

Jarosław Neneman*
Sylvia Roszkowska**

Czy PIT komunalny może ograniczyć rozlewanie się miast?¹

Can communal PIT curb urban sprawl?

The purpose of this article is twofold. First, to re-energize discussion on local personal tax, and second, to show how such a tax could curb urban sprawl. The authors start with a short description of the communal tax and its potential links to urban sprawl. In the current system of communities' financing in Poland, suburban municipalities have a significant incentive to increase the number of inhabitants as the PIT revenues follow their inflow. The authors propose and discuss a simple variant of local PIT called Self-government Tax Rate which is a flat tax on a broadly defined tax base. Contrary to the present system of Polish local government units' share in progressive PIT, this system is linear, which reduces the gains in PIT revenues from taxpayers in the second tax bracket moving to suburbia. This is the first paper in the relevant literature that investigates the links between communal tax and urban sprawl.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.10
Słowa kluczowe	PIT komunalny, rozlewanie się miast, finanse lokalne, miasta w Polsce
Keywords	communal PIT, urban sprawl, local finances, cities in Poland
O autorach	* doktor nauk ekonomicznych, adiunkt na Uniwersytecie Łódzkim • ✉ neneman@uni.lodz.pl • ORCID 0000-0003-0865-4706 ** doktor hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego • ✉ sylwia.roszkowska@uni.lodz.pl • ORCID 0000-0002-6043-8210

Wstęp

Temat PIT-u komunalnego powraca do dyskusji z większym lub mniejszym natężeniem w czasach, kiedy pojawiają się problemy w finansach samorządowych lub – jak ujęliby to samorządowcy – kiedy te problemy się nasilają. Skala tych problemów jest obecnie nieporównywalna z tym, czego samorzady doświadczały do tej pory. Oprócz dążenia do silnej centralizacji państwa i ograniczenia roli samorządów widocznego w Polsce od 2016 r. pojawiają się nowe regulacje prawne skutkujące spadkiem dochodów lub wzrostem wydatków tych drugich. I nie dość, że zmiany nie są konsultowane ze stroną samorządową czy choćby jej zapowiadane, to jeszcze część z nich pojawia się w trakcie roku budżetowego. Przykładami mogą być: przedwyborcza obniżka pierwszego progu PIT z 18% do 17%, ponaddwukrotne podniesienie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów oraz zwolnienie z podatku dochodowego podatników poniżej 26. roku życia, które weszły w życie jesienią 2019 r. Dodatkowym, równie nieoczekiwanym wyzwaniem jest kryzys gospodarczy spowodowany pandemią COVID-19.

1 Opracowanie powstało w ramach projektu „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte” (Gospostrateg 1/384689/20/NCBR/2019); projekt współfinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków”.

W 2013 r. powstało duże opracowanie poświęcone możliwościom i konsekwencjom wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce². Analiza wzbudziła wówczas duże zainteresowanie, ale jednocześnie osłabiła nieco entuzjazm zwolenników tego rozwiązania, bo pokazywała, że w wyniku jego implementacji pojawiliby się nie tylko beneficjenci nowej regulacji, lecz także poszkodowani, choć skład obu grup zależałby od przyjętego wariantu.

Od tego czasu temat był podejmowany w nielicznych opracowaniach³ i w żadnym z nich autorzy nie wykroczyli poza propozycje omawiane w 2013 r. Nie było i nie ma też woli politycznej, by taką zmianę przeprowadzić, choć zdaje się, że pewne zmierzające ku temu prace przygotowawcze zostały rozpoczęte w Ministerstwie Finansów.

Celem niniejszego opracowania nie jest zaktualizowanie danych i ponowne przeliczenie wariantów PIT-u komunalnego zaproponowanych blisko dekadę temu przez J. Nenemana i P. Swianiewicza, lecz pogłębienie analizy jednej z opcji określonej przez nas mianem Samorządowej Stopy Podatkowej (SSP) oraz pokazanie zarówno jej potencjalnych konsekwencji dla rozkładu dochodów gmin, jak i wpływu na proces rozlewania się miast. Aby zrealizować postawiony w opracowaniu cel, analizujemy rozkłady kilku zmiennych fiskalnych w gminach w latach 2005–2017, w szczególności: dochody z PIT na mieszkańca, udział dochodów z PIT w dochodach własnych gmin, udział podatników w drugim przedziale podatkowym oraz efektywną stopę opodatkowania PIT. Wybrane statystyki prezentujemy również jako agregaty w podziale na miasta centralne i suburbia.

