

## Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego

Beata Zofia Filipiak\*

**Streszczenie:** *Cel* – Przedstawienie kategorii dochodów podatkowych JST jako czynnika kształtującego potencjał finansowy, który stanowi ważny aspekt podejmowanych decyzji przez organy samorządowe różnych szczebli.

*Metodologia badania* – W opracowaniu wykorzystano grupę metod typowych dla nauk społecznych, jakimi są metody poznania empirycznego, a w szczególności obserwacja, porównanie i pomiar, który dokonano na szeregu czasowym lat 2006–2014.

*Wynik* – Przeprowadzone badania pozwoliły z jednej strony wskazać na pozycję dochodów JST jako składnika potencjału finansowego JST, a z drugiej – poznać przyczyny kształtowania się potencjału dochodowego (wchodzącego w skład potencjału finansowego) jako funkcji obowiązującego prawa.

*Oryginalność/wartość* – Wskazano na kształtowanie się podatkowych czynników potencjału finansowego JST oraz kierunki (podejścia) dokonywania jego pomiaru.

**Słowa kluczowe:** potencjał finansowy, potencjał dochodowy, dochody podatkowe

### Wprowadzenie

Decyzje podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) mają swój wyraz w budżecie. Jednym z podstawowych czynników pozwalających kreować decyzje zarówno bieżące, jak i inwestycyjne, są dochody. To właśnie ta kategoria daje możliwości kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenia innowacyjności czy zmiany aktualnego stanu infrastruktury społeczno-gospodarczej.

JST mają ustawowo określone zadania na rzecz społeczeństwa, ale podejmują również decyzje dotyczące zadań nowych, będących wyłącznie w ich gestii zarówno realizacyjnej, jak i finansowej. Sytuacja dochodowa jest wypadkową szeregu czynników – ustawowych, obiektywnych, jak i tych, na które może oddziaływać dana jednostka samorządowa. Dochody są również ważnym czynnikiem, który pozwala na przyspieszenie rozwoju czy też podwyższenie jakości i standardu dotychczas realizowanych zadań. Działania, wywołane decyzjami organów samorządowych, związane są z potencjałem danej jednostki. Dlatego też ważną kwestią jest poznanie czynników, które go kształtują, tak aby podejmować optymalne decyzje dedykowane społeczeństwu. Celem opracowania jest przedstawienie

---

\* prof. dr hab. Beata Zofia Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Finansów, Katedra Finansów, e-mail: bfilipiak@wneiz.pl.

kategorii dochodów podatkowych JST jako czynnika kształtującego potencjał finansowy, który stanowi ważny aspekt podejmowanych decyzji przez organy samorządowe różnych szczebli.

## **1. Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego – istota i zasady pomiaru**

W literaturze przedmiotu występują bardzo różne definicje odnoszące się do rozumienia potencjału JST. Pojęcie potencjału występuje jako: potencjał ekonomiczny, potencjał gospodarczy oraz potencjał społeczno-gospodarczy. Potencjał ekonomiczny samorządu terytorialnego rozumiany jest jako „stan finansów lokalnych uwzględniający stopień rozwoju ekonomicznego jednostek samorządowych. Dążenie to wynika z przekonania, że jedną z najważniejszych przesłanek kształtowania się sytuacji finansowej JST jest «baza podatkowa», której rozmiary zdeterminowane są przede wszystkim kondycją lokalnej gospodarki” (Wójtowicz 2014: 104). Podejście to również występuje w koncepcji tzw. luki „potrzeby-możliwości” (*need-capacity gap*) proponowanej przez H.F. Ladda i J. Yingera (1989), która dążyła do porównania oszacowanych na podstawie wielkości populacji, sytuacji demograficznej czy potencjału gospodarczego potrzeb wydatkowych jednostki samorządowej z jej możliwościami dochodowymi.

