

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku

Wpływ kryzysu gospodarczego na dochody największych miast z tytułu udziałów w podatkach państwowych¹

Streszczenie. Systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce wykazują istotne powiązanie z koniunkturą gospodarczą. Wynika to faktu, że blisko 1/4 dochodów JST ogółem, a ponad 40% ich dochodów własnych stanowią wpływy z tytułu udziałów samorządowych w podatkach państwowych, tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), a zatem źródła tych dochodów są silnie zdeterminowane czynnikami makroekonomicznymi. Jednym z przejawów aktualnego kryzysu gospodarczego i finansowego w sektorze finansów lokalnych jest obserwowany od kilku lat w Polsce spadek dochodów z tytułu wspomnianych udziałów w podatkach państwowych. Co symptomatyczne, negatywne trendy spadkowe w zakresie wydajności źródeł wspomnianych dochodów mają charakter obiektywny i pozostają poza strefami wpływów lokalnej polityki finansowej. Celem niniejszego opracowania było określenie wpływu aktualnego kryzysu gospodarczego na dochody największych miast z tytułu udziałów w podatkach państwowych. Analizą objęto 12 największych miast Polski, tj. Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, m.st. Warszawa oraz Wrocław. Autorka opracowania wykorzystała do analiz zestawienia liczbowe Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące lat 2007-2010.

Słowa kluczowe: dochody własne miast, kryzys finansowy

¹ Projekt sfinansowany został ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach grantu GR-21 nr NN 113 345540.

Wprowadzenie

Systemy finansowe jednostek samorządowych w Polsce wykazują istotne powiązanie z koniunkturą gospodarczą. Blisko 1/4 dochodów JST ogółem i ponad 40% ich dochodów własnych stanowią wpływy z tytułu udziałów samorządowych w podatkach państwowych, tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), a źródła tych dochodów są silnie zdeterminowane czynnikami makroekonomicznymi. Jednym z przejawów aktualnego kryzysu gospodarczego i finansowego w sektorze finansów lokalnych odzwierciedlającym wpływ sytuacji makroekonomicznej na stan budżetów samorządowych jest obserwowany od kilku lat w Polsce spadek dochodów z tytułu wspomnianych udziałów w podatkach państwowych. W przypadku podatku PIT załamanie trendu wzrostowego nastąpiło w roku 2009 i było spowodowane spadkiem dochodów osób fizycznych oraz wprowadzeniem od tego roku nowej, dwustopniowej skali podatkowej (18%, 32%), w miejsce wcześniej obowiązującej skali trójstopniowej (19%, 30% i 40%). Na spadek dochodów JST z tego tytułu miał także wpływ fakt wprowadzenia ulgi prorodzinnej w podatku dochodowym od osób fizycznych, której skutki budżety JST wyraźnie odczuły już w 2008 r. Również od 2008 r. wystąpiły trendy spadkowe dotyczące wielkości wpływów JST z tytułu udziałów w podatku CIT, co z kolei wiązało się przede wszystkim ze spowodowanymi kryzysem pogarszającymi się wynikami finansowymi przedsiębiorstw.

W kontekście opisanych uwarunkowań należy uświadomić sobie dwa istotne fakty. Po pierwsze, dochody z PIT i CIT pozostają podstawowym źródłem dochodów własnych JST (przykładowo w 2010 r. stanowiły one 42% tych dochodów) i nawet niewielkie ubytki w ich zakresie bardzo niekorzystnie odbijają się na sytuacji finansowej i samodzielności ekonomicznej JST². Po drugie, swoistym paradoksem jest to, że JST mają bardzo ograniczone możliwości bezpośredniego oddziaływania na wskazane źródła dochodów, pomimo zaliczania ich (błędnie i niewłaściwego – w ocenie autorki niniejszego opracowania) do wspomnianej wcześniej kategorii dochodów własnych, czyli takiej kategorii, na którą JST powinny, przynajmniej hipotetycznie, mieć wpływ. Obserwowane negatywne trendy w zakresie wydajności owych źródeł mają charakter obiektywny i pozostają poza strefami wpływów lokalnej polityki finansowej. Jak słusznie podkreśla się w dostępnej literaturze przedmiotu, samorzady „mogą jedynie starać się tworzyć odpowiedni klimat inwestycyjny i przyciągać inwestorów, kreując jednocześnie

² Udziały JST w PIT i CIT są dochodami własnymi samorządu zgodnie z zapisami art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.

nowe miejsca pracy. Takie działania mają jednak charakter strategiczny, długotrwałe, a nie doraźny. Ponadto, bardzo trudno o takie działania w sytuacji globalnego spowolnienia (a tym bardziej) kryzysu gospodarczego³.

