



Jarosław Neneman  
Paweł Swianiewicz

# KONCEPCJE, WARIANTY I KONSEKWENCJE WPROWADZENIA PIT-U KOMUNALNEGO W POLSCE

EKSPERTYZA BGK

Jarosław Neneman  
Paweł Swianiewicz

Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi

# Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce

EKSPERTYZA BGK

Warszawa, czerwiec 2013

# Spis treści

Wstęp .....	5
1. PIT komunalny w krajach europejskich .....	7
2. Znaczenie PIT-u dla finansów jednostek samorządu terytorialnego .....	10
3. Czy PIT to dobry podatek lokalny? .....	14
4. PIT — stan obecny, ważniejsze zmiany w ostatnich latach.....	17
5. Koncepcje i warianty PIT-u komunalnego .....	25
5.1. Konstrukcja PIT-u komunalnego.....	26
5.2. Różnicowanie stawek PIT-u komunalnego .....	27
5.3. Warianty.....	28
6. Wyniki symulacji skutków wprowadzenia PIT-u komunalnego dla dochodów jednostek samorządu terytorialnego .....	31
6.1. Skutki wprowadzenia PIT-u komunalnego dla budżetów gmin – obserwacje ogólne.....	32
6.2. Zróżnicowanie według typów gmin.....	37
6.3. Zróżnicowanie według zamożności (grup decylowych dochodów per capita) gmin .....	39
6.4. Symulacja skutków dla budżetów największych miast .....	41
6.5. Symulacja skutków dla budżetów najbogatszych gmin.....	43
6.6. Symulacja skutków dla budżetów najuboższych gmin.....	45
6.7. Wpływ zmiany stawki podatkowej na dochody budżetowe wybranych gmin .....	46
7. PIT komunalny a „podatek janosikowy” .....	48
8. Ekonomia polityczna PIT-u komunalnego .....	54
Podsumowanie .....	57
Bibliografia.....	60
Aneks.	
Grupy gmin wyróżnione przy symulacji potencjalnych skutków przyjętych rozwiązań .....	62

Jarosław Neneman

Dr nauk ekonomicznych, adiunkt na Uczelni Łazarskiego, społeczny doradca Prezydenta RP

Paweł Swianiewicz

Prof. dr habilitowany, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej, Uniwersytet Warszawski, społeczny doradca Prezydenta RP

Opinie wyrażone w niniejszym raporcie są wyłącznie osobistymi poglądami autorów, a nie instytucji, z którymi są związani.

# Wstęp

Pojęcie PIT-u samorządowego (zwanego też komunalnym) pojawia się w dyskusjach w Polsce od co najmniej kilkunastu lat. W ostatnich latach, kiedy skumulowały się niekorzystne dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) konsekwencje zmian systemowych w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), koncepcja ta zaczęła wzbudzać ponownie duże zainteresowanie i jeszcze większe nadzieje samorządowców. Zwracano szczególnie uwagę na uniezależnienie jst od decyzji władz centralnych skutkujących konsekwencjami finansowymi, na które jst nie miały i nie mają praktycznie żadnego wpływu, podkreślano też wzrost świadomości podatkowej mieszkańców – płatników PIT-u. Nie bez znaczenia było też nadanie temu podatkowi przymiotu dochodu własnego jst, gdyż obecnie PIT (tak jak CIT) jest tylko nominalnie dochodem własnym. Dyskusja na temat wydzielenia części PIT-u i przekazania go we „władanie” samorządu, a więc zastąpienia obecnego systemu, w którym jst mają udziały w PIT, prowadzona była trochę po omacku. Brakowało wyraźnie zdefiniowanej koncepcji, a przede wszystkim wyliczenia skutków finansowych dla poszczególnych jst.

Inspirowani zapotrzebowaniem samorządowców, a także przychylnością Kancelarii Prezydenta RP, przy życzliwym wsparciu Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Związku Miast Polskich, postanowiliśmy dokonać głębszej analizy koncepcji PIT-u komunalnego, czyli wydzielenia części bazy podatkowej i oddanie jej w pewnym stopniu do dyspozycji jst.

Nasze opracowanie jest pierwszym tak kompleksowym spojrzeniem na PIT komunalny, obejmującym nie tylko opis rzeczywistości, zarys koncepcji, lecz przede wszystkim analizującym konsekwencje wprowadzenia tego podatku. Koncentrujemy się przy tym na gminach i miastach na prawach powiatu, gdyż to one wypełniają najwięcej zadań samorządowych (ponad 75% budżetów samorządowych), one też w największym stopniu partycypują w dochodach z PIT-u. Ponadto przy takim podejściu możemy najbardziej precyzyjnie omówić potencjalne konsekwencje redystrybucji przestrzennej.

Raport rozpoczyna krótki przegląd doświadczeń kilku krajów europejskich, gdzie jst mają duże władztwo w zakresie PIT-u. Najwięcej uwagi poświęcamy Skandynawii, gdzie ten podatek występuje we wszystkich krajach, a jego rola w finansowaniu jst jest bardzo duża. Rozdział drugi pokazuje obecne znaczenie PIT-u dla dochodów samorządowych w Polsce, w tym także jego zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi gminami. W kolejnym rozdziale omawiamy zalety i wady PIT-u jako podatku komunalnego. Rozdział 4 poświęcony jest analizie polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych. Przedstawiamy szczegółowo jego główne elementy: stawki i przedziały podatkowe, a także pokazujemy strukturę podatników, dochodów do opodatkowania i podatku należnego. Opisujemy także szczegółowo główne zmiany systemowe po roku 2003 i ich wpływ na dochody jst.

W rozdziale 5 przedstawiamy koncepcję PIT-u komunalnego, omawiając podstawowe elementy jego konstrukcji, a następnie prezentujemy szczegółowo cztery warianty tego podatku.



W rozdziale 6 omawiamy w kilku przekrojach wyniki symulacji pokazujące zmianę dochodów jst po wprowadzeniu każdego z czterech wariantów tego podatku. Wyniki analizujemy między innymi dla największych miast, dla gmin o najwyższym i najniższym udziale podatników w drugim progu dochodowym, dla grup decylowych gmin według ich dochodów budżetowych per capita oraz dla stosunkowo jednorodnych typów samorządów gminnych, wyodrębnionych na podstawie ich wielkości i funkcji. Analizujemy też konsekwencje ewentualnego wzrostu (lub analogicznie spadku) stawki podatku komunalnego o pół punktu procentowego, który mógłby mieć miejsce, gdyby samorządy otrzymały pewną swobodę w zakresie określania wysokości podatku. W kolejnym rozdziale omawiamy konsekwencje dla wysokości „podatku Janosikowego” wynikające ze zmiany rozkładu dochodów samorządowych w wyniku wprowadzenia tego podatku”. W rozdziale 8 przedstawiamy naszą ocenę szans implementacji tego podatku.

Raport kończy podsumowanie oraz aneks pokazujący grupy gmin uwzględnione przy prezentacji wyników symulacji.

Dziękujemy Ministerstwu Finansów za życzliwą pomoc, bez której ten raport by nie powstał. Praca nad raportem była dla nas bardzo interesującym i wciągającym wyzwaniem. Poruszaliśmy się bowiem niekiedy po swego rodzaju *terra incognita*, a wyniki symulacji niejednokrotnie bardzo nas zaskakiwały. Z pewnością nie uniknęliśmy błędów, za które bierzemy odpowiedzialność.

Niniejszy raport jest swego rodzaju uzupełnieniem naszego zeszłorocznego opracowania na temat możliwych zmian w podatku od nieruchomości. Mamy nadzieję, że będzie istotnym elementem dyskusji na temat finansów publicznych, a w szczególności fragmentem bardzo potrzebnej ogólniejszej debaty na temat zmian w zakresie finansowania samorządów. Poza dyskusją nad systemem podatkowym debata ta powinna objąć także zagadnienia systemu subwencji (w tym wyrównywania poziomego), opłat lokalnych, regulacji odnoszących się do zadłużenia oraz przepisów dotyczących strony wydatkowej budżetów lokalnych. Deklarujemy wolę dalszego uczestnictwa w takiej debacie, w tym gotowość opracowywania materiałów analitycznych mogących jej służyć.

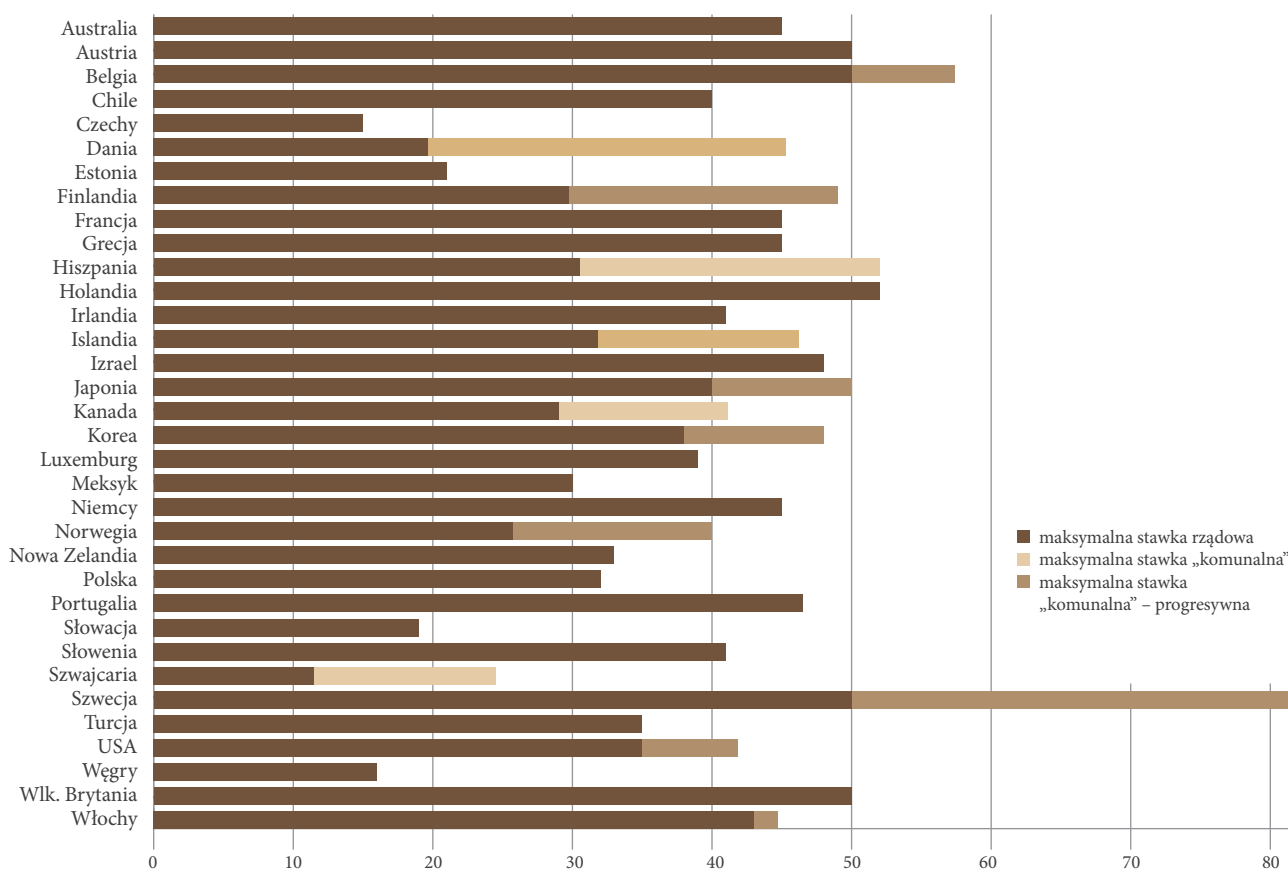
# 1. PIT komunalny w krajach europejskich

W większości krajów europejskich spotykamy zazwyczaj więcej niż jeden podatek lokalny. Można jednak wyróżnić dwa dominujące modele:

- W którym najważniejszym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości. W grupie tej znajdują się na przykład Wielka Brytania, Francja, a także Polska i niemal wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r.
- W którym najważniejszym podatkiem lokalnym jest lokalny podatek dochodowy. W tej grupie znajdują się przede wszystkim kraje skandynawskie (Dania, Szwecja, Norwegia, Finlandia) oraz Szwajcaria, choć w tym kierunku zdają się zmierzać także Chorwacja oraz Belgia, w których rosnąca część dochodów to samorządowy dodatek do podatku dochodowego (Alibegović 2002; Bajo, Jakir-Bajo 2008; *Local Government Finance...*, 2010)<sup>1</sup>. Jak widać na rysunku 1.1., PIT komunalny pojawia się także w Hiszpanii (głównie na szczęblu regionalnym) i Belgii.

1. Zupełnie sporadycznie zdarza się, że głównym podatkiem lokalnym są różne formy podatku od firm działających na terenie gminy. Do takich wyjątków wykraczających poza dwa wymienione tutaj modele należą Niemcy i Węgry (*Local Government Finance...*, 2010).

Rysunek 1.1. Stawki podatku PIT – rządowego i komunalnego – w krajach OECD (w %)



Źródło: Torres et al. 2012.

W naszym opracowaniu interesuje nas przede wszystkim drugi z wymienionych tu systemów. Wpływy z podatku dochodowego często zasilają budżety europejskich samorządów, najczęściej jest to jednak wynikiem udziałów, jakie samorzady mają we wpływach z podatku centralnego. Mogą one trafiać do budżetu w wysokości zależącej od kwot pobranych w poszczególnych jednostkach (np. w Polsce, na Ukrainie) lub też w oparciu o algorytm rozdzielający wpływy obliczone w skali całego kraju (co upodabnia te udziały do subwencji, przykładem takiego systemu są np. Węgry). W obu tych przypadkach PIT nie jest jednak dochodem własnym, gdyż samorzady nie mają żadnego wpływu na jego wysokość, stosowane ulgi itp. W niniejszym rozdziale interesują nas kraje, w których PIT jest przynajmniej w jakiejś części podatkiem lokalnym. Zaczniemy od Skandynawii, która jest ojczyzną takich rozwiązań w skali europejskiej. Podsumowanie najważniejszych elementów tego systemu zawiera tabela 1.1.

Tabela 1.1. Lokalny podatek dochodowy w krajach skandynawskich

	Dania	Finlandia	Norwegia	Szwecja
Udział PIT-u w dochodach budżetowych samorządów	51%	47%	42%	68%
Rola innych podatków lokalnych w budżetach samorządów	6% – od nieruchomości	4% – CIT 3% – od nieruchomości	2% – od nieruchomości	
Swoboda ustalania stawki podatku przez samorządy	Brak prawnych ograniczeń	Brak prawnych ograniczeń	Stawka maksymalna i minimalna	Brak prawnych ograniczeń
Faktyczne zróżnicowanie stawek	21,5%–28%	16%–21%	Brak	29%–34%
Zróżnicowanie bazy podatkowej (euro per capita)				
– minimum (1)	13 750	6 200	10 550	10 400
– maximum (2)	39 300	26 700	25 200	26 250
– stosunek (1) do (2)	1 : 2,9	1 : 4,3	1 : 2,4	1 : 2,5

Źródło: Rattsø (2005); Blom-Hansen, Heeager (2010); Baldersheim, Rose (2010). Prezentowane dane pochodzą z lat 2004–2007.

Jak widać, w większości krajów tego regionu samorzady wprowadzają także inne podatki, przede wszystkim od nieruchomości, nigdzie nie jest to jednak najważniejszy ani nawet znaczący podatek lokalny. Maksymalny udział w całości dochodów wynosi 6% i odnosi się do Danii, gdzie stawka podatku od nieruchomości waha się od 0,6% do 2,4% wartości (Blom-Hansen et al. 2006). Te inne obciążenia nie wszędzie są zresztą nakładane powszechnie. Na przykład w końcu lat dziewięćdziesiątych podatek od nieruchomości pobierało około 200 z 435 samorządów norweskich, trzeba jednak pamiętać, że w Norwegii podatek ten mogą wprowadzać tylko gminy miejskie (Borge i Rattsø 2002).

Podatek dochodowy nie tylko zapewnia bardzo istotną część dochodów skandynawskim samorządom, ale władze lokalne mają bardzo znaczną swobodę w jego zastosowaniu. W Danii, Finlandii i Szwecji wysokość stawki lokalnego PIT-u nie jest prawnie ograniczona. W Danii mechanizm ograniczenia lokalnych stawek podatkowych zastępuje coroczny mechanizm negocjacji średniej stawki między samorządami i rządem. Porozumienie takie nie jest prawnie obowiązujące dla żadnej gminy, jest jednak na ogół przestrzegane (Pedersen 2002). Dopiero w 2009 r. wprowadzone zostały „kary” za złamanie porozumienia w postaci zmniejszenia transferów przekazywanych samorządom przez rząd. Znaczna część zmniejszenia otrzymywanych dotacji i subwencji dotyka te samorzady, które pomimo porozumienia podniosły nadmiernie wielkość podatku, ale część (wyliczana według dość skomplikowanego algorytmu) obciąża solidarnie ogólną pulę przeznaczoną dla wszystkich samorządów (Blom-Hansen 2011). Podobny system zastosowano już wcześniej (w latach dziewięćdziesiątych) w Szwecji, gdzie swoboda ustalania stawek podatku lokalnego ograniczona została przez legislację, pozwalającą na „karne” zmniejszanie dotacji centralnych dla samorządów, które nadmiernie podnoszą podatki (Back et al. 2002). Jedynie w Norwegii stosowana jest stawka maksymalna i w praktyce ostatnich lat wszystkie gminy i powiaty (*fylke*) stosują stawkę maksymalną. Faktyczna więc swoboda decyzji podatkowych w Norwegii ograniczona jest do marginalnego podatku od nieruchomości (Rattsø 2005). Według Rattsø podstawowe wytłumaczenie ma charakter polityczny: gminy stosujące niską stawkę PIT-u obawiałyby się, że wysyłają sygnał, iż są zamożne i nie mają wielkich potrzeb wydatkowych. W efekcie mogłyby zostać „ukarane” zmniejszeniem transferów z budżetu państwa. Rząd tłumaczy wprowadzenie, że formuła alokacji subwencji nie bierze pod uwagę lokalnych stawek podatkowych, ale samorządowcy nie czują się tym uspokojeni.

Kolejnym krajem, w którym lokalny PIT odgrywa znaczącą rolę w dochodach wielu samorządów, jest Szwajcaria. Kantony i gminy mają swobodę kształtowania swoich podatków – jakimi są przede wszystkim podatek dochodowy i podatek od nieruchomości<sup>2</sup> – które stanowią razem blisko 70% wszystkich podatków płaconych przez mieszkańców (Ladner 2010). Każdy z 26 kantonów ma swobodę kształtowania swojego systemu podatkowego, z wyłączeniem podatków zastrzeżonych dla poziomu federalnego. Prawo gmin do nakładania podatków jest regulowane prawem kantonalnym i jest zróżnicowane w poszczególnych częściach Szwajcarii (*Federal, Cantonal...*, 2013). Stawki podatków, a także system ulg i zwolnień są silnie zróżnicowane. Przykładowo, wysokość odpisu na każde dziecko różni się w zależności od kantonu od 750 do 12 000 franków, a w niektórych kantonach zależy jeszcze od wieku i liczby dzieci. W większości kantonów (oprócz dwóch – Uri i Obwalden) komunalna część podatku ma charakter progresywny. Warto dodać, że obok Hiszpanii jest to jedyny w Europie przypadek takiego systemu. W Skandynawii, Chorwacji czy Włoszech lokalny PIT jest zawsze podatkiem liniowym (co zaznaczono także na rys. 1.1). Podstawowa stawka podatku kantonalnego wahała się w 2012 r. od 1,8% do 26%. Wysokość podatku zależy też od zróżnicowanego systemu progresji, kwoty wolnej od podatku i ulg. Realne obciążenie podatkiem dochodowym rodziny z dwójką dzieci przy zarobkach w wysokości 100 tysięcy franków rocznie waha się od 2600 franków w kantonie Zug do 10 760 franków w Neuchâtel. W przypadku dochodów na poziomie miliona franków rocznie zróżnicowanie wynosi od około 200 tysięcy franków z Zug do prawie 366 tysięcy franków w Lozannie (*Switzerland's tax...*, 2013). Szwajcarski system samorządowy wiąże się z bardzo specyficzną tradycją kultury politycznej w tym kraju. Wyraża się ona między innymi podejmowaniem bardzo wielu decyzji w drodze referendum (w niektórych miejscowościach dotyczy to także podatków) i w ogóle znacznie większą niż w jakimkolwiek kraju europejskim rolę mechanizmów demokracji bezpośredniej (w niektórych niewielkich gminach nie ma w ogóle rady gminy, a jej funkcje pełni zebranie ogółu mieszkańców).

Krajem, który w coraz większym stopniu uzależnia dochody swoich samorządów od PIT-u, jest także Chorwacja. W 2009 r. wpływy z tego podatku stanowiły 55% całości dochodów samorządowych<sup>3</sup> (w tym 44% w gminach wiejskich – *opčinach*, 52% w miastach, 72% w Zagrzebiu i 80% w powiatach – *županijach*). Autonomia podatkowa dotyczy tylko szczebla miejskiego i gminnego (powiaty są jednostkami zdekoncentrowanej administracji rządowej), odnosi się zresztą tylko do stosunkowo niewielkiego lokalnego dodatku do PIT-u (ten dodatek stanowi około 6% dochodów samorządów). Gminy mogą wprowadzić dodatek w wysokości maksymalnej 10% stawki podstawowej, miasta do 30 tys. mieszkańców – 12%, większe miasta 15%, a Zagrzeb nawet do 30% stawki podstawowej. Mamy więc do czynienia z kombinacją udziału we wpływach z podatku centralnego i lokalnego dodatku. W praktyce na wprowadzenie lokalnego dodatku zdecydowała się około połowa samorządów. Z tego w maksymalnej dopuszczalnej wysokości jest on zbierany w około 10% gmin i 8% miast (Bajo, Jakir-Bajo 2008).

Kolejnym krajem, gdzie istnieje „załączek” lokalnego podatku dochodowego, są Włochy, w których znacząca swoboda polityki podatkowej samorządów wprowadzona została dopiero w ramach reform decentralizacyjnych przeprowadzanych w końcu lat dziewięćdziesiątych i na początku ostatniej dekady (Fraschini 2002). Od 1999 r. samorządy pobierają dodatek do podatku od dochodów osobistych, ale różnica stawki w danej gminie w stosunku do stawki standardowej nie może przekraczać 0,5 punktu procentowego, a wzrost w kolejnym roku nie może być wyższy niż 0,2 punktu procentowego. Głównym podatkiem lokalnym jest jednak podatek od nieruchomości, którego stawki mogą się wahać od 0,4 do 0,7% wartości.

2. Poza tymi dwoma podatkami samorządy w Szwajcarii pobierają również inne, mające mniejsze znaczenie finansowe, daniny, których zestaw jest zróżnicowany w zależności od kantonu, a nawet gminy. W ich skład wchodzi między innymi podatek od środków transportowych, podatek pogłówny, podatek od spadków, podatek od imprez rozrywkowych. (*Federal, Cantonal...*, 2013).

3. Dane za: Alibegović, Slijepčević (2010).

## 2. Znaczenie PIT-u dla finansów jednostek samorządu terytorialnego

#### 4. Jest to wartość docelowa.

Do roku 2003 udział wynosił 27,6%, od tamtego czasu systematycznie rośnie. W 2004 wynosił 35,72%, w 2007 – 36,22%, a w 2009 – 36,72%. W 2013 r. udział ten wynosi 37,42%.

Jak wiemy, w chwili obecnej do katalogu dochodów samorządowych w Polsce należą wpływy z tytułu udziałów w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa. Udziały te wynoszą:

#### 1. Dla gmin:

- 39,34%<sup>4</sup> wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy;
- 6,71% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy.

#### 2. Dla samorządów powiatowych:

- 10,25% udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych;
- 1,4% udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

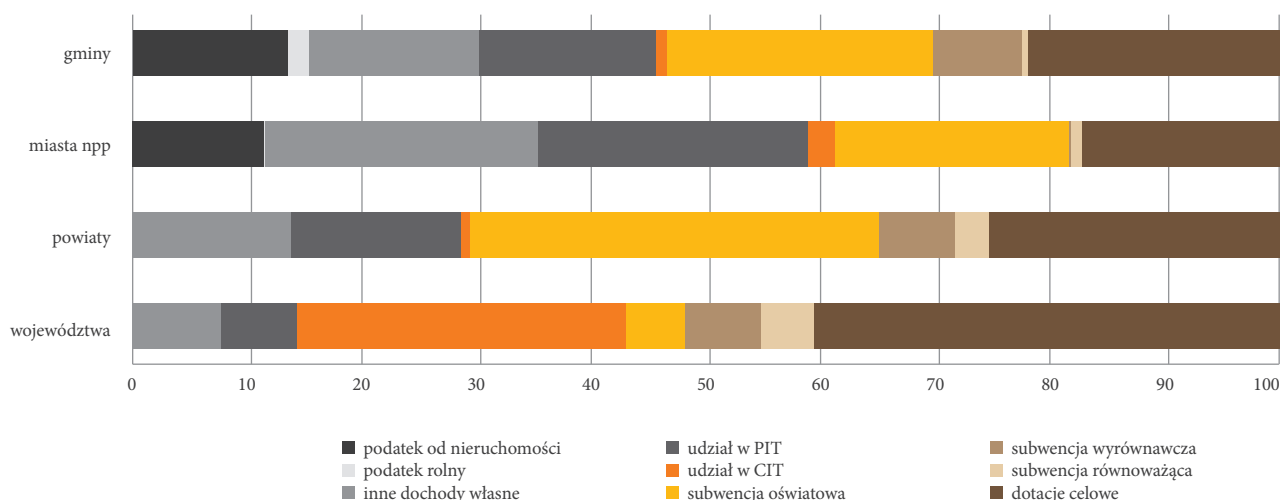
#### 3. Dla samorządów wojewódzkich:

- 1,6% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych;
- 14,75% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie województwa.

Dochody z tytułu udziałów w PIT stanowią bardzo znaczącą część wpływów do budżetów samorządów gminnych i powiatowych (rys. 2.1). W gminach i powiatach w 2012 r. było to przeciętnie około 15% dochodów, a w miastach na prawach powiatu nawet ponad 23% (czyli prawie co czwarta zbierana przez miasta złotówka). Jedynie w województwach udział ten jest zdecydowanie niższy, sięgający niespełna 7% dochodów budżetowych.

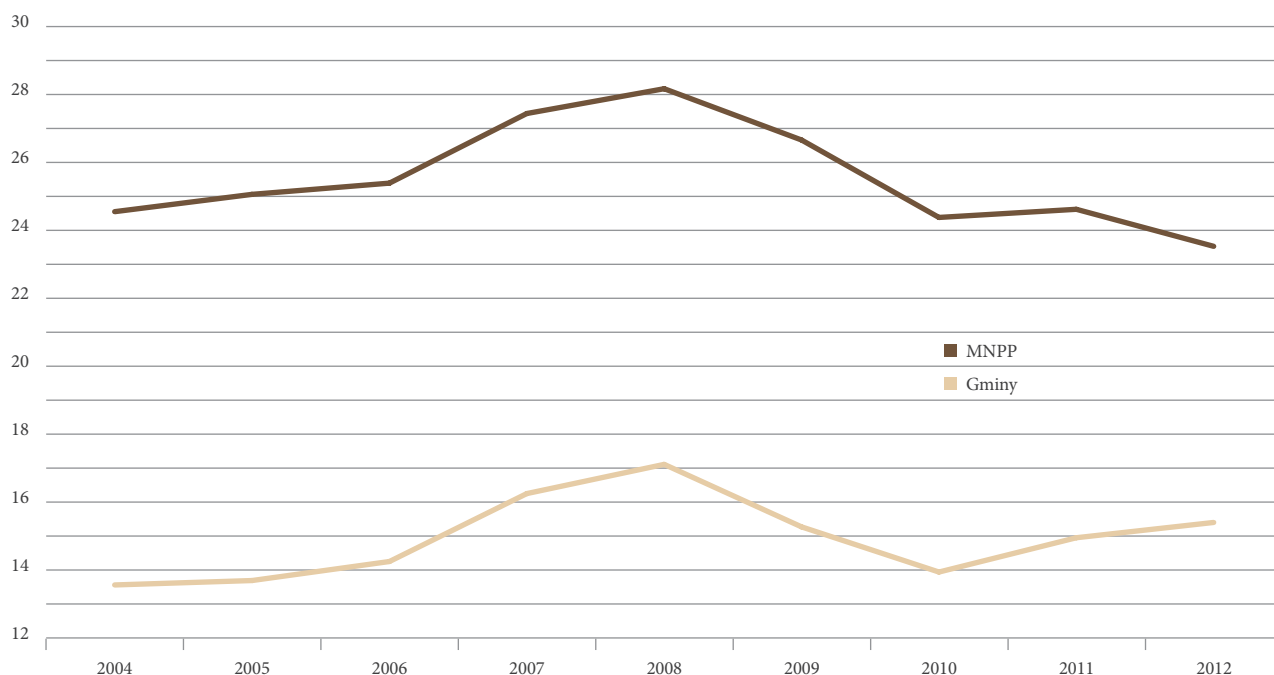
Znaczenie tego źródła dochodów jest jednak bardzo silnie zróżnicowane – zarówno jeśli chodzi o wielkość pozyskiwanych środków, jak o ich udział w łącznych dochodach budżetowych. Zróżnicowanie to ilustrują rysunki 2.1 i 2.2.

Rysunek 2.1. Struktura dochodów samorządowych w 2012 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst.

Rysunek 2.2. Udział wpływów w PIT w dochodach budżetowych gmin i miast na prawach powiatu (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst.

Od 2004 r., kiedy zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego podniosła udział samorządów we wpływach z tytułu PIT-u, ta kategoria dochodów wykazuje się znaczną stabilnością. W przypadku gmin udział PIT-u w łącznych dochodach budżetowych wahał się w tym czasie między 13,5% i 17%, a w przypadku miast na prawach powiatu między 23,5% i 28% (por. rys. 2.2). W ostatniej dekadzie można jednak wyróżnić trzy krótsze okresy:

- 2004–2008 – stopniowy wzrost znaczenia PIT-u w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej i rosnących wpływów z tego podatku;
- 2009–2010 – spadek dochodów związany głównie z omawianymi w innym miejscu tego raportu zmianami systemu podatkowego;
- 2011–2012 – względna stabilizacja lub ponowny wzrost znaczenia dochodów z PIT-u.

Dochody z PIT-u w przeliczeniu na jednego mieszkańca różnią się nawet kilkadziesiąt razy. W niewielkim, zamożnym miasteczku koło Warszawy – Podkowie Leśnej – były one w 2012 r. ponad 28 razy wyższe niż w gminie wiejskiej Przytuły w woj. podlaskim. Mediana dochodów z PIT-u to około 320 złotych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Ale w kilku gminach wokół Warszawy (Podkowa Leśna, Konstancin-Jeziorna, Michałowice) dochody te przekraczały 2000 złotych per capita, podczas gdy w Przytułach wynosiły 98 złotych, a w kilkunastu kolejnych gminach wiejskich niewiele ponad 100 złotych.

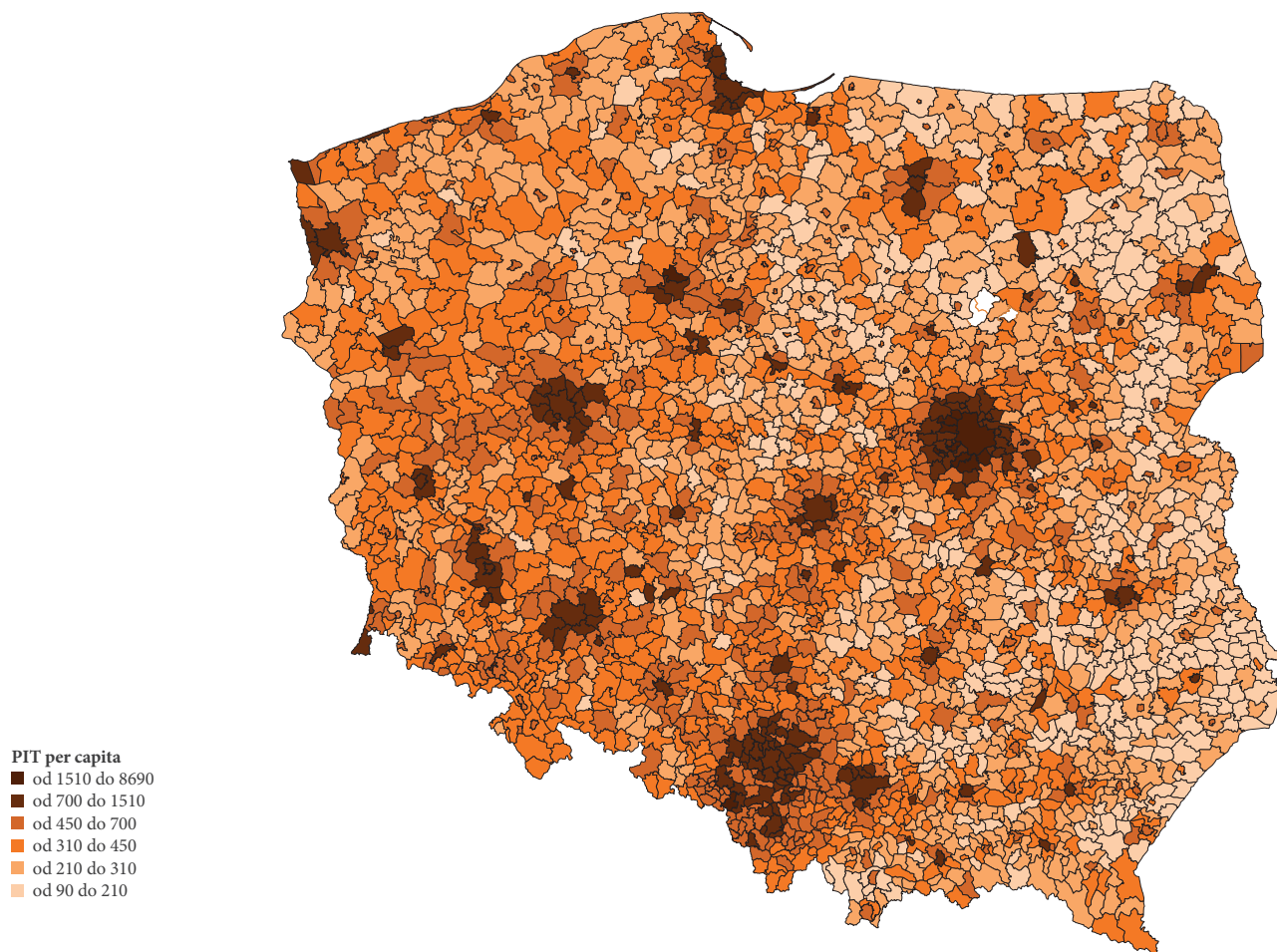
Ogólnie biorąc, dochody te są najniższe w rolniczych gminach wiejskich (zwłaszcza w Polsce centralnej i wschodniej). Wśród 200 gmin o najniższych dochodach z PIT-u znajdujemy 195 gmin wiejskich, 5 miejsko-wiejskich i ani jednej gminy miejskiej. Ale stwierdzenie, że najniższe dochody z tego tytułu mają gminy wiejskie, to uproszczenie. Wśród 30 gmin o najwyższych dochodach z PIT-u jest aż 15 gmin wiejskich. Przy czym nie są to tradycyjne, peryferyjnie położone gminy rolnicze, ale zamożne gminy podmiejskie, skupione przede wszystkim wokół Warszawy (8 jednostek), ale także Poznania, Wrocławia, Łodzi, Szczecina, Bydgoszczy czy Olsztyna.