Co to jest PIT komunalny?

PIT komunalny to lokalny podatek dochodowy od osób fizycznych, przy czym „lokalny” oznacza tu „nakładany lokalnie”, najczęściej na poziomie gminy. Nie zastępuje on podatku dochodowego od osób fizycznych, ale jest dodatkiem do tego podatku. Jego konstrukcja co do zasady jest identyczna z konstrukcją PIT, z tym że gmina może uzyskać względem PIT-u komunalnego władztwo podatkowe, czyli decydować o wysokości stawki oraz ulgach. Ta konstrukcyjna spójność części rządowej i części samorządowej jest istotna z punktu widzenia efektywności funkcjonowania tego podatku. Mógłby on bowiem być pobierany zarówno przez krajową administrację podatkową, jak i administrację samorządową, choć ten pierwszy wariant wydaje się bardziej racjonalny.

W innych państwach dochody samorządów opierają się w istotnej części albo na podatkach majątkowych, albo na podatkach nakładanych na dochód mieszkańców. W przypadku podatków dochodowych mogą to być udziały w podatkach centralnych – tak jest w Polsce oraz

2 J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce. Ekspertyza BGK*, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, Warszawa 2013.

3 Zob. m.in.: S. Kańduła, *Nowe rozwiązania w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2016, nr 3(47) [*Nowe tendencje w zarządzaniu finansami publicznymi*, red. M. Korolewska, Z. Szpringer]; R. Dziemianowicz, M. Poniatowicz, *Koncepcja PIT-u komunalnego – argumenty za i przeciw*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2016, t. 50, nr 1, <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.305>; B. Guziejewska, *W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H. Oeconomia” 2016, t. 50, nr 1, <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.275>.

m.in. w Austrii i w Niemczech⁴. Z kolei lokalne podatki dochodowe funkcjonują np. w Skandynawii, w Belgii oraz w Szwajcarii. Rozwiązanie to jest na ogół oceniane pozytywnie, przy czym przy formułowaniu tego rodzaju opinii zwraca się uwagę szczególnie na powiązanie wysokości obciążeń podatkowych z poziomem usług publicznych w danej gminie. Nie bez znaczenia są silne społeczeństwo obywatelskie oraz wysokie zaufanie do państwa, tak widoczne w czasach pandemii. Historia tych podatków we wspomnianych państwach jest długa, ukazało się też sporo ciekawych opracowań analizujących różne aspekty funkcjonowania tego typu rozwiązań podatkowych⁵.

Co wspólnego ma rozlewanie się miast z PIT-em komunalnym?

Rozlewanie (rozprzestrzenianie) się miast (*urban sprawl*) to chaotyczny proces przenoszenia się mieszkańców miasta centralnego do gmin je otaczających. Właśnie żywiołowość i nieplanowany, spontaniczny charakter odróżniają rozlewanie się miast od suburbanizacji⁶. W wielu państwach ma to niekorzystne następstwa lub przyczynia się do pogłębienia tych już istniejących⁷. Nie inaczej jest w Polsce, gdzie niedostatki planowania przestrzennego są wzmacniane przez słabą egzekucję istniejącego prawa połączoną z niską społeczną świadomością kosztów chaotycznej zabudowy. Nic więc dziwnego, że w Polsce zdecydowanie krytycznie ocenia się zarówno samo rozlewanie się miast, jak i jego skutki⁸. Nie negując negatywnych konsekwencji tego procesu, szczególnie środowiskowych, J. Łukomska i J. Neneman⁹ wbrew opinii P. Lityńskiego¹⁰, zauważają, że to zjawisko może jednak mieć korzystny wpływ na sytuację finansową gmin. Napływ nowych mieszkańców do gminy często pociąga za sobą konwersję nisko opodatkowanej lub w ogóle nieopodatkowanej ziemi rolnej na zdecydowanie wyżej opodatkowane działki budowlane. Pojawia się też podatek od nieruchomości, którego stawka wyliczana z metra kwadratowego jest 50 razy wyższa od analogicznej najwyższej stawki podatku rolnego. I wreszcie nowi mieszkańcy, w przeciwieństwie do większości mieszkańców gmin wiejskich, to

4 J. Kim, *Measurement of Decentralisation. How Should we Categorise Tax Sharing?* [w:] *Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies*, OECD Publishing, Paris 2013, <https://doi.org/10.1787/9789264174849-5-en>.