Celem niniejszego opracowania było określenie wpływu aktualnego kryzysu gospodarczego na dochody największych miast z tytułu udziałów w podatkach państwowych, Analizą objęto 12 największych miast Polski, tj. Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, m.st. Warszawa oraz Wrocław.

1. Ewolucja zmian w zakresie wielkości udziałów JST w podatkach państwowych

Udziały JST w PIT i CIT w polskiej sprawozdawczości budżetowej dopiero od 2000 r. traktowane są jako kategorie dochodów własnych JST. Znaczenie tej kategorii dochodów w systemie finansów lokalnych wyraźnie wzrosło wraz z wejściem w życie wspomnianej wcześniej ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, na mocy której od 2004 r. drastycznie zwiększono procentowe udziały JST w dochodowych podatkach państwowych, co obrazują dane zawarte w tabeli 1. Proces ten przeprowadzono kosztem ograniczenia dotacji celowych z budżetu państwa. W ten sposób „uwrażliwiono” polski system finansów lokalnych na zmiany koniunktury gospodarczej, a samorząd terytorialny stał się podmiotem w istotny sposób ponoszącym ryzyko wahań cyklicznych w gospodarce⁴.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że aktualnie polskie jednostki samorządowe partycypują łącznie w ponad 49% wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz w blisko 23% wpływów z tytułu podatku

³ T. Uryszek, *Determinanty nierównowagi budżetowej sektora jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach kryzysu finansowego*, w: *Zarządzenie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek, B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 36, s. 124.

⁴ Podobne rozwiązania występują w wielu krajach europejskich (ang. *tax sharing*). Jako przykłady można podać chociażby 35-procentowy udział regionów hiszpańskich w podatku VAT oraz ich 40-procentowy udział w akcyzie, czy też 50-procentowe udziały landów niemieckich we wpływach z podatku dochodowego (ich udziały w podatku VAT są okresowo negocjowane z rządem centralnym), a także 17-procentowy udział kantonów szwajcarskich we wpływach z federalnego podatku dochodowego od osób fizycznych (liczonych według miejsca zamieszkania podatników). Więcej na ten temat w opracowaniu: H. Blöchliger, O. Petzold, *Finding The Diving Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation*, OECD Network on fiscal relations across levels of governments, Paris 2009, s. 8.

Tabela 1. Udziały procentowe JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych

| Wyszczególnienie | Podatek dochodowy od osób fizycznych | | | Podatek dochodowy od osób prawnych | | |
|------------------|--------------------------------------|---------|-------------|------------------------------------|---------|-------------|
| | Gminy* | Powiaty | Województwa | Gminy | Powiaty | Województwa |
| 1999-2003 | 27,60 | 1,00 | 1,50 | 5,00 | 0,00 | 0,50 |
| 2004 | 35,72 | 8,42 | 1,60 | 6,71 | 1,40 | 15,90 |
| 2005 | 35,61 | 10,25 | 1,60 | 6,71 | 1,40 | 15,90 |
| 2006 | 35,95 | 10,25 | 1,60 | 6,71 | 1,40 | 15,90 |
| 2007 | 36,22 | 10,25 | 1,60 | 6,71 | 1,40 | 15,90 |
| 2008 | 36,49 | 10,25 | 1,60 | 6,71 | 1,40 | 14,00 |
| 2009 | 36,72 | 10,25 | 1,60 | 6,71 | 1,40 | 14,00 |
| 2010 | 36,94 | 10,25 | 1,60 | 6,71 | 1,40 | 14,75 |
| 2011 | 37,12 | 10,25 | 1,60 | 6,71 | 1,40 | 14,75 |
| 2012 | 37,26 | 10,25 | 1,60 | 6,71 | 1,40 | 14,75 |

* W przypadku gmin, procentowy udział w podatku PIT w poszczególnych latach systematycznie rośnie w zależności od liczby mieszkańców domów pomocy społecznej, a docelowo ma osiągnąć wielkość 39,34%.