Spośród nieco ponad 300 gmin o dochodach z PIT-u niższych niż 200 złotych na jednego mieszkańca, aż 85 stanowią gminy woj. lubelskiego, 40 podlaskiego, 34 mazowieckiego, a 33 podkarpackiego. Z kolei wśród 57 gmin o dochodach z PIT-u na mieszkańca powyżej 1000 złotych aż 25 to gminy mazowieckie (niemal wyłącznie wokół Warszawy), 9 śląskie, a 6 wielkopolskie. Ani jednej tak zamożnej gminy nie ma w województwach lubelskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim. Ogólnie biorąc, wysokim dochodom z PIT-u sprzyja położenie w pobliżu największych miast (zwłaszcza Warszawy) oraz w zachodniej Polsce.



Taki rozkład dochodów wiąże się, rzecz jasna, nie tylko z rozkładem zamożności, ale także ze zwolnieniem rolników z płacenia podatku dochodowego. Warto zaznaczyć, że reforma w tym zakresie ma pośredni związek z dyskusją na temat PIT-u komunalnego, mogłaby bowiem przyczynić się do bardziej równomiernego przestrzennie zasilania budżetów samorządowych. Do zagadnienie tego wrócimy jeszcze w dalszej części raportu.

Rysunek 2.3. Dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu z tytułu udziałów w PIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca (2012)

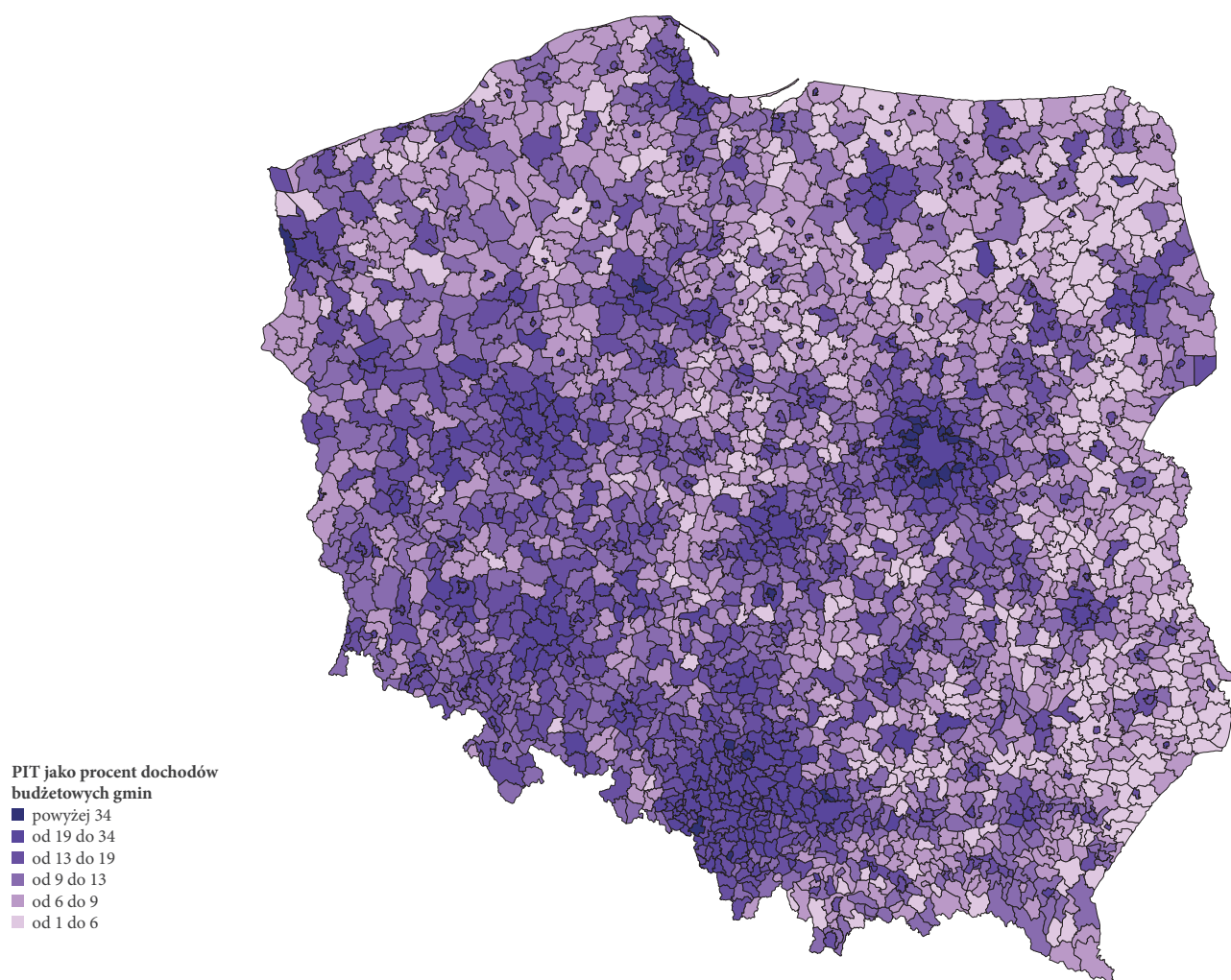


Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych jst.

Uzupełnieniem tego obrazu jest rozkład dochodów z PIT-u mierzonych jako procent łącznych dochodów budżetowych (rys. 2.4). W ekstremalnych przypadkach (Łomianki, Konstancin-Jeziorna) udział ten przekracza połowę budżetu. Na przeciwnym biegunie mamy dwie kategorie gmin:

- ubogie gminy rolnicze, mające bardzo niskie dochody z PIT-u;
- bardzo zamożne gminy, które swoje wysokie dochody budżetowe zawdzięczają innym kategoriom dochodów (Kleszczów, Krynica Morska i Nowe Warpno, w których udział PIT-u w dochodach jest niższy niż 2%).

Rysunek 2.4. Dochody z tytułu udziałów w PIT jako procent łącznych dochodów budżetowych gmin i miast na prawach powiatu (2012)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych jst.

Ta druga kategoria stanowi jednak zdecydowaną mniejszość, można do niej zaliczyć najwyżej 8–10 gmin. Wśród około 120 gmin, których dochody z PIT-u stanowią mniej niż 5% wpływów budżetowych, aż 24 to gminy wiejskie województwa lubelskiego, tyle samo jest gmin podlaskich, kolejne 12 to gminy warmińsko-mazurskie, a 11 podkarpackie.



### 3. Czy PIT to dobry podatek lokalny?

Zanim omówimy, na czym mogłyby polegać zmiany obecnego systemu, określane często hasłowo jako „PIT komunalny”, oraz jakie byłyby potencjalne konsekwencje takiej zmiany, przyjrzyjmy się wybranym cechom PIT-u, istotnym z interesującego nas punktu widzenia.

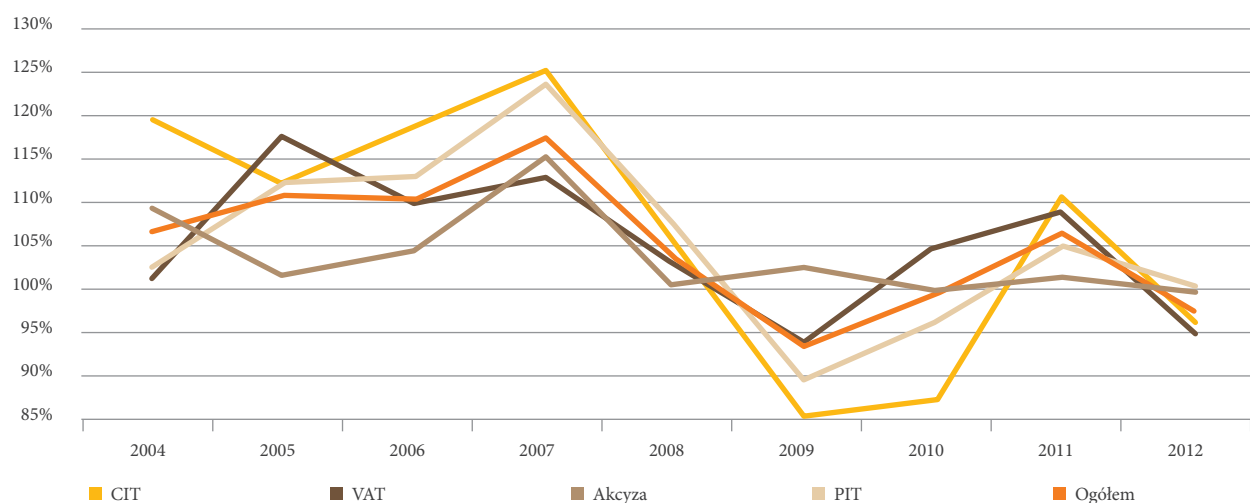
Jakimi cechami powinien odznaczać się dobry podatek lokalny i czy PIT ma szansę spełnić te warunki?

- **Wydaźność odpowiednia w stosunku do zadań.** Skoro chcielibyśmy, by znaczna część dochodów lokalnych pochodziła ze źródeł własnych, system podatkowy powinien zapewnić taką możliwość. A więc, w skali całego kraju, baza podatkowa powinna stworzyć możliwość uzyskania środków porównywalnych z tymi, które są potrzebne do zapewnienia wykonywania zadań przekazanych samorządom. Wydaje się, że **PIT dobrze spełnia ten warunek** – jest to jedno z najwydajniejszych źródeł dochodów publicznych we współczesnych państwach.
- **Równomierne rozmieszczenie przestrzenne bazy podatkowej.** Jeśli warunek ten nie będzie zachowany, pojawią się bardzo znaczne rozpiętości między biednymi i bogatymi samorządami. Ze względu na wagę społeczną zadań samorządowych będą one zapewne wymagać skomplikowanego systemu wyrównywania poziomu. Nie ma oczywiście podatku, który w idealnym stopniu spełniałby ten warunek, ale poszczególne podatki różnią się mocno pod tym względem. Wydaje się, że **PIT nieźle spełnia ten warunek, choć spełniałby go o wiele lepiej, gdyby zreformować go tak, by był on powszechny**. Żeby to osiągnąć, trzeba by, rzecz jasna, objąć nim także rolników, którzy stanowią bardzo znaczną część mieszkańców niektórych gmin.
- **Jednoznaczność terytorialna.** Chodzi o stwierdzenie, czy łatwo jest określić, który samorząd powinien otrzymywać wpływy od konkretnego podatnika? **PIT dobrze spełnia ten warunek, choć trzeba zdecydować, czy podatek ten będzie płacony w miejscu zamieszkania, czy w miejscu pracy (zatrudnienia)**. W Polsce zdecydowano się – raczej słusznie – na rozwiązanie pierwsze. **Drugim źródłem problemów mogą być osoby, które mają więcej niż jedno miejsce zamieszkania.**
- **Trwały związek przestrzenny bazy podatkowej (odporność na faktyczne i fikcyjne migracje bazy podatkowej).** Ze względu na to kryterium PIT stwarza spore problemy. Już w tej chwili wiele samorządów skarży się, że **liczba podatników PIT-u różni się mocno od liczby faktycznych mieszkańców**. Problem ten dotyczy przede wszystkim dwóch kategorii gmin: (1) wielkich miast (zwłaszcza Warszawy), do której przeprowadza się wiele osób, pozostając zameldowanymi i płacąc podatki w miejscu swojego pochodzenia, oraz (2) gmin podmiejskich, do których przeprowadzają się mieszkańcy dużych miast, nie zmieniając przy tym miejsca rozliczania podatku dochodowego. Jeśli decydowalibyśmy się na przyznanie samorządom jakiegoś zakresu swobody w kwestii decydowania o wysokości PIT-u komunalnego (a swoboda ta jest dość naturalną konsekwencją uznania dochodu za dochód własny), problem ten może ulec wielokrotnieniu. Do rozbieżności wynikającej ze swego rodzaju bezwładu mogą bowiem dojść fikcyjne migracje, motywowane chęcią ponoszenia mniejszych obciążeń podatkowych. Gdyby chodziło o faktyczne zmiany miejsca zamieszkania motywowane względami podatkowymi, można by jeszcze dyskutować, czy nie jest to przejaw mającej również pozytywne skutki konkurencji między gminami. Niektóre modele teoretyczne (w tym klasyczny model „głosowania nogami” sformułowany przez Tiebout [1956]) ujmują to zagadnienie właśnie w ten sposób. Trudno jednak doszukiwać się pozytywnych skutków migracji o charakterze fikcyjnym, polegających na działaniach zmierzających do zmiany rezydencji podatkowej bez faktycznej zmiany miejsca zamieszkania. Te negatywne skutki można oczywiście próbować ograniczać, wprowadzając różne formy kontroli. Będą to jednak stosunkowo kosztowne działania o charakterze administracyjnym, w dodatku zapewne nie do końca skuteczne.

5. W największym skrócie są to następujące argumenty: (1) samorząd jest znacznie bardziej od rządu bezbronny, ponieważ nie dysponuje instrumentami polityki stabilizacji sytuacji makroekonomicznej; (2) samorządy odpowiadają za ponad połowę inwestycji publicznych. Utrzymanie ich poziomu w warunkach kryzysu jest ważnym elementem klasycznej Keynesowskiej recepty na politykę antycykliczną; (3) samorządy odpowiadają za wiele zadań z zakresu usług społecznych, które wiążą się ze sztywnymi potrzebami wydatkowymi, których nie można zmniejszać (czasem nawet trzeba zwiększać) w warunkach recesji. Więcej na ten temat por: Swianiewicz, Łukomska 2010, Swianiewicz 2011, s. 295–296.

- **Odporność na wahania dochodów związane z cyklem koniunkturalnym.** Rzecz jasna, nie można zagwarantować całkowitej odporności dochodów samorządowych, które wraz z całą gospodarką muszą odczuwać negatywne i pozytywne skutki zmian koniunktury. Można jednak wskazać argumenty uzasadniające, dlaczego samorządy w szczególny sposób powinny być chronione przed tymi wahaniami<sup>5</sup>. PIT wypadła pod tym względem przeciętnie – nie jest tak podatna na wahania dochodów jak szczególnie CIT, czy w mniejszym stopniu VAT, ale nie jest też tak odporna jak podatek od nieruchomości czy niektóre inne źródła dochodów. Warto też zauważyć, że reakcja PIT-u na pogorszenie koniunktury następuje zazwyczaj z 1–2 letnim opóźnieniem (Davey 2010). Ilustrację zmienności dochodów podatkowych związanej z cyklem koniunkturalnym zawierają rysunki 3.1 i 3.2. Rysunek 3.1 sugeruje znaczną wrażliwość dochodów z PIT-u, porównywalną z CIT czy VAT. Jest to jednak wrażenie mylne, gdyż część zmienności wpływów z PIT-u wiązała się ze zmianami systemowymi (opisanymi dokładniej w rozdziale 4 niniejszego raportu). Gdyby nie one, jak pokazujemy na rysunku 3.2, zmiany wpływów z podatku byłyby bardzo nieznaczne, gdyż baza podatkowa mimo osłabienia koniunktury nadal rosła.

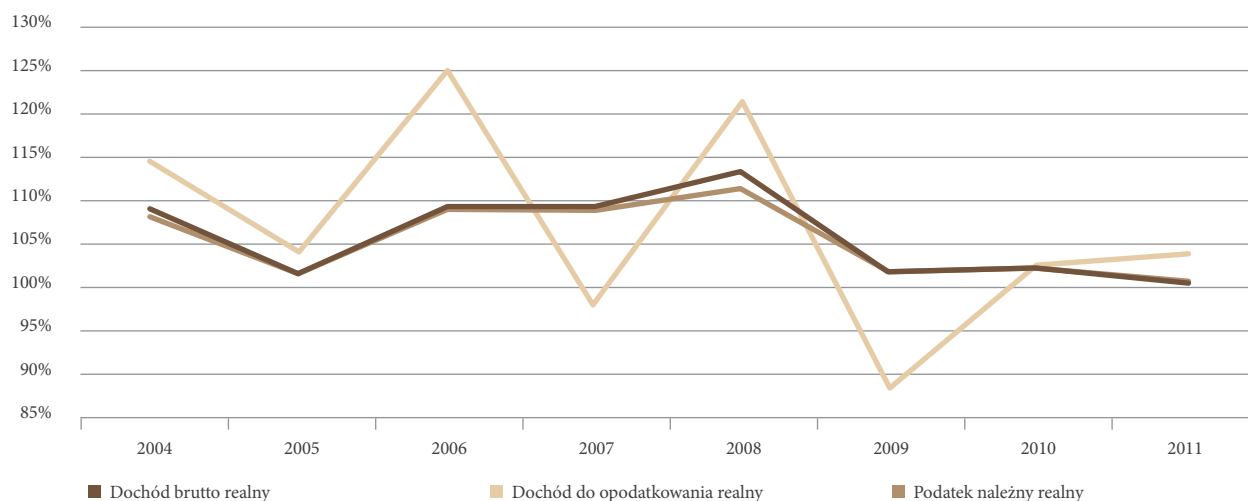
Rysunek 3.1. Realna dynamika dochodów podatkowych (łącznie dochody z PIT-u i CIT-u, lata budżetowe, ceny z 2004)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

- **Powszechność obciążeń podatkowych.** Nie chodzi o to, by podatki były wysokie, ale o to, by w jakimś zakresie płacone były przez możliwie największą część wyborców. King (1984) przytacza w tym kontekście następujący przykład. Wyobraźmy sobie, że podstawowa danina lokalna to podatek pogłówny płacony tylko przez osoby mierzące ponad 180 cm wzrostu. Nietrudno przewidzieć, że osoby niższe będą domagały się wyższego poziomu wydatków publicznych niż ci, którzy są płatnikami podatku (i którzy ten wzrost musieliby sfinansować). Na tym prostym przykładzie widać, że powszechność opodatkowania będzie sprzyjać odpowiedzialnej polityce realizowanej przez samorządy. Z tego względu podatek od dochodów osobistych (pod warunkiem jego powszechności) jest bardzo dobrym kandydatem na własny dochód samorządu lokalnego. Zwłaszcza że w odróżnieniu od niektórych podatków pośrednich jest to podatek dobrze „widzialny” dla podatnika wypełniającego zeznanie podatkowe.

Rysunek 3.2. Realna dynamika dochodu i podatku należnego PIT (lata podatkowe, poziom cen z 2004)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

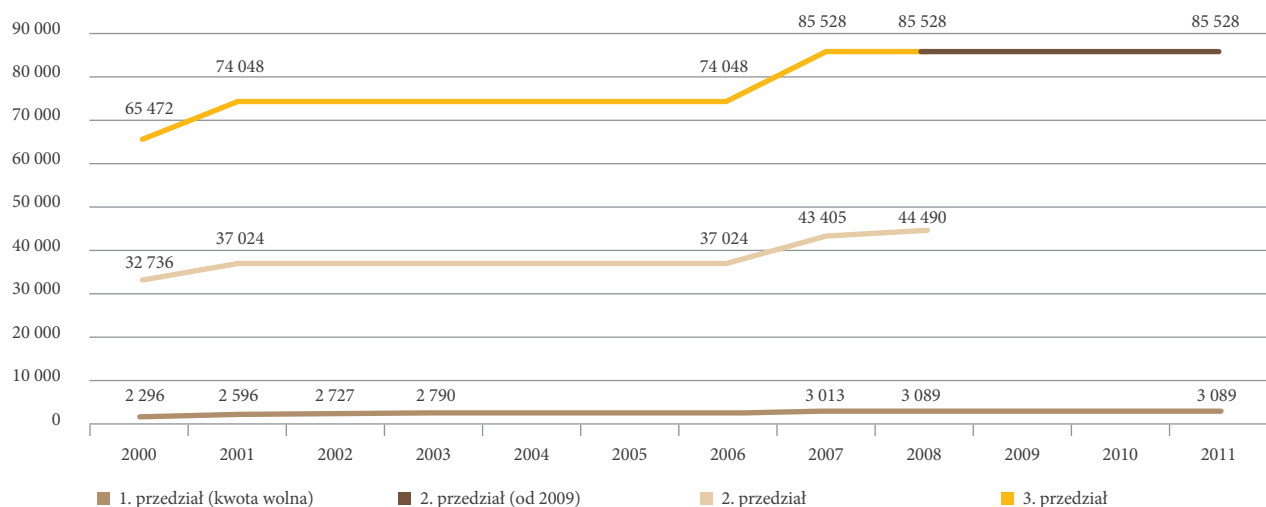
Podsumowując, PIT ma szereg cech, które czynią zeń potencjalnie dobry podatek lokalny. Mogą zapewnić znaczną część środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządowych. Przez swą powszechność mogą przyczynić się do poprawy demokracji lokalnej (zwłaszcza że jest to podatek dobrze „widzialny” dla podatnika wypełniającego zeznanie podatkowe) – zwiększając zainteresowanie mieszkańców działalnością władz samorządowych, zwiększając poczucie odpowiedzialności władz wobec mieszkańców, motywację do oszczędzania itp. Zapewnia dochody elastyczne w stosunku do inflacji, pozwalając na utrzymanie poziomu usług lokalnych w zmieniających się warunkach. Można jednak wskazać również cechy podające w wątpliwość jego jednoznaczną przydatność jako podatku lokalnego. Największym problemem jest kłopot z określeniem rezydencji podatkowej i potencjalnymi fikcyjnymi migracjami podatkowymi. W polskich warunkach problemem jest także ograniczona powszechność (rolnicy niepłacący PIT), zmniejszająca znaczenie niektórych z wymienionych wcześniej zalet. Dochodzi do tego zagadnienie wrażliwości dochodów na wahania cyklu koniunkturalnego – nie jest ona bardzo wysoka, ale wyższa niż w przypadku niektórych innych podatków (np. podatku od nieruchomości).

## 4. PIT — stan obecny, ważniejsze zmiany w ostatnich latach

Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) ma już w Polsce ponad 20-letnią historię. Dokonały się w nim istotne zmiany dotyczące w szczególności skali podatkowej oraz zakresu ulg. W momencie jego wprowadzenia w 1992 r. występowały 3 przedziały podatkowe (20%, 30% i 40%). W 1994 z powodu trudnej sytuacji budżetowej stawki podniesiono do 21%, 33% i 45%. W XXI wiek Polska wkroczyła ze stawkami 19%, 30% i 40%. Oprócz opodatkowania progresywnego według skali podatkowej podatnicy osiągający dochody z prowadzenia działalności gospodarczej mogli, przy spełnieniu pewnych warunków, płacić ten podatek w formie karty podatkowej, ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, a od 2004 jako 19% podatek liniowy.

System zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w swej obecnej postaci funkcjonuje od 2004 r. i dlatego w poniższej analizie nie będziemy (z małymi wyjątkami) omawiać zmian, które dokonały się w latach wcześniejszych, oraz tych, które nie miały wpływu na dochody jst. Rysunek 4.1 przedstawia wysokość kwoty wolnej i granice przedziałów podatkowych w XXI wieku.

Rysunek 4.1. Przedziały podatkowe w PIT

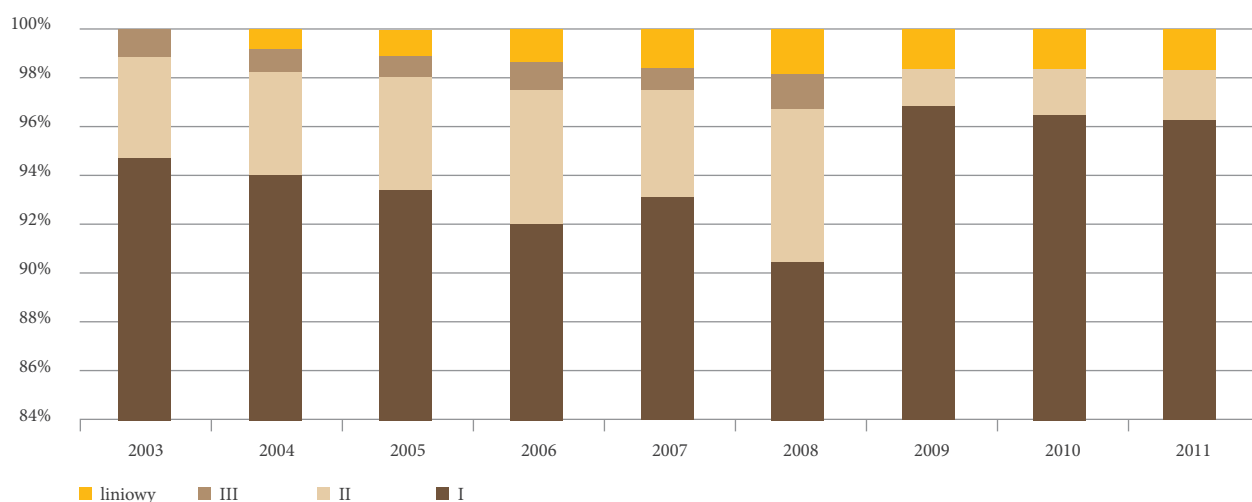


Źródło: Ministerstwo Finansów.

W omawianym okresie warto zwrócić uwagę na waloryzację progów podatkowych w 2007 połączoną z wprowadzeniem ulgi na dzieci, która omówiona będzie w dalszej części rozdziału. Druga, ważna z punktu widzenia jst zmiana weszła w życie z początkiem 2009, kiedy w miejsce trzech stawek krańcowych wprowadzono dwie: 18% i 32%. Inną bardzo ważną zmianą było wprowadzenie w 2004 r. 19% podatku liniowego od dochodów z działalności gospodarczej. Te trzy poważne zmiany miały swoje odzwierciedlenie w dochodach podatkowych z tego podatku, co omawiamy w dalszej części rozdziału.

Zmiany te znajdują swoje odzwierciedlenie w strukturze podatników, dochodów oraz podatku należnego. Zmianę struktury podatników przedstawia rysunek 4.2, a rysunek 4.3 przedstawia zmiany liczby podatników.

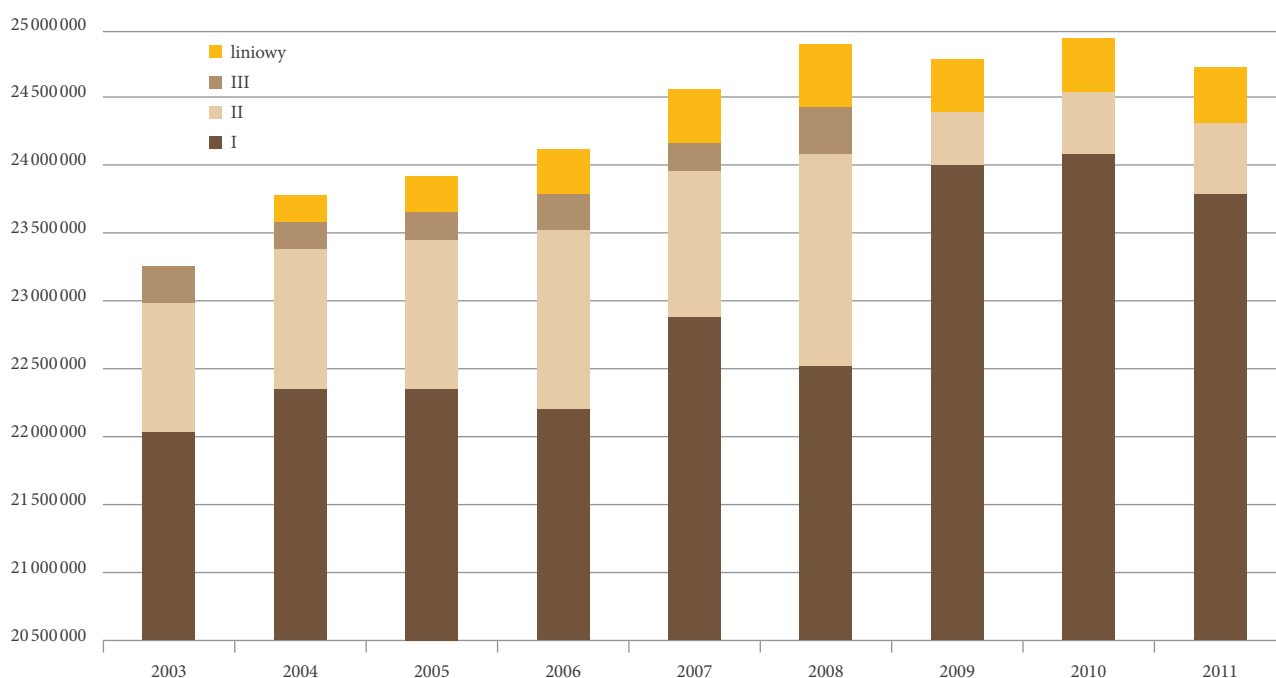
Rysunek 4.2. Struktura podatników PIT-u (podatek liniowy 19% oraz przedziały podatkowe w podatku progresywnym)



Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych, Ministerstwo Finansów, różne wydania dla poszczególnych lat.

W 2004 pojawili się wspomniani wcześniej podatnicy 19% podatku liniowego od dochodów z działalności gospodarczej. Ich udział w ogólnej liczbie podatników PIT-u doszedł do poziomu 1,9% w 2008 r., by następnie z powodu kryzysu spaść do 1,6% w 2009 i 2010. Wprowadzeniu 19% podatku liniowego towarzyszył brak waloryzacji przedziałów podatkowych dla podatników płacących według skali podatkowej, co spowodowało zmniejszanie się udziału podatników w pierwszym przedziale podatkowym, a wzrost w 2. i 3. Waloryzacja w 2007 r. zmieniła ten trend. Istotne zmiany dokonały się zaś w 2009 r. wraz z wprowadzeniem 2 przedziałów podatkowych. Od tego czasu brak waloryzacji powoduje stopniowe kurczenie się podatników w I przedziale podatkowym, choć nadal stanowią oni ponad 96% podatników PIT-u rozliczających się podatkiem według skali podatkowej lub podatkiem liniowym. Jeśli dodamy do tego 1,7% podatników podatku liniowego, to okaże się, że podatek progresywny w istocie dotyczy w Polsce zaledwie 2% podatników. Jednak ich przestrzenne zróżnicowanie jest bardzo duże (w 10 gminach większych podatników w drugim przedziale nie ma wcale, a w 9 jest ich ponad 10%. Najwyższy odsetek notujemy w podwarszawskich gminach: Lesznowola – 15,5%, Podkowa Leśna – 13,5%, Piaseczno – 13,4%), co ma istotne konsekwencje dla zmian dochodów jst przy wprowadzeniu PIT-u komunalnego, co omawiamy w dalszej części raportu.

Rysunek 4.3. Liczba podatników PIT-u (według skali i liniowego)

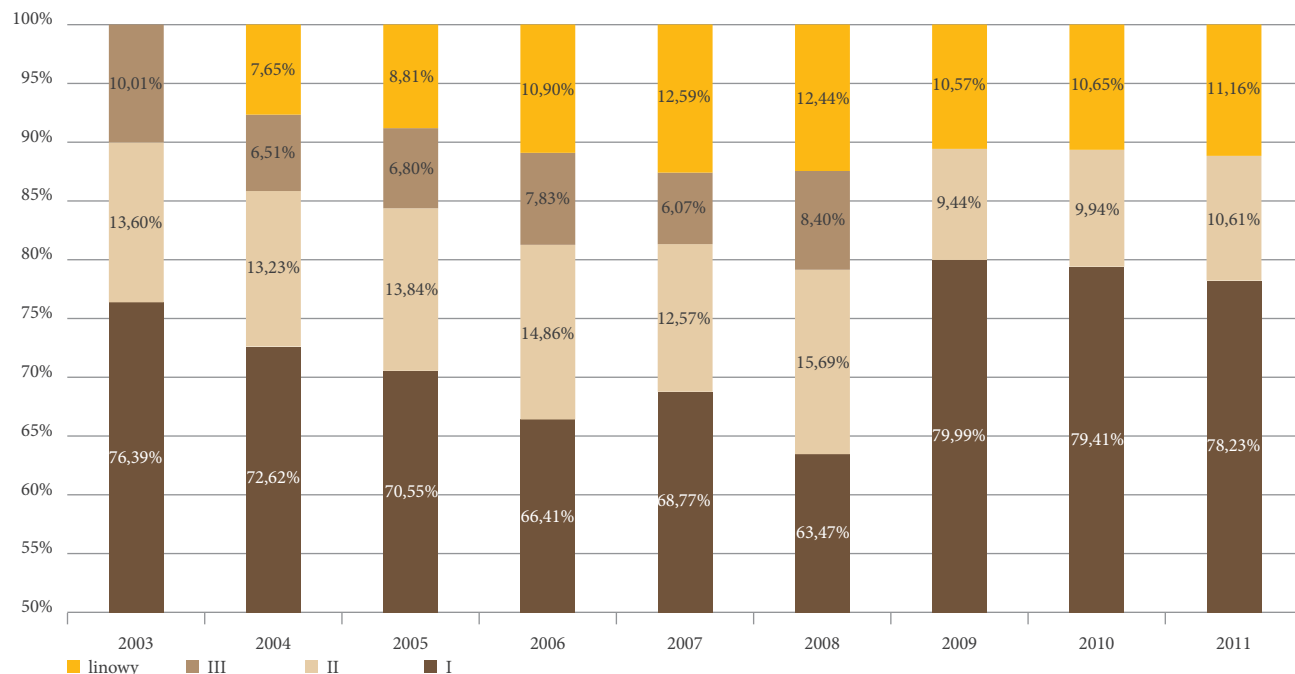


Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych, Ministerstwo Finansów, różne wydania dla poszczególnych lat.

