi podatek dochodowy od osób fizycznych. Kraje o dominującym podatku od nieruchomości to w szczególności: Wielka Brytania, Francja, oraz Polska. Wśród krajów, w których podstawowe znaczenie ma podatek dochodowy wymienić należy: Danię, Szwecję, Norwegię oraz Finlandię. Warto w tym miejscu podkreślić, iż konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych w tych krajach jest specyficzna. Składa się on bowiem z kilku zintegrowanych i spójnych ze sobą części. Zastosowano przy tym tzw. dodatek do podatku. Instrument ten występuje jako dodatek do podatku lokalnego na rzecz budżetu wyższego szczebla.

W Szwecji na podatek dochodowy od osób fizycznych składa się podatek państwowy (szw. *statling inkomstkatt*) oraz komunalny (szw. *kommunal inkomstkatt*). Stawka podatku komunalnego uchwalana jest przez organ władzy

komunalnej co świadczy o tym, iż w gestię tych organów oddano znaczący zakres władztwa podatkowego. Wysokość stawek stosowanych przez poszczególne gminy jest zróżnicowana. W ostatnich latach stawki były uchwalane na poziomie od 27–34% przy średniej krajowej wynoszącej 31,5%². Według danych Eurostatu w roku 2012 średnia wysokość stawki dla roku 2012 wynosiła 31,6%³. Dane te świadczą to o tym, iż organy samorządowe wykorzystują przyśługujące im władztwo podatkowe. Jednakże różnice jakie występują pomiędzy obciążeniami na terenie różnych jednostek samorządu terytorialnego nie są zbyt drastyczne.

W Danii podatek dochodowy od osób fizycznych składa się z trzech części mianowicie: podatku państwowego (duń. *indkomstskat til staten*), komunalnego (duń. *indokomstskat til kommunen*) oraz wojewódzkiego (duń. *indokomstskat til amtskommunen*). Analogicznie jak w Szwecji stanowią one zintegrowaną całość oraz organy władzy lokalnej mają władztwo podatkowe w zakresie ustalania stawek tego podatku, przy przyjęciu jednak górnej granicy opodatkowania, która określana jest w każdym roku budżetowym. Stawki podatku komunalnego wahają się w przedziale od 16,5 do 23,2%, natomiast okręgowego od 11,4 do 12,5%⁴. Opierając się na danych Eurostatu należy przyjąć, iż w roku 2012 łącznie z podatkiem kościelnym średnia ta wynosiła 25,7%⁵.

Z kolei podatek dochodowy od osób fizycznych, który pobierany jest w Finlandii jest podatkiem komunalnym (fiń. *kunnallisvero*) oraz państwowym (fiń. *valtione tulovero*). Stawka podatku komunalnego uchwalana jest przez organy władzy gminy w przedziale 16–20% , przy czym średnia wysokość stawek kształtowała się na początku XXI wieku na poziomie 18,12%⁶. Według danych Eurostatu średnia ta wahała się w przedziale od 16,25% do 21,75%, a w roku 2012 wyniosła 19,25%, co oznaczało niewielki wzrost w porównaniu z rokiem 2011, w którym średnia ta ukształtowała się na poziomie 19,16%⁷.

² K. Wach, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych Sp. z o. o. Kraków 2006, wydanie II, s. 329.

³ Taxation Trends in The European Union, European Commission, Taxation by economic function, Eurostat, 2012, s. 158.

⁴ K. Wach, *Systemy...* op.cit., s. 120.

⁵ Taxation Trends in The European Union, European Commission, Taxation by economic function, Eurostat, 2012, s. 78.

⁶ K. Wach, *Systemy...* op.cit., s. 135.

⁷ Taxation Trends in The European Union, European Commission, Taxation by economic function, Eurostat, 2012.

Wśród krajów o niskim poziomie udziału podatków lokalnych w PKB wymienić należy; Grecję, Irlandię, Cypr oraz Bułgarię. Udział podatków lokalnych w PKB w badanym okresie wahał się. Trudno przy tym ustalić jakieś wyraźne tendencje charakteryzujące tę grupę krajów.

Jeżeli podejmiemy analizę roli podatków lokalnych w systemach podatkowych poszczególnych państw to musimy stwierdzić że ich udział był w badanym okresie najwyższy w krajach skandynawskich, a w szczególności w: Szwecji, Danii, Finlandii. Wskaźniki dla lat 2000 i 2010 wynosiły odpowiednio: Szwecja 28,8% i 34,5%, Dania 33,5% i 26,7%, Finlandia 21,6% i 24,4%.

