

Sebastian Kokot

**ANALIZA ZMIAN W STRUKTURZE UDZIAŁU DOCHODÓW
ZWIĄZANYCH Z OPODATKOWANIEM NIERUCHOMOŚCI
W BUDŻETACH GMIN WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO
W LATACH 2002–2006**

Struktura dochodów gmin ulega zmianom wraz z rozwojem samorządności terytorialnej. Nie bez znaczenia są tu także zmiany w przepisach prawnych regulujących kwestie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, aczkolwiek należy zaznaczyć, że są one tylko po części przyczyną, a po części skutkiem tego rozwoju. Obecnie aktem kluczowym w tym względzie jest Ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹. Ustawa ta ostatecznie zastąpiła wcześniej obowiązujące kolejno po sobie ustawy regulujące zagadnienia dochodów tych jednostek. W literaturze zwraca się uwagę, że wejście w życie tej ustawy spowodowało poważne przeobrażenia w strukturze dochodów samorządów, zwłaszcza w kategorii tak zwanego własnego potencjału dochodowego, na który składają się najistotniejsze, bo charakteryzujące się stabilnością i świadczące o potencjale dochodowym mieszkańców danego samorządu źródła dochodów, takie jak wpływy z udziału w podatkach PIT i CIT, wpływy z podatku od nieruchomości, od środków transportu, od czynności cywilnoprawnych, podatku rolnego i podatku leśnego².

W artykule podjęto analizę tej części źródeł dochodów wchodzących w skład własnego potencjału dochodowego, które są związane z posiadaniem nieruchomości, czyli podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego. Są to po-

¹ DzU z 2008, nr 88, poz. 539.

² Zob. m.in. [4], s. 77–78.

zycje względem siebie substytucyjne w tym sensie, że każda nieruchomość bądź jej część (z wyłączeniem nieruchomości nieoddanych w użytkowanie wieczyste, stanowiących własność gminy) jest opodatkowana jednym z tych podatków. Stąd, mimo że każdy z nich ma inną konstrukcję i źródło prawne, potraktowano je jako grupę podatków lokalnych o tym samym charakterze, którego podstawę stanowi posiadanie nieruchomości.

Gminy sporządzają budżety na podstawie przepisów Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych³. Zgodnie z tą ustawą, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest jej rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, uchwalanym w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Uchwała ta stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, a także zawiera plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych⁴. W literaturze niejednokrotnie podkreśla się wagę budżetu jako dokumentu, a zarazem narzędzia służącego prawidłowej realizacji przez gminę właściwych jej funkcji i zadań⁵. Na podstawie art. 16, ust. 4, pkt 1 i ust. 5 tej ustawy wydano Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶. Zgodnie z tym rozporządzeniem, gminy klasyfikują dochody według określonych w nim:

- działów,
- rozdziałów,
- paragrafów dochodów.

³ DzU nr 249, poz. 2104 (zmiany: DzU nr 169, poz. 1420; 2006, nr 45, poz. 319; nr 104, poz. 708; nr 170, poz. 1217, 1218; nr 187, poz. 1381; nr 249, poz. 1832; 2007, nr 82, poz. 560; nr 88, poz. 587; nr 115, poz. 791; nr 140, poz. 984). Dawniej Ustawa z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych, DzU 2003, nr 15, poz. 148; nr 45, poz. 391; nr 65, poz. 594; nr 96, poz. 874.

⁴ Ustawa z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych..., art. 165, ust. 1–4.

⁵ Zob. m.in. [1], s. 93–97; [2], s. 33–36; [5], s. 134–136; [3], s. 51–55; [6], s. 173–177.

⁶ DzU nr 107, poz. 726 (zmiany: DzU nr 137, poz. 976; DzU nr 195, poz. 1443; DzU 2007, nr 48, poz. 322; DzU nr 128, poz. 890), dawniej Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20.09.2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, DzU nr 209, poz. 2132, zmiany: DzU nr 283, poz. 2828; DzU 2005, nr 74, poz. 652; DzU nr 232, poz. 1970, dawniej Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25.03.2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów, DzU nr 68, poz. 634, zmiany: DzU nr 137, poz. 1307; DzU nr 229, poz. 2284; DzU 2004, nr 33, poz. 290; DzU nr 58, poz. 556.

