

Janina Kotlińska

Podział dochodów publicznych między państwo a samorząd terytorialny

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 8,
34-52

2015

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.

JANINA KOTLIŃSKA

PODZIAŁ DOCHODÓW PUBLICZNYCH MIĘDZY PAŃSTWO A SAMORZĄD TERYTORIALNY

Streszczenie: Zadania publiczne w każdym kraju realizowane są w zasadzie przez dwa związki publiczne (państwo oraz samorząd terytorialny). Źródłem finansowania tych zadań w pierwszej kolejności są dochody publiczne. Podział tych dochodów między tymi dwoma związkami, zarówno w kontekście samodzielności finansowej jednostek samorządowych, jak i ilości wykonywanych przez nie zadań, od lat budzą kontrowersje. Dyskusyjna jest również metoda, w oparciu o którą określany jest udział JST w dochodach budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.

Słowa kluczowe: podział dochodów publicznych, transfery w budżetach JST, udziały JST w PIT.

1. WSTĘP

Zadania publiczne w każdym kraju realizowane są w zasadzie przez dwa związki publiczne (państwo oraz samorząd terytorialny), w tym podległe im jednostki organizacyjne. Źródłem finansowania tych zadań w pierwszej kolejności są dochody publiczne. Podział tych dochodów pomiędzy te związki, zarówno w kontekście samodzielności finansowej jednostek samorządowych, jak i ilości wykonywanych przez nie zadań, od lat budzą kontrowersje.

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce odpowiedzialne są za zadania publiczne mające regionalny lub lokalny charakter, a ich zakres systematycznie powiększa się. Zadania te finansowane są dochodami własnymi JST i niestety – z punktu widzenia samodzielności finansowej JST – w przeważającej mierze dochodami uzupełniającymi, które stanowią transfery wewnątrzsektorowe (subwencja ogólna, dotacje celowe) oraz udziały w podatkach państwowych. Większość dochodów JST uzależniona jest więc od kondycji finansowej sektora finansów publicznych lub koniunktury gospodarczej.

Celem opracowania jest wskazanie, że system dochodów JST wymaga zmian, gdyż istniejący obecnie zarówno ogranicza ich samodzielność finansową, a w przypadku niektórych gmin nie uwzględnia ich cech i pełnionych funkcji. Aby zrealizować wskazany cel w opracowaniu przedstawiono pulę i strukturę środków finansowych, jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, a także poziom dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w budżetach wybranych gmin oraz wysokość tych dochodów przypadającą na jednego ich mieszkańca. Okresem analizowanym w opracowaniu są lata 2009–2013, a badanymi gminami są cztery losowo wybrane stolice województw wraz z gminami je otaczającymi.

2. DOCHODY BUDŻETOWE JST NA TLE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Zadania publiczne finansowane są przede wszystkim z dochodów publicznych. Dochody te, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹ stanowią m.in. wpływy z podatków i opłat publicznych, wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług dostarczanych przez jednostki sektora finansów publicznych, wpływy z mienia jednostek sektora finansów publicznych. Ich podział między państwo i samorząd terytorialny w Polsce zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Wielkość i struktura dochodów sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2009–2013

Wyszczególnienie	2009		2010		2011		2012		2013	
	w mld zł	w %	w mld zł	w %	w mld zł	w %	w mld zł	w %	w mld zł	w %
Ogółem SFP	539,7	100,00	551,1	100,00	604,2	100,00	651,1	100,00	650,3	100,00
Podsektor centralny, w tym:	450,8	83,53	466,9	84,72	511,9	84,72	550,0	84,47	549,7	84,52
■ budżet państwa	270,1	50,05	295,0	53,53	322,3	53,34	282,8	43,43	273,8	42,10
Podsektor samorządowy, w tym:	88,9	16,47	84,2	15,28	92,3	15,28	101,1	15,53	100,6	15,47
■ budżety JST	73,1	13,54	75,5	13,70	80,7	13,36	86,4	13,27	89,4	13,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2009–2013, www.mf.gov.pl [10.08.2014].

Dochody publiczne, jakimi dysponują podmioty podsektora samorządowego w latach 2009–2013 stanowiły zaledwie 15,3–16,5% dochodów całego sektora finansów publicznych, przy czym zdecydowana większość z nich trafiała do

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn., Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

samorządowych budżetów. Warto jednak zauważyć, że dynamika zmian dochodów publicznych w każdym z podsektorów była inna (tabela 2). W roku 2009 w stosunku do roku poprzedniego dochody sektora finansów publicznych wzrosły o 5%, a dochody budżetu państwa o 8,1%. W tym czasie zmalały dochody podsektora samorządowego (o 2,5%), a jeszcze bardziej dochody trafiające do samorządowych budżetów (o 4,2%). Dla wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych najlepszym z badanego okresu był rok 2011, w którym to dochody publiczne wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o blisko 10%, a dochody w budżetach JST o blisko 7%. W budżecie państwa od 2012 roku zauważalny jest spadek dochodów. W roku 2012 był on na poziomie nieco ponad 22 punktów procentowych w stosunku do roku ubiegłego, a w roku 2013 o około 3 punkty procentowe. W 2013 roku spadek dochodów nastąpił w obu podsektorach, jednakże w odniesieniu do budżetów JST w całym badanym okresie dochody te co roku były wyższe w porównaniu do roku poprzedniego.

W odniesieniu do PKB (tabela 3) dochody publiczne całego sektora finansów publicznych w badanym okresie kształtowały się na poziomie około 38,5–40,2%, przy czym w ostatnich latach zmalał w stosunku PKB udział dochodów budżetu państwa, a mniej więcej na tym samym poziomie (5,28–5,48%) pozostawał udział dochodów publicznych w samorządowych budżetach.

Tabela 2. Dynamika dochodów sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2009–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Ogółem SFP	105,0	102,1	109,6	107,8	99,9
Podsektor centralny, w tym:	106,6	103,6	109,6	107,4	99,9
■ budżet państwa	108,1	109,2	109,3	87,7	96,8
Podsektor samorządowy, w tym:	97,5	94,7	109,6	109,5	99,5
■ budżety JST	95,8	103,3	106,9	107,1	103,5

Źródło: jak tabela 1.