Z kolei wśród krajów o najniższym poziomie dochodów z tytułu podatków lokalnych wymienić można: Hiszpanię, Cypr, Bułgarię, Irlandię, Holandię. Prezentowane powyżej wskaźniki wynosiły dla tych krajów odpowiednio: Hiszpania 0,8% i 0,8%, Cypr 1,4% i 1,4%, Bułgaria 10,2% i 2,9%, Irlandia 2,0% i 3,4%, Holandia 3,4% i 3,7%.

W Polsce w porównaniu z innymi krajami UE wskaźnik udziału podatków lokalnych w dochodach podatkowych osiąga poziom średni. Odnotować jednak należy wzrost udziału podatków lokalnych w PKB z 3,0% w roku 2000 do 4,0% w roku 2010, czyli o 1%. Udział podatków lokalnych w dochodach podatkowych ogółem wykazywał również tendencję wzrostową i wynosił w roku 2000; 9,1%, a w roku 2010; 12,7%.

Z zaprezentowanych powyżej danych wynika wyraźnie, iż kraje Unii Europejskiej stosują bardzo różnorodne rozwiązania w zakresie repartycji dochodów podatkowych pomiędzy budżety różnych szczebli. W niektórych z nich w gestie samorządu przekazano jako źródło zasilania podatek o tak fundamentalnym znaczeniu jakim jest podatek dochodowy od osób fizycznych, dając im równocześnie znaczący zakres władztwa podatkowego co do kształtowania stawek tego podatku. W innych natomiast krajach samorządy korzystają z drobnych podatków, najczęściej majątkowych, które nie są już tak wydajne.

W tym miejscu należy postawić pytanie, można postulować pełną decentralizację wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, co oznaczałoby przekazanie go w całości jako źródła zasilania budżetów gmin. Biorąc pod uwagę doświadczenia krajów skandynawskich musimy stwierdzić wyraźnie, iż rozwiązanie takie w żadnym z tych krajów nie wystąpiło. Podatek dochodowy traktowany jest bowiem zarówno jako źródło dochodów budżetu państwa, jak i jako źródło zasilania budżetów samorządów.

Zgłaszanie postulatu, aby w całości przekazać wpływy z tego źródła zasilania jest również niewskazane z innych przyczyn. Zróżnicowanie terytorialne wpływów osiąganych z tego źródła mogłoby prowadzić do znaczącego zróżnicowania dochodów JST. To z kolei stwarzałoby warunki do uruchomienia instrumentów redystrybucji poziomej, która znacząco komplikuje system zasilania JST.

W tym miejscu – korzystając z doświadczeń innych krajów – należałoby jednak zaproponować wyposażenie JST w określony stopień władztwa podatkowego przy korzystaniu z wpływów z tego podatku. Realizacja tego postulatu wymaga zmiany zasad wspólnego korzystania z podatku dochodowego od osób fizycznych przez państwo i samorząd. Z tych względów proponujemy zastosowanie zamiast udziałów w omawianym podatku dodatku do podatku. Postulat taki odnosimy również do stosowanych obecnie udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych.

2. Udziały w podatkach dochodowych a dodatki do podatków w Polsce – próba oceny

Istnieje zasadnicze merytoryczne uzasadnienie do tego, aby jednostki samorządu terytorialnego korzystały z podatków dochodowych. Wielkość wpływów z podatków dochodowych tak od osób fizycznych, jak i prawnych jest symptomem rozwoju gospodarczego danego terenu. Dlatego też JST powinny partycypować w podziale wytworzonego na danym terenie dochodu narodowego, również w tej części, która podlega redystrybucji na rzecz budżetu centralnego. Pojawia się jednak pytanie, jaką formę ta redystrybucja środków pieniężnych powinna przyjmować.

Zasadnicza różnica pomiędzy udziałem w podatku a dodatkiem do podatku polega na tym, że w przypadku udziału władze lokalne nie posiadają większego wpływu na wielkość dochodów budżetowych⁸. Środki należne władzom samorządowym naliczane są niejako automatycznie. O wysokości udziału decyduje bowiem ustawodawca. W zależności od wielkości wpływów podatkowych uzyskanych na danym terenie, władze lokalne otrzymują procentowo określoną

⁸ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa, 2013, s. 63 i dalsze.

część dochodów z tych podatków. Dochody te nie pełnią jednak funkcji motywacyjnych gdyż:

- a) nie wymagają od władz lokalnych większych wysiłków w celu ich uzyskania;
- b) władze samorządowe nie mogą za ich pośrednictwem aktywnie oddziaływać na podmioty znajdujące się na ich terenie;
- c) nie mają one istotnej możliwości oddziaływania na ich wzrost.