Warto zwrócić też uwagę na rosnącą liczbę podatników mimo istotnej emigracji zarobkowej po 2004 r. Rosnący trend załamał się dopiero w czasach spowolnienia gospodarczego.

Wprowadzenie 19% podatku liniowego oraz likwidacja III przedziału podatkowego istotnie wpłynęły na strukturę dochodu brutto (tj. przed odliczeniem kosztów uzyskania przychodu (dla podatników rozliczających się według skali podatkowej) oraz składek na ubezpieczenia społeczne dla obu grup podatników), co przedstawia rysunek 4.4.

Rysunek 4.4. Struktura dochodu brutto podatników PIT-u (według skali i liniowego)

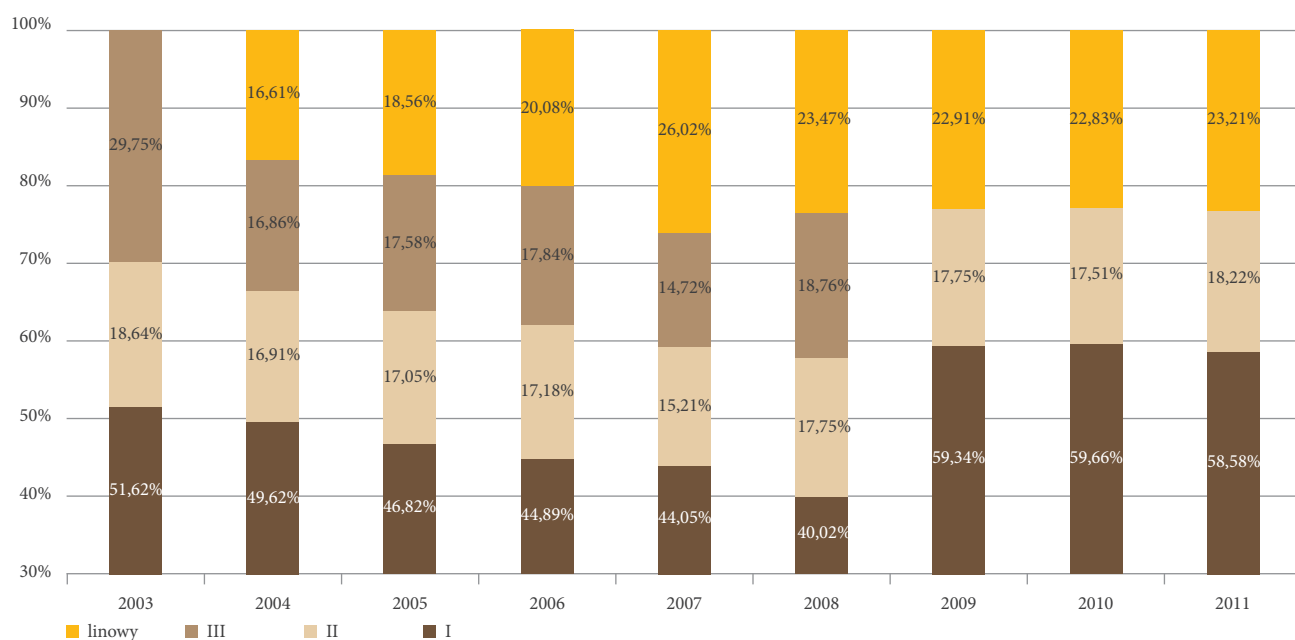


Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych, Ministerstwo Finansów, różne wydania dla poszczególnych lat.

Dochody obciążone podatkiem liniowym od 2004 r. we wcześniejszych latach obciążone były w dużej mierze podatkiem krańcowym 30% i 40%, a częściowo pozostawały w szarej strefie. Duże zmiany w strukturze opodatkowania dochodu dokonały się wraz z wprowadzeniem dwóch przedziałów podatkowych. W istocie nastąpiła likwidacja drugiego przedziału podatkowego, z którego dochody zostały teraz opodatkowane stawką z pierwszego przedziału (patrz rysunek 4.1).

Zmiana stawek oraz przedziałów podatkowych wpłynęła oczywiście na strukturę podatku należnego, co przedstawia rysunek 4.5. Potwierdza on migrację podatników trzeciego przedziału podatkowego do podatku liniowego w 2004 r. Widać też skutki obniżki podatków dla najzamożniejszych podatników dokonanej w 2009 r.

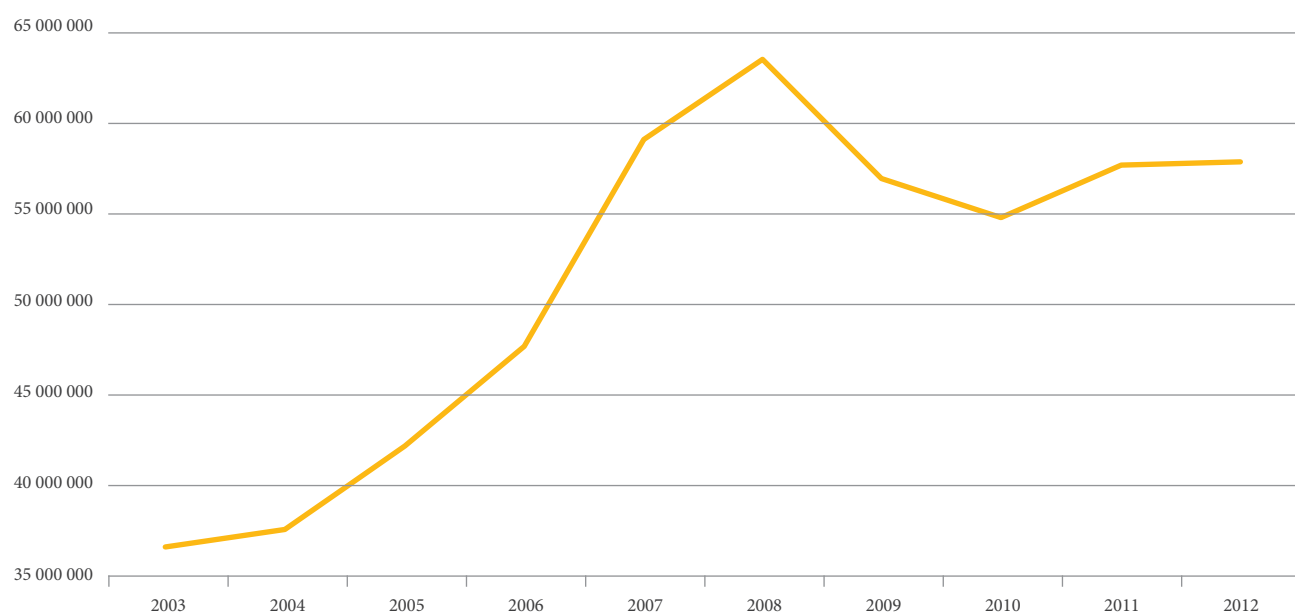
Rysunek 4.5. Struktura podatku należnego podatników PIT-u (według skali i liniowego)



Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych, Ministerstwo Finansów, różne wydania dla poszczególnych lat.

Analizując powyższe wykresy, nie można być zdziwionym spadkiem dochodów z PIT-u z powodu obniżki stawek po 2008 r., co widać na rysunku 4.6.

Rysunek 4.6. Realne dochody z PIT-u (w tys. zł, cały PIT, lata budżetowe, poziom cen z 2004)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Dobra koniunktura (związana w dużej mierze z akcesją do UE) spowodowała, że mimo przejścia części najzamożniejszych podatników na 19% podatek liniowy dochody z PIT-u wzrosły. Oczywiście nie mniej ważny był wąski zakres stosowania 19% podatku liniowego – w pierwszym roku z tej opcji skorzystało zaledwie około 200 tys. podatników. Istotne jest również pewne ograniczenie szarej strefy wynikające ze spadku krańcowej stawki podatkowej z 40% do 19%.

„Bezkosztowego” obniżenia podatków nie udało się jednak powtórzyć w 2009 r., co wynikało z jednej strony ze skali zmian, a z drugiej z kryzysu finansowego, który w Polsce przyczynił się do spowolnienia gospodarczego, niższej dynamiki wynagrodzeń i wyższego bezrobocia, a więc mniejszego realnie funduszu płac. Spadek dochodów z PIT-u był istotny i mimo zamrożenia progów podatkowych oraz wzrostu dochodów, w 2012 r. nie osiągnięto jeszcze poziomu dochodów z 2008 r., ani nawet z 2007 r.

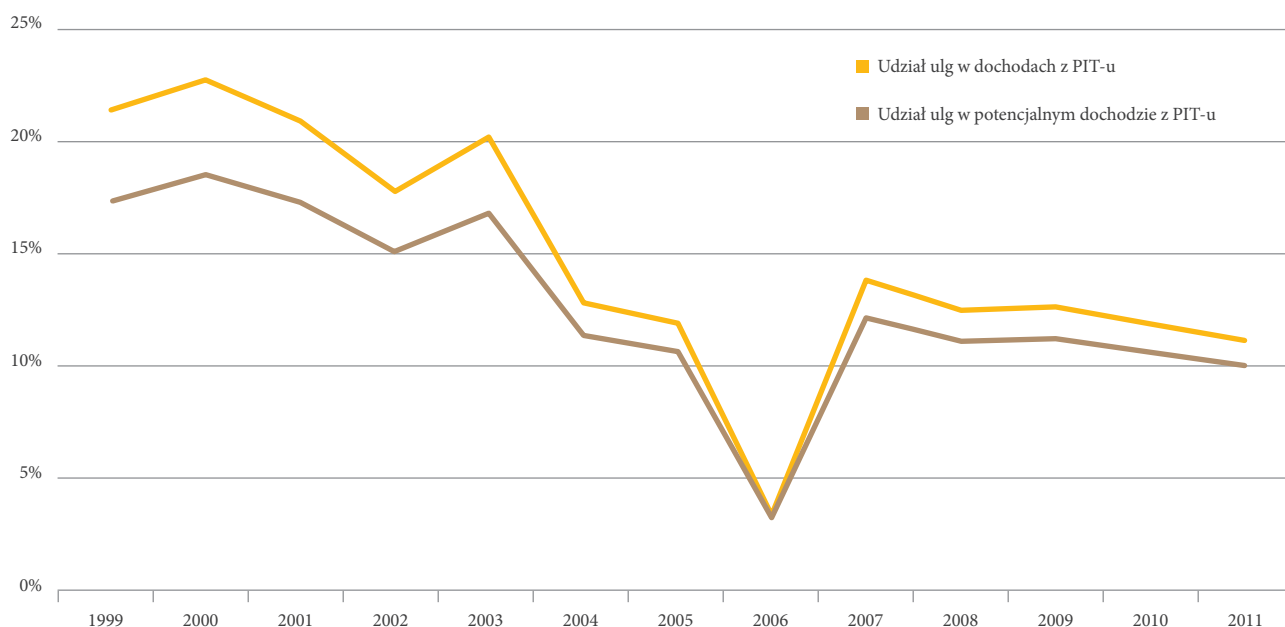
Spadek dochodów realnych przedstawiony na rysunku 4.6 rozłożony jest na dwa lata (2009 i 2010). Wynika to z faktu, że dane przedstawione są w ujęciu roku budżetowego (kalendarzowego). Część skutków niższych stawek występuje więc w roku 2009 w postaci niższych zaliczek na podatek dochodowy, część zaś – w 2010 r. w rozliczeniu rocznym za 2009 r.

Samorządowcy domagający się rekompensaty utraconych dochodów z PIT-u uzasadniają to omówionym powyżej obniżeniem stawek podatku, a także wprowadzeniem ulgi prorodzinnej na dzieci, której udział w łącznych ulgach stanowi ponad 80%. Ulgę tę wprowadzono bez głębszej analizy kosztów i konsekwencji, a jej wysokość (1145,08 zł) znacznie odbiegała od pierwotnych propozycji rządu. Obecnie można stwierdzić, że potwierdziły się obawy przeciwników ulgi – jest ona bardzo kosztowna (5684 mln zł w 2010<sup>6</sup>) i wyjątkowo źle adresowana – rodziny o niskich dochodach z kilorgiem dzieci (a więc te, którym jest ona najbardziej potrzebna) nie mogą z niej w pełni skorzystać – brakuje im podatku, od którego mogłyby tę ulgę odpisać.

6. Preferencje podatkowe w Polsce (2011).

Analizując znaczenie ulg podatkowych w PIT, warto zauważyć, że co prawda niefortunna ulga na dzieci jest bardzo kosztowna dla jst, to jednak na początku minionej dekady dokonano w Polsce rzadko spotykanego „czyszczenia” systemu podatkowego z ulg, w tym zwłaszcza bardzo kosztownej ulgi budowlanej i remontowej. Rysunek 4.7 przedstawia udział ulg w dochodach faktycznych i potencjalnych z PIT-u.

Rysunek 4.7. Udział ulg w dochodach z PIT-u (PIT bez ryczałtu i karty podatkowej, lata podatkowe)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

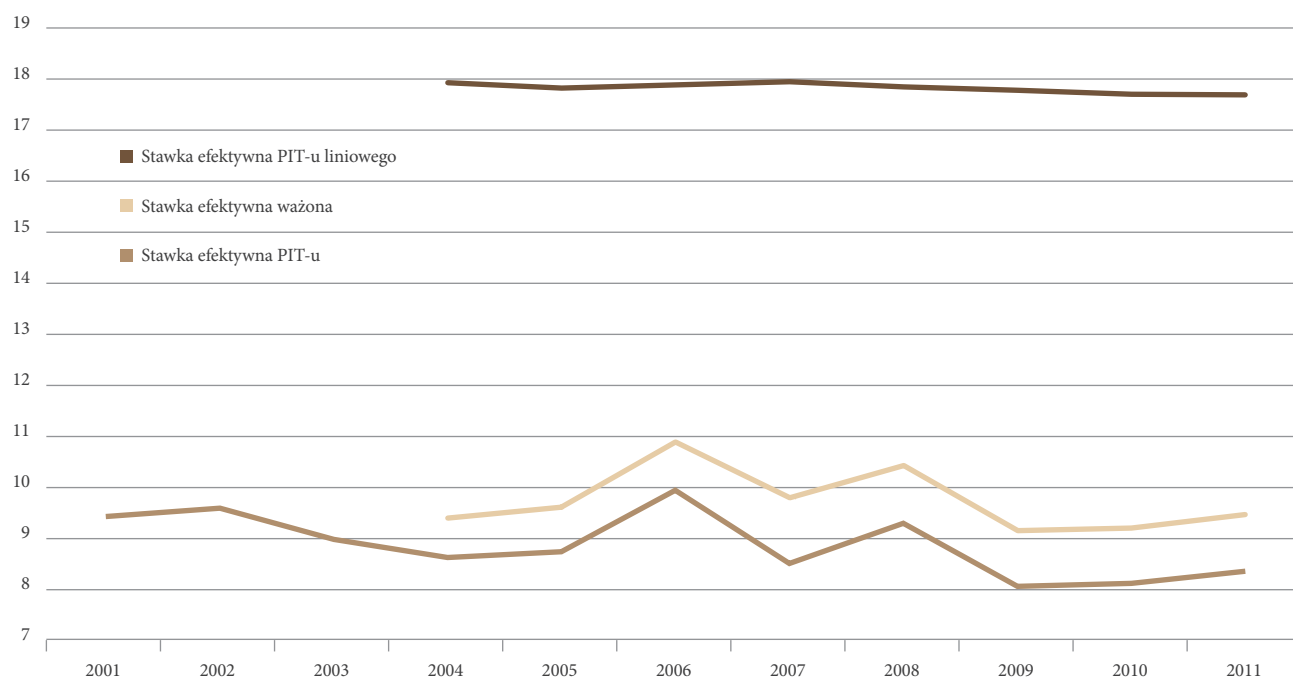
Analiza powyższego wykresu pokazuje, że „złotymi czasami” dla jst, jeśli chodzi o dochody z PIT-u, był rok 2006, kiedy udział ulg w dochodzie z PIT-u spadł poniżej 3,5%, a jednocześnie obowiązywały 3 niewaloryzowane stawki podatkowe (patrz rysunek 4.1).

Brak waloryzacji progów podatkowych oraz wzrost dochodów realnych powodują wzrost dochodów podatkowych, a ponieważ ulga na dzieci jest kwotowa, więc jej relatywny udział spada. Jak widać, obecny udział ulg jest mniej więcej taki sam jak w 2005 r.

Dobłą miarą obciążeń podatkowych jest efektywna stawka podatku przedstawiona na rysunku 4.8.



Rysunek 4.8. Efektywna stawka podatku PIT (progresywnego i liniowego, lata podatkowe, po odliczeniu składki na NFZ, w %)

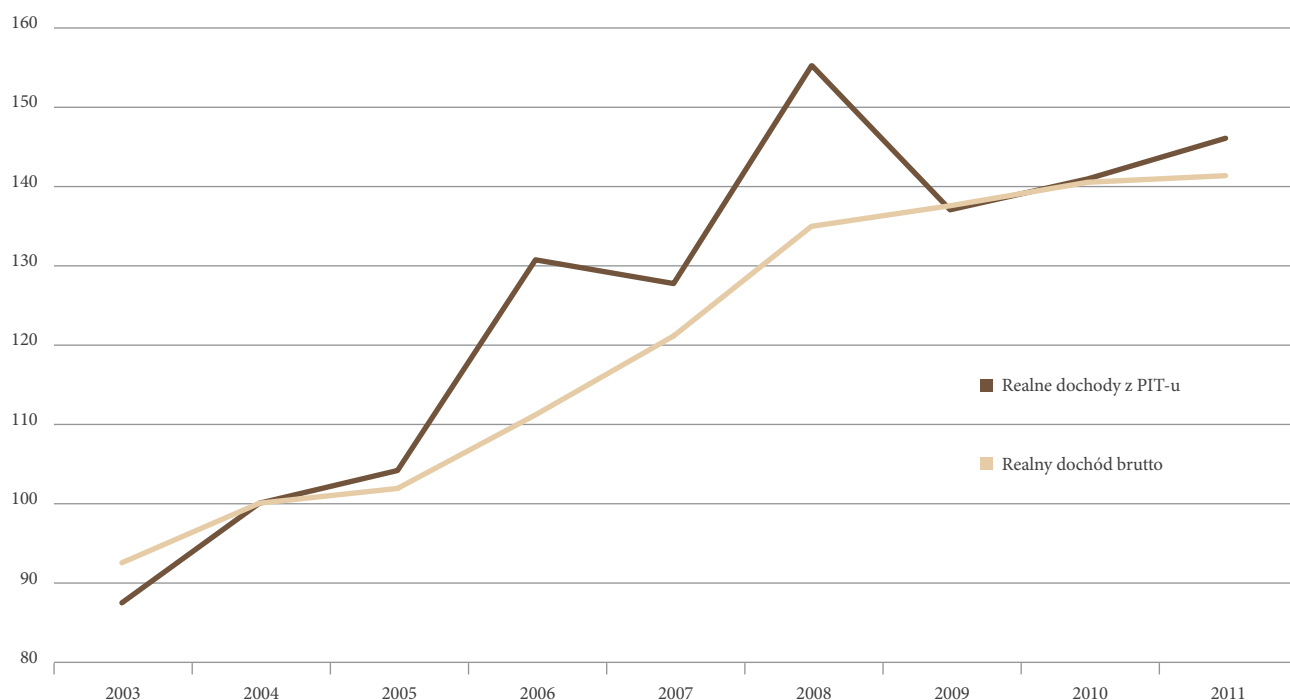


Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych, Ministerstwo Finansów, różne wydania dla poszczególnych lat.

Na wykresie widać „bezkosztowe” wprowadzenie stawki 19% podatku liniowego oraz kosztowne wprowadzenie ulgi na dzieci w 2007 r. i obniżki stawek w 2009 r. Mimo stopniowego wzrostu efektywna stawka ważona dochodem pomniejszonym o składki na ubezpieczenia społeczne jest – z przyczyn opisanych wcześniej – nadal istotnie niższa niż w latach 2006–2008. PIT mógłby więc „udźwignąć” ulgę na dzieci, ale ona w połączeniu z obniżką stawek spowodowała trwałą wyrwę w dochodach z tego podatku.

Analizując rysunek 4.9 porównujący kształtowanie się dochodu brutto opodatkowanego PIT-em oraz dochody z PIT-u, widać, że w latach 2003–2006 dochody podatkowe rosły szybciej niż dochody opodatkowane tym podatkiem. Widać też załamanie dynamiki dochodów podatkowych w 2007 i 2009, w efekcie czego relacja dochodów brutto do podatku była w latach 2009 i 2010 taka sama jak w 2004 r.

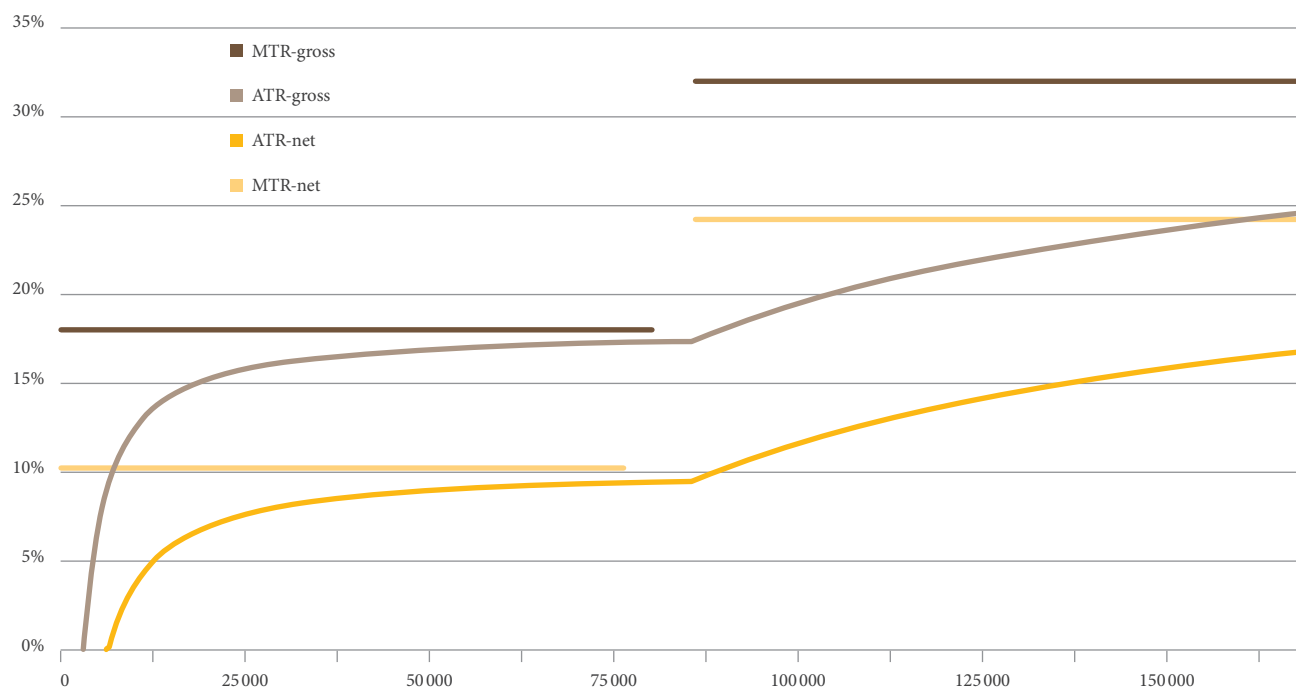
Rysunek 4.9. Indeks dochodu brutto i podatku należnego (2004 = 100, lata podatkowe)



Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych, Ministerstwo Finansów, różne wydania dla poszczególnych lat.

Nasze analizy dotyczące PIT-u komunalnego opierają się na danych z 2011 r., warto więc bliżej przyjrzeć się wskaźnikom opisującym ten podatek w tamtym roku. Rysunek 4.10 przedstawia krańcowe (MTR) i przeciętne (ATR) stawki podatku z (net) i bez (gross) uwzględniania częściowo odliczanych składek na NFZ.

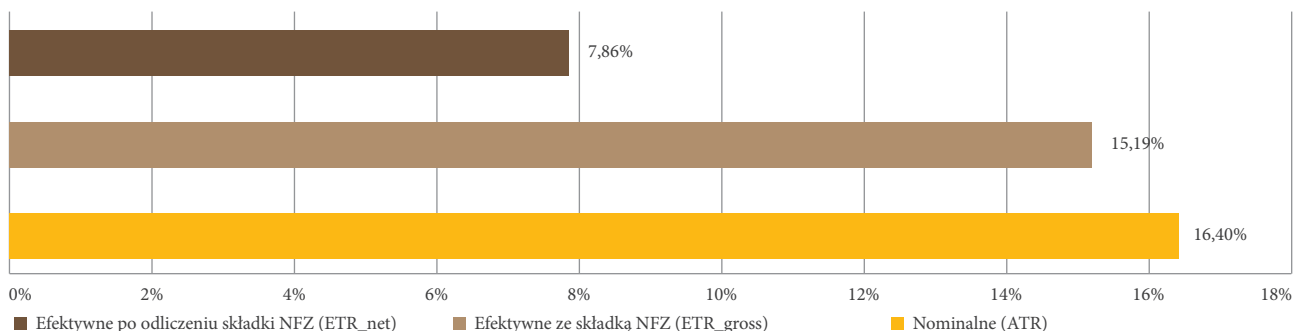
Rysunek 4.10. Krańcowe i przeciętne stawki PIT-u w 2011



Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w 2011, Ministerstwo Finansów, 2012.

W łącznych obciążeniach pracy (klinie podatkowym) udział podatku jest w istocie niewielki. Największe znaczenie mają składki na ubezpieczenia społeczne odliczane od dochodu brutto, a więc niewpływające bezpośrednio na dochody z PIT-u, oraz składki na NFZ odliczane bezpośrednio od podatku w wysokości 7,75% dochodu. To sprawia, że w istocie krańcowe stawki podatku są niższe o 7,75 punktu procentowego – wynoszą więc, odpowiednio, 10,25% i 24,25%. Na wykresie oznaczono je jako stawki netto, czyli uwzględniające składkę na NFZ. Jst mają udziały w podatku należnym, a więc po potrąceniu składki na NFZ. To sprawia, że efektywna stawka PIT-u wyniosła w 2011 w części opodatkowanej progresywnie (według skali) 7,86% – patrz rysunek 4.11. Uwzględnienie 19% podatku liniowego zwiększa stawkę efektywną do 9,02%. Trzeba mieć w pamięci te wielkości, analizując proponowane stawki PIT-u komunalnego.

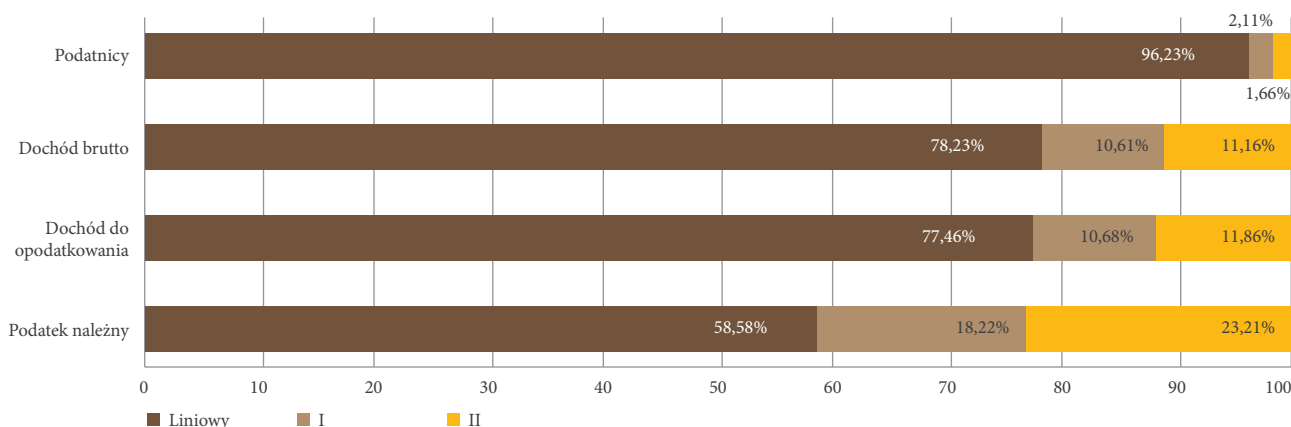
Rysunek 4.11. Średnia i efektywna stawka PIT-u w 2011 r. (PIT według skali podatkowej, rok podatkowy)



Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w 2011, Ministerstwo Finansów, 2012.

PIT komunalny, który analizujemy w dalszych rozdziałach, jest podatkiem liniowym, a w jednym z wariantów (III) obejmuje tylko dochody w pierwszym przedziale podatkowym. Warto więc zapoznać się ze strukturą podatników, dochodów i podatku należnego w 2011, co przedstawia rysunek 4.12.

Rysunek 4.12. Struktura podatników, dochodu i podatku należnego w 2011 r.



Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w 2011, Ministerstwo Finansów, 2012.

Jak widać, 96% podatników znajduje się w I przedziale podatkowym i osiągają oni ponad ¾ dochodów i płacą prawie ⅓ podatku należnego. O ile udział podatników w II przedziale podatkowym wynosi nieco więcej niż 2%, to ich udział w dochodzie jest już około 5 razy wyższy, a w podatku należnym około 9 razy wyższy. Jak wyjaśniamy w rozdziale 5, nasza propozycja zakłada, że PIT komunalny miałby charakter podatku liniowego. Liniowość sprawia, że przychody podatkowe od grupy podatników z II przedziału będą dla poszczególnych jst niższe niż obecnie – jest to przyczyna istotnych zmian w rozkładzie dochodów omówionych w rozdziale 6.

## 5. Koncepcje i warianty PIT-u komunalnego

Samorządowcy krytykują system PIT opisany w poprzednim rozdziale, głównie dlatego, że choć z nazwy jest on dochodem własnym jst, to jednak jednostki samorządu nie mają żadnego władztwa w tym podatku. Co więcej, zmiany systemowe opisane w poprzednim rozdziale dotkliwie odbiły się na dochodach jst, a samorząd nie miał praktycznie żadnej realnej możliwości przeciwstawienia się tym zmianom bądź też uzyskania rekompensaty za uszczuplenia dochodów będące wynikiem tych zmian. Z tego powodu często w dyskusjach przewija się koncepcja zastąpienia PIT-em komunalnym obecnych udziałów jst w PIT.

**W niniejszym raporcie przez PIT komunalny będziemy rozumieć swego rodzaju separację części bazy podatkowej PIT i przekazanie jej we „władanie” jst.** Separacja oznacza, że władze centralne nie będą mogły zmieniać zasadniczych parametrów (stawek i ulg) w części komunalnej. Władze centralne będą natomiast określać wspólne parametry dla bazy podatkowej PIT, takie jak kwotę wolną od podatku, koszty uzyskania przychodu oraz wysokość składek na ubezpieczenia społeczne odliczanych od przychodu. PIT komunalny może, choć nie musi, wiązać się z możliwością ustalania wysokości stawek przez jst oraz stosowania ulg i zwolnień. Kwestie te omówimy w dalszej części rozdziału.

Koncepcja PIT-u komunalnego nie doczekała się w Polsce do tej pory szczegółowych analiz. Ciekawy zarys koncepcji można znaleźć w opracowaniu Forum „Od-nowa” zatytułowanym *Lokalny podatek dochodowy od osób fizycznych* (Od-nowa, 2012). Autorzy zwracają uwagę na następujące korzyści wynikające z wprowadzenia PIT-u lokalnego, który co do ogólnej idei odpowiada temu, co my nazywamy PIT-em komunalnym:

1. Zwiększenie świadomości podatkowej – zmodyfikowana deklaracja podatkowa jasno informowałaby podatnika, w jakim stopniu pieniądze z jego podatku trafiają do poszczególnych szczebli jst.
2. Powiązanie miejsca płacenia podatków z usługami świadczonymi przez gminę.
3. Większa partycypacja mieszkańców w sprawach samorządowych oraz wzrost zainteresowania mieszkańców sposobem wykorzystania środków z tytułu PIT.
4. Lepszy rozkład terytorialny.
5. Wbudowany mechanizm ochrony źródła dochodowego.
6. Poszerzenie zakresu instrumentów podatkowych.
7. Niskie koszty administracyjne rozwiązania.
8. Pośredni wzrost akceptacji dla systemu PIT.