Tabela 3. Dochody sektora finansów publicznych w Polsce w relacji do PKB w latach 2009–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Ogółem SFP	40,13	38,56	39,60	40,82	39,85
Podsektor centralny, w tym:	33,52	32,61	33,55	34,48	33,6S
■ budżet państwa	20,08	20,64	21,12	17,73	16,78
Podsektor samorządowy, w tym:	6,61	5,89	6,05	6,34	6,17
■ budżety JST	5,44	5,28	5,29	5,42	5,48

Źródło: jak tabela 1.

Zaprezentowane dochody publiczne – zgodnie z ustawową definicją – obejmują jedynie wpływy, które pochodzą z zewnątrz sektora finansów publicznych. W przypadku budżetów JST obejmują więc ich dochody własne i wpływy

z udziałów w podatkach państwowych. Wskazana pula środków jest jednak dalece niewystarczająca dla realizacji zadań nałożonych na te podmioty. Ich działalność jest więc dofinansowywana transferami z budżetów innych podmiotów sektora finansów publicznych (państwa, JST). Wielkość tych transferów w omawianym okresie zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Dochody z transferów wewnętrznych dla podsektora samorządowego w Polsce w latach 2009–2013 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Transfery wewnętrzne, w tym:	116,5	125,5	123,8	127,4	127,2
■ budżety JST	81,0	87,3	90,6	91,1	94,1

Źródło: jak tabela 1.

Od 2010 roku dochody w postaci transferów wewnętrznych, trafiające do podsektora samorządowego kształtują się na poziomie około 125–127 mld zł rocznie i w przypadku budżetów JST mają tendencję wzrostową. Skala tego dofinansowania dowodzi ułomności systemu finansowania jednostek samorządowych w Polsce, jak również potwierdza tezę o systematycznym przejmowaniu przez te podmioty zadań publicznych dotychczas realizowanych przez państwo. Osobną kwestią i problemem, jaki jawi się w tej sytuacji i któremu warto byłoby poświęcić odrębne badania jest skala dopasowania wysokości przekazywanych środków w postaci transferów do ilości nakładanych zadań i wycena tych ostatnich.

3. DOCHODY BUDŻETOWE JST W POLSCE W LATACH 2009–2013

Z zapisów EKST² wynika (art. 9 ust. 2 i 3), że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu przyznanych im zadań, przy czym część z tych środków powinna pochodzić z podatków i opłat lokalnych, których wysokość społeczności te mogą ustalać. Powinny to być więc dochody, z którymi związany jest wysoki poziom samodzielności finansowej JST. W dokumencie tym nie znajdziemy jednakże zapisów wskazujących, jakie to mają być daniny, a także jaką część dochodów JST powinny one stanowić.

W Polsce wpływy z podatków i opłat lokalnych trafiają jedynie do budżetów gmin, stanowiąc w nich najważniejszą (obok dochodów z majątku i tzw. pozostałych dochodów własnych) grupę dochodów własnych. W dochodach tych istotną rolę odgrywają wpływy z podatku od nieruchomości. W latach 2009–2013 stanowiły one odpowiednio³: 31–33% dochodów własnych miast na prawach powiatów, 43–47% tych dochodów w gminach miejskich, 44–47% w gminach miejsko-wiejskich i 40–41% w gminach wiejskich, mimo że podatek ten obliczany

² Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

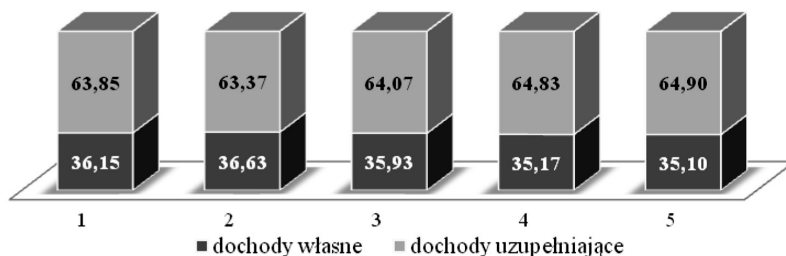
³ Obliczenia własne na podstawie danych z Bazy Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl).

był i jest w dalszym ciągu – mimo od lat zapowiadanej reformy opodatkowania nieruchomości w Polsce – od podstawy ilościowej. W związku z tym jednak, że nie jest to duża pula środków, dochody własne gmin stanowią jedynie część (i to niedominującą) środków, jakimi one dysponują. Pozostałą grupę dochodów stanowią dochody uzupełniające.

Z zapisów Konstytucji RP⁴ (art. 167 ust. 1) wynika, że jednostkom samorządu terytorialnego powinien być zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przekazanych im zadań. Skoro więc ich dochody własne są w tym celu niewystarczające, obowiązkiem państwa jest ich uzupełnienie.

Dochodami uzupełniającymi JST w Polsce są wpływy z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (w podatku PIT i CIT) oraz transfery wewnątrzsektorowe, mające postać subwencji ogólnej oraz dotacji celowej. Dochody te niestety nie mają w budżetach polskich JST charakteru uzupełniającego. Stanowią one większość dochodów tych podmiotów, co dla lat 2009–2013 przedstawiono na wykresach od 1 do 7.

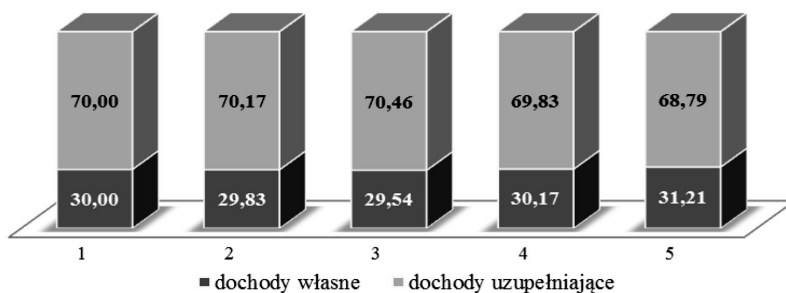
Wykres 1. Struktura dochodów budżetowych miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2009–2013



Legenda: 1, 2, 3, 4, 5 oznaczają kolejne lata, począwszy od roku 2009.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządowych za lata 2009–2013, www.mf.gov.pl.