W literaturze przedmiotu występuje również pojęcie potencjału gospodarczego, który definiowany jest zwykle kontekstowo poprzez próbę określenia kombinacji szeregu zmiennych wpływających na możliwości rozwoju danego regionu (Kopyściański, Rólczyński 2013: 115–127). Do jego opisania przyjmuje się (*Finansowe aspekty...* 2004: 10) różne koncepcje zestawów cech (zmiennych, czynników potencjału) umożliwiających określenie poziomu rozwoju danej JST. Najczęściej przyjmowane są: aktywność zawodowa mieszkańców i poziom ich dochodów, lokalny rynek pracy, poziom i rodzaj przedsiębiorczości, jak również stan środowiska naturalnego (Krakowiak-Bal 2006: 149–158).

Znane jest również w literaturze przedmiotu podejście G. Krawczyk i S. Skowron, które definiuje potencjał społeczno-gospodarczy JST przez pryzmat czterech składowych potencjałów: (Skowron 2012: 78; Krawczyk 2007: 137–156) ekonomicznego, społecznego, technicznego i ekologicznego. Podejście to bazuje na wykorzystaniu idei miernika syntetycznego i zestawia kategorie o różnych mianach, z różnych sfer funkcjonowania JST, jednakże pozwala na dokonywanie porównań w przekroju: demograficznym, aktywności gospodarczej, aktywności jednostki samorządu terytorialnego, kapitału ludzkiego czy społecznego (Skowron 2012: 81).

Analiza rozumienia pojęcia potencjału ekonomicznego wskazuje, że jego szczególną składową jest potencjał finansowy, który oddziałuje na kształtowanie się potencjału środowiskowego, ludzkiego, jak i sam kształt składowych potencjału ekonomicznego. Literatura przedmiotu wskazuje na brak jednoznacznego podejścia do definicji potencjału finansowego. Według M. Miszczuk (2004) przez potencjał finansowy należy rozumieć zdolność

jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania. Z kolei M. Szpak (2001) pojęcie to definiuje jako zdolność do realizowania zamierzeń inwestycyjnych oraz do zaciągania i obsługi długu. Wskazuje on ponadto, że posiadanie zdolności kredytowej, pozwalającej na spłatę wszystkich zobowiązań wraz z należnymi odsetkami w terminie, jest jednym z ważniejszych elementów tworzących potencjał finansowy.

M. Wosiek (2013: 145) rozumie potencjał finansowy jako zdolność do racjonalnego zarządzania sferą dóbr publicznych przez JST różnego szczebla, którą określają m.in. poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz ich struktura, zwłaszcza zaś udział tzw. dochodów własnych, określających stopień finansowej samodzielności samorządów.

Najbardziej kompleksowe podejście definiujące pojęcie potencjał finansowy to podejście zasobowe, uwzględniające jednocześnie czynnik czasu i przestrzeń, w której zachodzą procesy, na które oddziałuje JST. Zgodnie z tą koncepcją potencjał finansowy to zasoby finansowe (kapitał, wiarygodność, gotówka w kasie i na rachunku bankowym), ale również potencjalne możliwości kreowania zasobów finansowych poprzez aktywną politykę prowadzoną przez władze samorządowe (np. politykę dochodową czy wydatkową pobudzającą przedsiębiorczość), ale również poprzez możliwości pasywnego kreowania zasobów finansowych (np. potencjalne możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych i zobowiązań niezaliczanych do długu) (Filipiak, Tarczyńska-Luniewska 2016).

Trudności w definicji samego pojęcia wywołują również dyskusję w zakresie pomiaru nie tylko samego potencjału ekonomicznego czy społeczno-gospodarczego, ale również jego potencjałów (czy czynników) składowych. Tocząca się dyskusja w literaturze przedmiotu przekłada się na różnorodność w podejściu metodycznym, a tym samym rodzi szereg kontrowersji w zakresie interpretacji wyników.