5 Zob. m.in.: Ch. Hudson, A. Lidstrom, J. Loughlin, *The Politics of Local Tax in Sweden. Reform and Continuity*, „Local Government Studies” 2005, t. 31, nr 3, <https://doi.org/10.1080/03003930500095210>.

6 P. Lityński, *Budżetowe konsekwencje żywiołowego rozprzestrzeniania się miast dla samorządów gminnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2019.

7 Zob. *Urban sprawl in Europe. Joint EEA-FOEN Report No 11/2016*, European Environment Agency, Copenhagen 2016.

8 A. Kowalewski et al., *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014; P. Lityński, *op. cit.*

9 J. Łukomska, J. Neneman, *Fiskalne konsekwencje rozlewania miast – przypadek Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Lublina* [w:] *Dochody podatkowe samorządu terytorialnego i czynniki je kształtujące*, red. J. Szolno-Koguc, J. Śmiechowicz, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019; J. Łukomska, J. Neneman, *Koszty i korzyści dez- i suburbanizacji – perspektywa jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Analiza zysków i strat sub/dezurbanizacji w świetle badań społecznych*, red. B. Gawrońska-Nowak, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Kraków 2021 (w druku).

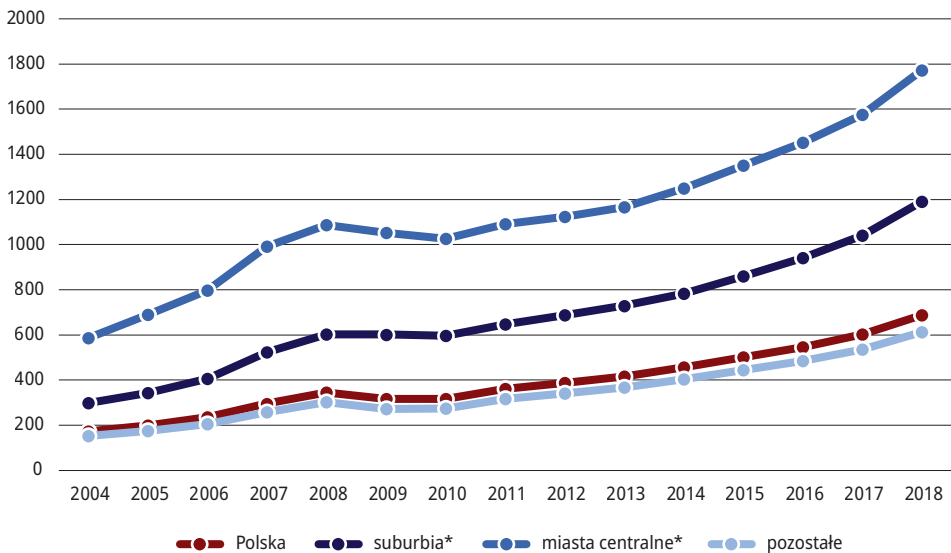
10 P. Lityński, *op. cit.*

na ogół osoby płacące PIT. To zaś oznacza silny dodatkowy strumień dochodów budżetowych. W aglomeracji lubelskiej w gminie Głusk, w której w latach 2004–2017 liczba mieszkańców zwiększyła się o ponad 50%, dochody z PIT wzrosły o 766%, a w ujęciu *per capita* – o 458%. W tym samym okresie liczba mieszkańców województwa lubelskiego zmalała o ok. 3%, a dochody z PIT zwiększyły się o 177% i o 155% *per capita*¹¹.

W skali całego kraju można zaobserwować wzrost dochodów gmin z tytułu udziału w PIT, co przedstawia wykres 1. W latach 2004–2018 nominalna dynamika dochodów wyniosła niemal 300% dla suburbiów i 203% dla miast centralnych. Co ciekawe, dynamika dla pozostałych gmin (bez konurbacji śląskiej) kształtowała się na poziomie 305%. Finansowe reperkusje rozlewania się miast widać więc nie tylko w suburbiach objętych analizą.

Proces rozlewania się dochodów z PIT można zauważyć, gdy porówna się mapy 1 i 2, a zjawisko to jest szczególnie wyraźne w przypadku Warszawy, Wrocławia i Poznania. Jednocześnie można dostrzec pewne relatywne zubożenie wielu gmin północno-zachodniej Polski. Nadal ściana wschodnia, z nielicznymi wyjątkami, dominuje w pierwszym i drugim decylnym rozkładzie dochodów z PIT.