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 2. Dochody budżetów JST z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych w latach 2004-2010 (w mln PLN)

| Rok | Gminy | | Miasta na prawach powiatu | | Powiaty | | Województwa | | JST łącznie | |
|------|----------|-------|---------------------------|--------|---------|-------|-------------|--------|-------------|--------|
| | PIT | CIT | PIT | CIT | PIT | CIT | PIT | CIT | PIT | CIT |
| 2004 | 5 466,1 | 398,9 | 7 797,0 | 1063,3 | 1299,3 | 94,3 | 527,4 | 3368,6 | 15 089,8 | 4925,1 |
| 2005 | 6 269,9 | 442,8 | 9 089,3 | 1155,0 | 1804,7 | 91,0 | 598,8 | 3337,6 | 17 762,7 | 5026,4 |
| 2006 | 7 368,6 | 502,0 | 10 407,2 | 1406,0 | 2101,1 | 108,2 | 688,4 | 3990,9 | 20 565,3 | 6007,1 |
| 2007 | 9 264,7 | 657,4 | 12 861,8 | 1770,3 | 2622,1 | 137,4 | 851,9 | 5050,8 | 25 600,5 | 7615,9 |
| 2008 | 10 664,2 | 696,0 | 13 930,5 | 1924,9 | 2995,7 | 144,9 | 944,5 | 4708,3 | 28 534,9 | 7474,1 |
| 2009 | 9 996,3 | 652,8 | 13 416,7 | 1650,8 | 2765,4 | 135,7 | 888,7 | 4177,7 | 27 067,1 | 6617,0 |
| 2010 | 10 080,3 | 617,4 | 13 134,9 | 1408,0 | 2797,2 | 128,2 | 881,9 | 3968,2 | 26 894,3 | 6121,8 |

Źródło: opracowanie na podstawie Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS, 2011.

dochodowego od osób prawnych. Dochody budżetowe z tego tytułu, w rozbiciu na poszczególne typy JST, przedstawiono w tabeli 2.

W dostępnej literaturze przedmiotu często negatywnie ocenia się fakt, że ustawodawca w ustawie o dochodach jednostek samorządowych nie zdecydował o przyznaniu JST udziałów w innych podatkach państwowych niż podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych, np. w podatku od towarów i usług (VAT) i w podatku akcyzowym⁵. Jest to o tyle uzasadnione, że w wielu państwach takie rozwiązania doskonale się sprawdzają (np. w Niemczech, Włoszech, Belgii, Hiszpanii, Portugalii itp.). E. Ruśkowski i J. Salachna podkreślają, że rezygnacja z tego instrumentu równoważenia budżetów samorządowych, przede wszystkim w kontekście szczupłości źródeł dochodów własnych w przypadku powiatów i województw, ale również w aspekcie wymogów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, była posunięciem dyskusyjnym, podobnie zresztą jak cały system równoważenia budżetów JST⁶. Powyższe stwierdzenie powołanych autorów nabrało szczególnej aktualności w kontekście aktualnej sytuacji kryzysowej występującej w obszarze finansów samorządowych⁷.

2. Duże miasta w systemie finansów samorządowych w Polsce

Dla potrzeb badań do niniejszych analiz posłużyło 12 największych miast w Polsce. O wyborze tych jednostek zdecydował fakt, że w ich przypadku udział w podatkach państwowych stanowią kluczowe (oprócz podatku od nieruchomości) źródło dochodów.

W 2010 r. dochody budżetowe analizowanych miast, traktowane łącznie jako dochody gmin miejskich i jednocześnie dochody miast na prawach powiatu, zamknęły się kwotą ponad 31 mld PLN, stanowiąc ok. 19% dochodów JST ogółem (w 2010 r. łączna wielkość tych dochodów kształtowała się na poziomie 162,8 mld PLN)⁸. Największy budżet, przekraczający 10,4 mld zł, posiadało