Zgadzamy się, że każde działanie zwiększające świadomość podatników, zwłaszcza świadomość, że wydatki jst są finansowane z podatków, które płacą obywatele, jest bardzo istotne i zasługuje na pochwałę. Bezsprzecznie osobna rubryka w zeznaniu podatkowym, z której podatnik będzie mógł wyczytać, ile jego pieniędzy trafi do gminy, powiatu i województwa, jest ważnym elementem zwiększania świadomości podatkowej. Przyczynić się to może do większej aktywności obywatelskiej w kwestii efektywności wydatków, ponieważ wzrośnie poczucie, że wydawane są „moje” pieniądze. Niemniej jednak na pozytywne efekty trzeba będzie poczekać, a ich siła pozostaje na razie dużą niewiadomą. Większa świadomość powiązania dochodów gminy z jej wydatkami i znaczeniem poszczególnych podatników pozwoli ograniczyć problem fikcyjnych meldunków, tj. sytuacji, gdy podatnik płaci podatki gminie, w której ani nie mieszka, ani nie pracuje bądź tylko nie mieszka lub nie pracuje. Jednak z pewnością nie rozwiąże to tego problemu w całości, zwłaszcza gdy stawki podatku w różnych gminach będą różne, co może stanowić dodatkową zachętę, by płacić podatki w innym miejscu niż miejsce zamieszkania czy pracy. Ponadto nie jest wcale takie oczywiste, że podatki powinny być płacone w miejscu zamieszkania. Zdarza się bowiem, że szczególnie zamożni mieszkańcy gmin podmiejskich korzystają w dużej mierze z dóbr publicznych finansowanych raczej przez miasto, w którym pracują i gdzie uczą się ich dzieci, niż przez gminę, w której mają dom. To ciekawe zagadnienie wykracza poza ramy

naszego opracowania, dlatego poprzestaniemy na stwierdzeniu, że PIT komunalny nie będzie zapewne cudownym remedium na powiązanie miejsca płacenia podatków z miejscem korzystania z usług publicznych finansowanych z tych podatków.

W pełni zgadzamy się z tezą odnoszącą się do lepszego rozkładu terytorialnego dochodów (punkt 4). Znajduje to potwierdzenie w wynikach symulacji omówionych w dalszej części raportu i tym samym może w istotny sposób przyczynić się do ograniczenia podatku „janosikowego” czy też jego zasadniczej modyfikacji.

Mamy poważne obawy, czy PIT komunalny będzie skutecznym narzędziem ochrony źródła podatkowego i piszemy o tym w dalszej części tego rozdziału. Omawiamy tam wady i zalety władztwa podatkowego i odnosimy się do groźby konkurencji podatkowej.

Choć koszty funkcjonowania PIT-u komunalnego nie wydają się wysokie, to będą one jednak wyższe niż koszty obecnego systemu. Warto o tym pamiętać, gdyż ktoś będzie te koszty musiał ponieść, a poniesie je, rzecz jasna, podatnik: albo na szczeblu centralnym, albo – co wydaje się bardziej uzasadnione – na szczeblu lokalnym.

Wzrost akceptacji dla PIT-u jest związany ze wzrostem świadomości podatników. Jest to jednak proces długotrwały i trudno mierzalny.

Nie kwestionując korzyści z PIT-u komunalnego zaproponowanych przez Forum „Od-nowa”, sądzimy, że istotnym powodem zainteresowania samorządów ideą tego podatku jest brak zaufania samorządów do rządu i parlamentu. Za pomocą takiej konstrukcji tego podatku, która wydziela część bazy podatkowej PIT i oddaje ją do dyspozycji jst, samorządowcy mają nadzieję na uniknięcie sytuacji opisanych w poprzednim rozdziale, tj. obniżania stawek, a szczególnie wprowadzania ulg, których koszty w prawie 50% spadają na barki jst. To ważny polityczny motyw dyskusji nad tą koncepcją. Trzeba jednak wyraźnie powiedzieć, że skuteczność tej bariery może być częściowo ograniczona. Część parametrów podatkowych nadal będzie bowiem w rękach rządu – w naszej koncepcji parametry te to: kwota wolna od podatku, koszty uzyskania przychodu, składki na ubezpieczenia społeczne odliczane od dochodu do opodatkowania. Co prawda, biorąc pod uwagę stan finansów publicznych, nie należy oczekiwać zmian niekorzystnie wpływających na dochody jst, ale nie można wykluczyć działań nieracjonalnych, zwłaszcza podejmowanych przez Sejm, szczególnie w okresie przedwyborczym.

## 5.1. Konstrukcja PIT-u komunalnego

- a) Baza podatkowa. Baza podatkowa PIT-u komunalnego może być inna niż obecna baza podatkowa PIT-u. Różnice mogą dotyczyć kwoty wolnej od podatku, zakresu PIT-u komunalnego (od jakiego do jakiego dochodu pobiera się podatek komunalny), a przede wszystkim ulg. Naszym zdaniem zdecydowanie baza podatkowa PIT-u komunalnego powinna być identyczna z bazą podatkową PIT-u w części rządowej. I uzasadnić to można choćby prostotą systemu i uniknięciem zbędnych kosztów definiowania bazy podatkowej i kosztownego procesu rozstrzygania wątpliwości w tej materii. Sprawa ulg podatkowych (a szczególnie kosztów, które się z nimi wiążą) jest bardziej skomplikowana – jest ona jednym z istotnych powodów dyskusji o koncepcji PIT-u komunalnego. Generalnie ulgi mogą być:
- odliczane w całości; albo na zasadach obecnych, albo odliczane w pierwszym rzędzie od PIT-u rządowego, a następnie od podatku komunalnego;
  - odliczane tylko od podatku rządowego. W takiej sytuacji nieodliczone ulgi albo przepadają, albo są refundowane przez rząd. W rozdziale 3 omówiliśmy ulgę na dzieci, stanowiącą ponad 80% kosztów wszystkich ulg, zwracając uwagę, że jej poważnym mankamentem jest niemożliwość pełnego skorzystania z niej osób o niskich dochodach. Brak możliwości odliczania ulg od podatku komunalnego jeszcze bardziej zwiększyłby ten problem.
- b) Stawka. W naszej koncepcji proponujemy stawkę liniową, choć można też, wzorem kilku innych krajów (patrz rysunek 1.1, w rozdziale pierwszym), wyobrazić sobie stawkę progresywną<sup>7</sup>. Stawka podatku w części komunalnej może być sztywna, choć w takiej sytuacji PIT komunalny niewiele by się różnił od obecnego systemu partycypacji w dochodach z PIT-u. Stawka może też być ograniczona od góry lub od dołu albo od góry i od dołu jednocześnie, czyli mogłaby poruszać się w „widelkach”. Można wreszcie zaproponować całkowitą swobodę w ustalaniu stawek, co mogłoby doprowadzić do dużego przestrzennego ich zróżnicowania, jak to ma miejsce na przykład w Danii, gdzie różnica między stawką najwyższą i najniższą wynosi 11 punktów procentowych. Do kwestii władztwa w zakresie stawek odnosimy się w dalszej części rozdziału

7. Stawka progresywna w dużej mierze odtworzyłaby obecny rozkład przestrzenny dochodów z PIT-u – znikłaby istotna korzyść polegająca na bardziej równomiernym rozkładzie przestrzennym dochodów. Dowolne kształtowanie progresji na poziomie gminy sprzyjałoby agresywnej konkurencji podatkowej.

- c) Ulgi i zwolnienia. Jesteśmy przeciwnikami władztwa jst w zakresie ulg i zwolnień. Abstrahu-  
jąc od kwestii efektywności ulg podatkowych, która generalnie jest niska lub wręcz bardzo  
niska, obawiamy się populistycznych decyzji dotyczących ulg, które uszczuplałyby dochody  
jst i komplikowały system podatkowy.
- d) Szczegół. Proponujemy, by za PIT komunalny odpowiedzialna była gmina; powiaty i wo-  
jewództwa otrzymywałyby swoją część dochodów komunalnych. Jeśli więc udział gminy  
w PIT wynosi obecnie 37,42%, powiatu – 10,25%, a województwa – 1,6%, to w PIT komu-  
nalnym zachowano by tę samą proporcję. Jeśli więc stawka PIT-u komunalnego wynosiła  
na przykład 5%, to stawka gminna wynosiłaby 3,797%, powiatowa 1,04%, a wojewódzka  
0,162%. Jeśli gmina mogłaby różnicować stawki podatku, to beneficjentem tego byłyby  
pośrednio również powiaty i gminy.
- e) Pobór podatku. Zdecydowanie podatki powinny być pobierane na dotychczasowych zasa-  
dach, czyli przez urzędy skarbowe.
- f) Rozliczenie. Istnieje wiele możliwych rozwiązań, począwszy od rozliczania na bieżąco –  
analogicznie jak dochody z CIT, do rozliczania z opóźnieniem. Sytuacja komplikuje się  
bardzo przy zróżnicowaniu stawek w poszczególnych gminach. W takiej sytuacji należałoby  
zapewne pobierać zaliczki wedle stawki uśrednionej i w rozliczeniu rocznym dokonywać  
stosownych korekt. Kwestia rozliczeń zasługuje na osobne opracowanie, jeśli koncepcja  
PIT-u komunalnego miałaby szanse na realizację.

## 5.2. Różnicowanie stawek PIT-u komunalnego

Z koncepcją PIT-u komunalnego wiąże się niewątpliwie pytanie o dopuszczalną swobodę sa-  
morządów w kształtowaniu wysokości tego podatku. Czy zezwolić na ewentualne różnice sta-  
wek między gminami? Czy należy im zezwolić na stosowanie lokalnych ulg i zwolnień? Taka  
deregulacja pobudziłaby zapewne zjawisko konkurencji podatkowej między samorządami, co  
zdaniem niektórych wpłynęłoby pozytywnie na efektywność prowadzonej przez gminy polityki  
rozwojowej, ale zdaniem innych mogłoby prowadzić do chaosu i szeregu niepożądanych zjawisk.

Sprawa w istocie wydaje się warta rozważenia, ale na pewno nie jest tak jednoznaczna, jak to  
przedstawiają niektórzy zwolennicy bardzo radykalnej deregulacji. Wśród podstawowych argu-  
mentów za lokalną autonomią podatkową i dopuszczeniem konkurencji podatkowej mówi się  
o tym, że swoboda lokalnych decyzji o strumieniu dochodów pozwala na lepsze dopasowanie do  
lokalnych preferencji podaży usług świadczonych przez samorząd. Konieczność podejmowania  
przy otwartej przytłoczonej decyzji o wysokości podatków sprzyja także wzrostowi odpowiedzialno-  
ści władz samorządowych wobec mieszkańców. Jest też motywacją do poszukiwania oszczęd-  
ności w wydatkach publicznych (wzrost podatku lokalnego niesie zawsze ze sobą istotny koszt  
polityczny dla władz podejmujących decyzje).

Ale same skutki konkurencji podatkowej, mogące być wynikiem przestrzennego zróżnicowania  
stawek, nie są już oceniane tak jednoznacznie. Najważniejsze argumenty sporu w tym zakre-  
sie podsumowuje Rattsø (2005). Przeciwny takiemu współzawodnictwu jest między innymi  
William Oates przestrzegający, że konkurencja między samorządami może być wyniszczająca  
i prowadzić do nadmiernie zaniżonych dochodów (w literaturze spotyka się określenie *race  
to the bottom*), a w konsekwencji niedostatecznej podaży dóbr lokalnych. Argument ten nie  
odbiega więc od częstego tonu dyskusji na temat ulg podatkowych stosowanych przez rządy.  
Z przeciwstawnego założenia wychodzi James Buchanan sugerujący, że konkurencja podatkowa  
stanowi znakomitą równowagę do opisywanej w modelach teorii wyboru publicznego tendencji  
do nadmiernego rozrostu sektora publicznego. Garry Becker sformułował tezę, że konkurencja  
różnych grup interesu prowadzi do optymalizacji polityk (por. Baur 2010). Niektórzy autorzy  
podkreślają też pozytywny wpływ konkurencji podatkowej na relacje między władzą i obywa-  
telami, w szczególności na wzrost troski, by dostosować prowadzoną politykę do preferencji  
mieszkańców. Z kolei King (1984) zwraca uwagę na przestrzenne konsekwencje, ostrzegając,  
że zbyt daleko idąca konkurencja podatkowa może wywoływać niepożądane (niewpływające  
na poprawę efektywności alokacji zasobów) migracje podatników (należałoby dodać: a czasem  
nawet fikcyjne migracje bazy podatkowej, wiążące się na przykład z fikcyjnym przeniesieniem  
siedziby przedsiębiorstwa do jednostki stosującej niższe stawki<sup>8</sup>). Podsumowanie pojawiają-  
cych się w literaturze teoretycznej argumentów za i przeciw konkurencji podatkowej zawiera  
tabela 5.1.

8. W Polsce zjawisko takie pojawia się w odniesieniu do podatku od środków transportowych. Zagadnienie to znajduje się jednak poza głównym tematem niniejszego opracowania.



Tabela 5.1. Argumenty za i przeciw lokalnej konkurencji podatkowej

ZA	PRZECIW
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stanowi przeciwwagę dla naturalnej tendencji biurokracji do nadmiernego rozrostu sektora publicznego</li> <li>• Samorządy bardziej starają się dostosować prowadzoną przez siebie politykę do preferencji mieszkańców</li> <li>• Sprzyja efektywności wykorzystania środków finansowych</li> <li>• Stanowi zachętę dla polityki prorozwojowej</li> <li>• Może prowadzić do zmniejszania różnic w poziomie rozwoju, gdyż słabsze gospodarczo samorządy zyskują instrument przyciągania inwestycji/mieszkańców</li> <li>• Umożliwia innowacyjne rozwiązania w polityce podatkowej i rozprzestrzenianie się tych innowacji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Może prowadzić do zaniżania dochodów publicznych i niedostatecznej podaży lokalnych usług publicznych</li> <li>• Może zachęcać do nieefektywnych lub fikcyjnych migracji bazy podatkowej</li> <li>• Może zwiększać różnice w poziomie rozwoju, ponieważ bogate samorządy mają większą swobodę manewru w ustalaniu polityki podatkowej</li> <li>• Zachęca do populistycznych obietnic w trakcie kampanii wyborczej</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rattsø (2005), Moisisio (2010), Baur (2010), François (2010), King (1984).

Z tego krótkiego podsumowania argumentów wynika, że sprawa nie jest jednoznaczna. Zbyt duże różnice w polityce podatkowej między samorządami mogą mieć negatywne skutki mikro- i makroekonomiczne. Niektóre prace empiryczne wskazują na pojawianie się konkurencji podatkowej między samorządami w poszczególnych krajach europejskich. Moisisio (2010) pokazuje, że w obszarach podmiejskich dużych aglomeracji występuje zjawisko naśladownictwa – według jego wyliczeń, statystycznie biorąc, zmiana lokalnego podatku dochodowego o 1 punkt procentowy wywołuje zmianę w gminach sąsiednich o 0,3 punktu procentowego. Baur (2010) opisuje dość rozbudowaną konkurencję między kantonami szwajcarskimi, choć podkreśla, że jest ona ograniczana działaniami na szczeblu federalnym mającymi na celu harmonizację polityki lokalnej w tym zakresie. François (2010) wskazuje, że we Francji konkurencja w większym stopniu odnosi się do podatków nakładanych na firmy (*taxe professionnelle*) niż na mieszkańców (*taxe d'habitation*). Podobne zjawisko było obserwowane w Polsce w latach dziewięćdziesiątych na Lubelszczyźnie, gdzie wprowadzenie zerowej stawki podatku od budynków mieszkalnych w jednej z gmin „wymusiło” wkrótce podobne rozwiązania w wielu gminach leżących w pobliżu. W rezultacie stawki podatków w województwie lubelskim były znacząco niższe niż w innych regionach kraju (Swianiewicz 1996).

Możliwość różnicowania stawek powinna być połączona z pełnym upowszechnieniem PIT-u, czyli objęciem w pełni tym podatkiem dochodów rolników. W przeciwnym razie można się obawiać, że w wielu gminach wiejskich decyzje w tym zakresie byłyby podejmowane przez osoby nieponoszące bezpośrednich konsekwencji (niebędące płatnikami), co niwelowałoby jeden z najważniejszych (teoretycznych i praktycznych) argumentów za lokalną autonomią podatkową.

Mając na uwadze złożony charakter wszystkich przytoczonych powyżej argumentów, nasza propozycja nie zakłada całkowitej swobody ustalania stawek podatkowych przez samorządy, choć proponujemy pewne poszerzenie autonomii w tym zakresie, a mianowicie możliwość zmiany stawki ograniczoną tylko do pewnego przedziału, na przykład  $\pm 1$  punkt procentowy. Warto także zauważyć, że przyznanie samorządom nieskrępowanej autonomii w zakresie kształtowania stawek podatku lokalnego (jakim stałaby się część PIT-u) mogłoby rodzić wątpliwości co do zgodności z artykułami 168 i 217 Konstytucji RP.

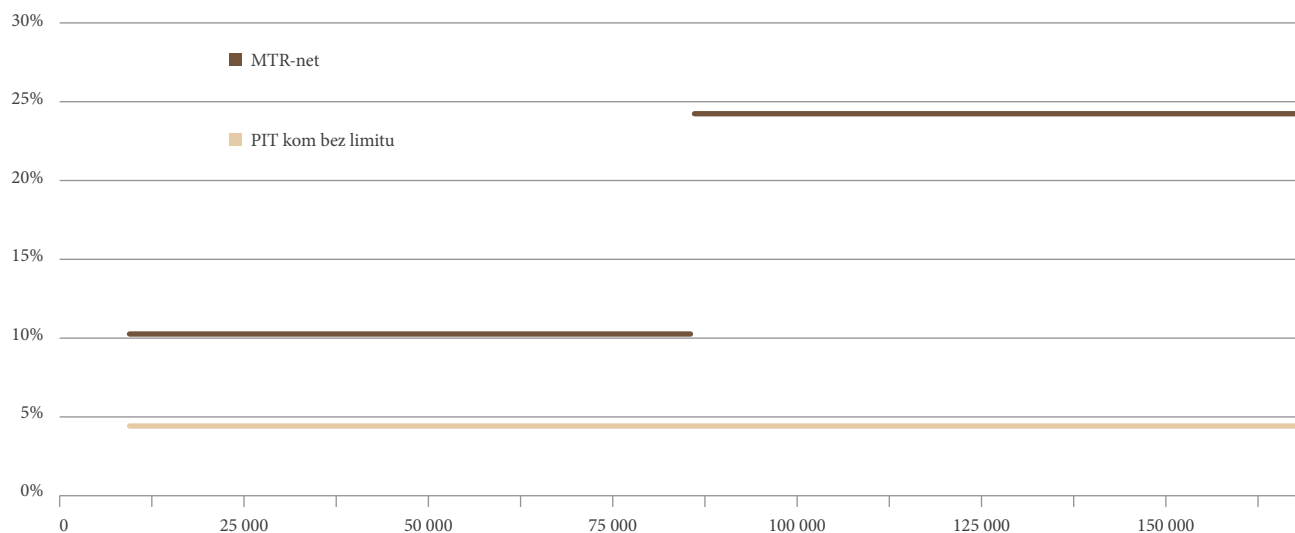
### 5.3. Warianty

W niniejszym raporcie proponujemy 4 warianty PIT-u komunalnego.

#### Wariant I

W tym wariantcie, przedstawionym na rysunku 5.1, stawka podatku komunalnego wynosi 4,416% i obejmuje wszystkie dochody powyżej kwoty wolnej od podatku, czyli 3090 złotych. Warto pamiętać, że odpowiada to dochodowi brutto w wysokości nieco wyższej niż 5 tys. złotych. Ulgi odliczane są tylko od podatku rządowego, zaś ulgi nieodliczone od PIT-u samorządowego trafiają do budżetu państwa. Wariant ten jest więc neutralny dla jst, tracą zaś podatnicy niemogący w pełni odpisać ulg; zyskuje zaś skarb państwa, a jego zysk wynosi około 3,425 mld złotych. Wariant ten z pewnością nie spotkałby się z uznaniem ani podatników, ani samorządowców.

Rysunek 5.1. PIT komunalny – wariant I i II



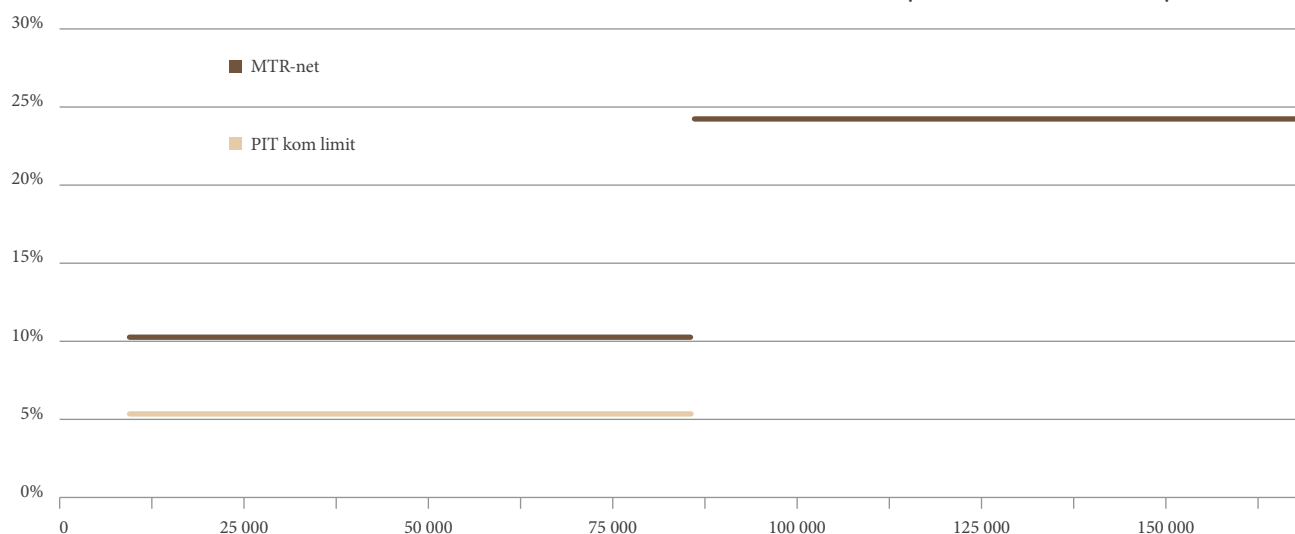
### Wariant II

W wariantcie II ulgi również byłyby odpisywane tylko od części państwowej, z tym że nieodpisane ulgi trafiają do budżetu samorządowego, tak więc przy takiej samej stawce jak w wariantcie I beneficjentem są jst (+3,425 mld złotych), tracą zaś podatnicy, a dochody budżetu państwa nie zmieniają się.

### Wariant III

Podobnie jak w wariantcie II, wariant III zakłada neutralność dla budżetu państwa – ulgi nieodliczone od PIT-u komunalnego stają się dochodem jst. To, co różni ten wariant od dwóch omówionych wcześniej, to ograniczenie PIT-u komunalnego tylko do pierwszego przedziału podatkowego (patrz rysunek 5.2), a więc do kwoty 85 528 złotych dochodu do opodatkowania, co mniej więcej odpowiada kwocie ponad 100 000 złotych wynagrodzenia brutto ze stosunku pracy. To ograniczenie bazy podatkowej powoduje konieczność wyższej stawki PIT-u komunalnego, a więc także zwiększy wielkość ulg, których nie będzie można odpisać od podatku komunalnego – w tym wariantcie szacujemy je na 3,680 mld złotych. Stanie się tak dlatego, że podatek rządowy będzie niższy, więc będzie można odpisać od niego mniej ulg. W tym przypadku stawka podatku komunalnego wyniesie 5,3815%. Wariant ten prowadzi do dużych zmian dochodów z PIT-u komunalnego w układzie terytorialnym.

Rysunek 5.2. PIT komunalny – wariant III





#### Wariant IV

W wariantcie tym wracamy ponownie do stawki liniowej bez ograniczenia, tj. baza podatkowa PIT-u komunalnego obejmuje wszystkie dochody powyżej kwoty wolnej – patrz rysunek 5.1. Zasadniczą jednak różnicą jest pełna neutralność dla budżetu państwa, podatników oraz jst traktowanych łącznie. Ulgi odliczane są bowiem w pierwszej kolejności od części państwowej, a w dalszej kolejności od części komunalnej. W takiej sytuacji stawka PIT-u komunalnego musi być wyższa, aby zrekompensować jst odliczone ulgi. Wedle naszych wyliczeń wynosi ona 5,0765%.

## 6. Wyniki symulacji skutków wprowadzenia PIT-u komunalnego dla dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Symulacji skutków wprowadzenia PIT-u komunalnego dokonano w Ministerstwie Finansów na podstawie pojedynczych zeznań podatkowych z 2011 r. podatników rozliczających podatek dochodowy od osób fizycznych za pomocą skali podatkowej oraz tych płacących 19% podatek od dochodów z działalności gospodarczej. Tylko wykorzystywanie indywidualnych zeznań podatników pozwala oszacować dochody z PIT-u komunalnego, w którym stawka krańcowa jest niższa niż obecne stawki PIT-u – nie da się tego zrobić, operując średnim dochodem podatnika w gminie. Podobnie tylko w ten sposób można oszacować konsekwencje braku możliwości odliczenia od podatku należnego ulg przy wprowadzeniu PIT-u komunalnego w wariantach, gdzie ulgi te odlicza się tylko od PIT-u rządowego. Wyniki mikrosymulacji są więc bardzo wiarygodne – różnice mogłyby pojawiać się wtedy, gdy jst będą zmieniały wysokość stawki, co spowodowałoby migracje podatników, oraz wtedy, gdy wzrost świadomości podatników na skutek wprowadzenia tego podatku sprawiłby, że chętniej rozliczaliby podatek tam, gdzie faktycznie mieszkają lub pracują.

Przyjęte w naszych symulacjach założenie o neutralności skutków reformy dla dochodów samorządowych oznacza brak wpływu na łączne dochody w skali kraju. Ale ze względu na odejście od progresji podatkowej, sposób odpisywania ulg, a w jednym z wariantów także ograniczenie wysokości dochodów, od których płaci się PIT komunalny, wyniki nie są neutralne dla każdej z jednostek samorządu terytorialnego. W niniejszym raporcie skutki te pokazujemy – oddzielnie dla każdego z wariantów – w następujących przekrojach:

- Dla każdej gminy – w postaci mapy obrazowo przedstawiającej gminy zyskujące (kolor niebieski) i tracące (kolor czerwony) na zmianie.
- Indywidualnie dla 12 dużych miast – członków Unii Metropolii Polskich.
- Indywidualnie dla grupy najzamożniejszych gmin, przy czym przez największą zamożność rozumiemy tutaj najwyższy odsetek podatników płacących podatek w drugim progu podatkowym (15 gmin, w których podatnicy przekraczający próg rocznych dochodów 85 tys. złotych stanowili więcej niż 8%).
- Indywidualnie dla grupy gmin, w których żaden z podatników nie płacił podatku w drugiej grupie dochodowej (10 gmin).
- Dla grup decylowych zamożności budżetów gminnych (zamożność definiowana jako wielkość dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca).
- Dla 8 grup typologicznych samorządów gminnych:
  - Miasta powyżej 300 tys. mieszkańców
  - Miasta od 100 do 300 tys. mieszkańców
  - Miasta od 20 do 100 tys. mieszkańców
  - Miasta do 20 tys. mieszkańców
  - Gminy podmiejskie (zarówno miejskie, jak i wiejskie)
  - Gminy „turystyczne”
  - Pozostałe gminy miejsko-wiejskie
  - Pozostałe gminy wiejskie

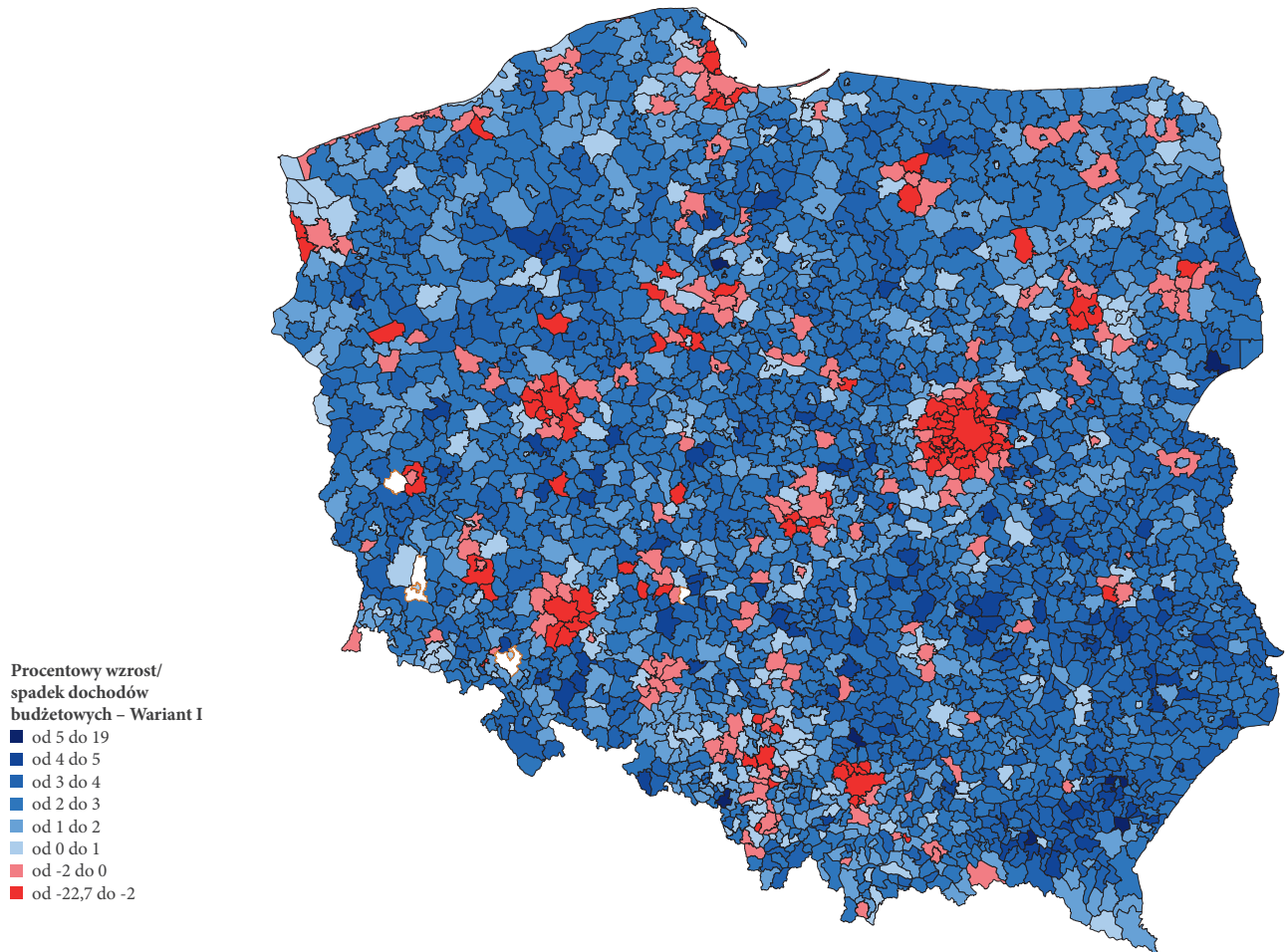
Dokładna metoda delimitacji wymienionych tutaj grup omówiona jest w aneksie do raportu.

Opisywane poniżej skutki odnoszą się do symulacji opartej na założeniu o zastosowaniu stawki bazowej przez wszystkie gminy. Oczywiście, jeżeli zdecydowalibyśmy się na przyznanie samorządom pewnej swobody w zakresie kształtowania stawki podatkowej, wynik dla budżetu mógłby znacznie odbiegać od przedstawionego poniżej rezultatu. Do zagadnienia tego wrócimy jeszcze pod koniec niniejszego rozdziału.

### 6.1. Skutki wprowadzenia PIT-u komunalnego dla budżetów gmin – obserwacje ogólne

Rozkład przestrzenny zmian dla budżetów gminnych ilustrują (dla kolejnych rozpatrywanych wariantów) rysunki 6.1–6.4.