Wykres 1. Dochody gmin z udziału w PIT *per capita*

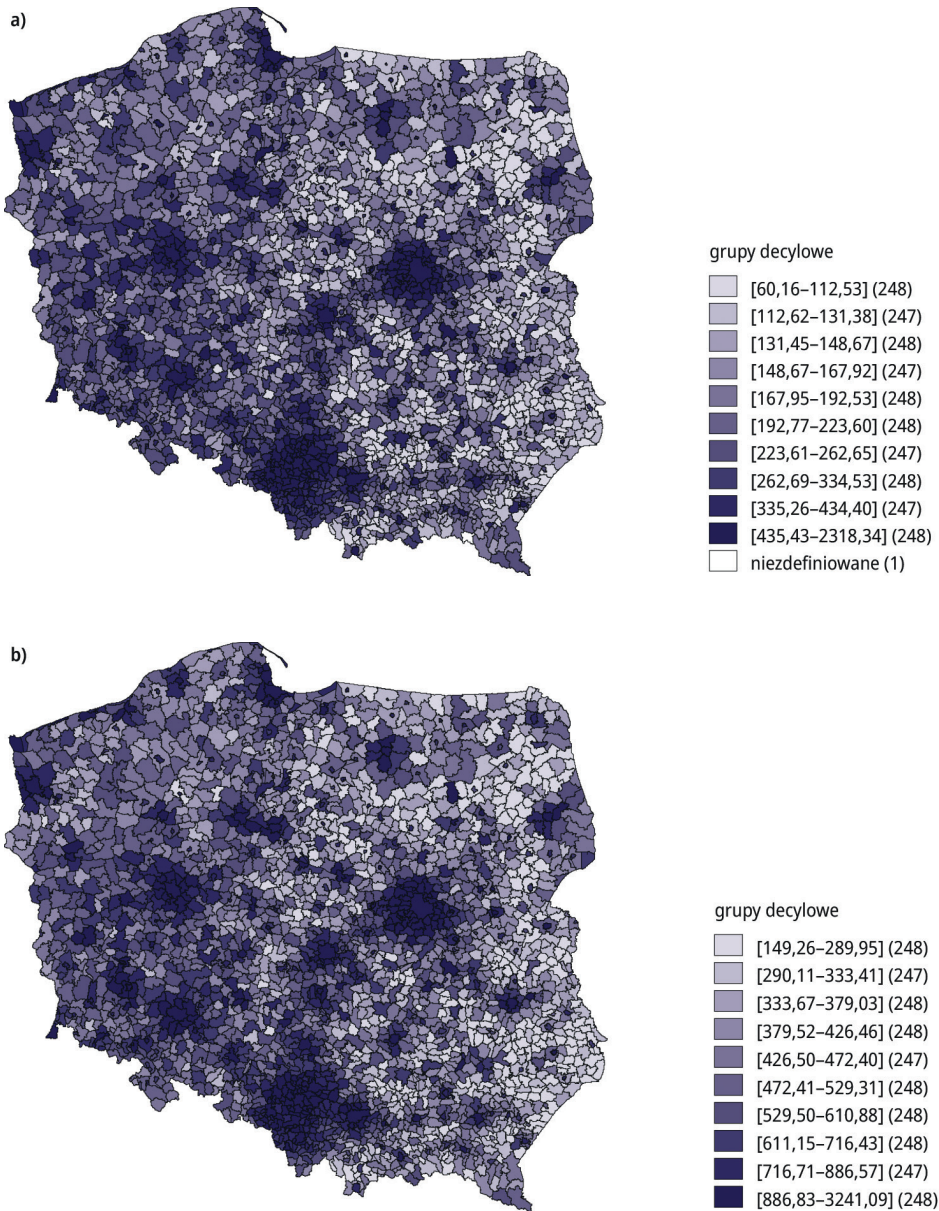


* Delimitacja gmin podmiejskich według P. Śleszyńskiego (P. Śleszyński, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, t. 85, nr 2).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: BDL).

¹¹ J. Łukomska, J. Neneman, *Fiskalne konsekwencje...*, s. 80.