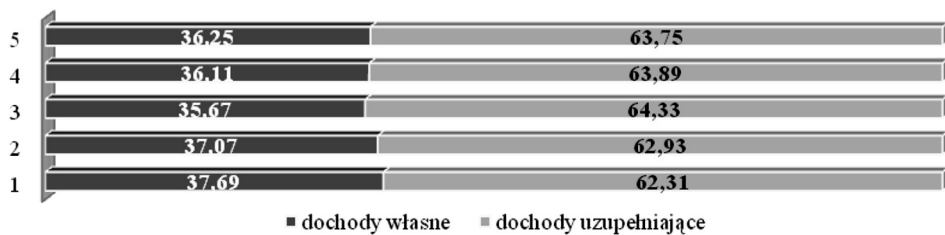
Wykres 2. Struktura dochodów budżetowych gmin (bez miast na prawach powiatu) w Polsce w latach 2009–2013



Legenda: 1, 2, 3, 4, 5 oznaczają kolejne lata, począwszy od roku 2009.

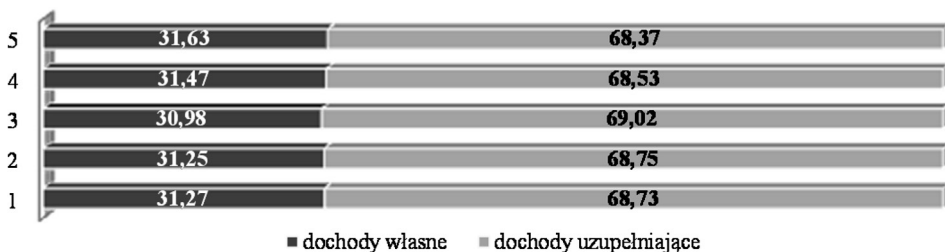
Źródło: jak wykres 1.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483.

Wykres 3. Struktura dochodów budżetowych gmin miejskich w Polsce w latach 2009–2013

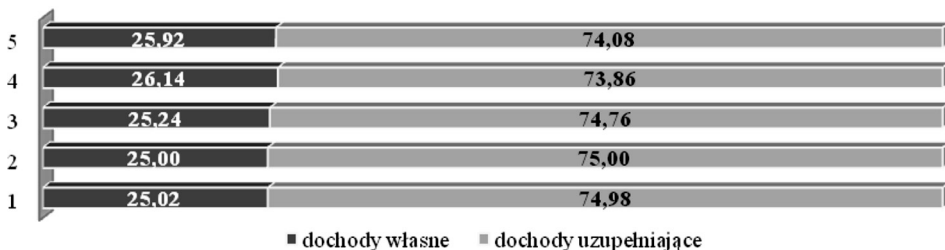
Legenda: 1, 2, 3, 4, 5 oznaczają kolejne lata, począwszy od roku 2009.

Źródło: jak wykres 1.

Wykres 4. Struktura dochodów budżetowych gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2009–2013

Legenda: 1, 2, 3, 4, 5 oznaczają kolejne lata, począwszy od roku 2009.

Źródło: jak wykres 1.

Wykres 5. Struktura dochodów budżetowych gmin wiejskich w Polsce w latach 2009–2013

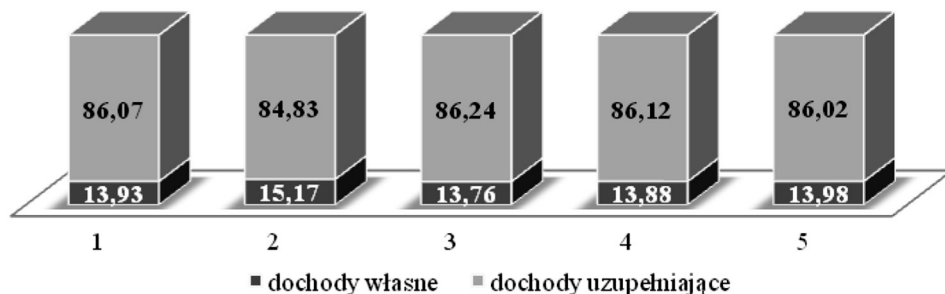
Legenda: 1, 2, 3, 4, 5 oznaczają kolejne lata, począwszy od roku 2009.

Źródło: jak wykres 1.

Dane zaprezentowane na wykresach wskazują na silne uzależnienie finansów JST od dochodów uzupełniających, czyli stosunkowo niewielką (zwłaszcza w jednostkach innych niż miasta na prawach powiatu, gminy miejskie lub miejsko-wiejskie) samodzielność finansową jednostek samorządowych. Władze samorządowe tych jednostek nie tylko nie mogą za bardzo bezpośrednio wpływać na poziom swoich dochodów (bo te np. uzależnione są od koniunktury gospodarczej, lub przekazywane są w oparciu o kryteria nawiązujące do ich potencjału podatkowego, lub też określane uznaniowo), ale co istotne – decydować w dużej mierze

o kierunkach ich wydatkowania (dotyczy dotacji celowych i części oświatowej subwencji ogólnej). Najniższym poziomem samodzielności finansowej charakteryzują się przy tym w Polsce samorządowe województwa.

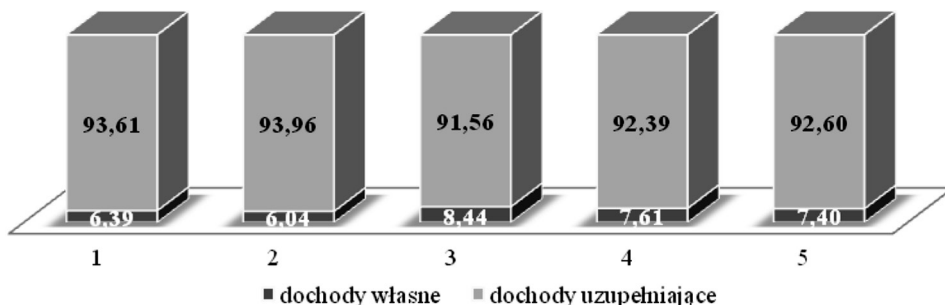
Wykres 6. Struktura dochodów budżetowych powiatów w Polsce w latach 2009–2013



Legenda: 1, 2, 3, 4, 5 oznaczają kolejne lata, począwszy od roku 2009.