Rysunek 6.1. Przewidywany wpływ PIT-u komunalnego na dochody budżetów samorządowych – wariant I

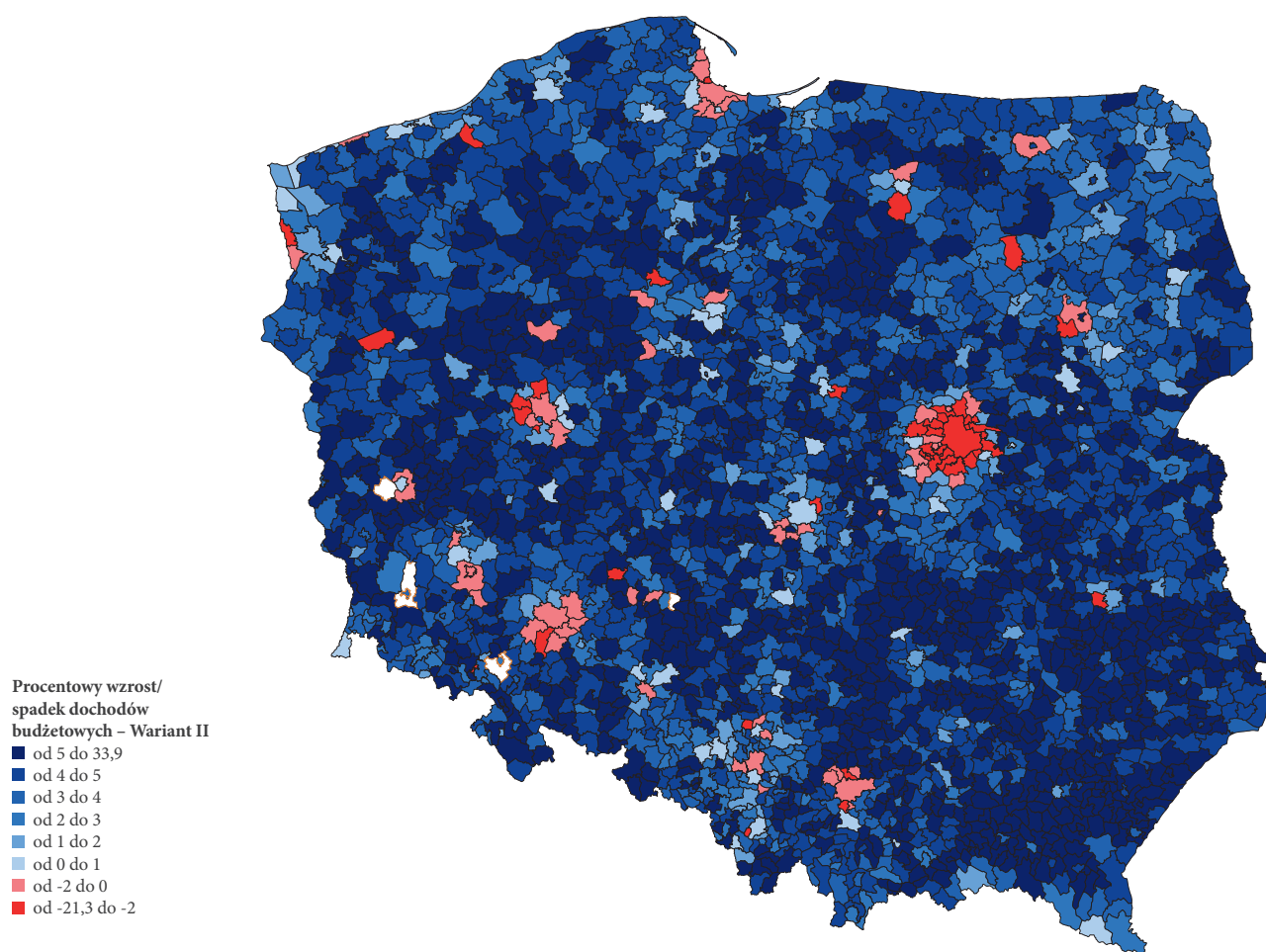


Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Wariant I przynosi wyniki najbardziej pesymistyczne z punktu widzenia gmin. W skali kraju dochody wszystkich jednostek samorządu terytorialnego pozostają na niezmiennym poziomie, ale, rzecz jasna, zmienia się ich rozkład przestrzenny. Na wprowadzeniu PIT-u komunalnego w tym wariantie traci ponad 11% wszystkich gmin, podczas gdy zyskuje prawie 89% jednostek samorządowych. Rozkład tych korzyści i strat jest jednak nader nierównomierny. 12 gmin traci naprawdę znaczącą część dochodów – ponad 10% dotychczasowych łącznych dochodów budżetowych. W sumie 35 gmin traciłoby ponad 5% dochodów. „Rekordzistą” jest podwarszawska gmina Konstancin-Jeziorna tracąca w wyniku symulacji niemal jedną czwartą swoich dochodów. Natomiast zyski są znacznie bardziej rozproszone. Zaledwie 7 gmin zyskuje ponad 5% dotychczasowych dochodów budżetowych (największym beneficjentem jest gmina Jedlicze w podkarpackim – wzrost dochodów o 5,4%), w pozostałych gminach zwiększenie dochodów przewidywane jest na jeszcze niższym poziomie. Jak widać na mapie, w gronie gmin tracących najczęściej znajdują się zamożne jednostki położone w obszarach metropolitalnych, zaś gminy

zyskujące rozrzucone są na terenie całego kraju (choć rzuca się w oczy, że te zyskujące najczęściej są nadreprezentowane w Polsce południowo-wschodniej). Rozkład przestrzenny wyników symulacji we wszystkich czterech wariantach jest zresztą zbliżony.

Rysunek 6.2. Przewidywany wpływ PIT-u komunalnego na dochody budżetów samorządowych – wariant II



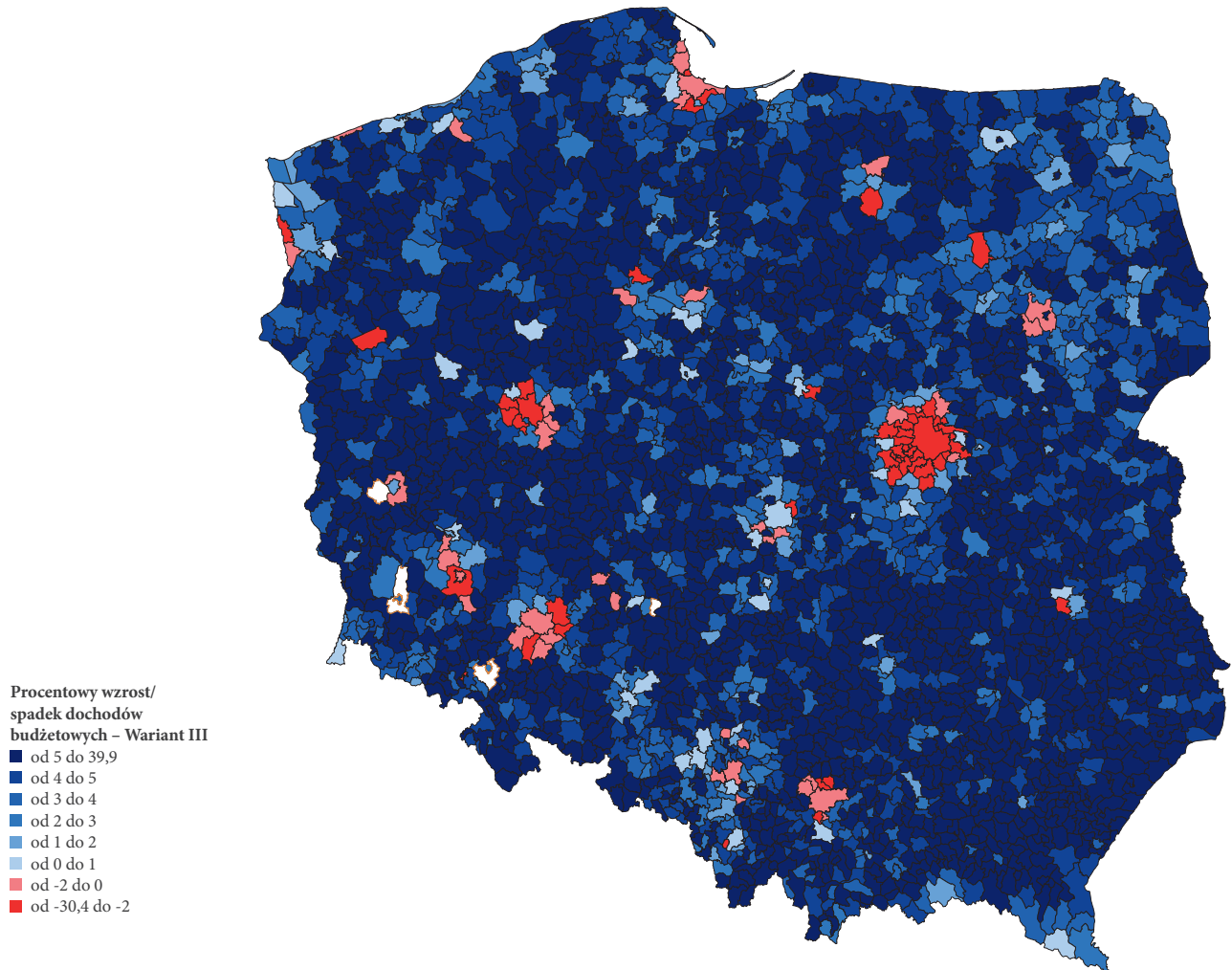
Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Wariant II wygląda bardziej optymistycznie dla większości gmin. Nie jest to zaskakujące, skoro w tym wariantcie założyliśmy zasilenie budżetów samorządowych łączną kwotą około 3,5 miliarda złotych pochodzących z ulg, których podatnicy nie zdołali odpisać od części krajowej PIT-u. Nadal najwięcej tracącą gminą jest Konstancin-Jeziorna, ale jej strata w stosunku do dotychczasowych dochodów budżetowych wynosi już „tylko” 21%. W sumie liczba gmin tracących ponad 10% dochodów spada do 9, a powyżej 5% dochodów do 22. Ogólnie w tym wariantcie traci zaledwie 4%, a zyskuje 96% gmin. Wprawdzie zyski są nadal bardziej rozproszone niż straty, ale w tym wariantcie powyżej 5% swoich dotychczasowych dochodów zyskuje aż 1003 gmin (40% wszystkich). Rekordzistą jest znów gmina Jedlicze, zyskująca tym razem 10% dotychczasowych dochodów.



Wariant III również zakłada wzrost łącznych dochodów budżetów samorządowych (wiążący się z niemożnością odpisania części ulg przez podatników od części krajowej podatku). Równocześnie ze względu na ograniczenie poboru PIT-u komunalnego do progu I przedziału podatkowego (około 85 tys. złotych) ma najsilniej redystrybucyjny charakter. Gminy najbogatsze tracą na nim najwięcej, a gminy ubogie zyskują stosunkowo najwięcej. W sumie w skali kraju tracących jest bardzo mało – zaledwie 95 gmin (3,8%). Ale w niektórych jednostkach wymiar tych strat jest najbardziej dotkliwy. Konstancin-Jeziorna traci nieco ponad 30% swoich dotychczasowych dochodów, a powyżej 20% tracą jeszcze Podkowa Leśna i Łomianki. W sumie, w 31 gminach strata przekracza 5% dotychczasowych dochodów budżetowych. Na przeciwnym biegunie mamy dwie gminy podkarpackie: Jedlicze i Przeworsk – zyskujące ponad 10% swoich dochodów. Aż 58% wszystkich gmin zyskuje ponad 5% dochodów.

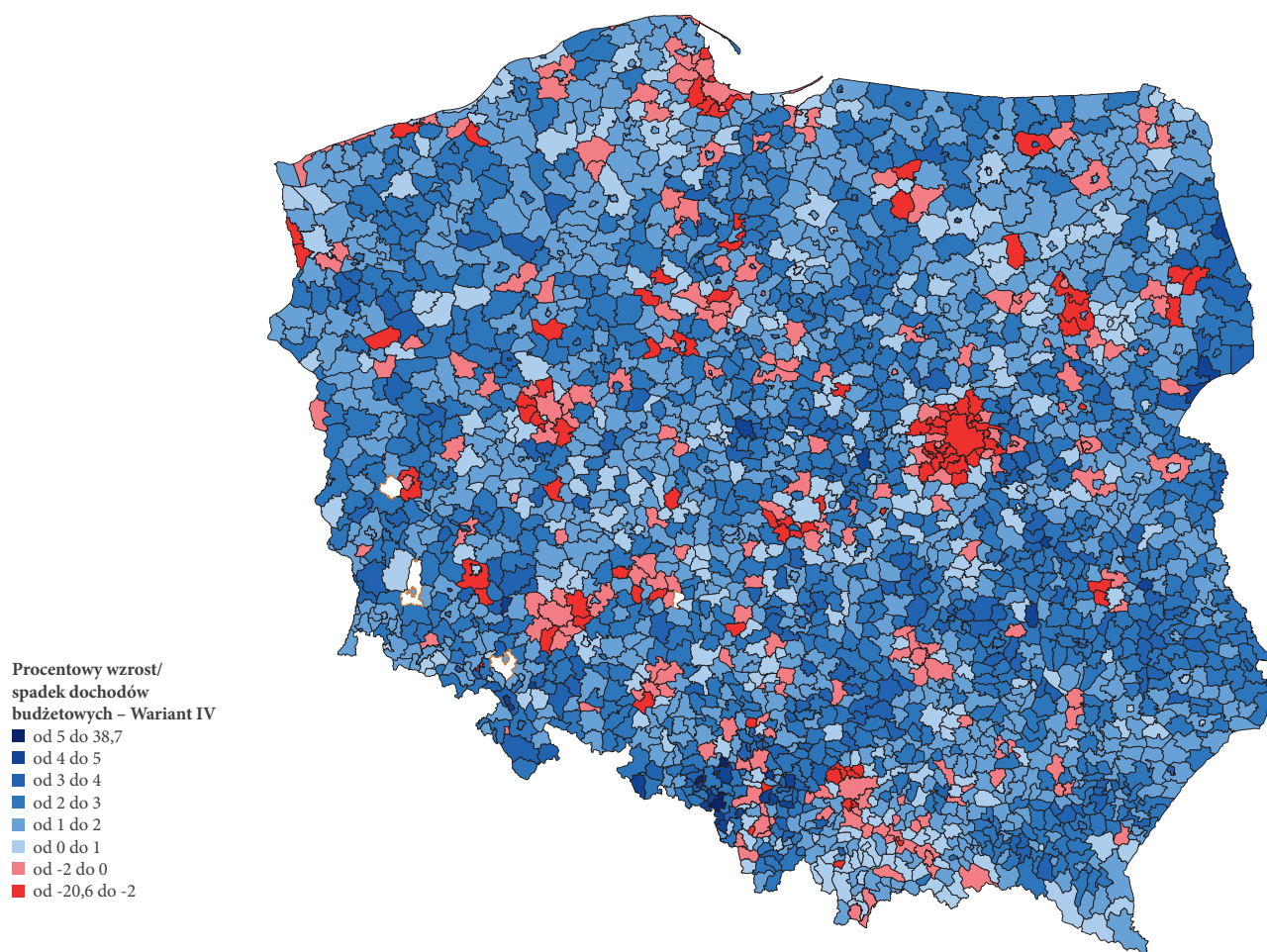
Rysunek 6.3. Przewidywany wpływ PIT-u komunalnego na dochody budżetów samorządowych – wariant III



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Wariant IV wydaje się o tyle najciekawszy, że najwyższej można szacować realność jego wprowadzenia. Jest on bowiem (w skali kraju) neutralny ze względu na koszty i dochody wszystkich trzech stron, a więc indywidualnych podatników, samorządów jako całości i budżetu państwa. W tym wariantcie nieodpisane od części państwowej ulgi są w dalszej kolejności odpisywane od części samorządowej.

Rysunek 6.4. Przewidywany wpływ PIT-u komunalnego na dochody budżetów samorządowych – wariant IV



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W tym wariantcie traci 12%, a zyskuje 88% gmin. Ale tak jak w poprzednich wariantach, rozkład jest silnie asymetryczny – niektóre gminy tracą bardzo dużo, a zyski są bardziej równomiernie rozproszone. Największym „przegranym” jest znów Konstancin-Jeziorna (strata dochodów około 20,5%). W 9 gminach strata przekracza 10%, a w 33 – 5% ich dotychczasowych rocznych dochodów. Zysk powyżej 5% dotychczasowych dochodów notują tylko dwie gminy śląskie: Knurów i Gaszowice.

Najogólniej ujmując, częściej na wprowadzanych zmianach (niezależnie od wybranego wariantu) zyskiwałyby gminy: z niskimi dotychczas dochodami z tytułu udziałów w PIT, z niewielkim udziałem dochodów PIT w budżecie, z niższymi dochodami budżetowymi i stosunkowo niewielkie. Jak widać w tabeli 6.1, związek taki da się zauważyć niezależnie od wybranego wariantu PIT-u komunalnego, jednak najwyraźniej widać go w przypadku wariantu I, a stosunkowo najslabiej w wariantcie IV.

Tabela 6.1. Współczynniki korelacji Pearsona między zmianą dochodów w wyniku wprowadzenia PIT-u komunalnego i cechami społeczno-gospodarczymi gmin

	Liczba ludności	Dochody budżetowe per capita	Dochody z PIT-u per capita	Udział dochodów z PIT-u w budżecie jst
Wariant I	-0,202	-0,313	-0,548	-0,470
Wariant II	-0,192	-0,337	-0,422	-0,297
Wariant III	-0,191	-0,331	-0,421	-0,288
Wariant IV	-0,103	-0,229	-0,258	-0,187

Uwaga: wszystkie wyniki istotne statystycznie na poziomie 0,001.

Tabela 6.2. Rozkład regionalny gmin według skutków wprowadzenia PIT-u komunalnego dla dochodów budżetowych (wariant IV, odsetek gmin w danej grupie)

	strata ponad 5%	strata do 5%	zysk do 3%	zysk ponad 3%
Dolnośląskie	1,2	9,5	74,6	14,8
Kujawsko-Pomorskie	0,7	16,0	81,3	2,1
Lubelskie	0,5	2,3	86,4	10,8
Lubuskie	0,0	8,4	84,3	7,2
Łódzkie	0,6	11,3	77,4	10,7
Małopolskie	1,1	16,6	74,6	7,7
Mazowieckie	5,4	13,1	73,2	8,3
Opolskie	0,0	9,9	84,5	5,6
Podkarpackie	0,0	4,4	86,9	8,8
Podlaskie	0,0	12,7	78,0	9,3
Pomorskie	0,0	18,7	78,0	3,3
Śląskie	0,6	13,2	64,7	21,6
Świętokrzyskie	0,0	7,8	77,5	14,7
Warmińsko-Mazurskie	0,9	6,9	91,4	0,9
Wielkopolskie	2,7	11,9	79,6	5,8
Zachodniopomorskie	0,9	8,8	86,0	4,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Tabela 6.2 ilustruje regionalne zróżnicowanie skutków wprowadzenia PIT-u komunalnego dla budżetów gmin. Jak nietrudno zauważyć, największy odsetek gmin tracących na takiej operacji znajduje się w województwach mazowieckim (przy czym skupiają się one niemal wyłącznie w pobliżu Warszawy), wielkopolskim (głównie wokół Poznania), a w dalszej kolejności w małopolskim i pomorskim. Najmniej takich gmin jest w województwach podkarpackim i lubelskim.

Przytaczane powyżej dane dotyczące odsetka gmin „tracących” w każdym z wariantów mogą być o tyle mylące, że są to zazwyczaj jednostki znacznie większe od tych, które mogą zyskać na wprowadzeniu PIT-u komunalnego. Ilustruje to tabela 6.3, pokazująca także, jaki procent ludności zamieszkuje w gminach potencjalnie odnoszących korzyść i stratę finansową w wyniku każdego z testowanych wariantów. Jak widzimy, typowa gmina, która może ponieść stratę finansową w wyniku wprowadzenia zmiany, jest od dwóch do ponad cztery razy większa od przeciętnej polskiej gminy. W efekcie, podczas gdy odsetek gmin „tracących” waha się od niespełna 4% (w wariantcie II) do 12% (w wariantcie IV), to odsetek zamieszkujących je mieszkańców Polski waha się od 16% do 33%. Co ciekawe, najwięcej mieszkańców odczuwających potencjalną stratę swojego samorządu znajdujemy w wariantcie I, mimo że najliczniejsza grupa gmin tracących pojawia się w wariantcie IV.

Tabela 6.3. Liczba ludności zamieszkałej w gminach potencjalnie zyskujących i tracących finansowo na wprowadzeniu PIT-u komunalnego

	Ogółem	W gminach potencjalnie tracących na wprowadzeniu PIT-u komunalnego			
		Wariant I	Wariant II	Wariant III	Wariant IV
Przeciętna wielkość gminy (ludność w tys.)	15,6	44,5	63,7	65,8	32,5
Liczba gmin	2471(*)	277	99	95	303
Odsetek gmin „tracących”	.	11%	4%	4%	12%
Odsetek ludności w „gminach tracących”	.	33%	16%	16%	26%

(\*) Liczba gmin objętych analizą. Ze względu na brak danych kilka gmin zostało pominiętych (ogólna liczba gmin w Polsce w 2011 r. to 2479).

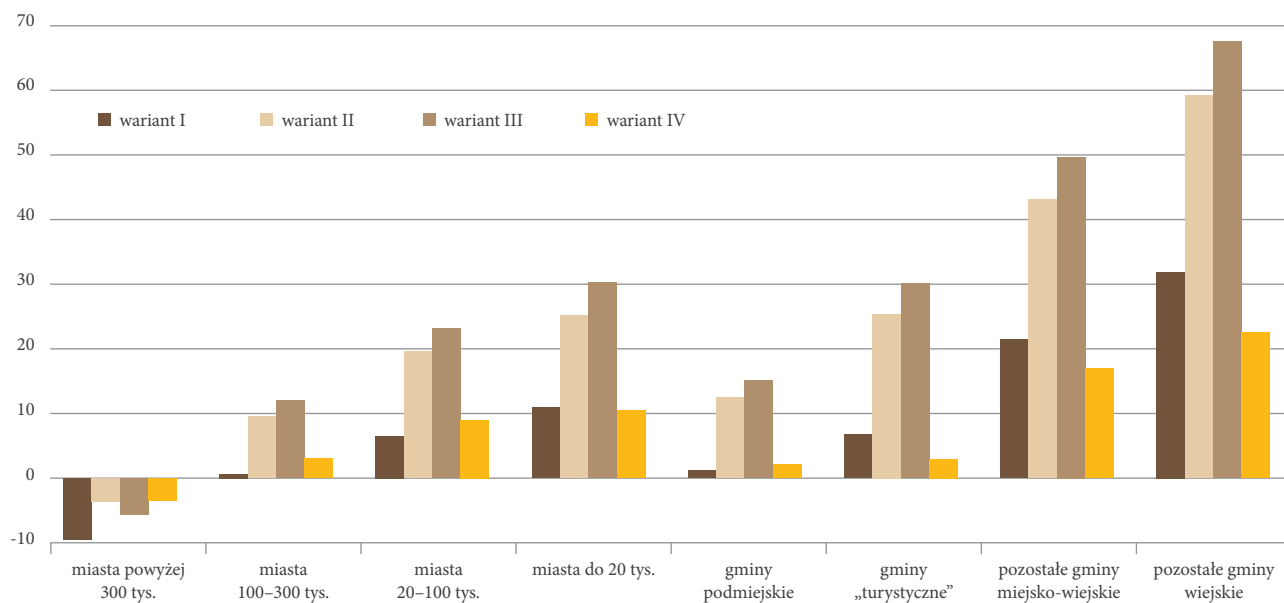
## 6.2. Zróżnicowanie według typów gmin

Konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego dla przeciętnej gminy zaliczonej do poszczególnych typów ilustrują rysunki 6.5–6.7.

Jedyną grupą, która jako całość traci na diskutowanych zmianach, są wielkie miasta (powyżej 300 tys. mieszkańców). Strata ta jest minimalna w wariantcie IV, zaś najznaczniejsza (prawie 10% dotychczasowych wpływów z PIT-u lub też nieco ponad 2% całości dochodów budżetowych) w wariantcie I.

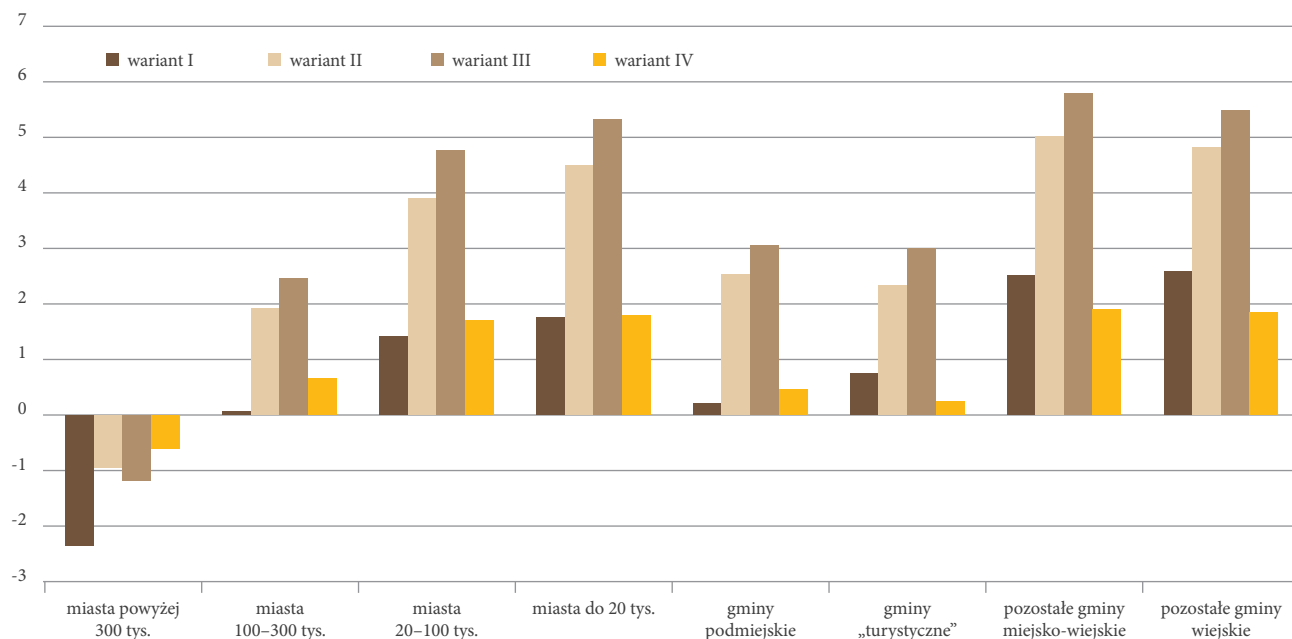
Jednak nawet w tym przypadku sytuacja jest zróżnicowana. W wariantcie I wzrost łącznych dochodów notuje jedno z dziesięciu największych miast, a w pozostałych aż cztery na dziesięć.

Rysunek 6.5. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na dochody samorządów z PIT-u według typów gmin (zmiana procentowa w stosunku do sytuacji obecnej, mediany dla poszczególnych grup)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

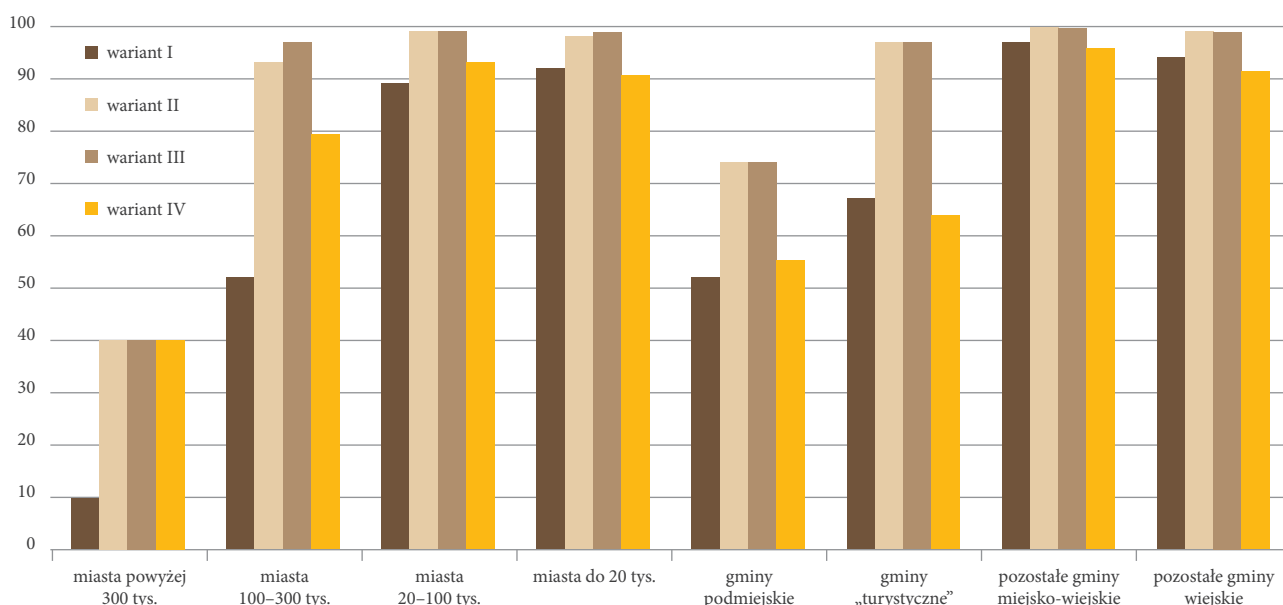
Rysunek 6.6. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na łączne dochody budżetowe według typów gmin (zmiana procentowa w stosunku do sytuacji dzisiejszej – mediany dla poszczególnych grup)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.



Rysunek 6.7. Odsetek jednostek w danym typie, w których zmiana prowadzi do wzrostu dochodów budżetowych



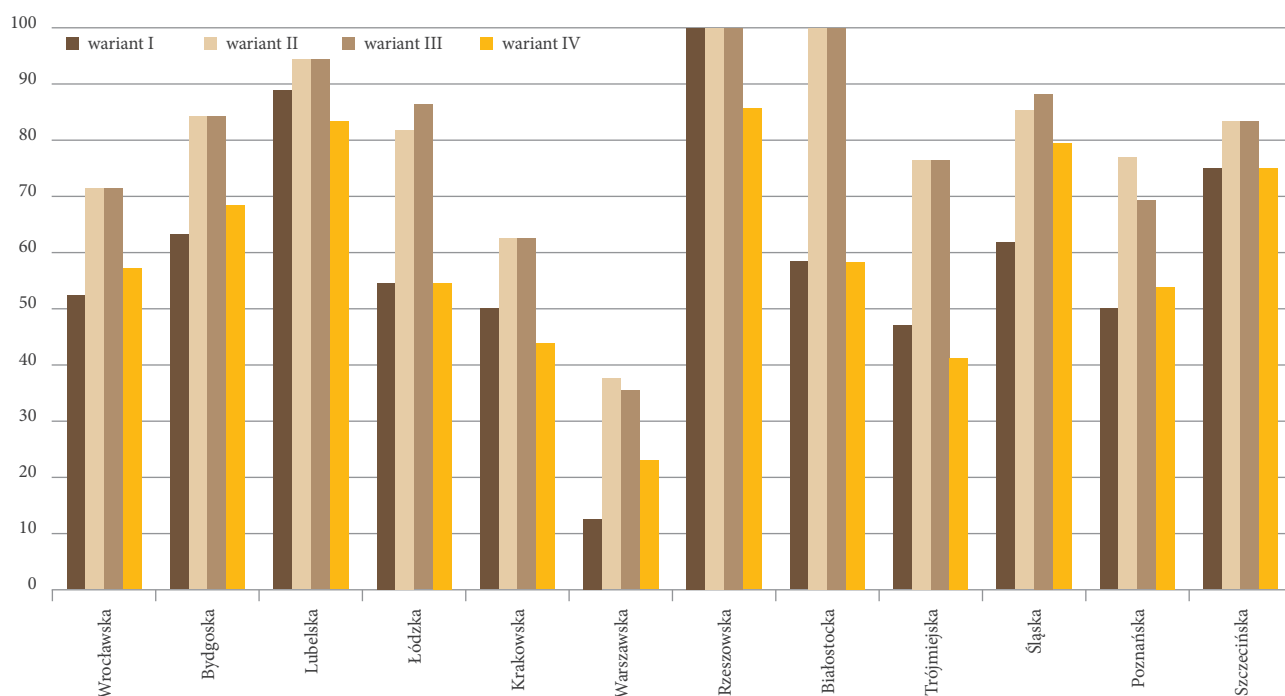
Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Pozostałe wyróżnione grupy gmin notują wzrost dochodów w każdym z wariantów, choć w przypadku miast liczących od 100 do 300 tysięcy mieszkańców, gmin podmiejskich i gmin turystycznych w wariantach I i IV wzrost ten jest minimalny.

Gminy podmiejskie (w mniejszym stopniu także gminy turystyczne) to najbardziej wewnętrznie zróżnicowana spośród wyróżnionych grup. Widać to w zestawieniu danych z rysunków 6.6 i 6.7. Z jednej strony cała grupa notuje potencjalny wzrost dochodów (znaczący zwłaszcza w wariantach II i III), ale z drugiej znacząca część jednostek zaliczonych do tej grupy (prawie połowa w wariantach I i IV, ponad jedna trzecia w wariantach II i III) zanotowałaby pogorszenie sytuacji budżetowej. Jak widać na rysunku 6.8, sytuacja jest zróżnicowana w zależności od aglomeracji. Wprowadzenie PIT-u komunalnego pogorszyłoby sytuację zdecydowanej większości gmin w strefie podmiejskiej aglomeracji warszawskiej. W nieco mniejszym stopniu zjawisko to odnosiłoby się też do aglomeracji wrocławskiej, krakowskiej, poznańskiej i trójmiejskiej. Natomiast dla gmin podmiejskich pozostałych wyróżnionych aglomeracji (a zwłaszcza dla aglomeracji Polski wschodniej) zmiana miałaby charakter korzystny.

Skoro, jak już zauważyliśmy, gminy „tracące” są zazwyczaj większe od tych odnoszących korzyści, to także w tym przypadku analizę odsetka gmin „tracących” warto uzupełnić o analizę liczby mieszkańców w tych gminach. Jak widać z danych zamieszczonych w tabeli 6.4, różnica między tymi dwoma sposobami prezentacji jest istotna przede wszystkim dla grupy miast największych. W pozostałych przypadkach różnice są znaczące jedynie sporadycznie.