Wypracowane i występujące w literaturze przedmiotu podejścia wskazują na następujące podejścia metodyczne do pomiaru potencjału finansowego:

- koncepcja pomiaru własnego potencjału finansowego, jako składowej całkowitego potencjału finansowego,
- koncepcja pomiaru oparta na nadwyżce operacyjnej,
- koncepcja potencjału inwestycyjnego, dająca podstawy do rozwoju JST,
- koncepcja potencjału inwestycyjnego, jako pochodna atrakcyjności inwestycyjnej JST,
- koncepcja wielowymiarowego podejścia do pomiaru potencjału finansowego.

Własny potencjał finansowy należy utożsamiać z pojęciem własnego potencjału dochodowego. Własny potencjał dochodowy mierzony jest sumą wpływów z udziału w PIT i CIT oraz wpływami z podatku od nieruchomości, od środków transportowych i od czynności cywilnoprawnych (Lubińska i in. 2007: 77). Własny potencjał dochodowy stanowi stabilną część własnych dochodów samorządów, rozumianą jako suma własnego potencjału dochodowego, subwencji ogólnej, dotacji celowych, stabilnych dochodów bieżących z majątku oraz pozostałych dochodów bieżących (opłaty lokalne i pozostałe dochody podatkowe, ale również zaległości z podatków zniesionych, grzywny, mandaty i inne kary pieniężne,

otrzymane spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej oraz inne dochody)<sup>1</sup>. Zdaniem W. Misiąga środki pochodzące z dochodów JST (w tym – ze środków zgromadzonych w poprzednich okresach), należy zaliczyć do potencjału własnego (Mackiewicz i in. 2006: 7).

Zgodnie z opracowaną metodyką oceny nadwyżki operacyjnej przez Ministerstwo Finansów podejście to bazuje na pojęciach wynikających z obowiązującego prawa, takich jak: dochody i wydatki bieżące oraz dochody i wydatki majątkowe<sup>2</sup>. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi określona jest jako wynik bieżący, który w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich stanowi nadwyżkę operacyjną (odpowiednio deficyt operacyjny w przypadku ujemnego wyniku bieżącego) ([www.finanse.mf.gov.pl](http://www.finanse.mf.gov.pl)) Wynik budżetu operacyjnego daje dwie odpowiedzi. Pierwsza dotyczy ustalenia, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Druga odpowiedź związana jest właśnie z możliwościami sfinansowania rozwoju JST, co oznacza konieczność osiągnięcia dodatniego wyniku bieżącego. Druga metoda uwzględnia trzy podstawowe elementy, które są analogiczne do rachunku przepływów. Pierwsza z nich to część obejmująca działalność operacyjną, druga to część inwestycyjno-kapitałowa, trzecia odzwierciedla działalność finansową. Metoda bazuje na wyodrębnieniu poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków, co skutkuje odniesieniem ich do trzech podstawowych rodzajów działalności mogących opisać poszczególne trzy rodzaje aktywności JST (Filipiak 2007: 146–153).

Koncepcja potencjału inwestycyjnego opiera się na wielkości krajowych środków publicznych na przedsięwzięcia rozwojowe realizowane przez JST. Na wielkość potencjału inwestycyjnego składają się (Mackiewicz i in. 2006: 7):

- środki pochodzące z dochodów JST (w tym – ze środków zgromadzonych w poprzednich okresach), nazywane dalej potencjałem własnym,
- środki pochodzące ze zobowiązań zaciąganych w analizowanym okresie przez JST, pomniejszone o spłaty dokonywane w tym samym okresie.