Źródło: jak wykres 1.

Wykres 7. Struktura dochodów budżetowych województw w Polsce w latach 2009–2013



Legenda: 1, 2, 3, 4, 5 oznaczają kolejne lata, począwszy od roku 2009.

Źródło: jak wykres 1.

Dochody uzupełniające, jak już wskazano, nie stanowią jednolitej grupy. Stąd też różny stopień zdeterminowania tych dochodów czynnikami niezależnymi od władz samorządowych i poziom samodzielności finansowej poszczególnych JST. I tak w miastach na prawach powiatu i w gminach miejskich wśród dochodów uzupełniających dominują wpływy z tytułu udziałów w podatkach państwowych (w drugiej kolejności jest subwencja ogólna), zapewniając im wysoki stopień samodzielności wydatkowej. Najniższy poziom samodzielności finansowej wydatkowej związanej z tymi dochodami mają władze samorządowe województw. Wśród dochodów uzupełniających dominują u nich bowiem wpływy z dotacji. W pozostałych JST największa część omawianej grupy dochodów pochodzi z subwencji ogólnej, a najmniejsza z udziałów w podatkach państwowych⁵.

⁵ Zobacz np. J. Kotlińska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] T. Juja (red.), *Finanse publiczne*, UEP, Poznań 2011, s. 89.

4. PODZIAŁ MIĘDZY GMINY DOCHODÓW Z UDZIAŁÓW W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH – NA PRZYKŁADZIE DUŻYCH MIASTACH I GMIN JE OTACZAJĄCYCH

Istotne znaczenie w dochodach budżetowych JST mają wpływy z udziałów w podatkach państwowych (z podatku PIT i CIT). W latach 2009–2013 stanowiły one we wszystkich JST około 20% ich dochodów ogółem. Zdecydowana większość z nich pochodziła przy tym z udziałów w podatku PIT, choć ich znaczenie w poszczególnych typach gmin było zróżnicowane. Zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronach internetowych GUS dochody te stanowiły od około 21% dochodów budżetowych w gminach miejskich, po około 10% w budżetach gmin wiejskich. Nie we wszystkich jednak gminach danego typu dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych kształtują się na podanym poziomie. Istotne znaczenie w ich przypadku ma położenie, na mapie administracyjnej kraju, jak i względem najbliższego dużego miasta. To ostatnie dotyczy w szczególności gmin wiejskich.

W tabelach od 5 do 8 przedstawiono udział dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w budżetach stolic czterech województw w Polsce (dolnośląskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego) i gmin bezpośrednio je otaczających. Zmiany w tym zakresie pozwalają zauważyć tendencje migracyjne mieszkańców analizowanych gmin i poprawę sytuacji finansowej gmin obwarzankowych, kosztem ubytku dochodów w budżetach dużych miast.

Tabela 5. Udział dochodów z PIT w łącznych dochodach Wrocławia i gmin go otaczających w latach 2009–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Wrocław (M)	26,68	22,71	21,55	21,77	22,76
Czernica (W)	20,93	23,40	26,51	29,01	27,73
Długołęka (W)	23,48	17,52	25,30	22,11	23,02
Kąty Wrocławskie (MW)	19,89	19,07	21,01	20,46	22,48
Kobierzyce (W)	23,52	21,89	21,78	20,85	21,87
Siechnice (MW)	22,31	20,84	23,41	21,93	22,23
Miękinia (W)	18,93	16,79	19,89	17,51	21,75
Wisznia Mała (W)	23,95	19,88	18,42	23,85	25,61

Legenda: M – gmina miejska, MW – gmina miejsko-wiejska, W – gmina wiejska.

Źródło: jak wykres 1.

Tabela 6. Udział dochodów z PIT w łącznych dochodach Poznania i gmin go otaczających w latach 2009–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Poznań (M)	29,85	28,01	29,04	26,55	28,62
Czerwonak (W)	27,59	26,20	26,69	28,56	28,30
Dopiewo (W)	32,45	29,95	32,70	33,69	32,25
Kleszczewo (W)	24,79	21,15	23,92	19,96	24,20
Komorniki (W)	24,61	27,27	23,95	29,40	26,39
Luboń (M)	37,00	35,46	33,76	32,69	32,14
Puszczykowo (M)	47,45	45,57	44,86	46,74	46,47
Rokietnica (W)	25,17	23,88	27,82	29,78	27,64
Suchy Las (W)	22,73	21,15	21,81	23,98	25,27
Swarzędz (MW)	31,88	31,01	30,47	29,69	27,43
Tarnowo Podgórne (W)	23,84	20,75	24,70	22,37	24,44

Legenda: M – gmina miejska, MW – gmina miejsko-wiejska, W – gmina wiejska.

Źródło: jak wykres 1.

Tabela 7. Udział dochodów z PIT w łącznych dochodach Bydgoszczy i gmin ją otaczających w latach 2009–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Bydgoszcz (M)	27,00	24,73	24,45	25,05	24,49
Białe Błota (W)	27,25	25,71	26,58	25,27	27,58
Dąbrowa Chełmińska (W)	16,00	13,82	16,27	16,96	14,65
Nowa Wieś Wielka (W)	18,06	18,90	18,30	18,00	19,04
Osielsko (W)	35,91	34,19	36,59	37,68	41,22
Sicienko (W)	15,41	15,76	15,73	15,91	15,21
Solec Kujawski (MW)	20,13	19,24	18,24	17,62	16,95

Legenda: M – gmina miejska, MW – gmina miejsko-wiejska, W – gmina wiejska.

Źródło: jak wykres 1.