Rysunek 6.8. Odsetek jednostek w strefach podmiejskich poszczególnych aglomeracji, w których zmiana prowadzi do wzrostu dochodów budżetowych



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Tabela 6.4. Odsetek mieszkańców w gminach danego typu, w których zmiana prowadzi do wzrostu dochodów budżetowych

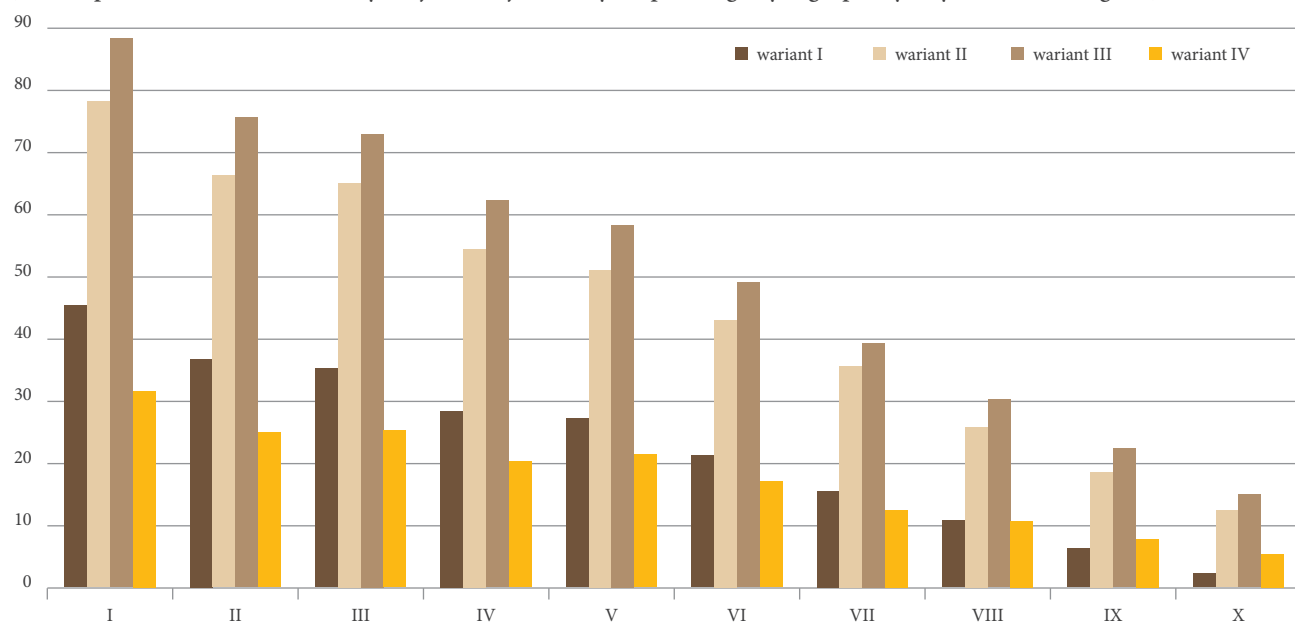
	Wariant I		Wariant II		Wariant III		Wariant IV	
	odsetek gmin	odsetek mieszkańców	odsetek gmin	odsetek mieszkańców	odsetek gmin	odsetek mieszkańców	odsetek gmin	odsetek mieszkańców
Miasta powyżej 300 tys.	10%	6%	40%	29%	40%	29%	40%	29%
Miasta 100–300 tys.	52%	46%	93%	92%	97%	95%	79%	73%
Miasta 20–100 tys.	89%	88%	99%	99%	99%	99%	93%	92%
Miasta do 20 tys.	92%	91%	98%	98%	99%	99,4%	91%	90%
Gminy podmiejskie	52%	50%	74%	73%	74%	71%	55%	54%
Gminy turystyczne	67%	54%	97%	98%	97%	98%	64%	44%
Pozostałe gminy miejsko-wiejskie	97%	96%	99,8%	99,9%	99,6%	99,5%	96%	95%
Pozostałe gminy wiejskie	94%	93%	99%	98%	99%	99%	91%	89%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

### 6.3. Zróżnicowanie według zamożności (grup decylowych dochodów per capita) gmin

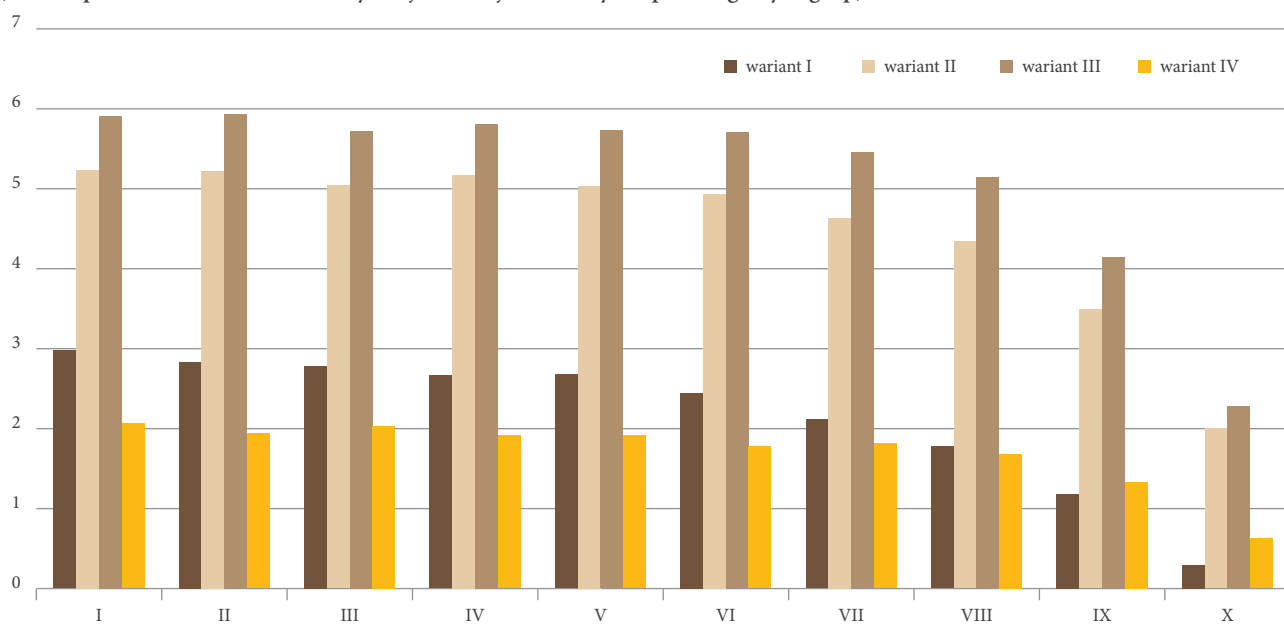
Jak wynika z poczynionych wcześniej uwag, dyskutowane zmiany byłyby korzystne przede wszystkim dla gmin mniej zamożnych. Przeciętnie jednak wzrost dochodów notują wszystkie grupy decylowe wyróżnione ze względu na wielkość budżetów samorządowych. O ile jednak w grupie najzamożniejszej (X) odsetek gmin zyskujących waha się w zależności od wariantu od 50 do 75%, to w grupach najuboższych (I–III) wzrost dochodów odnotowują praktycznie wszystkie jednostki (rys. 6.11). Pozycja poszczególnych grup jest bardzo zróżnicowana, jeśli chodzi o procentową zmianę dochodów z PIT-u (rys. 6.9). Ale ze względu na niewielkie znaczenie PIT-u w budżetach uboższych gmin sytuacja jest znacznie mniej zróżnicowana, jeśli analizujemy wpływ na wielkość całego budżetu (rys. 6.10). W tym przypadku zmiany odnotowywane w grupach I–VI są niemal identyczne.

Rysunek 6.9. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na dochody gmin z PIT-u  
(zmiana procentowa w stosunku do sytuacji obecnej, mediany dla poszczególnych grup decylowych zamożności gmin)



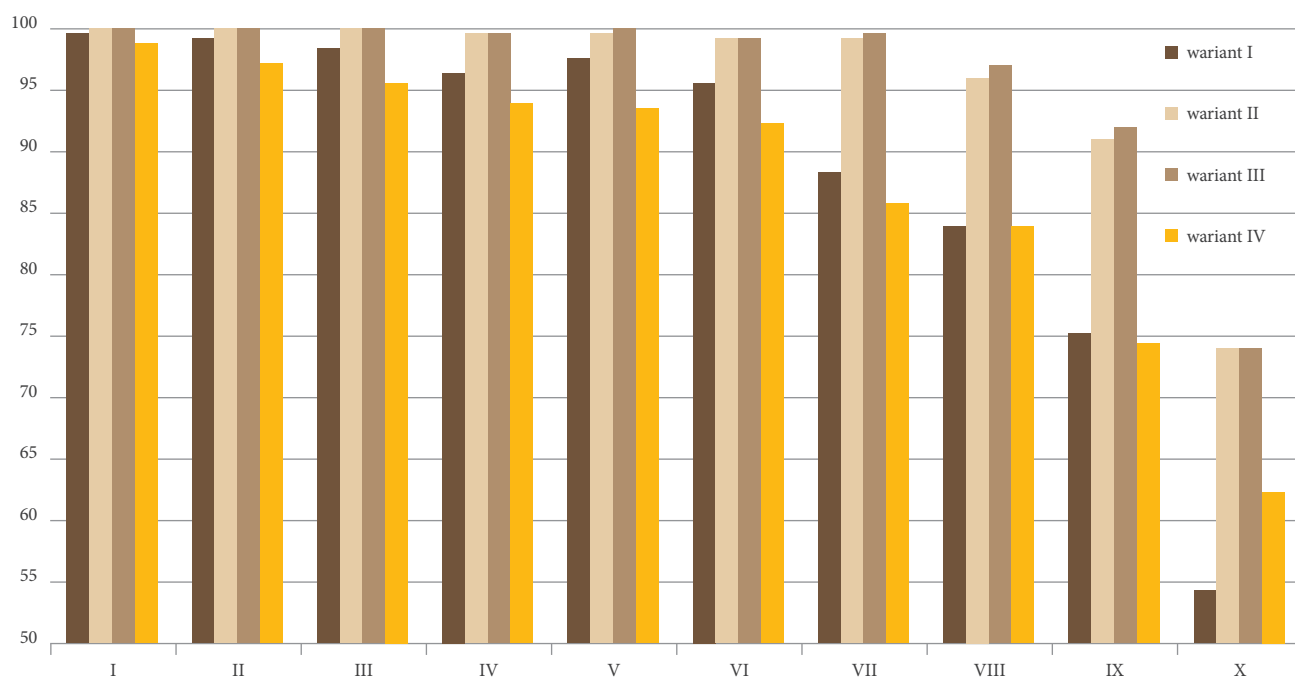
Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Rysunek 6.10. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na łączne dochody budżetowe gmin – grupy decylowe zamożności gmin  
(zmiana procentowa w stosunku do sytuacji obecnej – mediany dla poszczególnych grup)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Rysunek 6.11. Odsetek gmin w danej grupie decylowej zamożności, w których zmiana prowadzi do wzrostu dochodów budżetowych

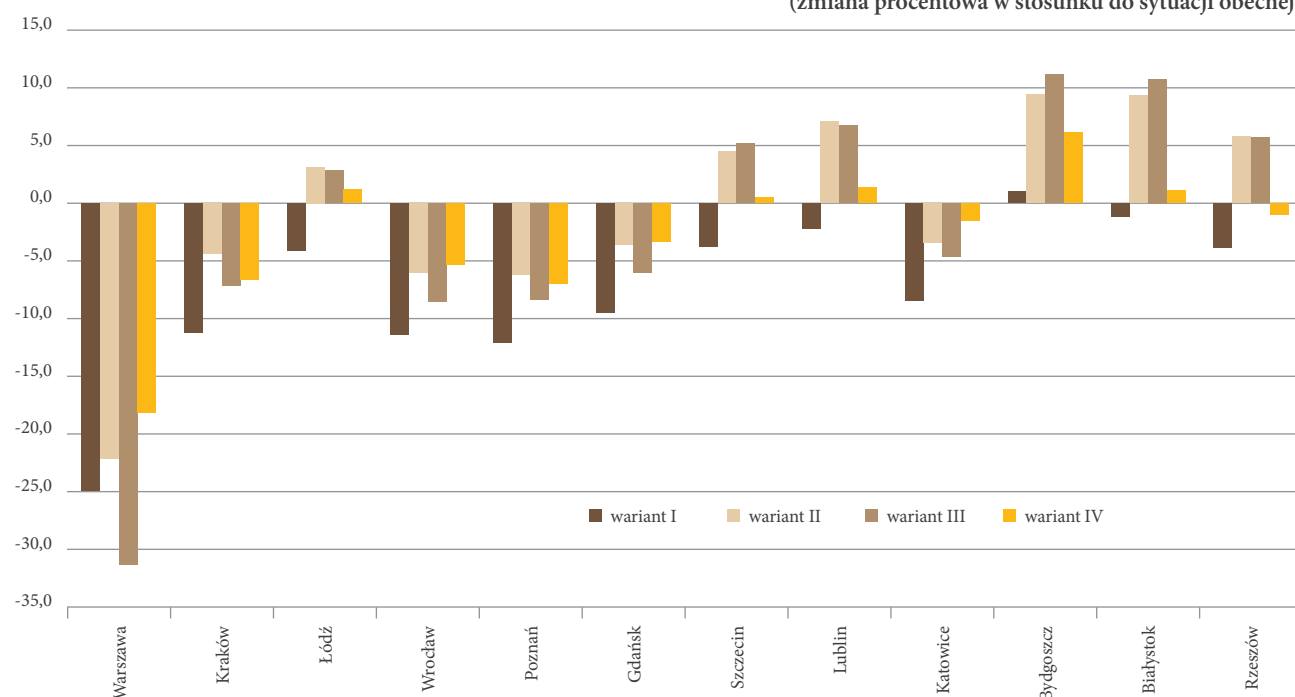


Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

#### 6.4. Symulacja skutków dla budżetów największych miast

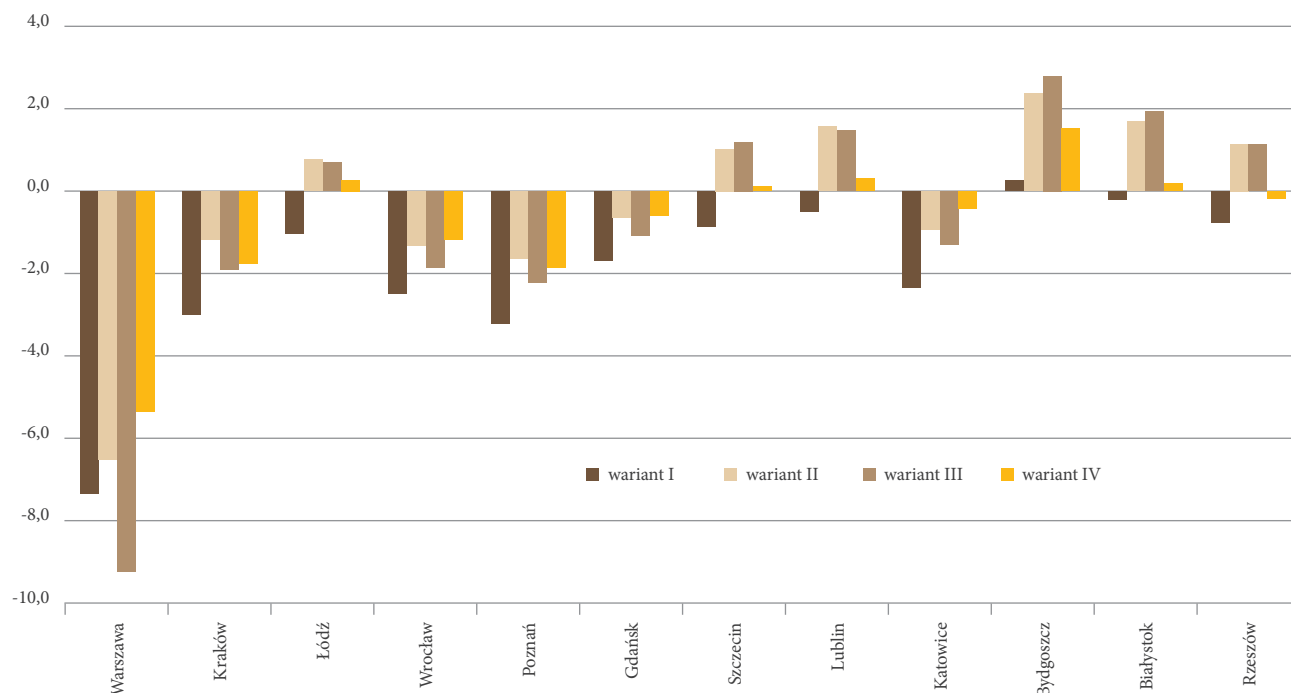
Wśród dwunastu miast członków Unii Metropolii Polskich w sześciu wprowadzenie PIT-u skutkowałoby spadkiem dochodów budżetowych bez względu na przyjęty wariant (są to: Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk i Katowice). Najbardziej dramatyczna zmiana dotyczyłaby Warszawy, gdzie spadek dochodów z PIT-u wynosiłby od ponad 15% w wariantcie IV do ponad 30% w wariantcie III (rys. 6.12). Ze względu na znaczny udział PIT-u w budżecie przekładałoby się to na wynoszący od 5 do 9 procent spadek łącznych dochodów miasta (rys. 6.13).

Rysunek 6.12. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na dochody z PIT-u w największych miastach (zmiana procentowa w stosunku do sytuacji obecnej)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Rysunek 6.13. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na łączne dochody budżetowe największych miast (zmiana procentowa w stosunku do sytuacji dzisiejszej)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

W wymiarze absolutnym Warszawa mogłaby stracić od nieco ponad 500 milionów złotych (w wariantcie IV) do nawet ponad miliarda złotych w wariantcie III (tabela 6.5). W żadnym innym mieście strata nie przekroczyłaby 100 milionów złotych, ale w niektórych wariantach w Krakowie, Wrocławiu i Poznaniu byłaby większa niż 50 milionów.

Tabela 6.5. Zmiana absolutna dochodów z PIT-u (w mln zł)

	Wariant I	Wariant II	Wariant III	Wariant IV
Warszawa	-846,90	-754,02	-1063,12	-617,26
Kraków	-98,48	-40,86	-63,03	-58,15
Łódź	-28,71	19,94	19,64	7,86
Wrocław	-86,20	-46,98	-64,67	-40,49
Poznań	-84,12	-44,16	-58,19	-48,50
Gdańsk	-48,20	-19,28	-30,84	-17,26
Szczecin	-13,64	15,27	18,86	1,83
Lublin	-7,01	21,23	20,95	4,26
Katowice	-30,77	-12,93	-16,90	-5,54
Bydgoszcz	3,23	28,55	34,75	19,00
Białystok	-2,75	21,79	25,96	2,62
Rzeszów	-6,43	9,13	9,53	-1,61

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

W przyjętym przez nas do symulacji wariantcie I tracą wszystkie wielkie miasta z wyjątkiem Bydgoszczy. W wariantach II i III zysk w postaci wyższych dochodów z PIT-u odnotowuje aż połowa wielkich miast (Łódź, Szczecin, Lublin, Bydgoszcz, Białystok, Rzeszów). W wymiarze bezwzględny najwyższe odnotowane zwiększenie dochodów przekracza 25 milionów złotych (w niektórych wariantach w Bydgoszczy i Białymstoku).

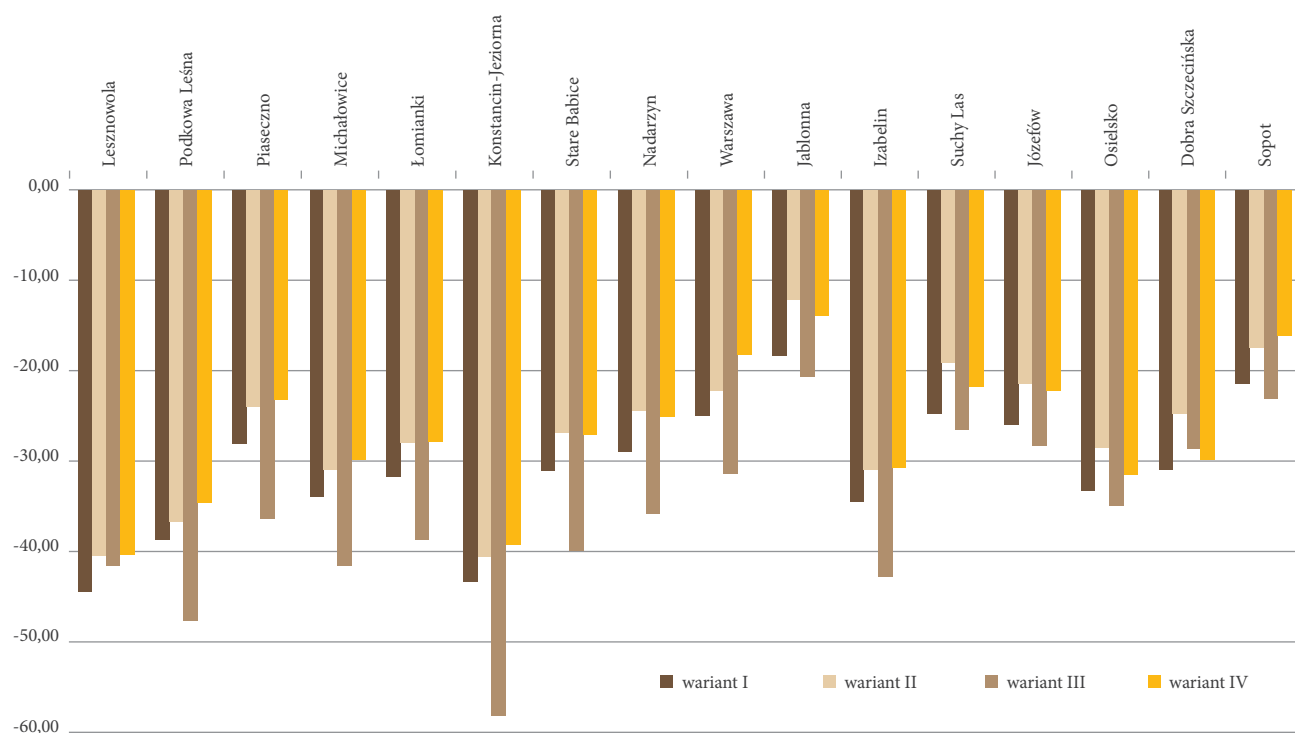
## 6.5. Symulacja skutków dla budżetów najbogatszych gmin<sup>9</sup>

Skutki dyskutowanej zmiany dla tej grupy gmin miałyby niebagatelne znaczenie. Najzamożniejsze gminy w dużym stopniu opierają swe dochody budżetowe na wpływach z PIT-u, a zmiana podatku progresywnego na liniowy miałaby w tych jednostkach wyjątkowo zauważalny efekt.

Już we wcześniejszej części raportu zwracaliśmy uwagę, że największym poszkodowanym dyskutowanej operacji byłoby podwarszawskie miasteczko Konstancin-Jeziorna (należące do tej właśnie grupy gmin). Jak widać na rysunkach 6.14 i 6.15 oraz w tabeli 6.6 tylko nieznacznie mniej dramatyczne byłyby skutki dla jeszcze kilku gmin podwarszawskich: Lesznawoli, Podkowy Leśnej, Piaseczno, Michałowice, Łomianki.

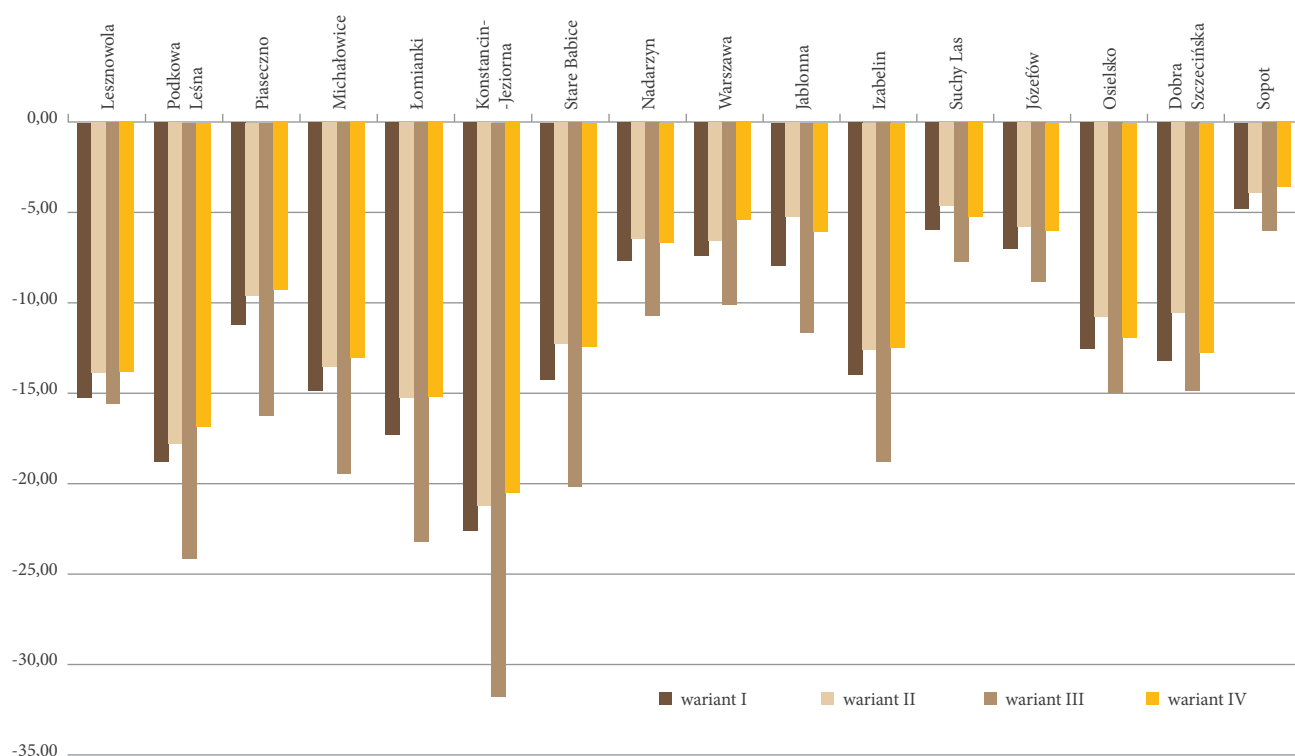
9. Jak zaznaczyliśmy we wstępie do niniejszego rozdziału raportu, przez najzamożniejsze gminy rozumiemy tu takie, w których najwięcej jest zamożnych mieszkańców (płacących podatek PIT w drugim przedziale podatkowym).

Rysunek 6.14. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na dochody z PIT-u w najbogatszych gminach (zmiana procentowa w stosunku do sytuacji dzisiejszej)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Rysunek 6.15. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na dochody budżetowe ogółem w najbogatszych gminach (zmiana procentowa w stosunku do sytuacji dzisiejszej)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Tabela 6.6. Zmiana absolutna dochodów z PIT-u (w mln zł)

	wariant I	wariant II	wariant III	wariant IV
Lesznowola	-16,72	-15,23	-15,61	-15,17
Podkowa Leśna	-4,00	-3,79	-4,94	-3,59
Piaseczno	-31,09	-26,52	-40,36	-25,68
Michałowice	-11,87	-10,83	-14,52	-10,43
Łomianki	-13,70	-12,06	-16,73	-12,02
Konstancin-Jeziorna	-24,52	-23,02	-32,95	-22,23
Stare Babice	-8,55	-7,38	-10,97	-7,45
Nadarzyn	-5,10	-4,30	-6,31	-4,42
Warszawa	-846,90	-750,85	-1 063,12	-617,26
Jabłonna	-3,64	-2,41	-4,12	-2,77
Izabelin	-6,84	-6,14	-8,49	-6,09
Suchy Las	-5,33	-4,12	-5,71	-4,69
Józefów	-7,15	-5,90	-7,77	-6,11
Osielesko	-6,81	-5,84	-7,14	-6,46
Dobra	-7,61	-6,08	-7,03	-7,34
Szczecińska				

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.



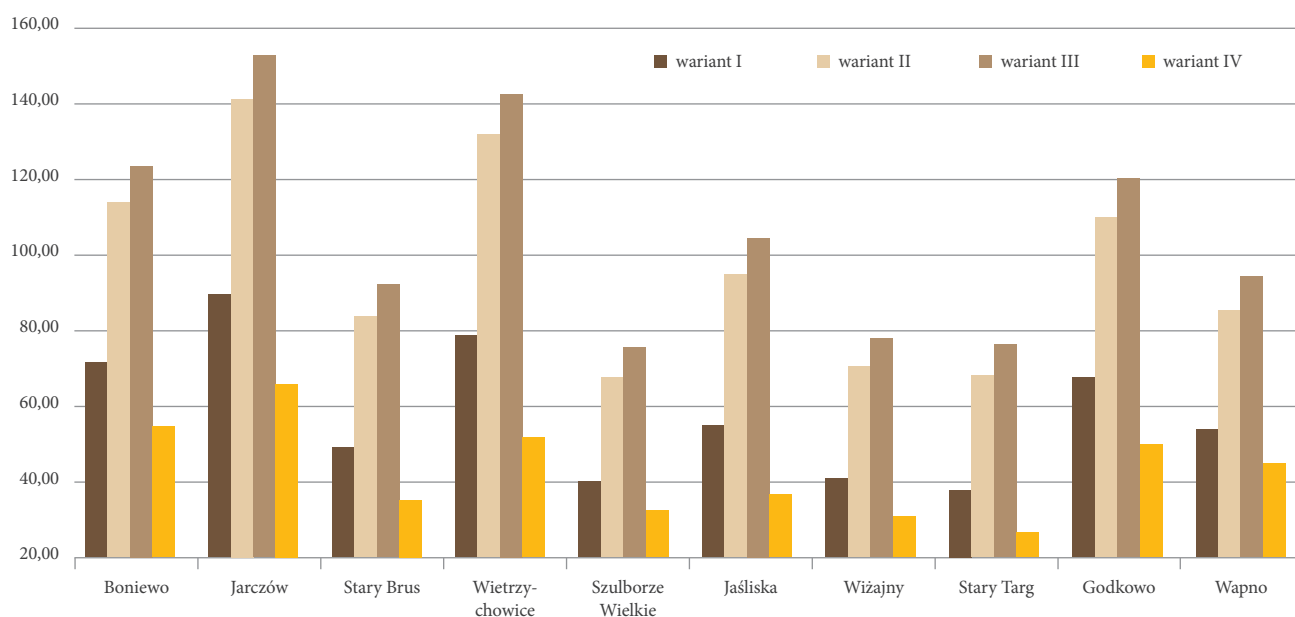
## 6.6. Symulacja skutków dla budżetów najuboższych gmin<sup>10</sup>

Jak można się było spodziewać, wszystkie gminy z tej grupy w każdym z rozpatrywanych wariantów mają szansę na zwiększenie swoich dochodów. Potencjalny zysk jest największy w wariantcie III, a najmniejszy w wariantcie IV.

Patrząc na relatywną zmianę dochodów z PIT-u, widzimy, że jest ona bardzo radykalna (rys. 6.16). W wielu przypadkach (cztery gminy w wariantcie II i pięć gmin w wariantcie III) rosną one ponad dwukrotnie. W przypadku gminy Jarczów (woj. lubelskie) spodziewany wzrost dochodów w wariantcie III reformy jest dwuipółkrotny. Ale ze względu na minimalną rolę wpływów z PIT-u w dochodach tych gmin zmiana w wartościach bezwzględnych albo widziana jako odsetek łącznych dochodów budżetowych jest stosunkowo niewielka. Jak widzimy w tabeli 6.7, potencjalny „zysk” dla budżetu rzadko przekracza pół miliona złotych. W skali ogólnych dochodów budżetowych zmiana ani razu nie przekracza 7%, a najczęściej utrzymuje się na poziomie 3–4% dotychczasowych dochodów (rys. 6.17).

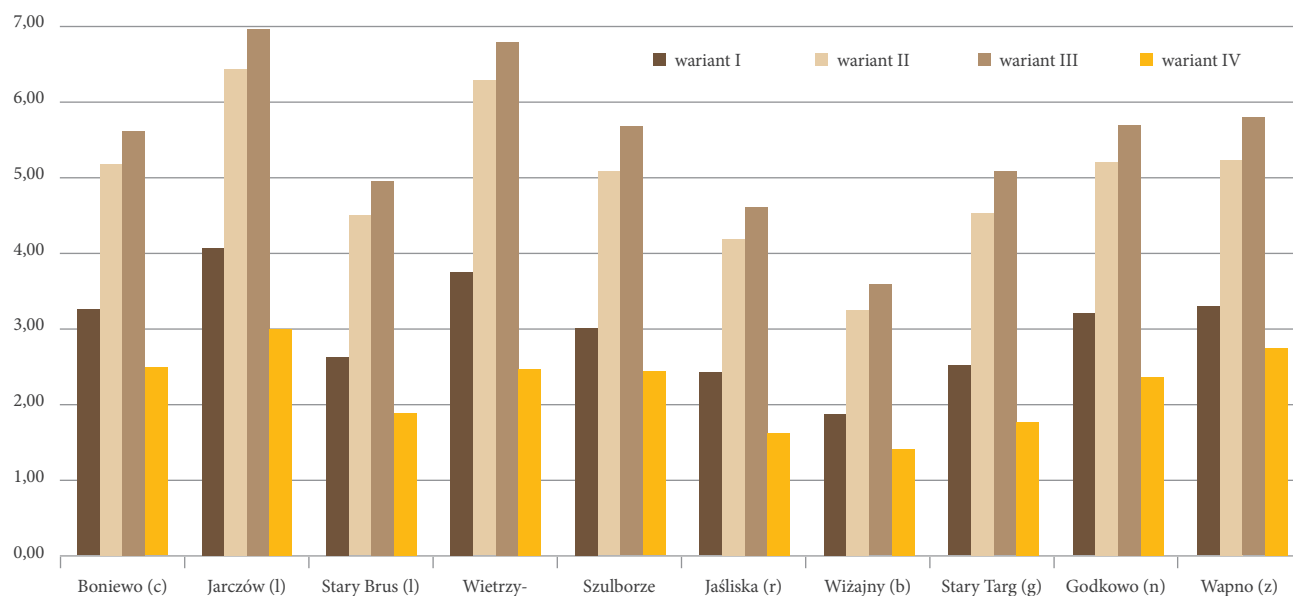
10. Jak zaznaczyliśmy we wstępie do niniejszego rozdziału raportu, przez najuboższe gminy rozumiemy tu takie, w których nie ma zamożnych mieszkańców (płacących podatek PIT w drugim przedziale podatkowym).