W odniesieniu do zakresu przedstawionych wyników badań wskazać należy następującą alokację źródeł wykorzystanych danych:

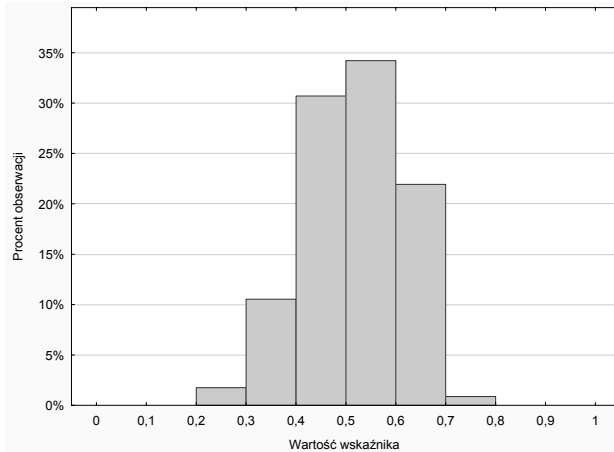
- a) dział 756: dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem;
- b) rozdział 75615: dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem;
- c) paragrafy:
 - 0310 podatek od nieruchomości,
 - 0320 podatek rolny,
 - 0330 podatek leśny.

Wykorzystane dane pochodzą ze stron internetowych Głównego Urzędu Statystycznego i dotyczą budżetów gmin województwa zachodniopomorskiego za lata 2002–2006, z uwzględnieniem ich klasyfikacji na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, w tym miasta na prawach powiatu.

Analizę przeprowadzono najpierw przez wyznaczenie histogramów kwot zsumowanych podatków związanych z posiadaniem nieruchomości dla wszystkich gmin w poszczególnych latach, a następnie przez budowę wykresów typu „ramka-wąsy” dla wszystkich gmin oraz z podziałem na ich kategorie i rodzaje podatków w kolejnych latach. Ponadto wyznaczono liniowe trendy z median udziałów tych podatków w dochodach własnych.

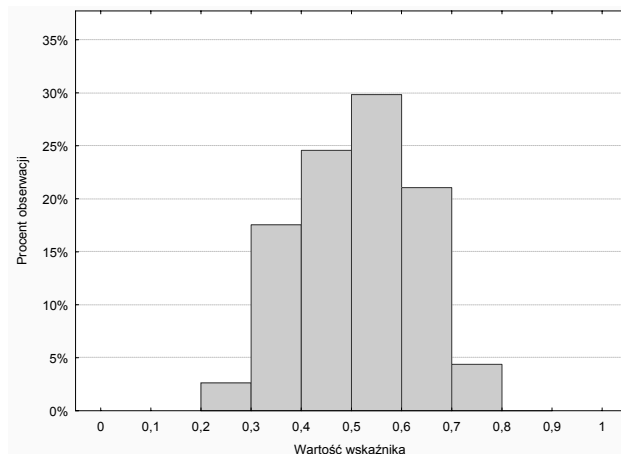
Na wykresach 1–5 przedstawiono histogramy wskaźników udziału dochodów gmin związanych z posiadaniem nieruchomości w ich dochodach własnych od 2002 roku do 2006 roku.