Tabela 8. Udział dochodów z PIT w łącznych dochodach Olsztyna i gmin go otaczających w latach 2009–2013 (w %)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Olsztyn (M)	27,96	24,85	22,28	22,30	21,41
Barczewo (W)	17,97	16,32	15,03	18,02	17,76
Dywity (W)	27,71	26,53	24,10	24,31	24,90
Gietrzwałd (W)	13,59	13,92	16,54	17,01	14,77
Jonkowo (W)	16,41	10,87	14,66	17,20	19,03
Purda (W)	16,07	13,33	14,50	16,47	14,66
Stawiguda (W)	21,03	18,98	20,25	27,64	28,77

Legenda: M – gmina miejska, MW – gmina miejsko-wiejska, W – gmina wiejska.

Źródło: jak wykres 1.

Z zaprezentowanych danych wynika, że w przypadku Wrocławia i gmin go otaczających w roku 2009 dochody z udziału w podatku PIT w łącznych dochodach budżetowych najwyższe były w stolicy województwa. W kolejnych latach omawiane dochody w budżecie stolicy województwa zaczęły spadać, a rosnąć w gminach obwarzankowych. Ostatecznie w 2013 roku w trzech gminach sąsiadujących z Wrocławiem (Czernica, Wisznia Mała, Długołęka) były one wyższe niż w stolicy Dolnego Śląska, osiągając poziom 23–28% łącznych dochodów budżetowych. Warto podkreślić przy tym, że były to gminy wiejskie.

W latach 2009–2013 dochody z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w budżecie miasta Poznań były w każdym roku niższe niż w czterech spośród 10 gmin go otaczających. Rekordzistą w omawianym zakresie było miasto Puszczykowo, w budżecie którego dochody z udziałów w podatku PIT stanowiły w tym czasie blisko 50% łącznych dochodów. W dalszej kolejności uplasowało się miasto Luboń i gmina wiejska Dopiewo. Co istotne, w 2013 roku we wszystkich gminach obwarzankowych stolicy Wielkopolski dochody z udziałów w podatku PIT przekroczyły poziom 24% łącznych dochodów budżetowych. Podobna sytuacja wystąpiła w stolicy województwa kujawsko-pomorskiego.

W latach 2009–2013 dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w budżecie Bydgoszczy stanowiły od 24 do 27% łącznych dochodów budżetowych miasta. W dwóch spośród sześciu gmin leżących wokół tego miasta wpływy z udziałów z omawianego podatku przekroczyły wielkości przez nie osiągnięte. Były to przy tym gminy wiejskie, a w budżecie jednej z nich (Osielsko) dochody, o których mowa przekroczyły poziom 41% łącznych dochodów budżetowych.

W stolicy województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2009–2013 dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych były w granicach 21–28% łącznych jej dochodów budżetowych. Nie były to jednak wielkości najwyższe. W wybranych latach najwyższe wartości z omawianego tytułu osiągnięto w gminie Dywity i Stawiguda.

Zaprezentowane dane dowodzą, iż gminy wiejskie położone w granicach aglomeracji miejskich nie są jednostkami pełniącymi funkcje rolnicze, albowiem znaczną część ich dochodów stanowią te pochodzące z udziałów w podatku PIT. Gminy te – biorąc pod uwagę znaczenie w ich budżetach dochodów z omawianego tytułu – pełnią funkcję sypialni miast – centrów aglomeracji. W gminach tych mieszkają osoby, z których znaczna część najprawdopodobniej pracuje w dużym mieście, a być może też wcześniej się z niego wyprowadziła. Z tego punktu widzenia warto przeanalizować w latach 2009–2013 zmiany w liczbie ludności badanych jednostek oraz w wysokości dochodów z udziałów w podatku PIT w tych jednostkach, przypadających na jednego ich mieszkańca. Stosowne dane zaprezentowano w tabelach od 9 do 12 i od 13 do 16.

Tabela 9. Zmiany liczby ludności w gminach okalających miasto Wrocław w latach 2009–2013

JST	Zmiany liczby ludności (rok poprzedni = 100) w %					Zmiana liczby ludności w badanym okresie
	2010	2011	2012	2013	2013/2009	
Wrocław	100,13	99,72	99,99	100,14	99,99	-79
Czernica	104,41	108,81	102,82	104,01	121,50	2 306
Długołęka	102,71	105,24	103,44	103,83	116,11	3 681
Kąty Wrocławskie	102,38	109,15	101,87	101,95	116,05	3 086
Kobierzyce	103,49	109,42	102,41	103,10	119,56	2 983
Siechnice	102,12	106,65	103,67	104,55	118,05	2 781
Miękinia	102,36	106,74	102,33	102,59	114,70	1 818
Wisznia Mała	102,31	107,60	101,52	101,46	113,39	1 147

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych roczników statystycznych za lata: 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013, www.stat.gov.pl [1.10.2014].

Tabela 10. Zmiany liczby ludności w gminach okalających miasto Poznań w latach 2009–2013

JST	Zmiany liczby ludności (rok poprzedni = 100) w %					Zmiana liczby ludności w badanym okresie
	2010	2011	2012	2013	2013/2009	
Poznań	99,53	100,35	99,49	99,51	98,88	-6 193
Czerwonak	101,59	101,65	100,93	100,83	105,09	1 295
Dopiewo	105,70	107,42	104,78	105,76	125,83	4 411
Kleszczewo	105,15	101,14	103,74	104,95	115,79	948
Komorniki	106,61	107,54	105,68	105,14	127,39	4 990
Luboń	101,77	101,85	100,77	101,25	105,75	1 668
Puszczykowo	100,63	101,84	99,75	100,33	102,55	244
Rokietnica	106,05	107,21	104,70	104,64	124,56	2 872
Suchy Las	102,68	100,80	102,37	102,29	108,37	1 234
Swarzędz	103,11	103,38	101,43	101,58	109,83	4 165
Tarnowo Podgórne	103,74	102,15	102,11	103,00	111,45	2 410

Źródło: jak tabela 9.