Podejście do potencjału inwestycyjnego według M. Dylewskiego (Dylewski i in. 2004: 135–139) jest rozpatrywane przez pryzmat analizy wielowymiarowej. Autor ten wskazuje na bezpośrednie czynniki finansowe wpływające na wielkość potencjału inwestycyjnego (w szczególności są to: możliwości rozwoju jednostki samorządu terytorialnego określane w oparciu o dwa wskaźniki – wydatkowy i dochodowy), jak również czynniki niefinansowe (stabilna strategia, zasoby, przychyłność władz lokalnych i regionalnych, umiejętności, przedsiębiorczość, kreatywne podejście do spraw regionu i spraw lokalnych, względnie

---

<sup>1</sup> Za: T. Lubińską, S. Frankiem i M. Będzieszakiem należy wskazać, że stabilne dochody bieżące to: własny potencjał dochodowy + subwencja ogólna + dotacje celowe + stabilne dochody bieżące z majątku + pozostałe dochody bieżące (opłaty lokalne i pozostałe dochody podatkowe, ale również zaległości z podatków zniesionych, grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, otrzymane spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej oraz inne dochody) (Lubińska i in. 2007: 77).

<sup>2</sup> Kategorie kształtujące poszczególne dochody podatkowe JST zostały w szczególności ujęte w: Ustawa... (2009), Ustawa... (2003), Ustawa... (1991), Rozporządzenie... (2010).

niski oraz stabilny poziom fiskalizmu oraz wykorzystanie zdolności przywódczych) (Bla-kley 1995: 2).

Ostatnia koncepcja pomiaru potencjału finansowego opiera się na czterech etapach (Kosiedowski 2001: 41):

- ilościowe określenie najważniejszych efektów uzyskanych przez gospodarkę regionalną oddzielnie dla każdej z grup czynników,
- określenie syntetycznych wskaźników efektów osiągniętych w każdej dziedzinie,
- zbadanie i interpretacja wszystkich wzajemnych relacji między syntetycznymi wskaźnikami,
- agregacja wszystkich wskaźników i relacji w jeden miernik.

Mówiąc o pomiarze potencjału i biorąc pod uwagę podział czynników potencjału finansowego na ilościowe i jakościowe, zastosowanie mogą mieć dwie grupy metod: metody ilościowe, przyporządkowane przede wszystkim dla czynników ilościowych, i metody badania zjawisk jakościowych odnoszące się do czynników jakościowych. Wyodrębnienie grup metod pomiaru wynika z natury samych czynników (Filipiak, Tarczyńska-Łuniewska 2016).

## **2. Podatki jako czynnik oddziałujący na potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego**

Podatki stanowią podstawową kategorię dochodów własnych realizowanych przez JST. Kategoria ta, zgodnie ze wskazaniem art. 3–7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obejmuje następujące grupy danin publicznych:

- podatki lokalne,
- opłaty lokalne,
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT),
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT),
- dochody z majątku,
- spadki, zapisy i darowizny dokonywane na rzecz danej JST,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- określony przepisami prawa procent dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki, których tytuły wskazano w art. 5–7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody wskazane ustawowo.

Dochody własne stanowią podstawę realizacji zadań własnych, jak również stają się ważnym czynnikiem rozwojowym. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, dochody własne są czynnikiem determinującym rozwój JST, a obowiązujące prawo, poprzez regułę wskazaną w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w sposób bezpośredni wpływa na

możliwość i legalność sfinansowania tego rozwoju. Przegląd literatury pozwala również zauważyć, że dochody (w szczególności własne) stanowią istotny czynnik brany pod uwagę przy kreowaniu potencjału społeczno-gospodarczego, ekonomicznego, ale również finansowego (co wykazano powyżej w metodyce i zasadach pomiaru potencjału finansowego JST). Jak wskazują liczne analizy, nie wszystkie szczeble JST posiadają taki sam własny potencjał dochodowy będący składnikiem potencjału finansowego, a przede wszystkim możliwość oddziaływania na ten potencjał. Potencjał dochodowy obejmuje wszystkie wskazane powyżej dochody realizowane przez poszczególne szczeble JST. W tabeli 1 wskazano ilościowe ujęcie omawianego zjawiska ze szczególnym uwzględnieniem dochodów podatkowych. Jak wynika z zaprezentowanych danych, dochody z tytułu podatków i udziału w podatkach PIT i CIT, pozostałych podatków i opłat stanowią znaczący czynnik potencjału dochodowego w ujęciu ilościowym. Należy również podkreślić, że analiza obowiązującego prawa, jak również zmian, które wejdą od 1 stycznia 2016 roku, wskazuje, że nie wszystkie szczeble JST posiadają takie same władztwo podatkowe w stanowieniu danin publicznych<sup>3</sup>. Ponadto prezentowane dane w tabeli 1 w pozycji „podatki i opłaty”, ze względu na zmiany w obowiązującym prawie, zasady prezentacji danych, jak również tytuły odnoszące się do dochodów z podatków i opłat (wskazano na poszczególne tytuły dochodów w tabeli 2), nie są do końca porównywalne.

