

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Edyta Sygut

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: edyta.sygut@ue.katowice.pl

PODATKI I OPŁATY LOKALNE JAKO ŹRÓDŁA DOCHODÓW GMIN NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Streszczenie: Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania z zakresu administracji publicznej, co uzasadnia potrzebę gromadzenia środków pieniężnych. Wśród źródeł dochodów gmin wyróżnia się: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Artykuł poświęcono problematyce dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych jako źródeł zasilania finansowego gmin. Celem artykułu jest ocena znaczenia podatków i opłat lokalnych w strukturze dochodów gmin. Analizy dokonano na przykładzie gmin województwa śląskiego w latach 2008-2012. Przeprowadzone badania uprawniają do wniosku, że wpływy z tytułu poszczególnych podatków i opłat lokalnych mają zróżnicowane znaczenie w strukturze dochodów ogółem gmin w zależności od rodzaju gminy. Ponadto w wyniku badań wykazano, że podatek od nieruchomości jest najwydajniejszym fiskalnie wśród podatków i opłat lokalnych bez względu na rodzaj gminy.

Słowa kluczowe: gmina, dochody własne, podatki i opłaty lokalne.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.27

1. Wstęp

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, wyodrębniona w procesie decentralizacji, wykonuje liczne zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Realizacja zadań publicznych oraz zaspokajanie potrzeb ludności w zakresie dostarczania dóbr publicznych uzasadnia gromadzenie środków pieniężnych. Gminy mają swobodę podejmowania decyzji w obszarze ponoszenia wydatków na realizację zadań. Jednak należy zauważyć, że równie istotna jest samodzielność finansowa w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych. Wśród kategorii dochodów gmin wyróżnia się dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Na szczególną uwagę zasługują dochody własne, na których wielkość gmina ma możliwość oddziaływania. Natomiast najistotniejszym elementem dochodów własnych są dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych. Ich wystę-

powanie w strukturze dochodów gmin jest jednym z ważniejszych przejawów decentralizacji finansów publicznych. Wysokość wpływów z tytułu poszczególnych podatków i opłat lokalnych jest uzależniona od rodzaju gminy. Celem artykułu jest ocena znaczenia podatków i opłat lokalnych w strukturze dochodów gmin. Zasadnicza uwaga została poświęcona określeniu roli i pozycji dochodów własnych osiąganych z tytułu podatków i opłat lokalnych w strukturze dochodów ogółem. Aspekt ekonomiczny został poszerzony o wskazanie związków przyczynowo-skutkowych między wysokością wpływów i ich rolą w strukturze dochodów ogółem a ich ograniczeniami wynikającymi z rodzaju gminy generującej dochody. W rozważaniach przyjęto bowiem hipotezę, że wpływy z tytułu poszczególnych podatków i opłat lokalnych mają zróżnicowane znaczenie w strukturze dochodów ogółem gmin w zależności od rodzaju gminy. Dla osiągnięcia zaprezentowanego celu wykorzystano studia literatury przedmiotu oraz posłużono się treścią aktów prawnych dotyczących analizowanej dziedziny. Ponadto w części empirycznej dokonano analizy porównawczej z wykorzystaniem prostych metod statystycznych na podstawie materiału empirycznego. Analizą objęto dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych gmin województwa śląskiego w latach 2008-2012.

2. Pojęcie podatków i opłat lokalnych

Współcześnie pojęcia podatku i opłaty nie budzą kontrowersji, mimo że definicje podatku prezentowane przez autorów zajmujących się zagadnieniami podatkowymi różnią się między sobą. Różnice te dotyczą głównie ilości wskazywanych cech podatku i powodują, że dana definicja stanowi szersze lub węższe ujęcie tej kategorii. Ponadto ustawodawca, aby zapobiec ewentualnym problemom interpretacyjnym, co za podatek należy uznać, co zaś nie, wskazał legalną definicję [Ustawa z 29 sierpnia 1997, art. 6], zgodnie z którą podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. W przeciwieństwie do podatku, ustawodawca nie zdecydował się określić legalnej definicji opłaty. Potrzebę jej wskazania uzasadnia ilość tytułów, z których wymierza się i pobiera opłaty, bowiem ich liczba znacznie przewyższa liczbę tytułów podatkowych. Jednak mimo braku legalnej definicji opłaty, literatura przedmiotu jest zgodna co do wyjaśnienia tego instrumentu finansowego. Opłata najczęściej charakteryzowana jest poprzez jej porównanie z podatkiem. Zasadnicza różnica między podatkiem a opłatą występuje w zakresie odpłatności, czyli tzw. wzajemności świadczeń, bowiem pobranie opłaty wiąże się najczęściej z oczekiwaniem płacącego kontrswiadcznika ze strony organów władzy i administracji publicznej.