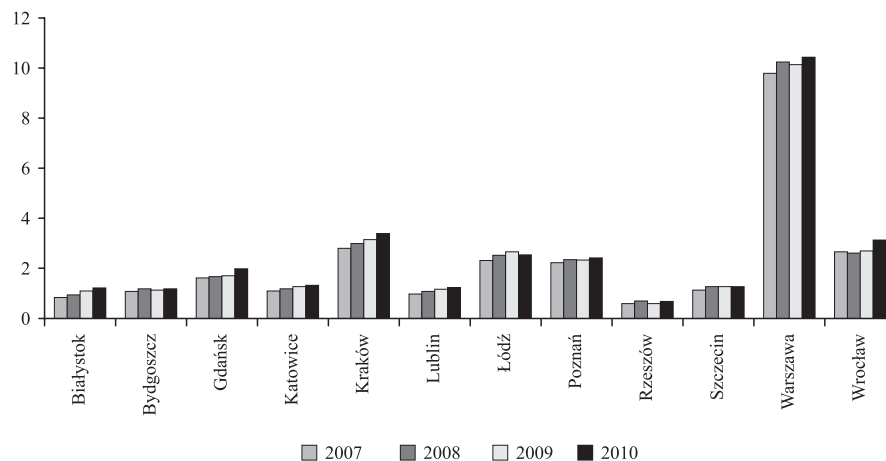
⁵ S. Presnerowicz, *Udziały j.s.t. w podatkach stanowiących wpływy budżetu państwa*, w: *Finanse samorządowe. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji. 410 pytań i odpowiedzi*, red. C. Kosikowski, Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa 2008, s. 166; L. Jędrzejewski, *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, ODDiK, Gdańsk 2004, s. 136.

⁶ E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 12.

⁷ Szerzej na temat lokalnych kryzysów finansowych, ich definicji i istoty w opracowaniu: M. Wiewióra, *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, s. 18-33.

⁸ *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 r.*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2011, s. 138.

miasto stołeczne Warszawa, najmniejszy, tj. ok. 0,7 mld PLN – Rzeszów (por. rys. 1). Co charakterystyczne, w większości tych jednostek pomimo trwającego kryzysu nie zaobserwowano drastycznego spadku ogólnej wielkości dochodów budżetowych (w 2009 r. niewielkie trendy spadkowe w tym zakresie wystąpiły tylko w takich miastach jak Bydgoszcz, Poznań, Rzeszów i Warszawa, natomiast w 2010 r. – w Łodzi i Szczecinie). Jest to niewątpliwie w dużej mierze zasługa środków pomocowych z UE pełniących rolę swoistego bufora antycyklicznego. Bezprecedensowe zwiększenie zakresu dostępności tych środków w perspektywie finansowej 2007-2013 stało się ważnym impulsem rozwojowym analizowanych jednostek, dającym wyraźne wyniki w postaci wzrostu dochodów, poziomu i jakości życia ich mieszkańców oraz poprawy stanu infrastruktury komunalnej⁹.



Rys. 1. Dochody budżetowe ogółem największych miast na prawach powiatu w latach 2007-2010 (w mld PLN)

Źródło: opracowanie na podstawie zestawień Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS, 2011.

Niepokojącym natomiast zjawiskiem jest obserwowany od 2008 r. w budżetach analizowanych miast, zresztą podobnie jak w pozostałych JST, systematyczny spadek wskaźnika udziału dochodów własnych w dochodach ogółem

⁹ Wszystko wskazuje jednak na to, że rok 2011 był ostatnim, rekordowym sezonem inwestycji samorządowych. Planowane ograniczenie inwestycji, również w przypadku największych miast, jest bezpośrednio związane z problematyką ich zadłużenia oraz przekraczaniem dopuszczalnych limitów długu, zwłaszcza w kontekście zaostrzonych regulacji w tym zakresie. Przykładowo, pod koniec 2010 r. Ministerstwo Finansów rozszerzyło katalog zobowiązań zaliczonych do długu publicznego, a od czerwca 2012 r. zaplanowano wprowadzenie w sektorze samorządowym kontrowersyjnej i budzącej sprzeciw samorządowców reguły wydatkowej Ministra Finansów J. Rostowskiego, z kolei od 2014 r. zaczną obowiązywać nowe, indywidualne dla każdej JST limity kosztów obsługi długu nawiązujące do kategorii nadwyżki operacyjnej.

(por. tab. 3), co może świadczyć o zmniejszającej się samodzielności ekonomicznej tych jednostek i wskazywać na powracające trendy centralizacyjne w systemie finansów publicznych¹⁰.