Jak wynika z tabeli 1, dochody podatkowe stanowią znaczące źródło dochodów realizowanych przez JST. Tym samym stanowią istotny czynnik kształtujący własny potencjał dochodowy, jak również potencjał finansowy JST. Zaprezentowane podejścia do pomiaru potencjału dochodowego w sposób jednoznaczny uznają kategorię dochodów podatkowych za składową tego potencjału. Przeprowadzona analiza jednoznacznie potwierdza ten fakt w odniesieniu do gmin, miast na prawach powiatu i województw samorządowych. Udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem w odniesieniu do powiatów jest znacząco mniejszy i oscyluje w przedziale od 30 do 20%. Udział dochodów podatkowych w dochodach bieżących kształtuje się nieznacznie wyżej. Dla samorządu powiatowego istotnymi czynnikami kształtującymi potencjał finansowy są dochody z tytułu subwencji i dotacji. Należy tym samym wskazać na specyfikę tej jednostki w odniesieniu do pozostałych jednostek, jednak ze względu na fakt, że udział ten jest wysoki, można przyjąć, że stanowi on istotny czynnik potencjału finansowego.

Samorząd powiatowy i samorząd województwa nie posiada władztwa podatkowego (co wykazano w tabeli 2). Samorząd powiatowy i województwa został pozbawiony zarówno możliwości stanowienia podatków lokalnych, jak i o charakterze regionalnym (tab. 2). Jednostki te również nie mają możliwości oddziaływania bezpośredniego na udziały w podatkach centralnych (udziały w dochodach z PIT i CIT, których wysokość jest określona w sposób obligatoryjny poprzez obowiązujące prawo). Posiadają bardzo małą możliwość

---

<sup>3</sup> Władztwo podatkowe wynika z zakresu samodzielności finansowej JST i odnosi się do uprawnień organów tych jednostek do podejmowania decyzji w zakresie kształtowania, a konkretnie, ustalania wysokości podatków i opłat (Filipiak 2015: 222).

oddziaływania na opłaty lokalne i regionalne. Samorząd województwa, jak również powiatowy, nie został wyposażony we władztwo podatkowe czynne, posiada jedynie władztwo o charakterze biernym. Zakres posiadanego władztwa podatkowego przez JST syntetycznie ukazano w tabeli 3.

Tabela 1

Kategorie podatkowe wchodzące w skład potencjału dochodowego (tys. zł)