O ile definicje podatku i opłaty nie budzą istotnych wątpliwości w literaturze przedmiotu, o tyle definicja podatku i opłat o charakterze lokalnym nie jest tak jednoznaczna. Literatura przedmiotu wskazuje różnorodne kryteria, które musi spełniać podatek i opłata, aby mogły zostać uznane za lokalne. Uwzględniając kryte-

rium kompetencji organów lokalnych w zakresie ustalania elementów konstrukcji podatków i opłat (stawek, ulg, zwolnień), podatki i opłaty lokalne to podatki i opłaty w całości zasilające budżety jednostek samorządu terytorialnego, w odniesieniu do których organy samorządowe posiadają ustawowo określony zakres władztwa podatkowego. Zauważyć należy, że podobne rozumienie podatków i opłat lokalnych w oparciu o kryterium władztwa podatkowego (opłatowego) wskazuje Europejska Karta Samorządu Lokalnego, zgodnie z którą „przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą” [Europejska Karta Samorządu].

Natomiast zgodnie z kryterium budżetu, do którego wpływają podatki i opłaty, należy przyjąć, że podatki i opłaty lokalne to te dochody samorządów, wobec których organy samorządowe mają wyłączne prawo korzystania z całości wpływów i są ich jedynym dysponentem [Miszczuk, Miszczuk, Żuk 2007, s. 67].

Najwęższe podejście do pojęcia podatków i opłat lokalnych wiąże się ze spełnieniem jedynie względów formalnych, a o „lokalności” świadczeń świadczy jedynie uregulowanie ich w ustawie o takiej właśnie nazwie. Oczywiście, takie podejście do podatków i opłat jest konstrukcją niedostosowaną do obecnego systemu dochodów gmin, bowiem obok podatków i opłat lokalnych uregulowanych w ustawie o tej samej nazwie funkcjonują również inne świadczenia, które mają takie same cechy, a jednak nie są tak określane, ponieważ uregulowane są w innych ustawach. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zostały zawarte podatki i opłaty lokalne, które mają dłuższą i ugruntowaną tradycję, stąd decyzja o ich wyborze.

Tabela 1. Podatki i opłaty lokalne

Kryterium grupowania	Podatki	Opłaty
Władztwo podatkowe organów lokalnych	<ul style="list-style-type: none"> – od nieruchomości, – od środków transportowych, – rolny, – leśny 	<ul style="list-style-type: none"> – targowa, – miejscowa, – uzdrowiskowa, – od posiadania psów
Wpływ w całości do budżetu samorządowego	<ul style="list-style-type: none"> – od nieruchomości, – od środków transportowych, – rolny, – leśny, – od spadków i darowizn, – od czynności cywilnoprawnych, – zryczałtowany podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej 	<ul style="list-style-type: none"> – targowa, – miejscowa, – uzdrowiskowa, – od posiadania psów, – skarbowa, – eksploatacyjna
Zapis ustawy o podatkach i opłatach lokalnych	<ul style="list-style-type: none"> – od nieruchomości, – od środków transportowych 	<ul style="list-style-type: none"> – targowa, – miejscowa, – uzdrowiskowa, – od posiadania psów

Źródło: opracowanie własne.

M. Jastrzębska wskazuje, że podatki lokalne to podatki ustawowo przekazane jednostkom samorządu terytorialnego na czas nieokreślony (bezterminowo), a ich przedmiot opodatkowania charakteryzuje się trwałością (stałością) w miejscu, co uniemożliwia unikanie opodatkowania, co znacząco uzależnione jest od efektywności i skuteczności działania organów lokalnych [Jastrzębska 2012, s. 110-111].