Tabela 3. Udział procentowy dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem największych miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2007-2010

| Miasto | Lata | | | | Dynamika zmian (2007 = 100) |
|------------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| Białystok | 59,48 | 59,59 | 52,88 | 48,67 | 81,8 |
| Bydgoszcz | 65,61 | 64,73 | 62,95 | 62,76 | 95,7 |
| Gdańsk | 76,01 | 73,76 | 69,19 | 69,14 | 91,0 |
| Katowice | 73,03 | 73,44 | 73,03 | 72,62 | 99,4 |
| Kraków | 72,65 | 71,85 | 69,69 | 63,32 | 87,2 |
| Lublin | 61,40 | 61,37 | 57,70 | 54,36 | 88,5 |
| Łódź | 69,42 | 68,88 | 62,87 | 66,14 | 95,3 |
| Poznań | 75,15 | 73,97 | 73,21 | 71,10 | 94,6 |
| Rzeszów | 57,90 | 59,91 | 52,86 | 47,11 | 81,4 |
| Szczecin | 67,77 | 67,81 | 65,98 | 62,83 | 92,7 |
| Warszawa | 86,29 | 86,11 | 83,59 | 79,63 | 92,3 |
| Wrocław | 80,81 | 78,50 | 76,17 | 73,81 | 91,3 |
| JST ogółem | 56,40 | 54,90 | 48,60 | 48,30 | 85,6 |

Źródło: opracowanie na podstawie zestawień Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS, 2011.

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że niekwestionowanym liderem jeśli chodzi o wielkość wskaźnika dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem, a tym samym miastem o największej samodzielności ekonomicznej, pozostaje m.st. Warszawa (wskaźnik na poziomie przekraczającym 80%), natomiast najniższa wielkość wskaźnika (nie przekraczająca 50%) notowana jest w Rzeszowie. Rzeszów i Białystok to również miasta, w których od kilku lat obserwujemy najbardziej zaawansowane procesy osłabiania się samodzielności ekonomicznej, tj. największą dynamikę spadkową analizowanego wskaźnika.

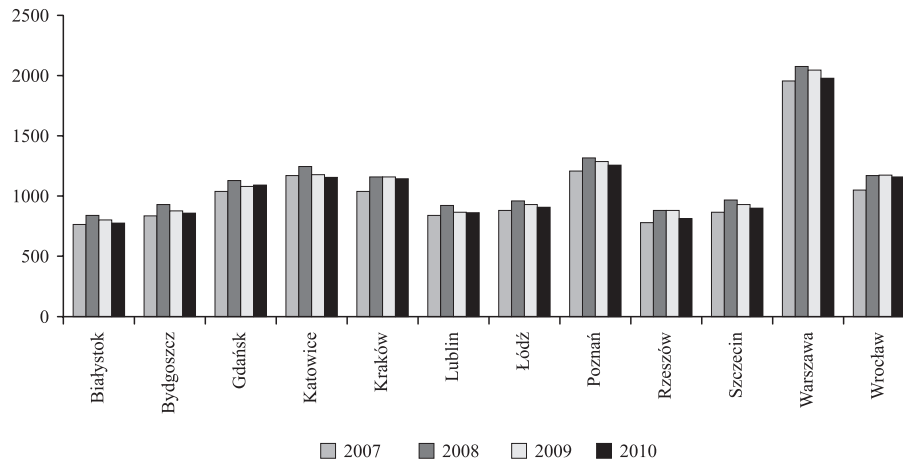
¹⁰ Jest to nie tylko efekt zmniejszających się dochodów analizowanych miast z tytułu ich udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT). Obserwowane trendy mają również swoje źródło w obniżonej aktywności transakcyjnej na rynku nieruchomości (niższe dochody JST z tytułu opodatkowania nieruchomości, z tytułu sprzedaży mienia komunalnego, a także niższe dochody czynszowe samorządu z tytułu najmu, dzierżawy oraz niższe wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych). Więcej na ten temat w opracowaniu: M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10, s. 244-245.

3. Dochody budżetowe dużych miast z tytułu udziałów w podatkach państwowych – trendy obserwowane w latach 2007-2010

Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych to jedno z ważniejszych źródeł dochodów analizowanych jednostek samorządu terytorialnego¹¹. W celu dokonania analiz porównawczych dotyczących zróżnicowanego znaczenia tego źródła w systemach finansowych poszczególnych miast posłużono się następującymi dwoma wskaźnikami: a) dochody budżetowe uzyskane z tytułu podatku PIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca miasta (por. rys. 2); b) procentowy udział dochodów z PIT w dochodach budżetowych ogółem miasta (por. rys. 3).