Wyszczególnienie		szczebel JST	lata				
			2006	2008	2010	2012	2014
Dochody własne	PIT	gminy	7 368 575	10 664 239	10 080 306	12 077 209	13 982 705
		miasta na prawach powiatu	10 407 195	13 930 524	13 134 910	14 409 069	12 197 363
		powiaty	2 101 101	2 995 749	2 797 197	3 322 367	3 819 607
		województwa sam.	688 377	944 476	881 944	1 003 869	1 137 478
	CIT	gminy	501 925	696 015	617 362	789 001	701 634
		miasta na prawach powiatu	1 405 978	1 924 886	1 407 987	1 462 655	904 122
		powiaty	108 188	144 940	128 232	163 652	146 342
		województwa sam.	3 990 872	4 708 317	3 968 159	4 385 338	4 164 153
	podatki i opłaty (pozostałe dochody)	gminy	9 999 177	11 658 135	12 313 999	14 390 298	19 653 207
		miasta na prawach powiatu	5 507 980	6 294 239	6 501 750	6 835 966	11 289 037
		powiaty	2 081 084	2 434 685	3 188 047	2 816 912	972 141
		województwa sam.	574 975	1 661 062	709 568	958 860	268 533
Subwencja	gminy	16 880 104	19 913 570	22 675 831	24 649 204	24 598 826	
	miasta na prawach powiatu	7 873 15	9 138 528	10 375 402	11 154 883	11 927 521	
	powiaty	6 840 274	8 073 010	9 667 400	10 221 625	10 053 152	
	województwa sam.	2 080 908	2 270 036	2 915 420	2 506 337	2 851 307	
Dotacja	gminy	10 336 200	11 709 459	17 370 295	17 238 792	14 017 074	
	miasta na prawach powiatu	4 085 055	4 511 719	6 970 852	7 199 129	5 809 223	
	powiaty	343 369	4 201 981	6 410 132	5 689 339	4 539 169	
	województwa sam.	1 349 005	2 980 713	5 459 145	6 180 681	2 986 197	
Dochody ogółem	gminy	51 724 275	62 317 775	72 310 510	78 407 477	84 548 982	
	miasta na prawach powiatu	32 410 289	39 186 825	43 438 635	45 591 268	54 479 027	
	powiaty	14 844 238	18 147 200	22 496 473	22 522 904	23 782 807	
	województwa sam.	9 485 847	12 660 195	14 104 017	15 236 091	17 745 622	
Dochody bieżące	gminy	bd.	58 078 593	59 752 615	70 546 647	77 712 218	
	miasta na prawach powiatu	bd.	35 032 741	37 891 972	70 785 810	47 994 425	
	powiaty	bd.	16 592 901	19 405 795	20 767 253	21 787 383	
	województwa sam.	bd.	14 931 839	10 615 827	11 529 286	11 962 095	
Dochody majątkowe	gminy	bd.	4 239 182	19 987 995	7 860 830	6 836 763	
	miasta na prawach powiatu	bd.	4 154 084	5 546 663	7 621 667	6 484 602	
	powiaty	bd.	1 554 299	3 090 678	1 755 651	1 995 424	
	województwa sam.	bd.	1 661 062	3 488 190	3 706 805	5 783 527	
Udział podstawowych kategorii dochodów własnych (podatkowych w dochodach ogółem)	gminy	34,55%	36,94%	31,82%	34,76%	40,61%	
	miasta na prawach powiatu	40,79%	45,37%	48,45%	38,02%	25,71%	
	powiaty	28,90%	30,72%	27,18%	27,98%	20,76%	
	województwa sam.	55,39%	57,77%	39,42%	41,66%	31,39%	
Udział podstawowych kategorii dochodów własnych (podatkowych w dochodach bieżących)	gminy	-	39,63%	38,51%	38,64%	44,19%	
	miasta na prawach powiatu	-	63,23%	55,54%	32,08%	50,82%	
	powiaty	-	33,60%	31,50%	30,35%	22,66%	
	województwa sam.	-	48,98%	52,37%	55,06%	46,57%	

bd, – dane za ten okres nie były publikowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z działalności...* (2007–2015); Bank danych lokalnych, <http://stat.gov.pl/bdl>.