To wszystko sprawia, że udziały w podatkach traktowane są jako uzupełniające, a nie własne źródła zasilania finansowego samorządów terytorialnych⁹. Swoim charakterem przypominają bowiem dotacje ogólne. Różnice pomiędzy dotacjami ogólnymi a udziałami w podatkach centralnych polegają w zasadzie na tym, że dotacje ogólne służą do równoważenia budżetów finansowo słabszych społeczności lokalnych, natomiast udziały w podatkach centralnych dominują jako źródło dochodów budżetowych samorządów o znacznym potencjale gospodarczym.

Dodatki do podatków zasadniczo różnią się swoim charakterem ekonomicznym od udziałów w podatkach. Wprowadzenie dodatku lokalnego do podatku państwowego oznacza bowiem, że władzom lokalnym przysługuje ustawowe uprawnienie do nałożenia obciążenia fiskalnego. Dodatek wpływa do budżetu samorządu terytorialnego i funkcjonuje obok stawek podatkowych określających poziom dochodów budżetu centralnego. Maksymalna wysokość dodatku może być określana przez władze centralne. Natomiast władze samorządowe ustalają wielkość dodatku poniżej maksimum różnicując ją w poszczególnych okresach, rzadziej w odniesieniu do określonych podmiotów, ale w ramach już swojego władztwa podatkowego. Prawo do ustalania dodatków do podatków państwowych sprawia, że władze lokalne posiadają narzędzia, za pośrednictwem których mogą aktywnie oddziaływać na podmioty tworzące bazę ekonomiczną danego terenu. Dlatego też, o ile udział w podatku ma wyłącznie znaczenie fiskalne, o tyle dodatek, oprócz funkcji fiskalnej może także w określonych warunkach mieć istotne znaczenie stymulujące wywierając wpływ na zachowanie się podmiotów funkcjonujących na danym terenie. Zważywszy, że podatki dochodowe są dosyć wydajnym źródłem dochodów publicznych, poprzez ustanowienie dodatków do podatków państwowych samorządy terytorial-

⁹ Por. E. Denek, *Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez samorząd powiatowy w świetle jego zadań (wybrane problemy)*, w: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

ne osiągają podwójną korzyść, tzn. dostęp do wydajnego źródła dochodów, a ponadto przy jego wykorzystaniu (poprzez ustalanie wielkości dodatku), mogą stymulować rozwój przedsiębiorczości na swoim terenie¹⁰.

Zaprezentowane powyżej względy nie są jedynymi, na które należy zwrócić uwagę postulując dokonywanie zmiany polegającej na zastąpieniu udziałów dodatkami do podatków.

Na mocy ustawy z roku 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹ do dochodów własnych JST zaliczono udziały w podatkach centralnych takich jak podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób prawnych. Nie jest to rozwiązanie, które można w jakikolwiek sposób zaakceptować ponieważ przeczy wyraźnie istocie dochodów własnych. Z natury rzeczy dochody własne powinny być odzwierciedleniem samodzielności JST. Ponadto na dochody te JST powinny mieć wpływ. Zastąpienie udziałów dodatkami do podatków stwarza takie możliwości.

Konkludując stwierdzić należy, że brak jest merytorycznego uzasadnienia do zaliczania udziałów do dochodów własnych podczas, gdy uzasadnienie takie istnieje w przypadku dodatków do podatku.

Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych pobieranym na mocy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹² oraz podatku pobieranym od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19% , które są dochodem budżetu państwa wyznaczone zostały dla wszystkich JST. Wysokość ich jest jednak zróżnicowana I tak: gminy korzystają z nich na poziomie 39,34%, powiaty 10,25%, województwa 1,60% co oznacza, iż ponad 48% dochodów z tego podatku przekazywane jest na rzecz JST.

Konstrukcja udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych – podobnie jak udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych – jest skomplikowana i mało niezbyt przejrzysta.

¹⁰ Por. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 43.

¹¹ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. (DzU nr 203, poz. 1966), z dnia 8 maja 2008 r. (DzU nr 88, poz. 539), z dnia 28 kwietnia 2010 r. (DzU nr 80, poz. 526) (zm. DzU 2013, poz. 193, DzU 2012, poz. 354, DzU 2011, nr 234, poz. 1385, DzU 2011, nr 207, poz. 1230, DzU 2011, nr 139, poz. 814, DzU 2010, nr 127, poz. 857).

¹² DzU 2010, nr 51, poz. 307, nr 57, poz. 352 i nr 75, poz. 473.

Zgodnie z Rozdziałem 3. art. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³ kwotę udziału gminy, powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez określony ustawowo poziom tego udziału i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze odpowiednio: gminy, powiatu bądź województwa w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku. Jako rok bazowym przyjęto rok poprzedzający rok budżetowy, natomiast liczba mieszkańców to liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub obszarze kraju, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustalona przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Z kolei pod pojęciem ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych rozumie się 100% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁴ oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%. Oznacza to, że udziały nie są wyznaczane w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych, który w całości wpływa na rzecz budżetu państwa.