Z danych zaprezentowanych na rysunku 2 wynika, że najwyższe dochody z PIT przypadające rocznie na 1 mieszkańca dotyczą m.st. Warszawa (ok. 2 tys. PLN). Drugie co do wielkości pod tym względem jest miasto Poznań (ok. 1,2 tys. PLN), natomiast w dalszej kolejności pojawiają się takie miasta jak Wrocław, Katowice i Kraków (ok. 1,1 tys. PLN). Najniższe dochody z tego tytułu na jednego mieszkańca odnotowano w miastach tzw. Ściany Wschodniej, tj. w Rzeszowie i Białymstoku (ok. 0,8 tys. PLN). Należy podkreślić, że podobnie jak w przypadku innych wskaźników, również tutaj odnotowano wyraźne trendy spadkowe. O ile w 2008 r. w stosunku do roku poprzedzającego we wszystkich JST analizowany wskaźnik wzrósł, o tyle już 2009 r. spadek wskaźnika wystąpił w 10 na 12 analizowanych jednostek (z wyjątkiem Rzeszowa i Wrocławia), natomiast w 2010 r. dotyczył już wszystkich badanych miast.

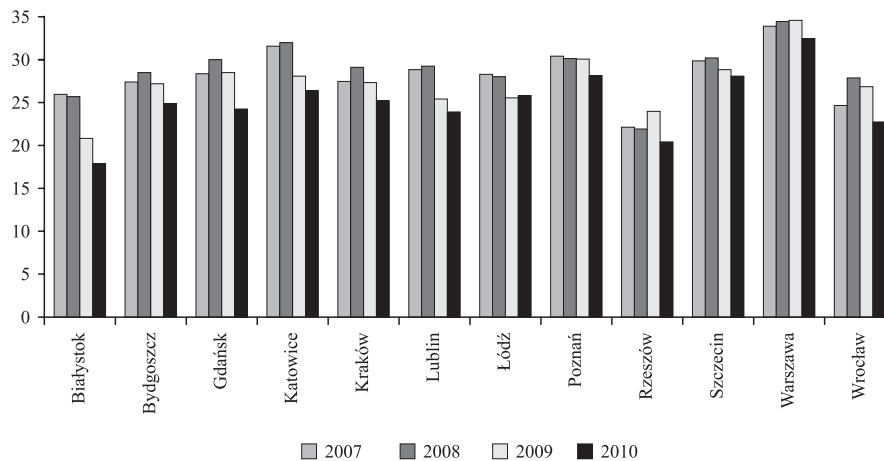
¹¹ Zgodnie z art. 9 wspomnianej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ustala się, mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez określony ustawowo współczynnik (np. 0,3726 dla gmin na 2012 r., 0,1025 dla powiatów i 0,0160 dla województw) i wskaźnik równy udziałowi należnego, w roku poprzedzającym rok bazowy (w przypadku obliczania udziałów na rok 2012 jest to rok 2010), podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej JST w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku, ustalonego na podstawie danych zawartych w złożonych zeznaniach podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznym obliczeniu podatku dokonanych przez płatników, według stanu na dzień 15 września roku bazowego (w przypadku obliczania udziałów na rok 2012 będzie to rok 2011). Opisany algorytm odwołuje się więc do danych historycznych sprzed 2 lat. Takie rozwiązanie niewątpliwie pogłębia negatywne zjawiska mające w ostatnich latach wpływ na dochody największych miast w Polsce. Innym problemem jest fakt uwzględniania w algorytmie miejsca zamieszkania, a nie miejsce zatrudnienia podatnika. Wobec występujących w wielu dużych miastach określonych trendach społeczno-demograficznych przejawiających się w migracji zamożnych podatników do mniejszych gmin ościennych, przy jednoczesnym fakcie ich zatrudnienia w dużym mieście, wielu samorządowców postuluje konieczność zmian w tym zakresie, polegających na uwzględnianiu w analizowanym algorytmie miejsca zatrudnienia podatnika.