**Tabela 2**

Możliwości oddziaływania przez JST na poszczególne grupy danin publicznych (podatki i opłaty)

Podstawowe rodzaje danin publicznych	Gmina	Powiat	Województwo
Podatki lokalne	X	–	–
Opłaty lokalne	X	–	–
Udziały we wpływach z PIT	X	X	X
Udziały we wpływach z CIT	X	X	X
Wpływy z opłat stanowiących dochody JST, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów prawa	X	X	X
% dochodów (dochody z opłat) uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami	X	X	X

X – pozytywne kształtowanie cechy; „–”, – negatywne kształtowanie cechy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdani z działalności...* (2007–2015); dane z Banku danych lokalnych, <http://stat.gov.pl/bdl>.**Tabela 3**

Zakres władztwa podatkowego JST w odniesieniu do podatków i opłat

Rodzaje władztwa podatkowego	Zakres władztwa podatkowego	Gmina	Powiat	Województwo
Władztwo podatkowe czynne, w sensie szerokim (tzw. władztwo pełne)	podatki wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, od środków transportowych)	X	–	–
	opłaty wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych wg właściwości	X	–	–
Władztwo podatkowe czynne, w sensie wąskim (tzw. władztwo ograniczone obowiązującym prawem)	podatki i opłaty lokalne regulowane oddzielnymi ustawami, np. podatek od czynności cywilnoprawnych, zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, opłata skarbową	X	–	–
Władztwo bierno, charakteryzujące się brakiem możliwości oddziaływania na konstrukcję elementów podatków i opłat	udziały w podatkach dochodowych (stanowiące wpływy zarówno budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu centralnego państwa)	X	X	X
	opłaty uregulowane przepisami prawa	X	X	X

X – pozytywne kształtowanie cechy; „–” – negatywne kształtowanie cechy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z działalności...* (2007–2015); dane z Banku danych lokalnych, <http://stat.gov.pl/bdl>.

Na tej podstawie należy wskazać, że samorząd gminny ma najszersze możliwości oddziaływania na potencjał dochodowy, a tym samym – na poziom realizowanych danin publicznych z tytułu podatków i opłat. Potencjał dochodowy samorządu województwa



i samorządu powiatowego jest znacząco ograniczony obowiązującym prawem<sup>4</sup>. Analiza obowiązującego prawa i stosowanych rozwiązań w praktyce wskazuje, że samorząd województwa, jak również powiatowy, nie posiadając władztwa podatkowego (a tym samym mając ograniczony w stosunku do samorządu gminnego potencjał dochodowy) może oddziaływać jedynie poprzez narzędzia interwencjonizmu lokalnego na strukturę dochodów własnych (Filipiak i in. 2009: 87).

Mimo że samorząd województwa i samorząd powiatowy posiadają ograniczone władztwo podatkowe oraz ograniczone możliwości oddziaływania na kształt i wielkość dochodów podatkowych, to przeprowadzona analiza wykazuje, że zarówno gminy, jak i powiaty oraz województwa samorządowe mogą traktować dochody podatkowe jako ważny składnik potencjału zarówno dochodowego, jak i finansowego.

## Uwagi końcowe

Kategoria potencjału finansowego jest ważnym aspektem decydującym o możliwościach rozwoju danej JST. Mimo że podejście do pomiaru potencjału finansowego jest słabo ustrukturyzowane w literaturze przedmiotu i brak jest jednoznacznego podejścia do pomiaru tej kategorii, to nie zmienia to faktu, że jest to ważny czynnik opisujący możliwości rozwoju. Wszystkie analizowane podejścia akcentują znaczącą rolę dochodów podatkowych, jako składowej potencjału finansowego.

Dochody podatkowe stanowią istotny czynnik kształtujący potencjał finansowy JST. Nie wszystkie JST mają prawne możliwości oddziaływania na ten potencjał. Ograniczenie to wynika z obowiązującego prawa określającego tzw. władztwo podatkowe JST. Najmniejsze znaczenie dochodów podatkowych z punktu widzenia potencjału finansowego ma samorząd powiatowy, natomiast największe znaczenie z punktu widzenia ilościowego i decyzyjnego ma samorząd gminny.

## Literatura

- Bank danych lokalnych, <http://stat.gov.pl/bdl> (30.12.2015).
- Blackley E.J. (1995), *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage, New York.
- Dębowska-Romanowska T. (2010), *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2004), *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, MSK Muncypium, Warszawa.
- Filipiak B. (2007), *Nadwyżka operacyjna jako narzędzie w procesie podejmowania decyzji finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Rachunkowość a controlling*, red. E. Nowak, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1174, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, s.146–153.