Zaprezentowana powyżej konstrukcja udziałów budzić może uzasadnione wątpliwości. Instrument ten spełnia wyłącznie funkcję fiskalną. Nie jest przy tym jasne jakie względy przemawiały za tym, aby odnosić wysokość wpływów z podatku do roku bazowego i roku poprzedzającego rok bazowy.

Biorąc pod uwagę zarówno pozytywne doświadczenia niektórych krajów w zakresie stosowania dodatków do podatków, jak również wskazane powyżej wątpliwości dotyczące konstrukcji udziałów opowiadamy się przekształceniem udziałów w dodatki do podatków.

Koncepcja zmiany konstrukcji PIT poprzez zastąpienie procentowych udziałów JST w tym podatku tzw. lokalnym PIT nie jest propozycją nową. Na ten temat były w poprzednich latach publikacje. Również pierwotna koncepcja reformy systemu finansowania JST po utworzeniu powiatów i województw za-

¹³ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. op.cit.

¹⁴ DzU 2010, nr 51, poz. 307, nr 57, poz. 352 i nr 75, poz. 473.

kladała, że samorządy terytorialne otrzymają dodatki do podatków dochodowych, a nie procentowe udziały w PIT i CIT.

Skomplikowana wówczas konstrukcja PIT i CIT spowodowała jednak, że zamiast dodatków samorządom przekazano procentowe udziały w obydwu podatkach. Nie jest to dla JST rozwiązanie korzystne, gdyż uzależnia ich dochody od koniunktury gospodarczej, a równocześnie pozbawia jakiegokolwiek władztwa podatkowego.

Od 2009 roku, po uproszczeniu konstrukcji obydwu podatków, poprzez wprowadzenie liniowego CIT, zredukowania z trzech do dwóch przedziałów opodatkowania PIT oraz uproszczenia ulg podatkowych staje się to możliwe.

W nowym systemie zasilania finansowego JST powinny zostać wprowadzone dodatki do podatków państwowych w CIT i PIT, tzn., że stawki w obydwu podatkach powinny być podzielone między gminy powiaty i województwa. Np. w PIT część państwowa to 10%, dodatek gminny wynosi 6%, dodatek dla powiatów – 1,5%, a dla województw np. 0,5%. (podobny podział na część państwową i dodatki dla JST powinien być dokonany w drugim przedziale opodatkowania, a także w przypadku podatku CIT). Jak wysokie powinny być dodatki dla JST należy oszacować na podstawie aktualnie realizowanych dochodów z PIT i CIT dla budżetu państwa i budżetów JST. Dodatki nie powinny być zmieniane częściej niż np. co 3 lata. Ograniczenia ustawowe powinny dotyczyć także ulg w w/w podatkach wprowadzanych przez JST, itp.

Zmiana ta nie spowoduje uszczuplenia dochodów budżetu państwa, a tym samym nie wpłynie na wielkość zarówno deficytu jak i długu publicznego. Spowoduje natomiast istotne skutki w sferze funkcjonowania JST. Przyczyni się do respektowania idei samorządności w praktyce poprzez zwiększenie władztwa podatkowego JST, a tym samym wzrostu ich samodzielności. System zasilania budżetów JST stanie się przez to bardziej przejrzysty. Zyska na tym również zasada jawności finansów publicznych.

Podsumowanie

Istnieją uzasadnione przesłanki do tego, aby zmienić formę wspólnego korzystania z dochodów z tytułu podatków dochodowych pomiędzy państwem i samorząd terytorialny. Postulujemy, aby w nowym systemie zasilania finansowego JST zastąpić skomplikowane w swej konstrukcji udziały dodatkami do podatków centralnych. Dzięki temu organy władzy samorządowej wyposażone

zostaną w stosowne władztwo podatkowe. Rozwiązanie takie nie wpłynie na kondycję budżetu państwa, ale w znaczący sposób może wpłynąć na kondycję finansową JST.

CHANGES IN REPATRIATION OF REVENUES FROM INCOME TAX BETWEEN THE STATE AND LOCAL GOVERNMENTS

Summary

Authors of this paper, addressing the issue of local government units (LGU) funding in Poland, set out to answer the question whether current system of distributing revenues from income tax is in need of a change, or it should remain in its current form. Experiences from other countries were drawn upon. In conclusions a postulate was put forward to replace current shares system, which is complicated, with much simpler subsidies to collected tax. Consequently, local governments would have been given an adequate tax authority. This solution would not considerably weigh on state budget, but could potentially have a substantial positive impact of LGUs' financial standing.

Translated by Maria Kosek-Wojnar and Krzysztof Surówka