Podatki i opłaty lokalne stanowią podstawową grupę dochodów własnych gmin. Jednak system podatków i opłat lokalnych w Polsce charakteryzuje się niejednorodnym i niespójnym systemem podstaw prawnych. W tabeli 1 przedstawione zostały podatki i opłaty lokalne w zależności od kryterium grupowania.

3. Struktura dochodów gmin województwa śląskiego

Województwo śląskie jest jednym z najmniejszych województw pod względem powierzchni, bowiem zajmuje obszar 12 333 km². Mniejszą powierzchnię mają jedynie województwa świętokrzyskie i opolskie. Jednak mimo tak małej powierzchni województwo śląskie zamieszkuje ponad 4,5 mln mieszkańców. Województwo śląskie ma największą gęstość zaludnienia, która w 2012 roku wynosiła 374 osoby/km². Czynniki te mają istotne znaczenie w kontekście zdolności gromadzenia dochodów przez gminy położone na terenie województwa śląskiego.

W 2012 roku wszystkie gminy w Polsce zgromadziły niemalże 140 mld złotych dochodów ogółem. Prawie 16,4 mld złotych wyniosły dochody ogółem gmin województwa śląskiego, co stanowi niemalże 12% dochodów ogółem gmin w Polsce. Dochody własne gmin województwa śląskiego kształtowały się na poziomie prawie 9,5 mld złotych. Warto jednak poddać analizie strukturę rodzajową dochodów gmin województwa śląskiego, którą zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Struktura dochodów gmin województwa śląskiego w latach 2008-2012

Rodzaj dochodów	Udział w dochodach ogółem (w %)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody własne,	64,73	61,31	59,24	57,95	57,95
w tym udziały w podatkach dochodowych	27,80	24,66	22,79	24,44	24,12
Subwencja ogólna	23,61	25,36	24,09	24,41	25,23
Dotacje celowe z budżetu państwa	11,66	12,17	12,60	11,81	11,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (20.02.2014).

Przedstawione w tabeli 2 dane dotyczące struktury rodzajowej dochodów gmin województwa śląskiego w latach 2008-2012 pozwalają stwierdzić znaczne zróżnicowanie znaczenia poszczególnych źródeł finansowania. W badanym okresie udział

dochodów własnych kształtował się na średnim poziomie ok. 60%. Gminy charakteryzowała tendencja, zgodnie z którą dochody własne stanowią przeważającą część budżetów jednostek. Niepokojący z punktu widzenia samodzielności finansowej jest obserwowany systematyczny spadek udziału dochodów własnych w dochodach gmin województwa śląskiego, którego konsekwencją był wzrost udziałów dochodów transferowych. Należy podkreślić, że zdecydowanie większą rolę w budżetach analizowanych gmin odgrywały wpływy z tytułu subwencji ogólnej niż dotacji celowych z budżetu państwa. Średni udział dochodów z tytułu subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa wynosił odpowiednio ok. 25% i ok. 12%.

4. Analiza znaczenia podatków i opłat lokalnych w strukturze dochodów gmin województwa śląskiego

Punktem wyjścia oceny znaczenia dochodów i podatków lokalnych w strukturze dochodów gmin województwa śląskiego w latach 2008-2012 uczyniono określenie zmian w czasie udziału dochodów budżetowych z ich tytułu w relacji do dochodów ogółem. Analizą objęto wpływy z tytułu podatku: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych oraz podatek dochodowy od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opłacany w formie karty podatkowej oraz wpływy z następujących opłat: skarbowej, eksploatacyjnej i targowej. Z uwagi na niewielkie w skali województwa znaczenie fiskalne, wpływy z pozostałych opłat zostały pominięte. Udział dochodów z poszczególnych podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem gmin województwa śląskiego przedstawiono w tabeli 3.