Wykres 1. Histogram wskaźnika udziału dochodów związanych z opodatkowaniem nieruchomości w dochodach własnych gmin w 2002 roku



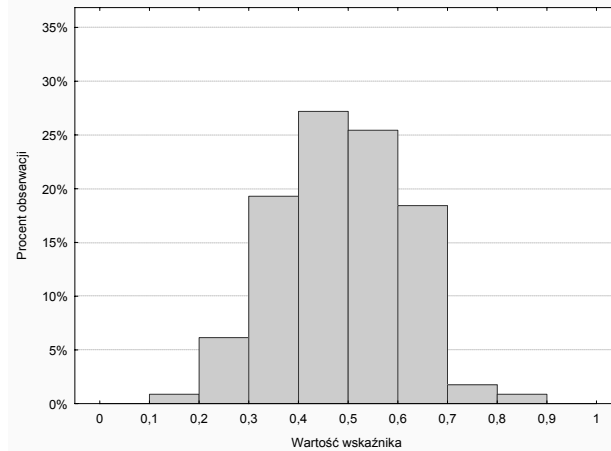
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Histogram wskaźnika udziału dochodów związanych z opodatkowaniem nieruchomości w dochodach własnych gmin w 2003 roku



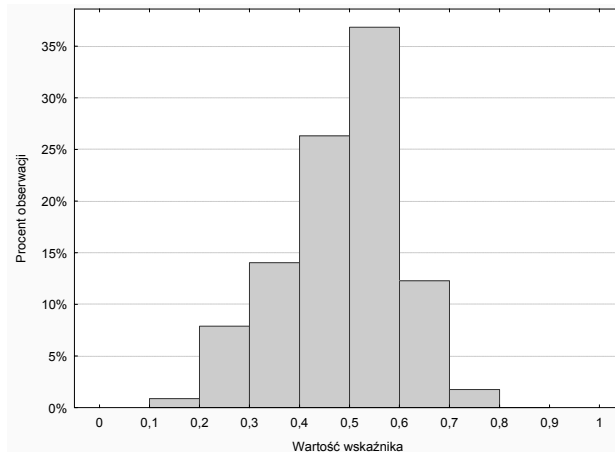
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 3. Histogram wskaźnika udziału dochodów związanych z opodatkowaniem nieruchomości w dochodach własnych gmin w 2004 roku



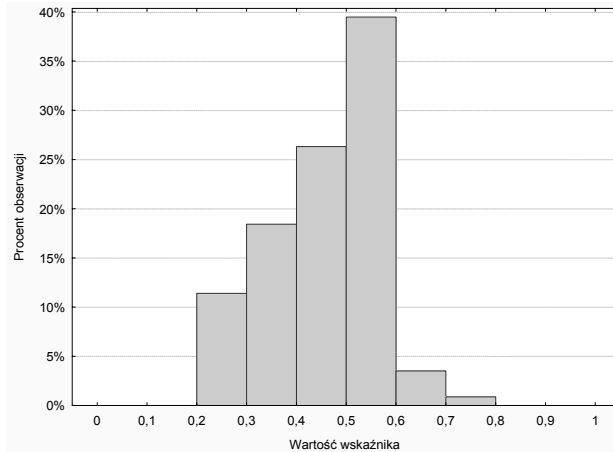
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 4. Histogram wskaźnika udziału dochodów związanych z opodatkowaniem nieruchomości w dochodach własnych gmin w 2005 roku



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 5. Histogram wskaźnika udziału dochodów związanych z opodatkowaniem nieruchomości w dochodach własnych gmin w 2006 roku

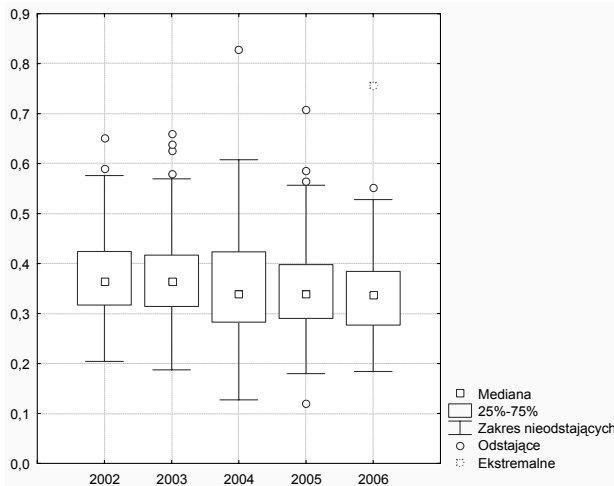


Źródło: opracowanie własne.