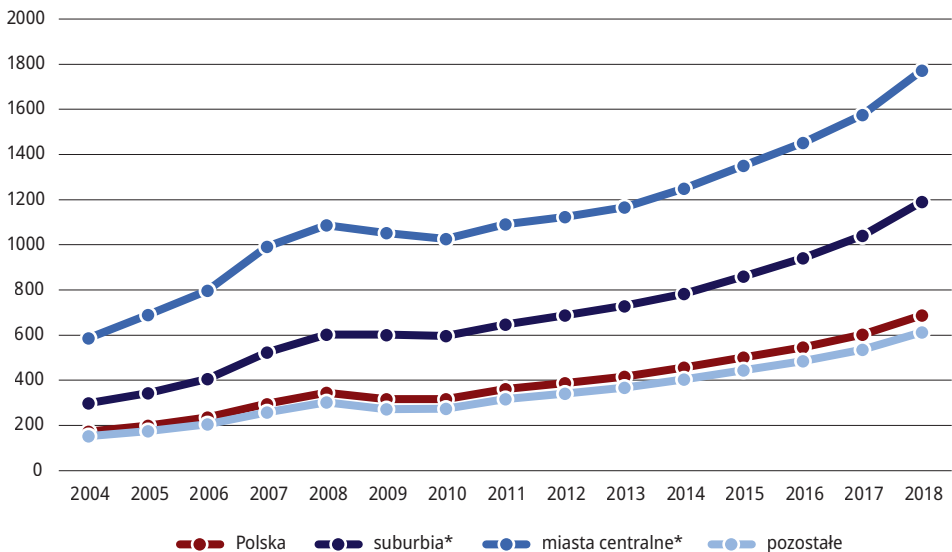
Mapa 1. Średnie dochody z udziału w PIT na mieszkańca w grupach decylnych w okresie:
a) 2005–2007; b) 2015–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wzrost liczby płatników PIT oraz ich rosnące dochody sprawiają, że zwiększa się znaczenie udziałów w PIT dla finansów gminnych. Tendencję tę obrazują dane przedstawione na wykresie 2. Znamienne jest, że od 2012 r. udział dochodów z PIT w dochodach własnych jest wyższy w gminach suburbanalnych niż w miastach centralnych. Podobnie jak w przypadku dochodów z PIT *per capita* dynamika wzrostu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w gminach suburbanalnych, wynosząca 42% w latach 2004–2018, jest taka sama jak pozostałych gmin i o wiele wyższa niż miast centralnych, gdzie wyniosła 8%.

Wykres 2. Udział PIT w dochodach własnych gmin (w %)



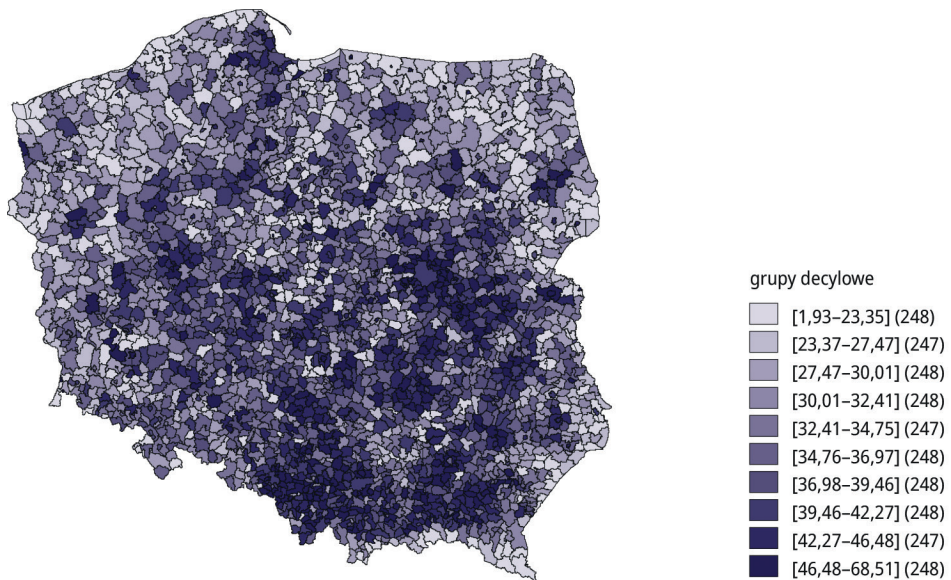
* Delimitacja gmin podmiejskich według P. Śleszyńskiego (P. Śleszyński, *op. cit.*).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL.