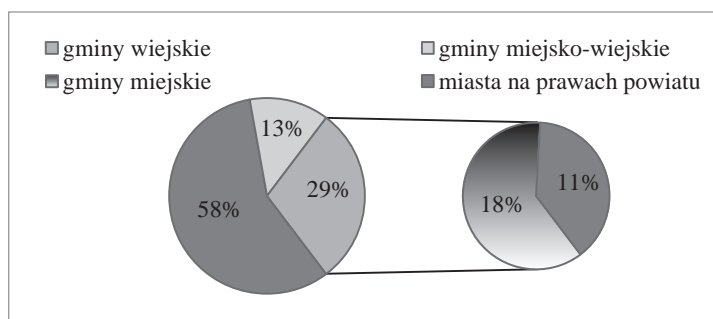
Tabela 3. Udział podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem gmin województwa śląskiego (%) i w dochodach własnych

Rodzaj dochodu	Udział w dochodach ogółem (w %)					Udział w dochodach własnych (w %)				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Podatek od nieruchomości	14,41	15,06	14,48	14,84	15,13	22,27	24,56	24,44	25,60	26,11
Podatek rolny	0,38	0,36	0,23	0,24	0,38	0,58	0,59	0,39	0,41	0,65
Podatek leśny	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06	0,07	0,06	0,07	0,08
Podatek od środków transportowych	0,69	0,72	0,73	0,74	0,73	1,06	1,15	1,10	1,10	1,06
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,50	1,23	1,21	1,21	0,99	2,32	2,00	2,04	2,09	1,71
Karta podatkowa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,04	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,07
Opłata skarbową	0,43	0,37	0,38	0,36	0,34	0,6	0,59	0,57	0,53	0,48
Opłata eksploatacyjna	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,03	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,05
Opłata targowa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,14	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (20.02.2014).

Przedstawiony materiał empiryczny pozwala stwierdzić znaczące zróżnicowanie udziału w dochodach ogółem między dochodami z poszczególnych tytułów podatków i opłat lokalnych. Ich udział w dochodach ogółem waha się od około 15% (podatek od nieruchomości) do zaledwie 0,03% (opłata eksploatacyjna). W badanym okresie największe znaczenie fiskalne miały wpływy z tytułu podatku od nieruchomości, których udział kształtował się na średnim poziomie około 15%. Pozostałe źródła wpływów budżetowych objęte analizą miały nieporównywalnie niższy udział w strukturze dochodów ogółem. Ponadto stwierdzić należy, że w badanym okresie udział poszczególnych dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych dochodach ogółem, jak również w dochodach własnych utrzymywał się na względnie stabilnym poziomie.

Biorąc pod uwagę, że w Polsce występują trzy rodzaje gmin (wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie, w tym miasta na prawach powiatu), możliwe jest poszerzenie analizy o przedstawienie struktury dochodów ogółem gminy z uwzględnieniem charakteru gminy. Struktura gmin w województwie śląskim została przedstawiona na rys. 1.



Rys. 1. Wykres struktury gmin w województwie śląskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (20.02.2014).

W województwie śląskim jest ogółem 167 gmin. Najwięcej, bo aż 96, to gminy wiejskie. Stanowią one 58% ogółu gmin. Najmniej jest gmin miejsko-wiejskich, a mianowicie 22, czyli 13%. Gmin miejskich jest 49, co stanowi 29% ogółu gmin. Spośród nich na szczególną uwagę zasługują miasta na prawach powiatu. W całej Polsce jest 65 gmin miejskich funkcjonujących w formie miast na prawach powiatu, aż 19 z nich leży na terenie województwa śląskiego, co znacząco wpływa na strukturę gmin w województwie śląskim. Stanowią one aż 11% ogółu gmin w województwie. Jest to niewiele mniej niż gmin miejsko-wiejskich.

Analiza struktury dochodów gmin zostanie dokonana z uwzględnieniem rodzaju gminy w celu zweryfikowania hipotezy postawionej we wstępie. W tabeli 4 zaprezentowano dane empiryczne dotyczące gmin miejskich województwa śląskiego.

Tabela 4. Udział (w %) dochodów z poszczególnych podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem gmin miejskich województwa śląskiego w latach 2008-2012

Rodzaj dochodu	2008	2009	2010	2011	2012
Podatek od nieruchomości	14,71%	15,39%	15,00%	15,42%	15,65%
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,56%	1,29%	1,29%	1,28%	1,02%
Podatek od środków transportowych	0,65%	0,66%	0,61%	0,59%	0,55%
Opłata skarbową	0,49%	0,41%	0,39%	0,35%	0,32%
Opłata targowa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,15%
Podatek rolny	0,12%	0,11%	0,06%	0,06%	0,11%
Karta podatkowa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,04%
Opłata eksploatacyjna	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,01%
Podatek leśny	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (20.02.2014).