Jak widać, podatki związane z posiadaniem nieruchomości stanowią istotną część dochodów własnych gmin. Dla większości z nich (w zależności od roku 30–40%) udział ten najczęściej kształtuje się w przedziale między 0,5 a 0,6 (z wyjątkiem 2004 roku), przy czym dominacja tego przedziału staje się coraz bardziej wyraźna. W jednostkowych przypadkach przekracza on wartości 0,7, a w 2004 roku nawet 0,8. Sporadycznie zdarzają się wartości wskaźnika poniżej 0,2. Uwagę zwraca rosnący odsetek gmin o wskaźniku w dolnych partiach notowanych wartości, czyli 0,2–0,3. W roku 2002 była jedna taka gmina, w 2003 roku – trzy, w 2004 roku już sześć, a w 2006 roku – dwanaście. Wydaje się też, że równocześnie maleje liczba gmin o najwyższych poziomach wskaźnika – powyżej 0,7, choć tendencja ta nie jest tak jednoznaczna. Stwierdzić należy, że udział rozpatrywanych podatków w dochodach własnych gmin jest bardzo zróżnicowany, na przykład w 2004 roku od 0,1 do 0,9, ale przedział ten zawęża się stopniowo.

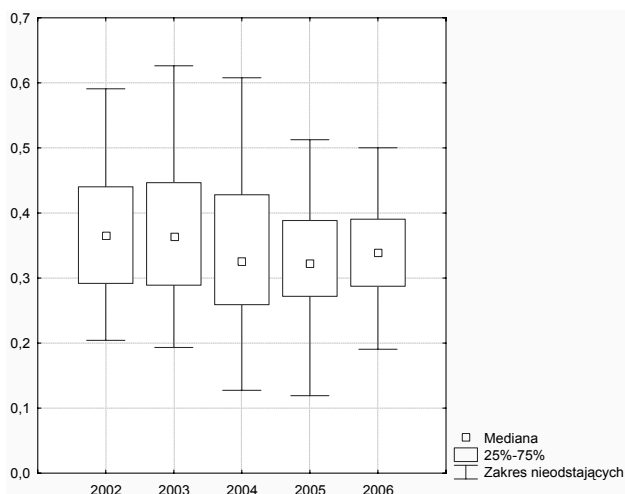
Na wykresach 6–9 przedstawiono wskaźniki udziału podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin w poszczególnych latach, najpierw uwzględniając wszystkie gminy, a następnie klasyfikując je według rodzaju.

Wykres 6. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin
w latach 2002–2006 – wszystkie gminy



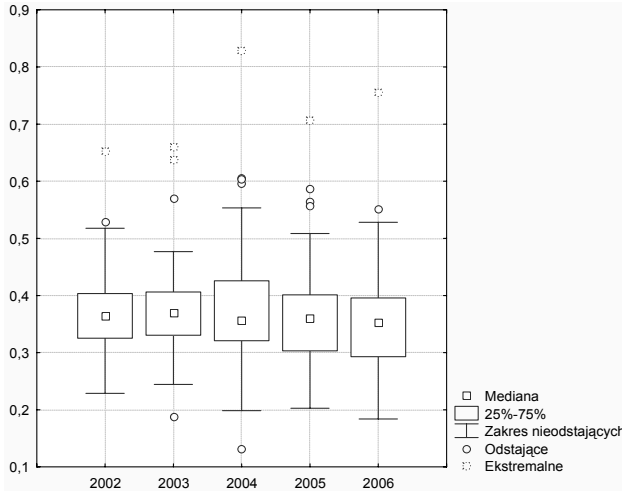
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 7. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin
w latach 2002–2006 – gminy wiejskie