Rys. 2. Dochody największych miast w Polsce z tytułu udziału w podatku PIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2007-2010 (w PLN)

Źródło: opracowanie na podstawie zestawień Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS, 2011.

Interesująco przedstawiają się zmiany w zakresie procentowego udziału dochodów z tytułu podatku PIT w dochodach budżetowych ogółem poszczególnych miast. Przedstawiono je graficznie na rysunku 3. W latach 2007-2010 trendy spadkowe w zakresie wielkości analizowanego wskaźnika wystąpiły we wszystkich badanych JST, przy czym rekordowy spadek dotyczył Białegostoku (w badanym

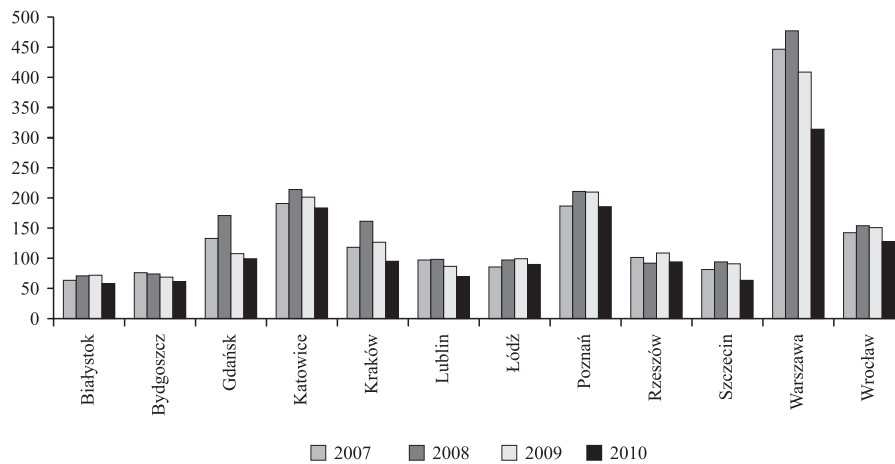


Rys. 3. Udział procentowy dochodów największych miast w Polsce z tytułu udziału w podatku PIT w relacji do dochodów ogółem w latach 2007-2010

Źródło: opracowanie na podstawie zestawień Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS, 2011.

okresie 4 lat wyniósł on ponad 31 pkt %), znacznie mniejsze spadki miały miejsce w Lublinie i Katowicach (odpowiednio: 18 i 17 pkt %).

Negatywne trendy zaobserwowano również w kontekście kształtowania się udziałów poszczególnych miast w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), aczkolwiek jeszcze raz należy podkreślić, że znaczenie fiskalne tego źródła dochodów jest znacznie mniejsze (niż podatku PIT) w systemach finansowych badanych JST¹². Analogicznie jak we wcześniejszym przypadku, w celu porównania zróżnicowanej sytuacji finansowej poszczególnych miast posłużono się następującymi wskaźnikami: a) dochody budżetowe uzyskane z tytułu podatku CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca miasta (por. rys. 4); b) procentowy udział dochodów z CIT w dochodach budżetowych ogółem miasta (por. rys. 5).



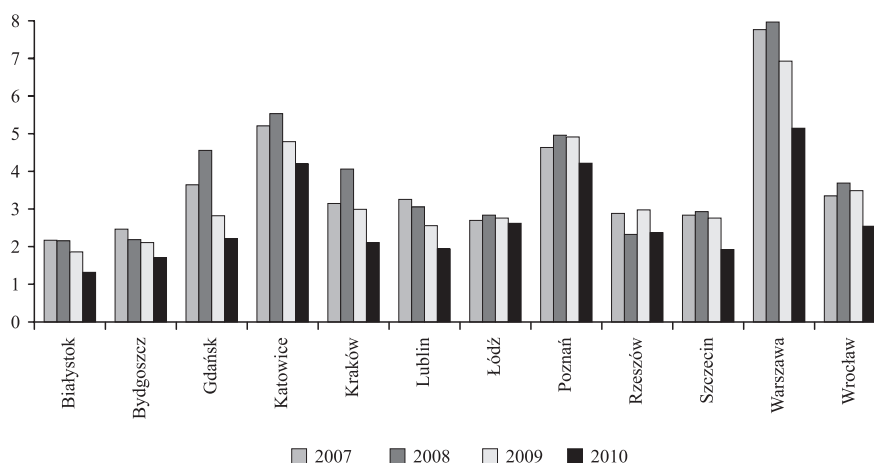
Rys. 4. Dochody największych miast w Polsce w latach 2007-2010 z tytułu udziału w podatku CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w PLN)

Źródło: opracowanie na podstawie zestawień Banku Danych Lokalnych GUS (BDL), 2011.