Przedstawione w tabeli 4 dane pozwalają stwierdzić, że w analizowanym okresie największy udział w strukturze dochodów gmin miejskich województwa śląskiego miał podatek od nieruchomości. Drugi co do znaczenia podatek w strukturze dochodów to podatek od czynności cywilnoprawnych. Najmniejsze znaczenie miały wpływy z tytułu karty podatkowej. Natomiast wśród opłat najwyższy udział w strukturze cechował opłatę skarbową. Wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej i podatku leśnego miały taki sam wskaźnik udziału, który w 2012 roku kształtował się na poziomie 0,01%.

Tabela 5. Udział dochodów z poszczególnych podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem gmin miejsko-wiejskich województwa śląskiego w latach 2008-2012 (w %)

Rodzaj dochodu	2008	2009	2010	2011	2012
Podatek od nieruchomości	14,48	14,76	14,17	14,71	15,84
Podatek rolny	1,26	1,24	0,80	0,83	1,22
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,40	1,04	0,93	1,13	1,06
Podatek od środków transportowych	1,0	1,01	0,98	0,98	0,98
Opłata targowa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,28
Opłata skarbową	0,39	0,31	0,28	0,26	0,24
Podatek leśny	0,12	0,12	0,10	0,11	0,13
Opłata eksploatacyjna	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,12
Karta podatkowa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,05

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (20.02.2014)

Na podstawie danych empirycznych przedstawionych w tabeli 5 należy stwierdzić, że w strukturze dochodów ogółem gmin miejsko-wiejskich największy udział ma podatek od nieruchomości, który wynosi niemalże 16%. Natomiast najmniejszy udział ma karta podatkowa (0,05%). Udział pozostałych z analizowanych źródeł waha się od ok. 0,10% do ok. 1,5%. Odnotować należy zdecydowany wzrost znaczenia udziału podatków rolnego i leśnego w strukturze dochodów gmin miejsko-wiejskich w stosunku do struktury dochodów gmin miejskich. Jednocześnie zauważalny jest zdecydowany spadek udziału dochodów z tytułu opłaty skarbowej w dochodach ogółem gmin miejsko-wiejskich w odniesieniu do gmin miejskich.

Tabela 6. Ranking udziału dochodów z poszczególnych podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem gmin wiejskich województwa śląskiego w latach 2008-2012 (w %)

Rodzaj dochodu	2008	2009	2010	2011	2012
Podatek od nieruchomości	12,78	13,38	11,99	12,04	12,17
Podatek rolny	1,43	1,40	0,86	0,87	1,38
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,26	0,97	0,89	0,90	0,79
Podatek od środków transportowych	0,75	0,79	0,73	0,73	0,77
Podatek leśny	0,18	0,19	0,14	0,15	0,18
Opłata skarbowa	0,15%	0,14	0,11	0,11	0,09
Opłata eksploatacyjna	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,06
Opłata targowa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,04
Karta podatkowa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (20.02.2014).

Przedstawione w tabelach 5 i 6 dane pozwalają wyciągnąć wniosek, że struktury wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem gmin miejsko-wiejskich i wiejskich są do siebie zbliżone. Tendencja wzrostowa znaczenia dochodów z tytułu podatku rolnego i leśnego, zaobserwowana w stosunku do struktury dochodów w gminach miejsko-wiejskich, jest również zauważalna w rankingu udziału dochodów z poszczególnych podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem gmin wiejskich. Podatek, którego udział w dochodach ogółem gmin wiejskich był największy i wynosił ok. 12% w 2012 roku, to podatek od nieruchomości. Natomiast kolejnymi podatkami w rankingu udziału dochodów z poszczególnych podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem gmin wiejskich są podatki: rolny, od czynności cywilnoprawnych i od środków transportowych. Ich udział w badanym okresie wynosił ok. 1%. Wpływy z tytułu karty podatkowej i opłaty targowej, których udział w strukturze dochodów gmin wiejskich 2012 roku wyniósł 0,04%, okazały się najmniej wydajnymi fiskalnie źródłami dochodów.