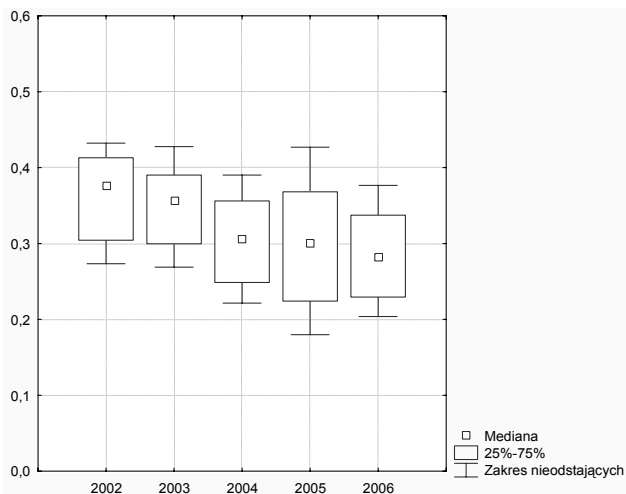
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 8. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin w latach 2002–2006 – gminy miejsko-wiejskie



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 9. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin w latach 2002–2006 – gminy miejskie



Źródło: opracowanie własne.

W badanym okresie przeciętny udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin w ujęciu dla wszystkich gmin kształtował się w przedziale od 0,33 do 0,37 i wykazywał nieznaczną tendencję malejącą – 0,8% rocznie:

$$\hat{M}_t^{Nwsz} = 0,3738 - 0,0081t.$$

Zaobserwowano dość stabilną zmienność międzykwartylową przy dużej zmienności w zakresie tak zwanych wartości nieodstających oraz odnotowano wartości odstające. Zbliżone właściwości w zakresie przeciętnych poziomów oraz tendencji malejącej należy przypisać wskaźnikom wyznaczonym odrębnie dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, przy czym dla gmin wiejskich przeciętny roczny spadek wskaźnika był wyższy i wyniósł 0,9%, a dla gmin miejsko-wiejskich – 0,3%. Odpowiednie funkcje trendów przedstawiają się następująco:

$$\hat{M}_t^{Nw} = 0,3715 - 0,0094t,$$

$$\hat{M}_t^{Nm} = 0,3704 - 0,0033t.$$

Ponadto gminy miejsko-wiejskie cechuje większa zmienność badanego wskaźnika w porównaniu z gminami wiejskimi, zwłaszcza w pełnym zakresie wartości nieodstających oraz odstających, których dla gmin wiejskich nie odnotowano wcale.

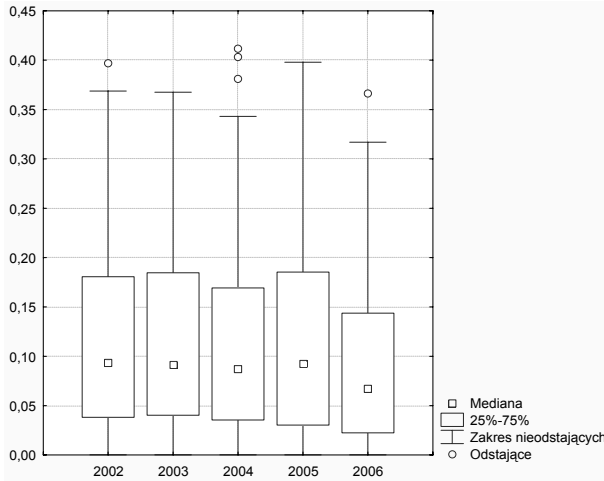
Nieco inaczej kształtuje się omawiany wskaźnik dla gmin miejskich, gdzie tendencja spadkowa jest dużo wyraźniejsza, a zmienność mniejsza. Oszacowana funkcja trendu wskazuje na przeciętny roczny spadek wskaźnika na poziomie około 2,5%:

$$\hat{M}_t^{Nm} = 0,3980 - 0,0245t.$$

W porównaniu z gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi ta tendencja spadkowa jest na tyle duża, że mimo iż w 2002 roku dla tej grupy gmin mediana wartości wskaźnika była najwyższa, to w 2006 roku była już najniższa i jako jedyna spadła poniżej 0,3.