Rysunek 6.16. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na dochody z PIT-u w najuboższych gminach (zmiana procentowa w stosunku do sytuacji obecnej)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Rysunek 6.17. Wpływ wprowadzenia PIT-u komunalnego na dochody ogółem gmin najuboższych (zmiana procentowa w stosunku do sytuacji obecnej)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Tabela 6.7. Zmiana absolutna dochodów z PIT-u (w mln zł)

		wariant I	wariant II	wariant III	wariant IV
Boniewo	Kujawsko-Pomorskie	0,37	0,59	0,64	0,28
Jarczów	Lubelskie	0,40	0,63	0,68	0,29
Stary Brus	Lubelskie	0,21	0,35	0,39	0,15
Wietrzychowice	Małopolskie	0,42	0,71	0,76	0,28
Szulborze Wielkie	Mazowieckie	0,15	0,26	0,29	0,12
Jaślicka	Podkarpackie	0,18	0,32	0,35	0,12
Wiżajny	Podlaskie	0,18	0,31	0,34	0,13
Stary Targ	Pomorskie	0,53	0,96	1,07	0,37
Godkowo	Warmińsko-Mazurskie	0,32	0,52	0,57	0,24
Wapno	Wielkopolskie	0,37	0,58	0,65	0,31

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

## 6.7. Wpływ zmiany stawki podatkowej na dochody budżetowe wybranych gmin

Jak pisaliśmy wyżej, jednym z wariantów tego, co określamy tu mianem PIT-u komunalnego, jest przyznanie samorządom pewnej swobody decydowania o wysokości stawki podatkowej. Dokładniejsza dyskusja tego zagadnienie znajduje się w innej części raportu, tutaj natomiast chcemy się zastanowić, jakie mogłyby być skutki finansowe zmian stawek uchwalanych przez poszczególne rady gmin. Jak już pisaliśmy, nie jesteśmy zwolennikami braku prawnych limitów dla samorządów w uchwalaniu stawek (tak jak to ma miejsce w Danii, Finlandii, Szwecji czy Szwajcarii). Rozsądniejsze wydawałoby się nam stworzenie widełek, pozwalających na przykład obniżyć lub podwyższyć obowiązujący w gminie podatek o 0,5 punktu procentowego lub o cały punkt procentowy. Ponieważ wyliczona w naszych symulacjach stawka podstawowa podatku pobieranego przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego wynosiłaby:

- W wariantcie III – 4,692%, z czego na gminy przypadałoby 3,47%, a na miasta na prawach powiatu 4,54%
- W wariantcie I i II – 4,416%, z czego na gminy przypadałoby 3,08%, a na miasta na prawach powiatu 4,27%
- W wariantcie IV – 5,0765%, z czego na gminy przypadałoby 3,85%, a na miasta na prawach powiatu 4,91%.

Zakres dopuszczalnej zmienności faktycznie wymierzanego podatku gminnego wynosiłby przy takim założeniu:

- W wariancie III od 2,97 do 3,97% dla gmin i od 4,04 do 5,04% dla miast na prawach powiatu
- W wariancie I i II od 2,58 do 3,58% dla gmin i od 3,77 do 4,77% dla miast na prawach powiatu
- W wariancie IV od 3,35 do 4,35% dla gmin i od 4,41 do 5,41% dla miast na prawach powiatu.

Jakie byłyby dla budżetu skutki finansowe maksymalnego dopuszczalnego przez tak sformułowane prawo obniżenia lub podwyższenia podatku przez samorząd? Pomijamy tutaj zagadnienie ewentualnych migracji podatkowych wywołanych takimi decyzjami, przyjmując założenie o niemobilności bazy podatkowej. Skutki, o których mowa, przedstawiamy na przykładzie wybranych sześciu gmin: dwie pochodzą z grupy największych miast, dwie spośród gmin zamieszkałych przez najzamożniejszych podatników, a dwie z grupy gmin najuboższych.

Jak widać w tabeli 6.8, Warszawa, podnosząc stawkę bazową podatku o 0,5 punktu procentowego, może zyskać od 265 (w wariancie III) do 320 (w wariancie IV) milionów złotych dodatkowych dochodów. Oczywiście, możliwe jest również obniżenie stawki bazowej, skutkujące analogicznym spadkiem dochodów. W przypadku niewielkich i w małym stopniu zasilanych dochodami z PIT-u uboższych gmin (przykład odnosi się do gmin wiejskich: Jarczowa w woj. lubelskim i Wietrzychowice w małopolskim) zmiana wywołana wyborem innej stawki podatku przez samorząd miałaby niewielkie znaczenie – wzrost lub spadek dochodów nie byłby większy niż 250 tys. złotych.

Tabela 6.8. Potencjalne skutki zmiany stawki podatkowej przez gminę o  $\pm 0,5$  punktu procentowego (symulacja na przykładzie wybranych gmin) w tys.

Liczba mieszkańców	Wariant I		Wariant II	
	dochody z PIT-u	maksymalna zmiana dochodów	dochody z PIT-u	maksymalna zmiana dochodów
Warszawa	1 708,5	2 634 600	2 734 010	319 879
Poznań	553,6	631 443	674 181	78 879
Konstancin-Jeziorna	24,8	42 510	44 497	7 209
Podkowa Leśna	3,9	8 400	8 675	1 405
Jarczów (Lub.)	3,7	1 107	1 410	228
Wietrzychowice (Młp.)	4,1	1 265	1 641	266

Liczba mieszkańców	Wariant III		Wariant IV	
	dochody z PIT-u	maksymalna zmiana dochodów	dochody z PIT-u	maksymalna zmiana dochodów
Warszawa	1 708,5	2 416 277	2 873 111	293 057
Poznań	553,6	661 558	668 508	68 188
Konstancin-Jeziorna	24,8	31 441	45 555	5 922
Podkowa Leśna	3,9	7 163	8 952	1 164
Jarczów (Lub.)	3,7	1 505	969	126
Wietrzychowice (Młp.)	4,1	1 748	1 075	140

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

## 7. PIT komunalny a „podatek janosikowy”

Opisywany wyżej redystrybucyjny charakter skutków wprowadzenia PIT-u komunalnego będzie oddziaływał pośrednio na system wyrównywania dochodów jednostek samorządowych. Przy założeniu braku zmian w regulacjach dotyczących algorytmu naliczania subwencji skutkiem diskutowanej reformy będzie zarówno zmiana wysokości subwencji wyrównawczej, jak i subwencji równoważącej otrzymywanej przez poszczególne gminy. Zmiana w przestrzennej alokacji dochodów wpłynie także na wysokość wpłat ponoszonych przez poszczególne jednostki samorządowe na subwencję równoważącą (tzw. podatek janosikowy).

W niniejszym rozdziale zajmiemy się skutkami dla subwencji równoważącej. W związku z redystrybucyjnym efektem PIT-u komunalnego ogólna skala przepływów poziomych wynikających z tej części subwencji znacznie się zmniejszy, co ilustruje tabela 7.1.

Tabela 7.1. Zmiana skali wpłat gmin na część równoważącą subwencji ogólnej w wyniku wprowadzenia PIT-u komunalnego

	obecnie (2013)	wariant I	wariant II	wariant III	wariant IV
liczba gmin ponoszących wpłaty	101	90	84	83	91
łączna wartość wpłat (mln zł)	571,3	335,4	296,3	220,8	395,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Co nieco zaskakujące, liczba miast na prawach powiatu płacących „janosikowe” od części powiatowej swoich dochodów nawet nieco wzrasta, ale skala tych przelewów zdecydowanie spada, co pokazuje tabela 7.2.

Tabela 7.2. Zmiana skali wpłat miast na prawach powiatu na „powiatową” część równoważącą subwencji ogólnej w wyniku wprowadzenia PIT-u komunalnego

	obecnie (2013)	wariant I	wariant II	wariant III	wariant IV
liczba miast ponoszących wpłaty	41	45	41	46	49
łączna wartość wpłat (mln zł)	918,5	629,5	580,3	498,5	777,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

W chwili obecnej łączne wpłaty gmin i miast na prawach powiatu to prawie 1,5 miliarda złotych. Po wprowadzeniu PIT-u komunalnego, przy zachowaniu dotychczasowych regulacji odnośnie wyliczania wpłat, skala wpłat spada do kwoty wahającej się od 719 milionów (wariant III) do 1173 milionów (wariant IV). W przypadku wariantu III spadek jest więc ponad dwukrotny.

Tabela 7.3. Zmiana „janosikowego” i wpływów z PIT-u w gminach najbogatszych (o największym odsetku podatników osiągających II próg dochodowy) w mln zł

	janosik dziś (2013)	WARIANT I				WARIANT II			
		janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)	janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	Saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)
Lesznowola	8,02	4,06	-3,96	-16,72	-12,76	3,79	-4,23	-15,23	-11,00
Podkowa Leśna	1,06	0,00	-1,06	-4,00	-2,94	0,00	-1,06	-3,79	-2,73
Piaseczno	5,38	0,00	-5,38	-31,09	-25,71	0,00	-5,38	-26,52	-21,14
Michałowice	4,40	0,82	-3,58	-11,87	-8,29	0,64	-3,76	-10,83	-7,07
Łomianki	3,07	0,00	-3,07	-13,70	-10,63	0,00	-3,07	-12,06	-8,99
Konstancin- Jeziorna	10,61	2,59	-8,02	-24,52	-16,50	2,33	-8,28	-23,02	-14,74
Stare Babice	1,56	0,00	-1,56	-8,55	-6,99	0,00	-1,56	-7,38	-5,82
Nadarzyn	5,04	3,36	-1,68	-5,10	-3,42	3,20	-1,84	-4,30	-2,46
Jabłonna	0,00	0,00	0,00	-3,64	-3,64	0,00	0,00	-2,41	-2,41
Izabelin	1,47	0,00	-1,47	-6,84	-5,37	0,00	-1,47	-6,14	-4,67
Suchy Las	11,41	9,30	-2,11	-5,33	-3,22	9,03	-2,38	-4,12	-1,74
Józefów	0,14	0,00	-0,14	-7,15	-7,01	0,00	-0,14	-5,90	-5,76
Osielsko	0,83	0,00	-0,83	-6,81	-5,98	0,00	-0,83	-5,84	-5,01
Dobra Szczecińska	0,40	0,00	-0,40	-7,61	-7,21	0,00	-0,40	-6,08	-5,68

	janosik dziś (2013)	WARIANT III				WARIANT IV			
		janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)	janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)
Lesznowola	8,02	2,24	-5,78	-15,61	-9,83	4,58	-3,44	-15,17	-11,73
Podkowa Leśna	1,06	0,00	-1,06	-4,94	-3,88	0,01	-1,05	-3,59	-2,54
Piaseczno	5,38	0,00	-5,38	-40,36	-34,98	0,00	-5,38	-25,68	-20,30
Michałowice	4,40	0,00	-4,40	-14,52	-10,12	1,20	-3,20	-10,43	-7,23
Łomianki	3,07	0,00	-3,07	-16,73	-13,66	0,00	-3,07	-12,02	-8,95
Konstancin- Jeziorna	10,61	0,00	-10,61	-32,95	-22,34	3,21	-7,40	-22,23	-14,83
Stare Babice	1,56	0,00	-1,56	-10,97	-9,41	0,00	-1,56	-7,45	-5,89
Nadarzyn	5,04	2,52	-2,52	-6,31	-3,79	3,58	-1,46	-4,42	-2,96
Jabłonna	0,00	0,00	0,00	-4,12	-4,12	0,00	0,00	-2,77	-2,77
Izabelin	1,47	0,00	-1,47	-8,49	-7,02	0,00	-1,47	-6,09	-4,62
Suchy Las	11,41	8,37	-3,04	-5,71	-2,67	9,55	-1,86	-4,69	-2,83
Józefów	0,14	0,00	-0,14	-7,77	-7,63	0,00	-0,14	-6,11	-5,97
Osielsko	0,83	0,00	-0,83	-7,14	-6,31	0,00	-0,83	-6,46	-5,63
Dobra Szczecińska	0,40	0,00	-0,40	-7,03	-6,63	0,00	-0,40	-7,34	-6,94

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Zmniejszenie wpłat „janosikowego” po części zrekompensuje zamożnym samorządom spadek wpływów z tytułu PIT-u, ale trzeba podkreślić, że będzie to tylko częściowa rekompensata. Skala zmian na wybranych indywidualnych przykładach jest zilustrowana w tabelach 7.3 i 7.4. W najsilniej „poszkodowanym” Konstancinie-Jeziornie strata wynikająca z wprowadzenia PIT-u komunalnego w wariantcie IV zmniejszy się z ponad 22 do niespełna 15 milionów złotych, a w wariantcie III z 33 do 22 milionów złotych.

Na przykładzie Warszawy (tabela 7.4) widzimy, że „strata” będąca skutkiem PIT-u komunalnego zmniejszy się w najbardziej „łagodnym” IV wariantcie z 616 do 340 milionów złotych, a w najbardziej niekorzystnym dla stolicy wariantcie III – z ponad miliarda do 515 milionów. Co ciekawe, w części powiatowej budżetu zmiana będzie miała charakter pozytywny (od niespełna 2 do prawie 40 milionów złotych w zależności od przyjętego wariantu). Pogorszenie sytuacji wiąże się więc ze zmianami w części gminnej budżetu stolicy.

Tabela 7.4. Zmiana „janosikowego” i wpływów z PIT-u w największych miastach w mln zł  
7.4.A. Razem (część powiatowa + część gminna budżetu)

	janosik dziś (2013)	WARIANT I				WARIANT II			
		janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)	janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)
Warszawa	790,03	418,01	-372,02	-846,90	-474,88	378,55	-411,48	-754,02	-342,54
Kraków	64,44	42,86	-21,58	-98,48	-76,90	40,42	-24,02	-40,86	-16,84
Łódź	26,75	20,46	-6,29	-28,71	-22,42	16,71	-10,04	19,94	29,98
Wrocław	52,64	33,77	-18,87	-86,20	-67,33	29,78	-22,86	-46,98	-24,12
Poznań	65,37	46,96	-18,41	-84,12	-65,71	44,72	-20,65	-44,16	-23,51
Gdańsk	33,87	23,32	-10,55	-48,20	-37,65	20,48	-13,39	-19,28	-5,89
Szczecin	8,90	6,00	-2,90	-13,64	-10,74	4,58	-4,32	15,27	19,59
Lublin	7,68	6,19	-1,49	-7,01	-5,52	5,52	-2,16	21,23	23,39
Katowice	36,55	26,94	-9,61	-30,77	-21,16	24,67	-11,88	-12,93	-1,05
Bydgoszcz	4,13	4,71	0,58	3,23	2,65	3,45	-0,68	28,55	29,23
Białystok	0,19	0,00	-0,19	-2,75	-2,56	0,00	-0,19	21,79	21,98
Rzeszów	3,43	2,13	-1,30	-6,43	-5,13	2,06	-1,37	9,13	10,50
Sopot	9,72	5,40	-4,32	-12,17	-7,85	5,11	-4,61	-9,90	-5,29

	janosik dziś (2013)	WARIANT III				WARIANT IV			
		janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)	janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)
Warszawa	790,03	241,95	-548,08	-1 063,12	-515,04	515,80	-274,23	-617,26	-343,03
Kraków	64,44	34,95	-29,49	-63,03	-33,54	51,68	-12,76	-58,15	-45,39
Łódź	26,75	16,10	-10,65	19,64	30,29	28,47	1,72	7,86	6,14
Wrocław	52,64	25,41	-27,23	-64,67	-37,44	43,77	-8,87	-40,49	-31,62
Poznań	65,37	41,26	-24,11	-58,19	-34,08	54,75	-10,62	-48,50	-37,88
Gdańsk	33,87	17,59	-16,28	-30,84	-14,56	30,09	-3,78	-17,26	-13,48
Szczecin	8,90	4,97	-3,93	18,86	22,79	9,30	0,40	1,83	1,43
Lublin	7,68	5,29	-2,39	20,95	23,34	8,61	0,93	4,26	3,33
Katowice	36,55	23,56	-12,99	-16,90	-3,91	34,18	-2,37	-5,54	-3,17
Bydgoszcz	4,13	4,40	0,27	34,75	34,48	8,00	3,87	19,00	15,13
Białystok	0,19	0,03	-0,16	25,96	26,12	0,66	0,47	2,62	2,15
Rzeszów	3,43	2,05	-1,38	9,53	10,91	3,09	-0,34	-1,61	-1,27
Sopot	9,72	4,39	-5,33	-13,09	-7,76	6,07	-3,65	-9,12	-5,47

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

Tabela 7.4. Zmiana „janosikowego” i wpływów z PIT-u w największych miastach w mln zł  
7.4.B. Część gminna budżetu

	janosik dziś (2013)	WARIANT I				WARIANT II			
		janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)	janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)
Warszawa	283,31	96,69	-186,62	-663,97	-477,35	71,02	-212,29	-591,15	-378,86
Kraków	0,00	0,00	0,00	-77,21	-77,21	0,00	0,00	-32,03	-32,03
Łódź	0,00	0,00	0,00	-22,51	-22,51	0,00	0,00	15,63	15,63
Wrocław	0,00	0,00	0,00	-67,58	-67,58	0,00	0,00	-36,83	-36,83
Poznań	0,00	0,00	0,00	-65,95	-65,95	0,00	0,00	-34,62	-34,62
Gdańsk	0,00	0,00	0,00	-37,79	-37,79	0,00	0,00	-15,12	-15,12
Szczecin	0,00	0,00	0,00	-10,69	-10,69	0,00	0,00	11,97	11,97
Lublin	0,00	0,00	0,00	-5,50	-5,50	0,00	0,00	16,64	16,64
Katowice	2,87	0,00	-2,87	-24,12	-21,25	0,00	-2,87	-10,14	-7,27
Bydgoszcz	0,00	0,00	0,00	2,53	2,53	0,00	0,00	22,38	22,38
Białystok	0,00	0,00	0,00	-2,16	-2,16	0,00	0,00	17,08	17,08
Rzeszów	0,00	0,00	0,00	-5,04	-5,04	0,00	0,00	7,16	7,16
Sopot	1,66	0,00	-1,66	-9,54	-7,88	0,00	-1,66	-7,76	-6,10

	janosik dziś (2013)	WARIANT III				WARIANT IV			
		janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)	janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)
Warszawa	283,31	4,09	-279,22	-833,49	-554,27	144,20	-139,11	-483,93	-344,82
Kraków	0,00	0,00	0,00	-49,42	-49,42	0,00	0,00	-45,59	-45,59
Łódź	0,00	0,00	0,00	15,40	15,40	0,00	0,00	6,16	6,16
Wrocław	0,00	0,00	0,00	-50,70	-50,70	0,00	0,00	-31,74	-31,74
Poznań	0,00	0,00	0,00	-45,62	-45,62	0,00	0,00	-38,02	-38,02
Gdańsk	0,00	0,00	0,00	-24,18	-24,18	0,00	0,00	-13,53	-13,53
Szczecin	0,00	0,00	0,00	14,79	14,79	0,00	0,00	1,43	1,43
Lublin	0,00	0,00	0,00	16,42	16,42	0,00	0,00	3,34	3,34
Katowice	2,87	0,00	-2,87	-13,25	-10,38	1,72	-1,15	-4,34	-3,19
Bydgoszcz	0,00	0,00	0,00	27,24	27,24	0,00	0,00	14,90	14,90
Białystok	0,00	0,00	0,00	20,35	20,35	0,00	0,00	2,05	2,05
Rzeszów	0,00	0,00	0,00	7,47	7,47	0,00	0,00	-1,26	-1,26
Sopot	1,66	0,00	-1,66	-10,26	-8,60	0,00	-1,66	-7,15	-5,49

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.



Tabela 7.4. Zmiana „janosikowego” i wpływów z PIT-u w największych miastach w mln zł  
7.4.C. Część powiatowa budżetu

	janosik dziś (2013)	WARIANT I				WARIANT II			
		janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)	janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)
Warszawa	506,72	321,32	-185,40	-182,93	2,47	307,53	-199,19	-162,87	36,32
Kraków	64,44	42,86	-21,58	-21,27	0,31	40,42	-24,02	-8,83	15,19
Łódź	26,75	20,46	-6,29	-6,20	0,09	16,71	-10,04	4,31	14,35
Wrocław	52,64	33,77	-18,87	-18,62	0,25	29,78	-22,86	-10,15	12,71
Poznań	65,37	46,96	-18,41	-18,17	0,24	44,72	-20,65	-9,54	11,11
Gdańsk	33,87	23,32	-10,55	-10,41	0,14	20,48	-13,39	-4,16	9,23
Szczecin	8,90	6,00	-2,90	-2,95	-0,05	4,58	-4,32	3,30	7,62
Lublin	7,68	6,19	-1,49	-1,51	-0,02	5,52	-2,16	4,59	6,75
Katowice	33,68	26,94	-6,74	-6,65	0,09	24,67	-9,01	-2,79	6,22
Bydgoszcz	4,13	4,71	0,58	0,70	0,12	3,45	-0,68	6,17	6,85
Białystok	0,19	0,00	-0,19	-0,59	-0,40	0,00	-0,19	4,71	4,90
Rzeszów	3,43	2,13	-1,30	-1,39	-0,09	2,06	-1,37	1,97	3,34
Sopot	8,06	5,40	-2,66	-2,63	0,03	5,11	-2,95	-2,14	0,81

	janosik dziś (2013)	WARIANT III				WARIANT IV			
		janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)	janosik po zmianie	zmiana janosika	zmiana PIT-u	saldo (zmiana PIT-u – zmiana janosika)
Warszawa	506,72	237,86	-268,86	-229,63	39,23	371,60	-135,12	-133,33	1,79
Kraków	64,44	34,95	-29,49	-13,61	15,88	51,68	-12,76	-12,56	0,20
Łódź	26,75	16,10	-10,65	4,24	14,89	28,47	1,72	1,70	-0,02
Wrocław	52,64	25,41	-27,23	-13,97	13,26	43,77	-8,87	-8,75	0,12
Poznań	65,37	41,26	-24,11	-12,57	11,54	54,75	-10,62	-10,48	0,14
Gdańsk	33,87	17,59	-16,28	-6,66	9,62	30,09	-3,78	-3,73	0,05
Szczecin	8,90	4,97	-3,93	4,07	8,00	9,30	0,40	0,40	0,00
Lublin	7,68	5,29	-2,39	4,53	6,92	8,61	0,93	0,92	-0,01
Katowice	33,68	23,56	-10,12	-3,65	6,47	32,46	-1,22	-1,20	0,02
Bydgoszcz	4,13	4,40	0,27	7,51	7,24	8,00	3,87	4,10	0,23
Białystok	0,19	0,03	-0,16	5,61	5,77	0,66	0,47	0,57	0,10
Rzeszów	3,43	2,05	-1,38	2,06	3,44	3,09	-0,34	-0,35	-0,01
Sopot	8,06	4,39	-3,67	-2,83	0,84	6,07	-1,99	-1,97	0,02

Źródło: Obliczenia własne na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

W oparciu o posiadane dane nie potrafimy przeprowadzić dokładnej symulacji zmiany wielkości subwencji równoważącej otrzymywanej przez gminy i miasta na prawach powiatu. Możemy jednak dokonać ogólniejszej analizy, wskazującej na możliwe znaczenie tych zmian dla budżetów samorządowych.

Według danych za rok 2013 gmin otrzymujących subwencję równoważącą jest 1615, czyli prawie dwie trzecie wszystkich jednostek samorządowych. Co ciekawe, jest wśród nich 26 gmin, które z jednej strony ponoszą wpłaty na rzecz subwencji równoważącej, a z drugiej mają wpływy pochodzące z tej części subwencji, przy czym w trzech przypadkach wpływ ten jest wyższy od wcześniej dokonywanej wpłaty<sup>11</sup>. W przypadku powiatów sytuacja wygląda jeszcze bardziej zaskakująco. Subwencję równoważącą otrzymują wszystkie jednostki, w tym 60 powiatów (według danych za rok 2013) obciążonych wcześniejszą wpłatą. W 30 przypadkach (w tym w 25 miastach na prawach powiatu) otrzymana część równoważąca jest większa od poniesionej wpłaty.

Ogólnie dochody z subwencji równoważącej (jak to już było pokazane na rys. 2.1) stanowią bardzo małą część dochodów budżetowych, zwłaszcza w samorządach gminnych. W gminach stanowią one przeciętnie 0,5% budżetu, w miastach na prawach powiatu 1%, ale w powiatach 2,9%, a w województwach aż 4,6% (dane za rok 2012). W pojedynczych przypadkach zdarzają się jednak wartości znacznie wyższe.

W 59 powiatach subwencja równoważąca dostarcza ponad 5% dochodów (w 5 przypadkach nawet ponad 10%). Rekordzistą pod tym względem jest powiat grudziądzki – 17,4% dochodów budżetowych w 2012 r. z subwencji równoważącej.

Wśród gmin wartości te są znacznie niższe. Rekordzistą jest Górowo Iławieckie (woj. warmińsko-mazurskie), w którym ta część subwencji dostarczała w 2012 r. 3,7% dochodów budżetowych. Poza tym są jeszcze tylko trzy jednostki (miasta Przemyśl i Chorzów oraz Lipsk w woj. podlaskim), w których wpływy z tego tytułu przekraczają nieznacznie 3% budżetu.

Dla wymienionych tu jednostek spadek kwoty przeznaczanej na subwencję równoważącą może mieć zatem odczuwalne znaczenie, choć dotyczy to raczej powiatów niż gmin czy miast na prawach powiatów.

*11. Przytoczone tu dane (a w jeszcze większym stopniu przytaczane dalej w niniejszym raporcie dane odnoszące się do powiatów) sugerują, że konstrukcja subwencji równoważącej jest obecnie nieracjonalna i wymaga zmian. Jest to temat powszechnie od lat dyskutowany w środowisku samorządowym, ale wykracza poza ramy niniejszego opracowania i nie będzie tu dyskutowany.*

## 8. Ekonomia polityczna PIT-u komunalnego

Idea PIT-u komunalnego była przez część samorządowców uważana za panaceum na obecne kłopoty finansowe jst. Oczywiście jest jednak, że sytuacja finansowa jst poprawi się od strony dochodowej, gdy pojawią się wyższe dochody. Przyjmując założenie o neutralności PIT-u dla jst (wariant I i IV), jego wprowadzenie oznacza jedynie silną zmianę dystrybucji dochodów, trudną do zaakceptowania przez jednostki najczęściej tracące na wprowadzeniu tej koncepcji. Jak pokazują wyniki naszych analiz, są to przede wszystkim duże miasta, a wśród nich Warszawa. Miasta te i tak już boleśnie odczuły skutki zmian systemowych wprowadzonych w 2009 r., gdyż tam udział podatników w II i III przedziale podatkowym był największy.

Zapewne łatwiejszy do zaakceptowania byłby wariant II i III, gdzie nieodliczone ulgi trafiają do jst, ale w tych wariantach koszty ponoszą podatnicy, i to podatnicy, którym nie starczy podatku do pełnego wykorzystania ulg. Przypominamy, że chodzi tu głównie o ulgę na dzieci i dotyczy podatników o relatywnie niskich dochodach lub dużej liczbie dzieci, którym ta ulga jest relatywnie najbardziej potrzebna. Z dużym prawdopodobieństwem możemy przewidzieć, że ograniczanie możliwości odpisywania ulg dla tej grupy podatników nie zyska politycznej aprobaty decydentów.

Z tego powodu największe, choć nadal niewielkie szanse na implementację ma wariant IV zakładający neutralność dla budżetu państwa, podatników oraz jst jako całości. Jednak jak pisaliśmy powyżej, wprowadzenie takiego wariantu byłoby grą o sumie zerowej w skali kraju: nieliczne zyski licznych jst wiązałyby się z dużymi stratami nielicznych jst o dużej liczbie mieszkańców. W dodatku wadą tego wariantu jest jego stosunkowo skomplikowana konstrukcja – odliczanie ulg kolejno od części rządowej, a potem samorządowej PIT niszczy jedną z podstawowych zalet proponowanego systemu – prostotę konstrukcji PIT-u komunalnego. W końcu, ten wariant może rodzić obawy samorządowców co do zachowania „żelaznej kurtyny” oddzielającej dochody rządowe i samorządowe z PIT-u. A jak pisaliśmy wcześniej, w oczach samorządowców atrakcyjność PIT-u komunalnego wynikała z uniezależnienia się od ingerencji rządu i parlamentu w PIT. Oczywiście, przy założeniu neutralności dla budżetu państwa wprowadzenie PIT-u komunalnego wiązałoby się ze zmianami w przestrzennej dystrybucji dochodów z tego podatku. Ale do czasu opracowania niniejszego raportu nie zdawano sobie sprawy ze skali zmian w rozkładzie dochodów. Choć ten koszt dotyka zdecydowanej mniejszości gmin, to jednak jego ciężar jest duży. Co więcej, dotyka on jst o dużej liczbie mieszkańców – wyborców i z pewnością politycy będą o tym pamiętali, jeśli rozpoczęłyby się dyskusja na temat PIT-u komunalnego.

Na konferencji organizowanej przez BGK, gdzie prezentowaliśmy nasz raport, obserwowaliśmy reakcję jednego z samorządowców – skarbnika dużego miasta, które straciłoby na wprowadzeniu PIT-u komunalnego. Jego pierwotny entuzjazm gwałtownie zgasł, gdy poznał konsekwencje finansowe wprowadzenia omawianych rozwiązań. Choć nadal samorządowcy z dużych miast dostrzegają zalety tego rozwiązania, to koszt mierzony utratą dochodów jest zdecydowanie za wysoki, by koncepcja ta w proponowanej przez nas postaci mogła liczyć na ich poparcie.

Jak pisaliśmy, popularność tej idei wynikała z obaw co do dalszego spadku wydajności PIT-u czy to za skutek obniżek stawek, czy też przez wprowadzenie kolejnych ulg. W obecnej, bardzo trudnej sytuacji, w której znajdują się finanse publiczne, obniżki stawek wydają się bardzo mało prawdopodobne. Radykalnie straciła na popularności także koncepcja podatku liniowego. Również wprowadzanie nowych ulg jest o wiele mniej prawdopodobne, niż było kilka lat temu, a co więcej rządowi udało się ograniczyć część ulg, na przykład ulgę internetową czy preferencyjne koszty uzyskania dochodu dla twórców. Widać więc, że wahadło wychyliło się teraz w drugą, korzystną dla jst, stronę, choć oczywiście nie można wykluczyć nieoczekiwanego pojawienia się nowych ulg, zwłaszcza powiązanych z bardzo kontrowersyjnymi zmianami w systemie emerytalnym, wspomaganie rodzin wielodzietnych czy też wsparciem budownictwa mieszkaniowego.

Istotny spadek dochodów z PIT-u komunalnego dla części ważnych i wpływowych jst oraz zmniejszone niebezpieczeństwo działań rządu i Sejmu skutkujących ograniczeniem dochodów jst z PIT-u sprawiają, że nie ma dobrego klimatu na wprowadzenie tych rozwiązań.

Chęć wprowadzenia PIT-u komunalnego jest proporcjonalna do korzyści, jaką jst mogłyby z tego mieć. Oprócz korzyści politycznych wynikających z pewnego uniezależnienia się od rządu i parlamentu kluczowe są korzyści finansowe. Ich źródłem mogłoby być zwiększenie stawek PIT-u komunalnego, które poza Warszawą skutecznie mogłoby skompensować spadek dochodów. (Choć taka zmiana łączyłaby się z kolei z kosztami politycznymi, jakie ponosiłyby samorządy, a do pewnego stopnia również rząd promujący reformę pozwalającą na elastyczność samorządów w zakresie stawek PIT-u)<sup>12</sup>. Inny instrument, który zwiększyłby szanse na realizację tej koncepcji, to likwidacja wspólnego rozliczania małżonków, która w większym stopniu zwiększyłaby dochody bogatych jst, a więc tych, które najbardziej tracą na wprowadzeniu PIT-u komunalnego. Stałoby się tak nawet wtedy, gdyby dodatkowe środki z likwidacji wspólnego rozliczania miały trafić na finansowanie polityki prorodzinnej – wydatki na tę politykę byłyby rozłożone bardziej równomiernie czy wręcz w większym stopniu trafiałyby do jst o niskich dochodach.