5. Zakończenie

Decentralizacja finansowa uprawnień państwa pozwala na gromadzenie dochodów publicznych przez zdecentralizowane jednostki, jak również sprzyja ich późniejszemu racjonalnemu wydatkowaniu. Gminy jako jednostki samorządu terytorialnego mają skutecznie realizować zadania z zakresu administracji publicznej. W związku z tym państwo powinno zapewnić gminom wydajne źródła dochodów, a także wspomagać kreowanie warunków, w których poziom i struktura dochodów umożliwiają niezakłóconą realizację powierzonych zadań.

Analiza dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w gminach zlokalizowanych na obszarze województwa śląskiego w latach 2008-2012 wykazała, że poszczególne źródła dochodów podatkowych i opłat budżetowych pełnią zróżnicowaną rolę w strukturze dochodów ogółem. Ich średni udział w dochodach ogółem w budżetach gmin województwa śląskiego w analizowanym okresie waha się od około 15% (podatek od nieruchomości) do zaledwie 0,04% (opłata eksploatacyjna). Ponadto dokonana analiza pozwoliła na zweryfikowanie i potwierdzenie hipotezy, że wpływy z tytułu podatków i opłat lokalnych mają zróżnicowany udział w dochodach ogółem gminy w zależności od jej rodzaju. Oznacza to zatem, że ten sam podatek może zdecydowanie silniej oddziaływać na strukturę dochodów w gminach wiejskich niż w gminach miejskich.

W wyniku analizy stwierdzono, że podatek od nieruchomości ma największy udział w strukturze dochodów gmin i odgrywa dominującą rolę. Jest najbardziej wydajnym fiskalnie dochodem budżetów gmin bez względu na ich rodzaj. Wyższy wskaźnik udziału wpływów z tego źródła w dochodach ogółem charakteryzował gminy miejskie i miejsko-wiejskie, w których kształtował się na średnim poziomie 15%. Natomiast w gminach wiejskich wskaźnik udziału tego źródła dochodów w badanym okresie wynosił średnio 12,5%. Pozostałe źródła podatków i opłat lokalnych cechowały się zdecydowanie niższym wskaźnikiem udziału w dochodach ogółem, co do zasady nieprzekraczającym kilku procent. Wpływy z tytułu podatków: rolnego, leśnego, od czynności cywilnoprawnych i od środków transportowych oraz opłaty targowej, a także ich miejsce w rankingu są zdeterminowane rodzajem gminy. Największe zróżnicowanie udziału w strukturze dochodu gmin w zależności od jej rodzaju wykazał podatek rolny. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich podatek ten stanowi drugie co do istotności źródło wpływów, zaś w gminach miejskich wpływy z tego tytułu mają zdecydowanie mniejsze znaczenie. Jednak najmniej wydajne fiskalnie są dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opłacanego w formie karty podatkowej, oraz opłata eksploatacyjna.

Literatura

- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., 2013, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU z 1994, nr 124, poz. 607.
- Famulska T. (red.), 2010, *Zasilanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Miszczuk M., 2009, *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Ostaszewski J. (red.), 2004, *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Patrzałek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa.
- Wolański R., 2009, *System podatkowy w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. DzU z 2010, nr 95, poz. 613 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. DzU z 2012, poz. 749 ze zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. DzU z 2010, nr 80, poz. 526 ze zm.

LOCAL TAXES AND FEES AS A SOURCE OF REVENUE OF COMMUNES ON THE EXAMPLE OF THE SILESIAN VOIVODESHIP

Summary: A commune as the basic unit of local government undertakes tasks in the field of public administration, which justifies the need to generate income. The income for the communes may arise from own revenues, general subsidies and grants-in-aid. The paper is devoted to the problem of the revenue from taxes and local fees providing the source of financial means for the communes. The aim of this article is to evaluate the importance of taxes and local fees in the structure of communes' income. The data for the analysis was obtained from the communes of the Silesian Voivodeship in the years 2008-2012. The conducted research indicates that revenue from various taxes and local fees has varied importance in the structure of total income of communes depending on the type of the commune. Furthermore, the study reveals that the property tax, regardless of the type of the commune, is the most efficient fiscal resource that comes from local taxes and fees.

Keywords: communes, own revenue, taxes and local fees.