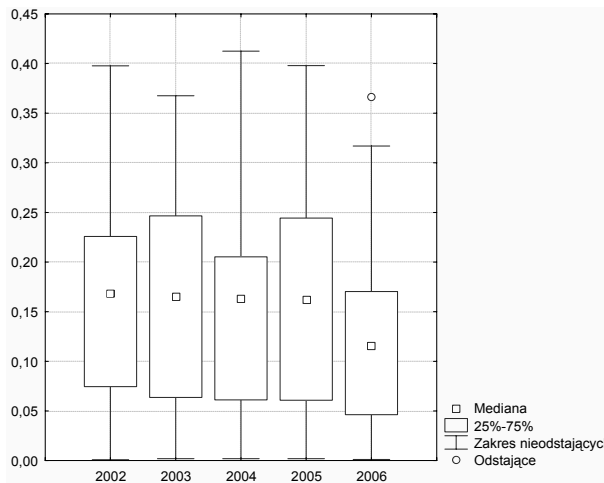
Kolejnym wziętym pod uwagę wskaźnikiem jest udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin. Odpowiednie wyniki badań zilustrowano na wykresach 10–13.

Wykres 10. Udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin w latach 2002–2006 – wszystkie gminy



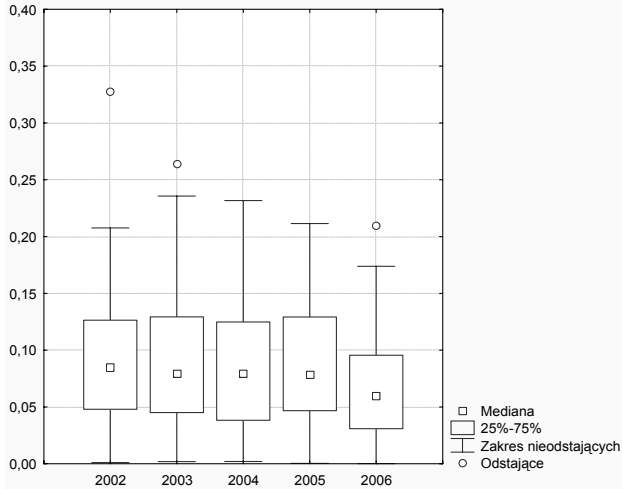
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 11. Udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin w latach 2002–2006 – gminy wiejskie



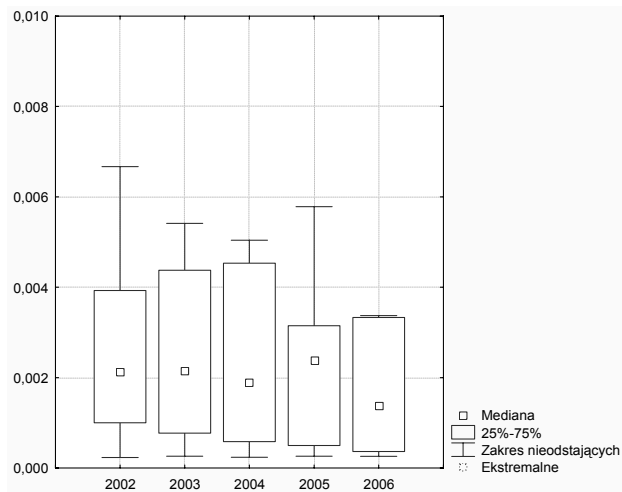
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 12. Udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin
w latach 2002–2006 – gminy miejsko-wiejskie



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 13. Udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin
w latach 2002–2006 – gminy miejskie



Źródło: opracowanie własne.

Udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin jest bardziej zróżnicowany ze względu na kategorie gmin. Zgodnie z oczekiwaniami, jest on największy w gminach wiejskich – mniej więcej dwukrotnie wyższy niż w gminach miejsko-wiejskich we wszystkich badanych okresach. W gminach miejskich wartości wskaźnika były na wręcz symbolicznym poziomie – przeciętnie 0,2%. Należy zauważyć, że udział tego podatku w dochodach własnych jest dużo niższy niż podatku od nieruchomości, nawet w gminach wiejskich, gdzie przeciętnie odnotowano ponaddwukrotnie wyższy udział podatku od nieruchomości niż podatku rolnego. Uwagę też zwraca duże zróżnicowanie wskaźnika, szczególnie w grupie gmin wiejskich, a więc tych, w których należałoby oczekiwać, że podatek rolny powinien stanowić ważną, a może nawet główną pozycję własnego potencjału dochodowego. Waha się on od praktycznie 0 do 40% dochodów własnych. We wszystkich wyodrębnionych grupach gmin odnotowano malejącą tendencję omawianego wskaźnika, przy czym największe spadki jego wartości były w grupie gmin wiejskich, gdzie wyniosły przeciętnie około 1% rocznie. Odpowiednie równania trendów liniowych median wskaźników przedstawiają się następująco:

$$\hat{M}_t^{Rwsz} = 0,1024 - 0,0052t,$$

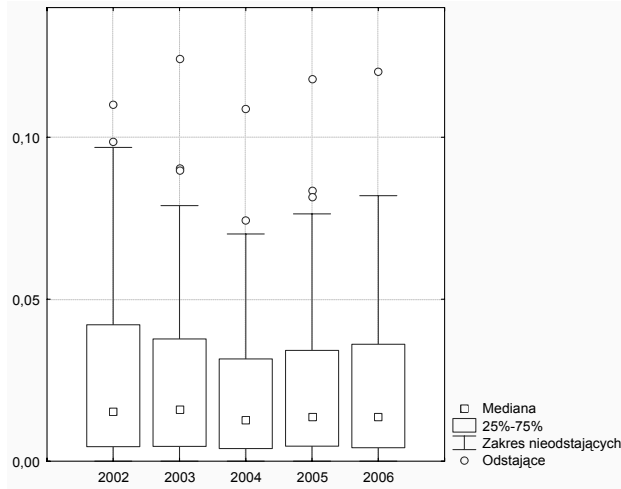
$$\hat{M}_t^{Rw} = 0,1875 - 0,0108t,$$

$$\hat{M}_t^{Rmw} = 0,0925 - 0,0052t,$$

$$\hat{M}_t^{Rm} = 0,0024 - 0,0001t.$$

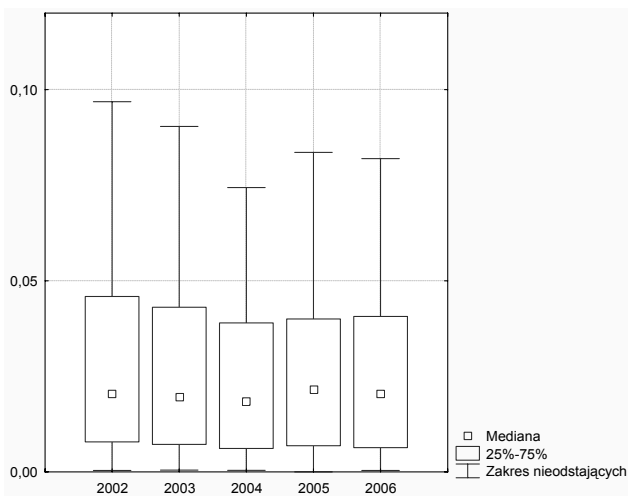
Na wykresach 14–17 w analogiczny sposób zaprezentowano udział podatku leśnego w dochodach własnych gmin.

Wykres 14. Udział podatku leśnego w dochodach własnych gmin
w latach 2002–2006 – wszystkie gminy



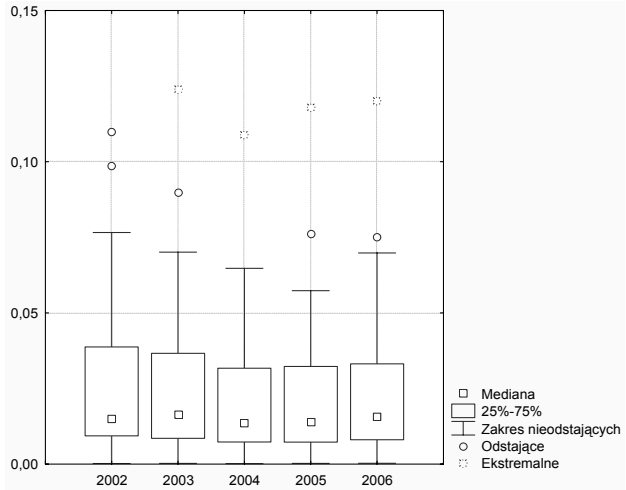
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 15. Udział podatku leśnego w dochodach własnych gmin
w latach 2002–2006 – gminy wiejskie