W oparciu o przedstawione informacje można stwierdzić, że w trzech spośród czterech wybranych stolic województw w Polsce w latach 2009–2013 zmalała liczba ludności, z czego o przeszło 6 tys. w Poznaniu, a jedynie o 79 osób we Wrocławiu. Co istotne w okresie tym istotnie wzrosła liczba ludności w gminach obwarzankowych tych miast. I tak w gminach położonych wokół Wrocławia liczba ludności wzrosła o przeszło 17,8 tys. osób, wokół Poznania o przeszło 24 tys. osób, wokół Bydgoszczy o przeszło 6 tys. osób, a wokół Olsztyna o blisko

4,7 tys. osób. Wskazane zmiany w liczbie ludności poszczególnych analizowanych gmin wpłynęły na poziom dochodów z udziałów w podatku PIT w budżetach tych jednostek, w tym przypadających na jednego ich mieszkańca.

Tabela 11. Zmiany liczby ludności w gminach okalających miasto Bydgoszcz w latach 2009–2013

JST	Zmiany liczby ludności (rok poprzedni = 100) w %					Zmiana liczby ludności w badanym okresie
	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2013/ 2009	
Bydgoszcz	99,59	101,92	99,51	99,49	100,50	1 778
Białe Błota	104,00	105,72	103,38	102,79	116,84	2 770
Dąbrowa Chełmińska	101,56	101,55	101,72	100,66	105,60	423
Nowa Wieś Wielka	101,17	103,26	102,07	100,84	107,53	675
Osielsko	102,95	103,09	102,90	102,57	112,02	1 317
Sicienko	101,52	101,82	100,93	100,55	104,89	455
Solec Kujawski	100,32	102,07	100,34	99,70	102,43	398

Źródło: jak tabela 9.

Tabela 12. Zmiany liczby ludności w gminach okalających miasto Olsztyn w latach 2009–2013

JST	Zmiany liczby ludności (rok poprzedni = 100) w %					Zmiana liczby ludności w badanym okresie
	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2013/ 2009	
Bydgoszcz	99,59	101,92	99,51	99,49	100,50	1 778
Barczewo	101,00	100,85	100,87	100,11	102,85	481
Dywity	102,45	102,85	101,40	102,04	109,02	911
Gietrzwałd	102,13	103,59	102,06	102,54	110,71	614
Jonkowo	102,19	104,76	101,15	101,99	110,44	663
Purda	101,11	105,52	101,18	101,54	109,61	742
Stawiguda	108,53	102,06	104,87	104,12	120,96	1 282

Źródło: jak tabela 9.

W latach 2009–2013 dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych na jednego mieszkańca we Wrocławiu wzrosły zaledwie o 12,53%. W pięciu z siedmiu gmin leżących dookoła tego miasta wzrosty te były o wiele wyższe. Najmniejsze jednak w gminie Kobierzyce (6,86%), której i tak dochody z omawianego tytułu per capita przekroczyły wielkości ustalone dla Wrocławia. W trzech spośród gmin obwarzankowych Wrocławia dochody z udziałów w PIT per capita wzrosły w 2013 roku w stosunku do roku 2009 o ponad 35%.

Tabela 13. Dochody z udziałów z podatku dochodowego od osób fizycznych per capita we Wrocławiu i gminach go okalających w latach 2009–2013

JST	Wysokość udziałów per capita 2009 (w zł)	Zmiany dochodów z PIT per capita (rok poprzedni = 100) w %				Wysokość udziałów per capita 2013 (w zł)	Zmiana dochodów z PIT per capita w badanym okresie
		2010	2011	2012	2013		
Wrocław	1 155	98,42	105,23	103,54	104,94	1 300	112,53
Czernica	603	112,18	102,92	111,26	109,27	846	140,35
Długołęka	710	88,79	113,27	107,09	104,14	796	112,17
Kąty Wrocławskie	566	112,68	98,52	115,13	108,94	788	139,24
Kobierzyce	1 257	98,37	91,38	109,95	108,13	1 343	106,86
Siechnice	692	105,93	104,33	107,05	102,05	835	120,72
Miękinia	469	110,68	105,84	99,25	116,67	636	135,64
Wisznia Mała	556	103,93	100,71	106,60	110,46	685	123,25

Źródło: jak tabela 9.

Tabela 14. Dochody z udziałów z podatku dochodowego od osób fizycznych per capita w Poznaniu i gminach go okalających w latach 2009–2013

JST	Wysokość udziałów per capita 2009 (w zł)	Zmiany dochodów z PIT per capita (rok poprzedni=100) w %				Wysokość udziałów per capita 2013 (w zł)	Zmiana dochodów z PIT per capita w badanym okresie
		2010	2011	2012	2013		
Poznań	1 278	97,06	104,52	102,40	104,84	1 392	108,91
Czerwonak	709	104,12	103,81	108,59	100,49	836	117,96
Dopiewo	942	97,17	105,07	109,14	104,83	1 100	116,80
Kleszczewo	692	85,62	122,21	102,48	101,32	752	108,66
Komorniki	755	109,62	99,74	110,56	104,62	954	126,46
Luboń	706	99,11	102,50	104,63	104,68	785	111,27
Puszczykowo	1 257	105,13	99,49	115,84	101,36	1 544	122,81
Rokietnica	544	110,03	113,45	110,28	104,70	784	144,14
Suchy Las	1 315	97,96	100,03	108,23	105,69	1 474	112,09
Swarzędz	817	102,27	107,83	96,93	106,12	927	113,43
Tarnowo Podgórne	1 229	98,40	109,56	99,84	104,82	1 387	112,83

Źródło: jak tabela 9.

W przypadku stolicy Wielkopolski i jej gmin obwarzankowych stwierdzić można, że poziom dochodów z tytułu udziałów w PIT przypadający w nich na jednego mieszkańca w badanym okresie był tu wyższy niż w aglomeracji wrocławskiej. Co prawda tylko w jednej gminie wzrost tych dochodów wyniósł ponad 44%, ale za to w 2013 roku dochody z udziału w PIT na jednego mieszkańca powyżej 1.300 zł osiągnięto w aż czterech gminach obwarzankowych Poznania, w tym 1.500 zł w Puszczykowie.