---

<sup>4</sup> Szerzej wskazują na ten fakt w literaturze przedmiotu M. Miemiec (2005) oraz T. Dębowska-Romanowska (2010).

- Filipiak B. (2015), *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 1, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 221–230.
- Filipiak B., Ruszała J. (2009), *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa.
- Filipiak B., Tarczyńska-Luniewska M. (2016), *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne” nr 1–2.
- Finansowe aspekty rozwoju lokalnego* (2004), red. T. Famulska, K. Znaniecka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Kopyściński T., Rólczyński T. (2013), *Analiza porównawcza potencjału gospodarczego regionów w Polsce w latach 2006–2012*, „Zarządzanie i Finanse” nr 11, s. 115–127.
- Kosiedowski W. (2001), *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*, w: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, red. W. Kosiedowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń.
- Krakiwiak-Bal A. (2006), *Potencjał gospodarczy gmin przygranicznych polski południowej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” nr 2/2, s. 149–158.
- Krawczyk G. (2007), *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin jako determinanta przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, „Rocznik Żyrardowski” t. 5, s. 137–156.
- Ladd H.F., Yinger J. (1989), *America's Ailing Cities Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Lubińska T., Franek S., Będziszak M. (2007), *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M. (2006), *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007–2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Miemiec W. (2005), *Władztwo podatkowe gminy – wybrane zagadnienia finansowo-prawne*, w: *Finanse samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*, red. L. Patrzyńska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław.
- Miszczuk M. (2004), *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z dnia 2 marca 2010 r., Dz.U. nr 38, poz. 207, z późn. zm.
- Skowron S. (2012), *Rola kapitału rodzimego i obcego w stymulowaniu rozwoju jednostek lokalnych w województwie lubelskim*, Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej nr 286, „Ekonomia i Nauki Humanistyczne” z. 19 (3).
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez JST za lata 2006–2014 (2007–2015), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Szpak M. (2001), *Etap 7. Określenie bezpiecznego dla miasta poziomu zadłużenia*, w: *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądź we właściwym czasie*, red. K.S. Cichocki, MUNICIPIUM, Warszawa.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 1991 r., nr 9, poz. 31 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.
- Wosiek M. (2013), *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, red. M.G. Woźniak, Zeszyt Naukowy Uniwersytetu Rzeszowskiego nr 34.
- Wójtowicz K. (2014), *Identyfikacja i pomiar zjawiska stresu fiskalnego w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) na przykładzie doświadczeń wybranych miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2009–2011*, w: *Innowacje a wzrost gospodarczy*, cz. 2, red. J. Harasim, W. Gradoń, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 186 (14).
- [www.finanse.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=35c31ca1-329f-4d58-9dc7-888eb0a63073&groupId=766655](http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=35c31ca1-329f-4d58-9dc7-888eb0a63073&groupId=766655) (30.12.2015).

## FACTORS SHAPING THE FINANCIAL POTENTIAL OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

**Abstract:** *Purpose* – Presentation categories of tax revenue of local government units, as a factor shaping the financial potential, which is an important aspect of the decisions made by the local government units.

*Design/methodology/approach* – The paper uses a method typical of the social sciences, which are the methods of empirical cognition, in particular observation, comparison and measurement that was made on the years 2006–2014 time series.

*Findings* – Conducted studies have demonstrated the position of local government income as a component of the financial capacity of local governments. In addition, studies have to know the cause of the formation of the income potential (part of the financial potential) as a function of applicable law.

*Originality/value* – The study shows the development of the financial capacity of the tax factors LGUs and directions (approach) of measuring it.

**Keywords:** financial potential, income potential, tax revenues

## Cytowanie

Filipik B.Z. (2016). Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (79), 643–653; [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).