Na podstawie danych zaprezentowanych na rysunku 4 potwierdza się rola Warszawy jako niekwestionowanego lidera, jeśli chodzi o otrzymywaną rocznie z analizowanego źródła (podatku CIT) wielkość dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W 2010 r. dochody Warszawy kształtowały się na poziomie 311,7 PLN i były prawie 6-krotnie wyższe niż otrzymywane na 1 mieszkańca wpływy miasta o najniższych dochodach z tego tytułu, tj. Białegostoku. Jednocześnie należy podkreślić, że w Warszawie w latach 2007-2010 odnotowano największą dynamikę spadkową tych dochodów (spadek o około 30%), co było

¹² Kwota udziału JST we wpływach z tytułu tego podatku zależy od liczby zakładów i firm położonych na jej terenie oraz od liczby zatrudnionych w nich osób na podstawie umowy o pracę.

spowodowane przede wszystkim faktem odliczania przez przedsiębiorców strat finansowych poniesionych na skutek kryzysu (zarówno w bieżących zaliczkach, jak i w rozliczeniach rocznych). Jedynym miastem, w którym wystąpiła niewielka dynamika wzrostowa w tym zakresie była Łódź (7-procentowy wzrost dochodów budżetowych z tytułu podatku CIT w analizowanym okresie 4 lat).



Rys. 5. Udział procentowy dochodów największych miast w Polsce w latach 2007-2010 z tytułu udziału w podatku CIT w relacji do dochodów ogółem

Źródło: opracowanie na podstawie zestawień Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS, 2011.

Interesująco przedstawiają się zmiany w zakresie procentowego udziału dochodów z tytułu podatku CIT w dochodach budżetowych ogółem poszczególnych miast (rys. 5). W latach 2007-2010 trendy spadkowe w zakresie wielkości analizowanego wskaźnika wystąpiły we wszystkich badanych JST, przy czym rekordowe spadki dotyczyły Białegostoku i Lublina (ok. 42 pkt % w ciągu 4 lat), trochę mniejsze – Warszawy (34 pkt %), a także Krakowa i Szczecina (po 33 pkt %).

Podsumowanie

Aktualny kryzys gospodarczy i finansowy negatywnie wpłynął na sytuację finansową największych miast w Polsce. Istotnemu osłabieniu, a w niektórych przypadkach nawet załamaniu, uległa dynamika dochodów własnych tych jednostek. W dużej mierze wynikało to ze spadku ich wpływów budżetowych z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT), czyli kategorii dochodów zdeterminowanych czynnikami makroekonomicznymi,

a dodatkowo obciążonych cechą ograniczonych możliwości oddziaływania JST w zakresie kształtowania wydajności ich źródeł. W grupie analizowanych 12 miast dochody z podatku PIT odgrywają największą rolę w budżecie Warszawy, Poznania, Szczecina i Katowic, natomiast z podatku CIT – Warszawy, Poznania i Katowic. Należy również podkreślić, że spowodowana kryzysem skala i dynamika zmniejszenia dochodów samorządowych z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych była zdecydowanie niższa niż w przypadku podatku od osób prawnych.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych (BDL), GUS, www.stat.gov.pl.
- Blöchliger H., Petzold O., *Finding The Diving Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation*, OECD Network on fiscal relations across levels of governments, Paris 2009.
- Jędrzejewski L., *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, ODDiK, Gdańsk 2004.
- Poniatowicz M., *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10.
- Presnerowicz S., *Udziały j.s.t. w podatkach stanowiących wpływy budżetu państwa*, w: *Finanse samorządowe. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji. 410 pytań i odpowiedzi*, red. C. Kosikowski, Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa 2008.
- Ruśkowski E., Salachna J.M., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 r.*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2010.
- Uryszek T., *Determinanty nierównowagi budżetowej sektora jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach kryzysu finansowego*, w: *Zarządzenie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek, B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 36.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.
- Wiewióra M., *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.