Tabela 15. Dochody z udziałów z podatku dochodowego od osób fizycznych per capita w Bydgoszczy i gminach ją okalających w latach 2009–2013

JST	Wysokość udziałów per capita 2009 (w zł)	Zmiany dochodów z PIT per capita (rok poprzedni=100) w %				Wysokość udziałów per capita 2013 (w zł)	Zmiana dochodów z PIT per capita w badanym okresie
		2010	2011	2012	2013		
Bydgoszcz	856	98,48	105,03	104,06	102,48	944	110,31
Białe Błota	764	100,01	100,49	105,16	114,20	922	120,70
Dąbrowa Chełmińska	443	96,95	109,53	105,91	92,68	462	104,24
Nowa Wieś Wielka	553	103,52	101,70	96,84	109,62	618	111,75
Osielsko	1 251	101,25	113,05	104,85	119,37	1 792	143,27
Sicienko	383	103,95	101,89	113,54	106,44	491	128,00
Solec Kujawski	574	101,24	106,92	100,49	106,94	667	116,32

Źródło: jak tabela 9.

Tabela 16. Dochody z udziałów z podatku dochodowego od osób fizycznych per capita w Olsztynie i gminach go okalających w latach 2009–2013

JST	Wysokość udziałów per capita 2009 (w zł)	Zmiany dochodów z PIT per capita (rok poprzedni=100) w %				Wysokość udziałów per capita 2013 (w zł)	Zmiana dochodów z PIT per capita w badanym okresie
		2010	2011	2012	2013		
Olsztyn	999	94,56	105,94	106,23	102,30	1 087	108,86
Barczewo	417	94,73	108,65	107,93	107,18	496	119,06
Dywity	707	101,63	101,14	106,18	108,56	838	118,47
Gietrzwałd	416	100,39	112,76	116,36	99,61	546	131,21
Jonkowo	435	97,29	107,78	116,61	117,27	624	143,38
Purda	389	99,47	116,28	112,61	108,49	549	141,31
Stawiguda	668	103,81	118,12	139,74	112,01	1 281	191,95

Źródło: jak tabela 9.

Dochody na jednego mieszkańca z udziałów gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych zarówno w aglomeracji bydgoskiej, jak i olsztyńskiej wyraźnie odbiegały od wcześniej zaprezentowanych. W 2013 roku w dwóch gminach obwarzankowych dochody z omawianego tytułu per capita nie osiągnęły nawet pułapu 500 zł, co podkreśla rzeczywisty, wiejski charakter tych gmin i istotne różnice panujące na rynku pracy między omawianymi województwami. Jednakże w jednej z gmin otaczających Bydgoszcz dochody te ukształtowały się na poziomie bliskim 1.800 zł (Osiesko). Nie była to przy tym gmina, w której miał miejsce największy wzrost liczby ludności w badanych latach, co sugerowałoby osiedlenie się w niej osób wysoko zarabiających.

W przypadku Olsztyna i gmin leżących wokół niego warto zwrócić uwagę na bardzo duży wzrost w badanym okresie dochodów z udziałów PIT na jednego mieszkańca w gminach: Stawiguda (wzrost o przeszło 90%), Purda i Jonkowo, mimo że w dwóch ostatnich gminach omawiane wielkości ukształtowały się w 2013 roku poniżej 630 zł na jednego mieszkańca. W tym też roku dochody z udziału w PIT na jednego mieszkańca jedynie w gminie Stawiguda były wyższe niż w Olsztynie. Fakt ten nie może jednak dziwić, zważywszy na to, że w badanym okresie o przeszło 1,7 tys. osób spadła liczba ludności w Olsztynie, a o blisko 1,3 tys. zwiększyła się właśnie w gminie Stawiguda.

Przedstawione zmiany w poziomie dochodów z tytułu udziałów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych, jak wskazano, w istotny sposób powiązane są z liczbą ludności zamieszkującej daną gminę, jak również wysokością otrzymywanych przez te osoby dochodów opodatkowanych podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie bowiem z obowiązującą w Polsce od 1996 roku metodologią liczenia dochodów gmin z tytułu udziałów w podatku PIT⁶, wysokość dochodów gmin z tego tytułu zależy od łącznej wielkości wpływów z tytułu tego podatku do budżetu państwa i wielkości wpływów z tego podatku, pochodzących od mieszkańców danej gminy. Choć powyższe rozwiązanie jest słuszniejsze niż poprzednia podstawa⁷, nie jest doskonałe. Nawiązuje bowiem do miejsca zameldowania podatnika, a ono często nie jest tożsame z miejscem jego zamieszkania, a przede wszystkim z miejscem (gminą), w którym pozyskuje on dochody z pracy. Efekt tego rozwiązania jest taki, że inna gmina „korzysta” na wpływach z tytułu udziału w zapłaconym przez podatnika podatku dochodowym, a inna (inne) jest zobowiązana zaspakajać i finansować jego potrzeby (lub część z nich).

Migracje ludności z dużych miast do gmin ościennych, a zwłaszcza obwarzankowych, często wiejskich, powodują, że gminy te tracą swój pierwotny charakter. Znaczna część ich gruntów, pierwotnie rolnych, staje się działkami budowlanymi, a gminy te właściwie są integralną częścią miasta – centrum. W gminach tych

⁶ Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin, Dz.U. nr 154, poz. 794.

⁷ Tzw. wojewódzka, nawiązująca do liczby mieszkańców województwa i gminy, dla której obliczany był udział.