Nie ulega więc wątpliwości, że wprowadzenie PIT-u komunalnego dla miast takich jak Warszawa czy Konstancin-Jeziorna wydaje się zmianą niekorzystną. Gdybyśmy jednak potraktowali tę zmianę jako jeden z elementów szerszej reformy dochodów samorządowych, sprawa przestaje już być tak oczywista. Po pierwsze, w rozdziale 6.7 zastanawialiśmy się nad potencjalnymi skutkami prawa samorządów do różnicowania stawek części komunalnej PIT-u. Jak wynika z porównania przytoczonych tam symulacji z wynikami w tabelach 7.3 i 7.4, ewentualne podniesienie stawki o 0,5 punktu procentowego mogłoby niemal zniwelować negatywny wpływ redystrybucyjny reformy w Warszawie i zmniejszyć go o około jedną trzecią w Konstancinie-Jeziornie. Nie chcemy sugerować, że byłoby to na pewno rozwiązanie pożądane (mogłoby zresztą spotęgować trudny do rozwikłania problem podatników opłacających PIT gdzie indziej niż w miejscu faktycznego zamieszkania), ale trudno o całościowy obraz bez wzięcia pod uwagę takiego wariantu. Po drugie, PIT komunalny to niekoniecznie jedyna zmiana po stronie dochodowej. W ubiegłym roku przygotowaliśmy raport na temat możliwych zmian w podatku od nieruchomości, które nie musiałyby się łączyć z kłopotliwym wprowadzaniem podatku katastralnego, ale mogłyby zakładać znacznie prostszą w realizacji zmianę polegającą na uelastycznieniu stawek maksymalnych, w zależności od lokalizacji nieruchomości (Swianiewicz, Neneman, Łukomska 2013). Szacowaliśmy wtedy, że zmiana taka mogłaby przynieść Warszawie łącznie od 300 do ponad 500 milionów złotych (w zależności od rozpatrywanego wariantu). Nie zakładaliśmy przy tym, że miasta przyjmowałyby zawsze maksymalną wartość nowych dopuszczalnych stawek. Przy tak kompleksowej zmianie, obejmującej kilka elementów, skutki dla Warszawy czy innych zamożnych miast nie muszą być jednoznacznie negatywne. Rzecz jasna, cały czas mówimy o zmianach politycznie trudnych, gdyż zakładających wzrost obciążeń niektórych grup podatników. Przykład ten pokazuje, że reforma finansów samorządowych jest zagadnieniem złożonym, w którym trudno rozpatrywać zmianę pojedynczego ogniwa, korzystniej bowiem byłoby rozpatrywać kompleksowy plan obejmujący usprawnienia w zakresie wielu powiązanych ze sobą elementów. To bardzo ważne zagadnienie wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

*12. Z niedawnych wypowiedzi przedstawicieli rządu wyraźnie wynika, że gotowość do ponoszenia ryzyka takiego kosztu jest obecnie niewielka (można tu przykładowo wymienić: niechęć do uelastycznienia przepisów odnoszących się do niektórych opłat, takich jak opłata parkingowa, czy nerwowe reakcje na decyzje samorządów w zakresie stawek opłat za odbiór odpadów lub opłat za pobyt dzieci w przedszkolach).*

Jak widać, szanse na wprowadzenie PIT-u komunalnego rosną, gdy jest on częścią pakietu większych zmian podatkowych. Pozwala to na skompensowanie ewentualnych ubytków dochodów z PIT-u komunalnego dochodami z innych podatków. Ponadto reforma systemu dochodów podatkowych jest stwarzać by mogła bodźce do efektywniejszego gospodarowania majątkiem, a więc w konsekwencji również do szybszego tempa wzrostu PKB, co przekładałoby się na zwiększone dochody podatkowe. Taki pakiet zmian systemu dochodów jest mógłby zawierać między innymi:

1. omówiony w tym raporcie PIT komunalny;
2. omówiony w raporcie z 2012 r. zmodyfikowany podatek od nieruchomości;
3. opodatkowanie nieruchomości wykorzystywanych w rolnictwie;
4. opodatkowanie podatkiem dochodowym dochodów rolników;
5. do rozważenia byłoby także zastąpienie akcyzy na samochody osobowe powszechnym corocznym podatkiem od wszystkich środków transportu (w jakiejś mierze byłby to powrót do podatku obowiązującego w latach 1990., który potem – z punktu widzenia dochodów gminnych – został zlikwidowany i zastąpiony zwiększoną kwotą otrzymywanej subwencji);
6. przegląd regulacji odnoszących się do rozmaitych opłat pobieranych przez samorządy (oparty na założeniu o korzyściach płynących z deregulacji znacznej ich części);
7. zreformowany gruntownie system subwencji, zwłaszcza w zakresie wyrównywania dochodów między gminami. Zmiany te powinny polegać między innymi na uwzględnieniu w mechanizmie wyrównawczym nie tylko potencjału dochodowego, ale także różnic w kosztach wykonywania niektórych zadań (np. wynikających z bardzo małej gęstości zaludnienia lub wykonywania funkcji wielkomiejskich). Zmiany, o których mowa, powinny odnosić się do systemu zarówno wyrównywania pionowego (subwencji wyrównawczej), jak i poziomego (subwencji równoważącej), a zagadnienie uwzględnienia zróżnicowania kosztów odnosi się także do koniecznych zmian w subwencji oświatowej.

Jeśli do tego katalogu zagadnień dotyczących strony dochodowej dodamy postulat pożądaných zmian w zakresie regulacji odnoszących się do zadłużania samorządów (np. regulowanie możliwych przypadków niezdolności do spłaty zaciągniętych kredytów) oraz coraz częściej powtarzany postulat gruntownej deregulacji w zakresie wydatków, okazuje się, że system finansów samorządowych wymaga bardzo gruntownej debaty. Niniejszy raport jest tylko fragmentarycznym przyczynkiem do takiej dyskusji.

Szanse na wprowadzenie PIT-u komunalnego, choćby w najmniej kontrowersyjnym wariantcie IV, są nieduże. Szanse na reformę systemu finansowania jest są równie niewielkie. Z biegiem lat potrzeba modyfikacji czy wręcz gruntowych zmian zwiększających efektywność będzie rosła i być może elity polityczne dojrzeją do podjęcia niełatwego trudu dokonania reformy.

Podobnie jak w przypadku reformy systemu podatkowego państwa, reforma systemu zasilania finansowego jest powinna się zacząć od określenia zadań, które samorządy mają realizować oraz stopnia ich samodzielności. W naszym przekonaniu zakres ich działalności oraz samodzielności mógłby być duży, a to oznacza konieczność udostępnienia samorządom wydajnych i efektywnych źródeł finansowania, wśród których kluczowe miejsce zajmowałby PIT komunalny (obejmujący również rolników), a zaraz za nim zmodyfikowany podatek od nieruchomości.

PIT komunalny z władztwem w zakresie stawki byłby istotnym krokiem w kierunku zwiększenia samodzielności samorządów połączonym z większą odpowiedzialnością za podejmowane decyzje. Nie wszystkie jednostki samorządu są gotowe na taką samodzielność – sporo z nich, szczególnie na prowincji, wolałoby, aby cała polityka podatkowa była prowadzona w Warszawie, tak by władze lokalne nie musiały ponosić kosztów politycznych podejmowania trudnych decyzji. Widać to bardzo dobrze przy okazji dyskusji nad stawkami podatku od nieruchomości. Takie nieprzekazywanie odpowiedzialności za gromadzenie środków publicznych przeczy jednak idei samorządności, a stawia gminy de facto w sytuacji agentów realizujących politykę państwa. Trzeba raczej zwiększać świadomość mieszkańców, że wydatki lokalne finansowane są z ich pieniędzy, do czego może się walczyć przyczynić zwiększanie lokalnej autonomii samorządów w zakresie polityki podatkowej.

# Podsumowanie

Podział PIT-u na część rządową i część samorządową, z dużym władztwem w zakresie stawek podatku na szczeblu lokalnym, nie jest rozwiązaniem dominującym ani w Europie, ani w krajach OECD. Niemniej jednak funkcjonuje ono z powodzeniem w kilku krajach, w tym w całej Skandynawii, i może być dobrą inspiracją do wprowadzenia takiego rozwiązania w Polsce.

Znaczenie dochodów z udziału jst we wpływach z PIT-u jest relatywnie duże dla miast na prawach powiatu (około 1/4 całości dochodów), mniejsze dla gmin (około 15%) oraz powiatów i całkiem marginalne dla województw. Udział PIT-u w dochodach jst osiągnął najwyższy poziom w 2008 r., a potem obniżył się na skutek zmian systemowych (obniżka stawek) oraz pogorszenia koniunktury gospodarczej. Progresywność systemu oraz – w mniejszym stopniu – nieopodatkowanie rolników przyczyniają się do dużego przestrzennego zróżnicowania zarówno dochodów jst z tytułu PIT-u, jak i udziału PIT-u w całkowitych dochodach jst. Najwyższe dochody z PIT-u i udziały PIT-u w dochodach jst występują w dużych aglomeracjach i wokół nich, a najniższe na terenach mało zurbanizowanych, szczególnie w Polsce południowo-wschodniej, wschodniej i północno-wschodniej, czyli generalnie w rejonach o niskim PKB per capita i dużym udziale rolnictwa w strukturze zatrudnienia.

Zdecydowanie dobrymi podatkami lokalnymi są podatki majątkowe (przede wszystkim od nieruchomości). Jednak przy nawet średnim poziomie zadań realizowanych na poziomie samorządu niezbędne jest jego zasilanie również innymi źródłami podatkowymi bądź niepodatkowymi. Wśród źródeł podatkowych na szczególną uwagę zasługuje podatek od dochodów osobistych, który może być wydajnym źródłem finansowania jst. Do jego głównych zalet należy nienajgorsze (stosunkowo równomierne) rozmieszczenie przestrzenne bazy podatkowej oraz jego powszechność, choć w Polsce z powodu nieopodatkowania rolników jest ona ograniczona. Ważną, choć nadal słabo postrzeganą zaletą PIT-u jest potencjalne powiązanie podatków ze świadczeniami finansowanymi przez jst. W porównaniu z podatkiem od dochodów osób prawnych baza podatkowa PIT-u jest znacznie bardziej stabilna. Pewnym mankamentem tego podatku jest faktyczna i fikcyjna mobilność bazy podatkowej, która nie występuje w podatku od nieruchomości. Mimo tych wad podatek PIT to dobre narzędzie zasilania finansowego jst.

W ciągu ostatnich 10 lat dokonały się w podatku PIT trzy istotne zmiany. Od 2004 obowiązuje 19% stawka liniowa dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Jej wprowadzenie w okresie poprawiającej się koniunktury gospodarczej oraz ograniczona liczba podatników korzystająca z tego rozwiązania sprawiły, że nie spowodowała ona spadku dochodów z tytułu tego podatku. Kosztów, i to istotnych (około 5 mld złotych), nie udało się uniknąć w przypadku wprowadzenia od 2007 r. ulgi na dzieci oraz szczególnie po roku 2009, kiedy zaczęły obowiązywać niższe stawki podatku (18% i 32% w miejsce dotychczasowych 19%, 30% i 40%). Obniżka stawek, która zbiegła się z pogorszeniem koniunktury, sprawiła, że dochody z PIT-u w 2011 r. były nadal realnie niższe o 9% w stosunku do roku 2008. Załamanie się dochodów z PIT-u, zwłaszcza w bogatych jednostkach samorządu, jest jednym z istotnych powodów popularności idei PIT-u komunalnego. Samorządy upatrywały w nim sposobu na zabezpieczenie swoich dochodów przed niekorzystnymi skutkami finansowymi ewentualnych kolejnych decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym.

W 2011 r. wśród podatników płacących PIT według skali podatkowej i podatek liniowy ponad 96% znajdowało się w pierwszym 18-procentowym przedziale podatkowym i osiągnęli ponad ¾ dochodu oraz płacili nieco mniej niż ⅓ podatku należnego.



Od podatku odlicza się składki na NFZ w wysokości 7,75%, co sprawia, że mimo iż krańcowa stawka podatku w pierwszym przedziale podatkowym wynosi 18%, to tak naprawdę stawka podatku, który w części jest dochodem jst, wynosi 10,25%. Po uwzględnieniu ulg i odliczeniu składki na NFZ stawka efektywna dla podatku płaconego według skali wynosi 7,86%, a dla podatku liniowego 17,62%, zaś stawka ważona dla obu podatków to około 9% i to stanowi punkt wyjścia przy kalkulowaniu stawek PIT-u komunalnego.

PIT komunalny to dla nas wydzielenie części bazy podatkowej i oddanie jej z pewnymi ograniczeniami do dyspozycji jst. Może to przynieść kilka istotnych, szczególnie w dłuższej perspektywie, korzyści polegających na wzroście świadomości podatkowej, większej partycypacji mieszkańców w sprawach samorządowych itd. Bardzo istotną zaletą w oczach samorządowców jest też uniezależnienie się od decyzji rządu i parlamentu dotyczących stawek i ulg podatkowych, które mogą powodować spadek dochodów jst.

Podstawowe parametry konstrukcji PIT-u samorządowego dotyczą bazy podatkowej, stawek, ulg i zwolnień, szczebla oraz zasad poboru i rozliczania podatku. Baza podatkowa PIT-u samorządowego może być taka sama jak PIT-u rządowego lub inna – my rekomendujemy, by obie bazy były identyczne. Zakładamy też, że podatek komunalny będzie podatkiem liniowym, choć są kraje, gdzie jest on progresywny. Duże znaczenie ma kwestia władztwa jst w zakresie ustalania stawki podatku lokalnego. Jesteśmy wprowadzić przekonani, że polityka podatkowa większości samorządów byłaby rozsądna, ale obawiając się pojedynczych przypadków nieracjonalnych zachowań, proponujemy (inaczej niż w Skandynawii) możliwość zmiany stawki ograniczoną tylko do pewnego przedziału, na przykład  $\pm 1$  punkt procentowy. Warto także zauważyć, że według znacznej części interpretacji prawnych przyznanie samorządom nieskrępowanej autonomii w zakresie kształtowania stawek podatku lokalnego (jakim stałaby się część PIT-u) byłoby sprzeczne z artykułami 168 i 217 Konstytucji RP. Jesteśmy przeciwnikami ulg i zwolnień udzielanych na poziomie jst. Zakładamy, że podatek ten byłby we władaniu gminy, a powiat i województwo miałyby udziały w podatku gminnym. Podatek ten administrowany byłby przez urzędy skarbowe, zaś kwestię rozliczeń zostawiamy do dalszej dyskusji.

W raporcie analizujemy 4 warianty PIT-u komunalnego:

1. w którym stawka podatku wynosi około 4,2%, a nieodliczone od podatku komunalnego ulgi stają się dochodem budżetu państwa;
2. w którym nieodliczone ulgi stają się dochodem jst, czyli jest to rozwiązanie neutralne dla budżetu państwa, korzystne dla jst i niekorzystne (tak jak w wariantcie I) dla podatników, którym nie starczy podatku rządowego do odliczenia ulg odliczanych od podatku;
3. w którym, podobnie jak w wariantcie II, nieodliczone ulgi są dochodem jst, ale podatek komunalny (stawka 5,4%) pobierany jest jedynie od dochodów w pierwszym przedziale podatkowym, a więc do kwoty 85 528 złotych;
4. który zakłada całkowitą neutralność dla podatników, budżetu państwa i jst jako całości, gdyż ulgi odliczane są w całości: w pierwszym rzędzie od podatku rządowego, a następnie od podatku komunalnego.

Wyniki symulacji tych wariantów przedstawiamy w wielu przekrojach. Niezależnie od wariantu traci (i to relatywnie dużo) nieliczna grupa gmin i miast na prawach powiatu o wysokich dochodach z PIT-u, a więc aglomeracje i gminy-sypialnie zlokalizowane wokół nich, zyskuje zaś (ale każda z osobna niewiele) liczna grupa gmin szczególnie o niskich dochodach. Gdy patrzymy przez pryzmat typu gminy, to tracą zawsze miasta powyżej 300 000 mieszkańców, a zyskują wszystkie pozostałe miasta oraz gminy.

Gdy analizy skutków dokonamy dla grup decylowych według zamożności gminy, to okaże się, że w wariantcie II i III korzystają wszystkie gminy w pierwszych trzech decylach, a niezależnie od wariantu korzysta ponad 90% gmin w pierwszych pięciu decylach. Analiza dokonana dla największych miast pokazuje, że niezależnie od wariantu zawsze (i to dużo) traci Warszawa, a mniej Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk i Katowice. Niezależnie od wariantu beneficjentem PIT-u komunalnego są Bydgoszcz i Białystok. W innym ujęciu, gdy analizujemy kilka gmin o najwyższym i najniższym udziale bogatych mieszkańców (płacących PIT według stawek dla drugiego progu dochodowego), widać duże straty w gminach bogatych i zyski w jednostkach uboższych. Z tym że zyski gmin ubogich są wysokie w odniesieniu do dochodów z PIT-u (wynoszą nawet powyżej 100%, a w jednym przypadku nawet 150%), jeśli jednak zwiększone dochody z PIT-u komunalnego odnieść do łącznych dochodów, to wzrost dochodów nie przekracza 7%.



Analizowaliśmy też konsekwencje zmiany stawki podatku komunalnego o pół punktu procentowego – zmiana dochodów jest, rzecz jasna, zależna od bazy podatkowej i dlatego największy potencjalny wzrost (lub spadek – w zależności od kierunku polityki miasta) mógłby mieć miejsce w Warszawie i wynieść nawet 300 mln złotych.

Wprowadzenie PIT-u komunalnego zmieniałoby istotnie przestrzenny rozkład dochodów z PIT-u – spadłyby dochody jednostek najbogatszych, a więc większości obecnych płatników netto „janosikowego”. Zmiany te generalnie złagodziłyby straty wynikające z wprowadzenia PIT-u komunalnego. Ciekawe jest też połączenie konsekwencji wzrostu stawki o pół punktu procentowego i spadku wysokości „janosikowego”. Dla dużych miast jest to opcja pozwalająca z reguły zachować lub nawet zwiększyć poziom dochodów.

Oczywiście, niższe wpłaty na „janosikowe” spowodują też spadek wielkości subwencji równoważącej otrzymywanej przez gminy i miasta na prawach powiatu, co ograniczy dodatnie konsekwencje finansowe wprowadzenia PIT-u komunalnego dla jednostek o niskich dochodach – ta kwestia wymaga jednak dalszych analiz.

Wprowadzenie liniowego podatku komunalnego pozbawia, niezależnie od wariantu, część korzyści, które jst osiągają obecnie, wynikających z dużego udziału podatników w drugim przedziale podatkowym i podatników 19% podatku liniowego. Spadek dochodów dotknąłby zamożne gminy podwarszawskie (np. Lesznowolę, Michałowice, Konstancin-Jeziornę, Podkowie Leśną) oraz w nieco mniejszym stopniu Warszawę, która i tak już boleśnie doświadczyła spadku dochodów szczególnie po obniżce stawek z 2009 r. Oczywiście jest więc, że duże miasta oraz bogate gminy nie będą zainteresowane wprowadzeniem tego podatku. W wariantach II i III zakładamy wzrost dochodów jst wynikający z niepełnego odliczenia ulg podatkowych w kwocie około 3,5 mld złotych. To dobra wiadomość dla jst, ale zła dla podatników, którzy tych ulg nie mogliby rozliczyć. Warianty te, podobnie jak wariant I, w którym również nie odlicza się w pełni ulg, mają więc najmniejszą szansę na implementację. Z tego punktu widzenia lepiej wygląda neutralny wariant IV, ale tam korzyści są mniejsze, a straty większe niż w wariantach II i III – w tym wariantach zmienia się tylko rozkład dochodów, a nie ich wysokość.

Wierzimy, że wprowadzenie PIT-u komunalnego byłoby krokiem w dobrym kierunku, budującym większą autonomię jst i sprzyjającym wzrostowi świadomości obywatelskiej mieszkańców. Obecna bardzo trudna sytuacja finansów publicznych nie pozwala na wprowadzenie PIT-u komunalnego z jednoczesnym przyznaniem dodatkowych środków dla jednostek, które tracą na jego wprowadzeniu. To zaś sprawia, że szanse na wprowadzenie tego rozwiązania wydają się bardzo małe.

Pewną nadzieję na implementację tego rozwiązania widzimy we wprowadzeniu pakietu zmian, obejmujących w szczególności modyfikację podatku od nieruchomości (w tym zmianę opodatkowania nieruchomości rolniczych) oraz włączenie do systemu podatkowego rolników (czyli opodatkowanie ich PIT-em). Taki pakiet zmian pozwalałby jst na prowadzenie efektywniejszej polityki podatkowej i umożliwiałby silnym jednostkom wzrost dochodów budżetowych za przyzwoleniem obywateli, a więc zwiększenie zakresu lub podniesienie jakości usług publicznych świadczonych przez te jednostki.

# Bibliografia

- Alibegović D. (2002), *Financing Local Governments: Draft Model*, Zagreb: Croatian Law Centre.
- Alibegović D., Slijepčević S. (2010), *Decentralization in Croatia: Problems and Possible Solutions*, referat przedstawiony na seminarium *On the Way to EU Membership: Present and Future Challenges for Candidate and Potential Candidate Countries*, Barcelona, 16–17.12.2010.
- Bäck H., Johansson F., Larsen H. (2002), *Local Government in Nordic Big Cities*, [w:] O. Gabriel, V. Hoffman-Martinot, H.V. Savitch (red.), *Urban Democracy*, Opladen: Leske + Budrich.
- Bajo A., Jakir-Bajo I. (2008), *Local Government Finance in Croatia*, [w:] Ž. Šević (red.), *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Baldersheim H., Rose L. (2010), *Norway: The Decline of Subnational Democracy?*, [w:] J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lidström (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, s. 282–306.
- Baur M. (2010), *Harmonising Tax Base: Pros and Cons*, referat na konferencji OECD Tax Competition Between Sub-Central Governments, Berno 31.05–01.06.2010.
- Blom-Hansen J. (2011), *Measurement of Decentralization: The Challenge of Danish Story*, referat na konferencję *Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization*, Paryż, 10–11.03.2011.
- Blom-Hansen J., Heeager A. (2010), *Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency*, [w:] J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lidström (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, s. 221–240.
- Blom-Hansen J., Monkerud L.C., Sørensen R. (2006), *Do Parties Matter for Local Revenue Policies? A Comparison of Denmark and Norway*, „European Journal of Political Research”, Vol. 45, s. 445–465.
- Borge L.E., J. Rattsø (2002), *Local Government Budgeting and Borrowing: Norway*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Davey K. (red.) (2010), *The Impact of the Economic Downturn on Local Government in Europe*, Strasburg-Budapest: Council of Europe i LGI – Open Society Institute.
- Derek M. (2008), *Funkcja turystyczna jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*, praca doktorska, WGiSR Uniwersytet Warszawski.
- Federal, Cantonal and Communal Taxes: An Outline on the Swiss System of Taxation* (2013), Berne: Swiss Federal Tax Administration.
- François I. (2010), *Sub-Central Tax Competition: The French Case*, referat na konferencji OECD Tax Competition Between Sub-Central Governments, Berno 31.05–01.06.2010.
- Fraschini A. (2002), *Local Borrowing: the Italian Case*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych*, Ministerstwo Finansów, różne wydania dla lat 2003–2011.

King D.S. (1984), *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, London: Allen & Unwin.

Ladner A. (2010), *Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing and Direct Democracy*, [w:] J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lidström (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, s. 196–230.

*Local Government Finance: The Challenges of 21st Century* (2010), Barcelona: United Cities and Local Governments.

Moisio A. (2010), *Tax Competition Among Municipalities: The Case of Finland*, referat na konferencji OECD Tax Competition Between Sub-Central Governments, Berno 31.05–01.06.2010.

Od-nowa (2012), *Lokalny podatek dochodowy od osób fizycznych*, materiał niepublikowany.

Pedersen N.J.M (2002), *Local Government and Debt Financing in Denmark*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.

„Preferencje podatkowe w Polsce” (2011), nr 2, Ministerstwo Finansów.

Rattsø J. (2005), *Local Tax Financing in the Nordic Countries*, „Yearbook of Nordic Tax Research”, s. 33–50.

Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G. (2008), *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, raport niepublikowany.

Swianiewicz P. (1996), *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Swianiewicz P. (2011), *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Muncypium.

Swianiewicz P., Klimska U. (2005), *Společne i politické zróžnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*, „Prace i Studia Geograficzne”, t. 35, s. 45–70.

Swianiewicz P., Łukomska J. (2010), *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne”, nr 5, s. 7–32.

Swianiewicz P., Neneman J., Łukomska, J. (2013, w druku), *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” nr 7–8.

*Switzerland's tax system* (2013), [WWW.expatica.com/ch/finance\\_business/tax/Get-your-headaround-the-Swiss-tax-system\\_11266.html](http://WWW.expatica.com/ch/finance_business/tax/Get-your-headaround-the-Swiss-tax-system_11266.html).

Tiebout C. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy”, Vol. 64.

Torres C., Mellbye K., Brys B. (2012), *Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules*, OECD Taxation working paper no 12, Paris, 2012.

# Aneks. Grupy gmin wyróżnione przy symulacji potencjalnych skutków przyjętych rozwiązań

13. Z przytoczonych dalej danych widać, że gminy miejsko-wiejskie z siedzibami w większych miastach mają strukturę nieruchomości zbliżoną do małych gmin miejskich, a gminy miejsko-wiejskie z małymi miastami bardzo silnie przypominają gminy wiejskie. Dlatego dla uproszczenia prezentacji w niektórych zestawieniach grupę oznaczoną literą g połączyliśmy z grupą miast małych, a grupę oznaczoną literą h z gminami wiejskimi.

## 1. Według typu funkcjonalnego wyróżniliśmy 7 grup gmin:

- a. Miasta liczące powyżej 300 tys. mieszkańców (jest ich tylko 10, ale jak można się domyślać z przyjętych założeń, to one znajdują się wśród głównych beneficjentów przyjętych zmian);
- b. Inne miasta duże – miasta liczące od 100 do 300 tys. mieszkańców;
- c. Miasta średniej wielkości – od 20 do 100 tys. mieszkańców;
- d. Miasta małe (liczące poniżej 20 tys. mieszkańców);
- e. Gminy podmiejskie (w tym miasta należące do wymienionych wyżej grup);
- f. Gminy o bardzo silnie rozwiniętej funkcji turystycznej lub uzdrowiskowej;
- g. Pozostałe gminy miejsko-wiejskie;
- h. Gminy miejsko-wiejskie, w których miasto liczy poniżej 5 tys. mieszkańców<sup>13</sup>;
- i. Pozostałe gminy wiejskie.

Rozmieszczenie gmin według tak zdefiniowanych typów przedstawia mapa A1.

Wyjaśnienia wymaga sposób wyróżnienia kategorii gmin podmiejskich oraz gmin o silnie rozwiniętej funkcji turystycznej.

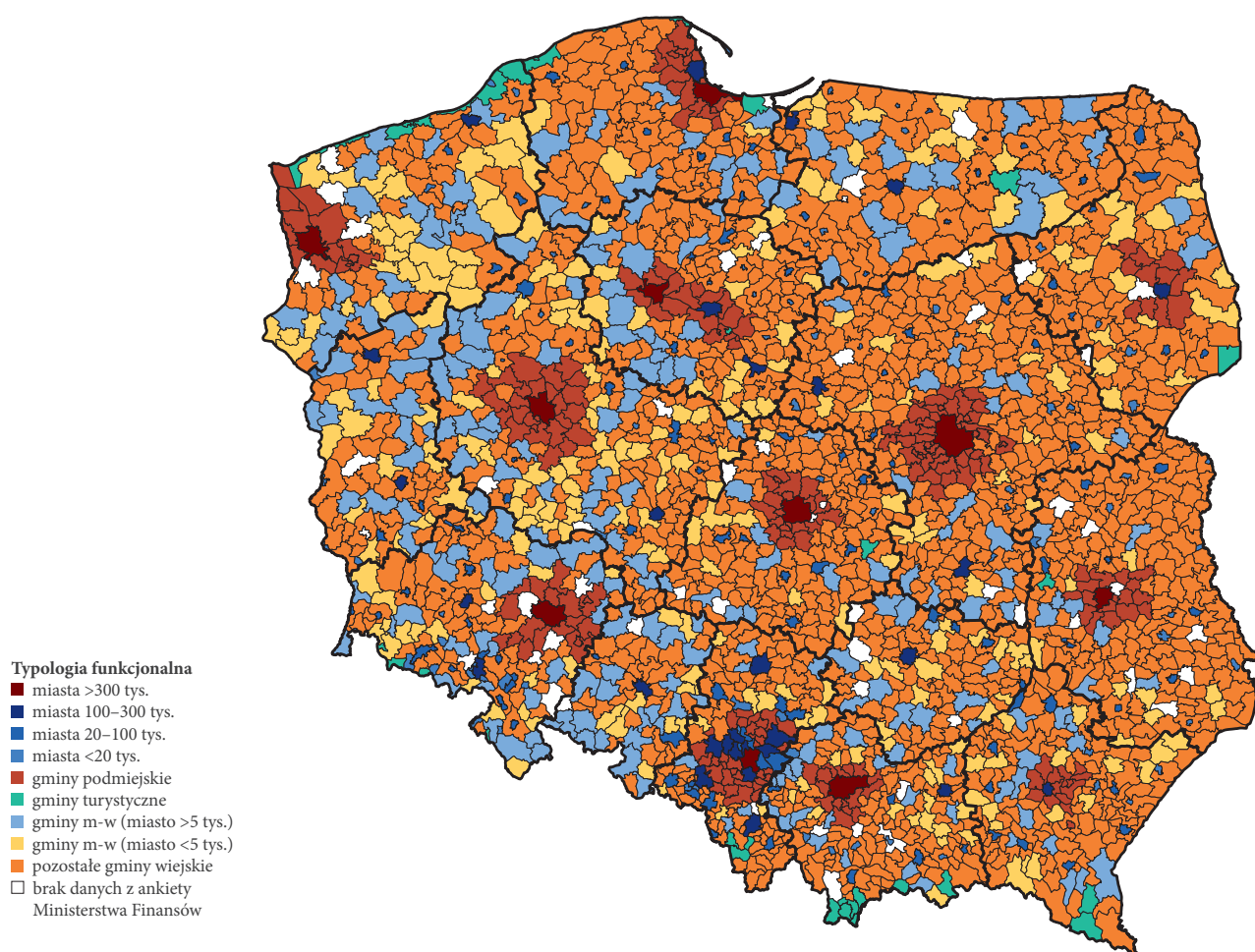
### Wyróżnienie gmin leżących w obszarach podmiejskich aglomeracji.

W tym przypadku nie różnicujemy ich ze względu na wiejski bądź miejski charakter poszczególnych gmin, ponieważ status ten w obszarach metropolitalnych ma charakter wyłącznie formalny, niemający związku z realnymi różnicami społecznymi i gospodarczymi. Przykładowo: czy miasto Łomianki jest bardziej miejskie od gminy wiejskiej Raszyn lub Izabelin koło Warszawy?

Delimitacja zasięgów największych aglomeracji miejskich w Polsce jest oczywiście zadaniem, które mogłoby być przedmiotem oddzielnej, bardzo obszernej i skomplikowanej metodycznej pracy. Nie jest naszym celem włączanie się w spór między licznymi badaczami od dawna parającym się tym zagadnieniem. Musimy więc odwołać się do istniejących już delimitacji. Zdecydowaliśmy się na następujące kryteria:

- Wyróżniamy aglomeracje wokół miast będących członkami Unii Metropolii Polskich. Nie wdając się w szczegółowe dyskusje, przyjmujemy, że te miasta stanowią główne ośrodki regionalne w kraju.
- Poszukując istniejącego opracowania wyznaczającego granice aglomeracji wokół poszczególnych miast, zdecydowaliśmy się posłużyć delimitacją zaproponowaną przez Smętkowskiego i in. (2008). Spośród rozważanych opracowań jest ono najnowsze, posługuje się stosunkowo świeżymi danymi statystycznymi. Kłopot polega jednak na tym, że Smętkowski określił w swym raporcie granice tylko 7 aglomeracji (warszawskiej, krakowskiej, łódzkiej, wrocławskiej, poznańskiej, trójmiejskiej i górnośląskiej). W związku z tym dla pozostałych 5 aglomeracji (szczecińskiej, bydgosko-toruńskiej, lubelskiej, białostockiej i rzeszowskiej) posługujemy się delimitacją zaprezentowaną w opracowaniu Swianiewicza i Klimskiej (2005). Opracowanie to posługuje się nieco starszymi danymi (delimitacja zbudowana jest przede wszystkim w oparciu o dane z 2002 r.), ale za to określa granice aż 21 aglomeracji w Polsce. Z punktu widzenia puryzmu metodycznego pewnym problemem jest nieidentyczność kryteriów zastosowanych przez Smętkowskiego oraz Swianiewicza i Klimską (choć trzeba zauważyć, że kryteria te są dość zbliżone), w naszym przypadku nie chodzi jednak o stworzenie idealnego raportu delimitacyjnego. Z punktu widzenia naszego celu posłużenie się tymi dwoma opracowaniami wydaje się wystarczająco precyzyjnym narzędziem.

Mapa A1. Rozmieszczenie gmin według „typów funkcjonalnych” wyróżnionych w raporcie



Uwaga: na mapie A1 w kategorii „gminy turystyczne” wyróżniono 35 jednostek o najwyższej wartości indeksu rozwoju funkcji turystycznych. Ostatecznie w obliczeniach raportu uwzględniono tylko 20 gmin o najwyższym poziomie indeksu.

#### Wyróżnienie gmin o silnie rozbudowanej funkcji turystycznej.

Podstawą wyróżnienia tej grupy był syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju funkcji turystycznej opracowany przez Derek (Derek 2008). Wskaźnik ten skonstruowany został z uwzględnieniem trzech równoważnych elementów: walorów turystycznych, zagospodarowania turystycznego (rozumianego jako obecność infrastruktury i usług turystycznych) oraz ruchu turystycznego. Każdy z elementów autorka opisała kilkoma wskaźnikami, opierając się na danych z lat 2002–2005. Ostatecznie w grupie zmiennych diagnostycznych będących operacjonalizacją trzech wspomnianych wymiarów funkcji turystycznej znalazły się: obszary chronione jako procent powierzchni gminy, lasy jako procent powierzchni gminy, liczba obiektów wpisanych do rejestru zabytków w przeliczeniu na powierzchnię, liczba miejsc noclegowych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, procent osób zatrudnionych oraz procent zarejestrowanych firm w sekcji H (hotele i restauracje), liczba osób korzystających z noclegów oraz liczba udzielonych noclegów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców.

Na potrzeby niniejszego raportu za gminy o najsilniej rozwiniętej funkcji turystycznej uznaliśmy 13 gmin z najwyższą wartością wskaźnika obliczonego przez Derek oraz arbitralnie wybranych 7 spośród 12 gmin zajmujących w tym rankingu miejsca od 14 do 25.



## 2. Ze względu na zamożność gmin

Wszystkie samorządy podzieliśmy na grupy decylowe (tzn. obejmujące kolejno 10% gmin najbiedniejszych itd. aż do 10% gmin najzamożniejszych), posługując się wskaźnikiem dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. (W przypadku miast na prawach powiatu wzięliśmy pod uwagę tylko dochody wynikające z pełnionych przez nie funkcji gminnych). Rozmieszczenie gmin według grup decylowych zamożności przedstawia mapa A2.

Mapa A2. Rozmieszczenie gmin według grup decylowych zamożności budżetów gminnych