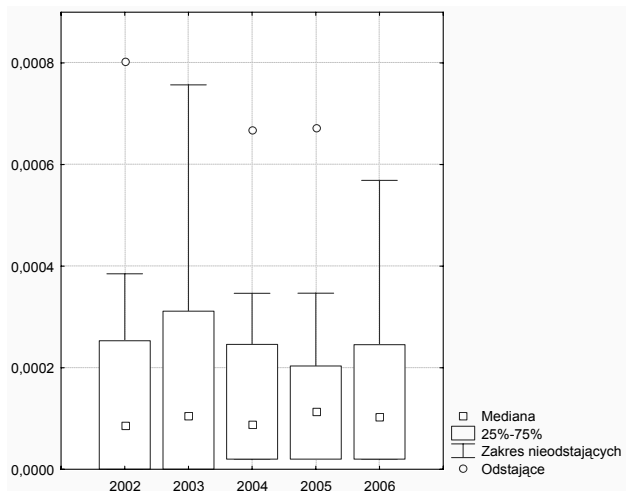
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 16. Udział podatku leśnego w dochodach własnych gmin w latach 2002–2006 – gminy miejsko-wiejskie



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 17. Udział podatku leśnego w dochodach własnych gmin w latach 2002–2006 – gminy miejskie



Źródło: opracowanie własne.

Jak widać, podatek leśny ma dużo mniejsze znaczenie w kreowaniu własnego potencjału dochodowego gmin. W zależności od kategorii gmin wynosi on przeciętnie od wartości wręcz symbolicznych – bliskich 0 dla gmin miejskich, do około 2% dla gmin wiejskich. Sporadycznie notowano wartości powyżej 10% w jednej z gmin miejsko-wiejskich oraz między 8 a 10% w jednej z gmin wiejskich. Konsekwencją bardzo niskich poziomów wskaźnika jest praktycznie niewystępowanie tendencji rozwojowej. Wnioski takie potwierdzają także oszacowane funkcje trendów liniowych median wskaźników:

$$\hat{M}_t^{Lwsz} = 0,0158 - 0,0005t,$$

$$\hat{M}_t^{Lw} = 0,0196 + 0,0002t,$$

$$\hat{M}_t^{Lmw} = 0,0156 - 0,0002t,$$

$$\hat{M}_t^{Lm} = 0,000087 + 0,0000044t.$$

Przedstawione wyniki badań prowadzą do wniosków, że w kształtowaniu własnego potencjału dochodowego gmin największą rolę spośród podatków związanych z posiadaniem nieruchomości odgrywa podatek od nieruchomości i to bez względu na kategorię gmin. W dalszej kolejności należy wskazać na podatek rolny, którego udział jest szczególnie duży w gminach wiejskich. Rolę podatku leśnego należy określić jako symboliczną. Udział wszystkich podatków w poszczególnych grupach gmin cechuje duża zmienność.

Literatura

1. Darwiłło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.
2. Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
3. Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
4. Lubińska T., Franek S., Bedzieszak M., *Potencjał dochodowy samorządów w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.

5. *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
6. *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003.

**ANALYSIS OF CHANGES IN THE STRUCTURE OF THE PARTICIPATION
IN PROFITS CONNECTED WITH THE REAL ESTATE TAXING
IN BUDGETS OF COMMUNES OF WEST POMERANIAN VOIVODESHIP
IN YEARS 2002–2006**

Summary

In the article author described problem of participation in profits of communes budgets of the property tax, agricultural tax and forest tax. These are three groups of taxes referring with real estate possession. Their share in communes profits systematically is tailing off.

Translated by Sebastian Kokot