jednak, z uwagi na bliskość dużego miasta, nie jest konieczne funkcjonowanie wszystkich tych elementów infrastruktury, zwłaszcza społecznej, bez których trudno byłoby funkcjonować dużemu miastu. W związku z powyższym, funkcjami i zakresem zadań dużego miasta nie do końca „sprawiedliwy” wydaje się istniejący podział dochodów z PIT między gminy. Być może bardziej zasadną byłaby konstrukcja podziału dochodów z tego tytułu nawiązująca do miejsca zatrudnienia podatnika podatku PIT lub uwzględniająca zarówno miejsce jego zatrudnienia, jak i zamieszkania.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze jedną sygnalizowaną już kwestię, a mianowicie przestrzenne zróżnicowanie dochodów gmin i innych JST z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, związane z cechami lokalnego rynku pracy (stopa bezrobocia⁸, liczba miejsc pracy, poziom wynagrodzenia za pracę). Cechy te, jak również zmiany miejsca zamieszkania podatników podatku PIT, czy związek omawianych dochodów z koniunkturą gospodarczą, powodują, że mimo iż od 2005 roku wysokość wskaźników służących do wyliczenia udziałów gmin i innych JST w podatku PIT nie uległa zmianie (tabela 17), dochodów z tego tytułu nie można traktować jako wielkości stałych. Nie można też założyć ich wzrostu we wszystkich JST tylko z uwagi na wzrost płacy minimalnej i średniej płacy w gospodarce (tabela 18). Jak wynika bowiem z zaprezentowanych danych, wzrost dochodów z udziałów w podatku PIT w niektórych gminach w latach 2009–2013 był niższy od wzrostu płacy minimalnej, czy średniej płacy w tych samych latach. Biorąc powyższe pod uwagę należy jeszcze raz podkreślić ograniczoną samodzielność finansową władz samorządowych w zakresie dostępnej im puli dochodów, jak i rozważyć zasadność uwzględnienia w metodologii wyliczania udziałów JST w podatku dochodowym od osób fizycznych (a może i od osób prawnych również) warunków lokalnych, poprzez zastosowanie odpowiednio w tym celu stworzonych wskaźników korygujących.

Tabela 17. Wysokość wskaźników niezbędnych do wyliczenia udziałów JST w podatku dochodowym od osób fizycznych (w %)

Lata	Gminy	Powiaty	Województwa samorządowe
1999–2003	27,60a	1,00	1,50
2004	35,72	8,42	1,60
od 2005	39,34	10,25	1,60

a – od 2001 roku, w przypadku gmin górniczych udział ten wynosił 32,60%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, Dz.U. nr 150, poz. 983 z późn. zm., art. 3 pkt 3a); Ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 95, poz. 1041, art. 1; Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. – Dz.U. z 2014 r., poz. 1115, art. 4 ust. 2 i art. 89, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2.

⁸ A. Borodo, *Udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zagadnienia prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 11, s. 33.

Tabela 18. Zmiany płacy minimalnej i średniej płacy w gospodarce w Polsce w latach 2009–2013

Wyszczególnienie	Zmiany płac (rok poprzedni=100)				
	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
płaca minimalna	103,21	105,24	108,23	106,67	125,39
średnia płaca	103,93	105,41	103,59	103,65	117,63

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów Ministra Finansów.

5. PODSUMOWANIE

Rozważania prowadzone w niniejszym opracowaniu pozwalają sformułować kilka spostrzeżeń odnośnie dochodów budżetowych JST, ich determinantów, a tym samym samodzielności finansowej władz samorządowych. I tak:

- Jednostki samorządu terytorialnego, mimo że odpowiedzialne są za realizację wielu zadań publicznych, na tle sektora finansów publicznych dysponują stosunkowo niewielką pulą środków. W latach 2009–2013 do ich budżetów wpłynęło zaledwie 15–16% dochodów, jakie w ogóle w tym czasie trafiły do tego sektora (było to około 5,3–5,5% PKB).
- Dochody JST muszą być uzupełniane transferami wewnątrzsektorowymi, których skala rośnie wraz ze wzrostem liczby zadań, wykonywanych przez te podmioty w imieniu państwa.
- Łączna kwota transferów zasilających budżety JST, powiększona o dochody z podatków państwowych, w których JST mają udziały stanowi zdecydowaną większość dochodów w budżetach wszystkich JST. W najgorszej sytuacji znajdują się jednak województwa i powiaty, w budżetach których dochody własne w badanym okresie stanowiły zaledwie odpowiednio około 10% i 20% ich łącznych dochodów.
- Struktura dochodów budżetowych JST wskazuje niezawodnie na to, że sytuacja finansowa JST uzależniona jest od koniunktury gospodarczej i sytuacji finansowej sektora finansów publicznych, czyli od dochodów na które władze samorządowe w zasadzie nie mają większego wpływu.
- Podział między gminy dochodów z tytułu udziału w PIT nie uwzględnia ich funkcji, zakresu realizowanych zadań oraz innych uwarunkowań, w tym lokalizacji i np. specyfiki lokalnego rynku pracy. Uwidocznia się to zarówno w przekroju województw, jak i siły oddziaływania dużego miasta.
- Efektem istniejącej konstrukcji podziału dochodów gmin z tytułu udziału w podatku PIT jest „bogacenie się” gmin obwarzankowych (częstokroć wiejskich) kosztem ubożenia dużych miast, w promieniu oddziaływania których się one znajdują.

- Konieczna wydaje się zmiana sposobu podziału dochodów z podatku PIT między gminy, zmierzająca do tego, aby na potrzeby wyliczania udziału możliwe było np. traktowanie dużego miasta i gmin go otaczających, czyli aglomeracji jako całość, bądź uwzględnienie zarówno miejsca zamieszkania podatnika, jak i miejsca pobierania przez niego dochodów.

BIBLIOGRAFIA

- Borodo A., *Udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zagadnienia prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 11.
- *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Kotlińska J., *Wpływ reformy administracyjnej z roku 1999 na zakres zadań i gospodarkę finansową organów samorządowych Leszna*, [w:] Denek E. (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001, z. 7.
- Kotlińska J., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Juja T. (red.), *Finanse publiczne*, Wyd. UEP, Poznań 2011.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin, Dz.U. nr 154, poz. 794.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, Dz.U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 95, poz. 1041.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. – Dz.U. z 2014 r., poz. 1115.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.
- www.mf.gov.pl.
- www.stat.gov.pl.

DISTRIBUTION OF PUBLIC REVENUE BETWEEN THE STATE A LOCAL GOVERNMENT

Summary: In each country, public duties are executed basically by the two public associations (the state and local government). The source of funding for these tasks are first public revenue, which the division both in terms of financial autonomy of local government units, and the number of tasks, are controversial from years.

The aim of the study is to identify existing the concept of division of public revenue in Poland, between the state and local government, the degree of dependence of local government finances on transfers from the state budget and the consequences of the method of influencing the distribution of income to the state budget income tax on individuals.

Key words: transfers in the budgets of the JST.

*Dr Janina Kotlińska
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Zakład Organizacji, Zarządzania i Finansów
e-mail: j.kotlinska@kpsw.edu.pl*