Z kolei mapa 2 pokazuje dużą koncentrację gmin z wysokim udziałem dochodów z PIT w dochodach ogółem w centralnej i południowej Polsce, co jest widoczne zwłaszcza wokół miast. W gminach peryferyjnych, szczególnie w północnej i zachodniej Polsce, gdzie dominuje rolnictwo nieopodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych, udział PIT w dochodach gmin jest bardzo niski.

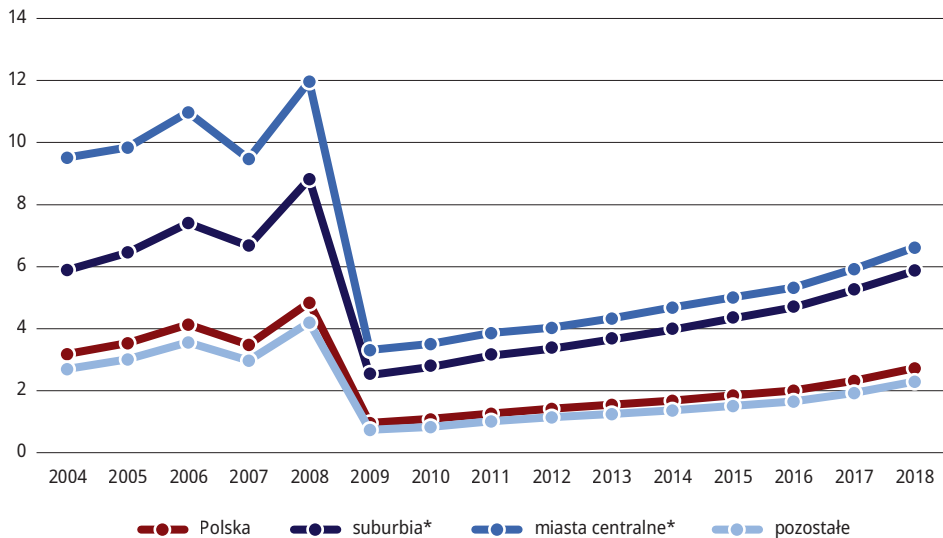
Hipotezę, że zamożni płatnicy PIT chętniej wyprowadzają się z miast centralnych i zasiedlają tereny podmiejskie, potwierdza też analiza wykresu 3, przedstawiającego udział podatników w drugim i trzecim przedziale podatkowym, a od 2009 r. – w drugim. Likwidacja trzeciego progu podatkowego była *de facto* likwidacją drugiego progu podatkowego – podatnicy, których dochody w 2008 r. mieściły się w drugim progu podatkowym, w 2009 r. zostali bowiem opodatkowani stawką z pierwszego przedziału podatkowego, a ci, którzy w 2008 r. byli w trzecim przedziale

Mapa 2. Średni udział dochodów z PIT w dochodach własnych gmin w latach 2015–2017 w grupach decylowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wykres 3. Udział podatników w drugim i trzecim (2004–2008) oraz drugim (2009–2018) przedziale podatkowym



* Delimitacja gmin podmiejskich według P. Śleszyńskiego (P. Śleszyński, *op. cit.*).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

podatkowym, trafili do drugiego. Spowodowało to istotne zmniejszenie różnic, co oznacza, że podatników w starym drugim przedziale podatkowym było relatywnie więcej w miastach centralnych. Między 2009 r. a 2018 r. udział najbogatszych płatników PIT na zasadach ogólnych, czyli wedle skali podatkowej, w ogólnej liczbie podatników zwiększył się w miastach centralnych o 99%, a w omawianych suburbiach – o 134%. W pozostałych gminach ten udział wzrósł o 209%.

Mapy 3a i 3b pokazują rozlewanie się bogactwa (mierzonego odsetkiem podatników w drugim przedziale podatkowym) poza miasta centralne. Jeśli ten wskaźnik potraktować jako miarę rozkładu bogactwa z pracy najemnej (bo to ona jest opodatkowana według skali progresywnej), to oprócz miast wojewódzkich widać inne zagłębienia bogactwa – skupione wokół energetyki opartej na węglu brunatnym oraz wydobywania i przetwórstwa miedzi. W tym zestawieniu lepiej wypada zachodnia Polska, tam też rozkład jest bardziej równomierny.

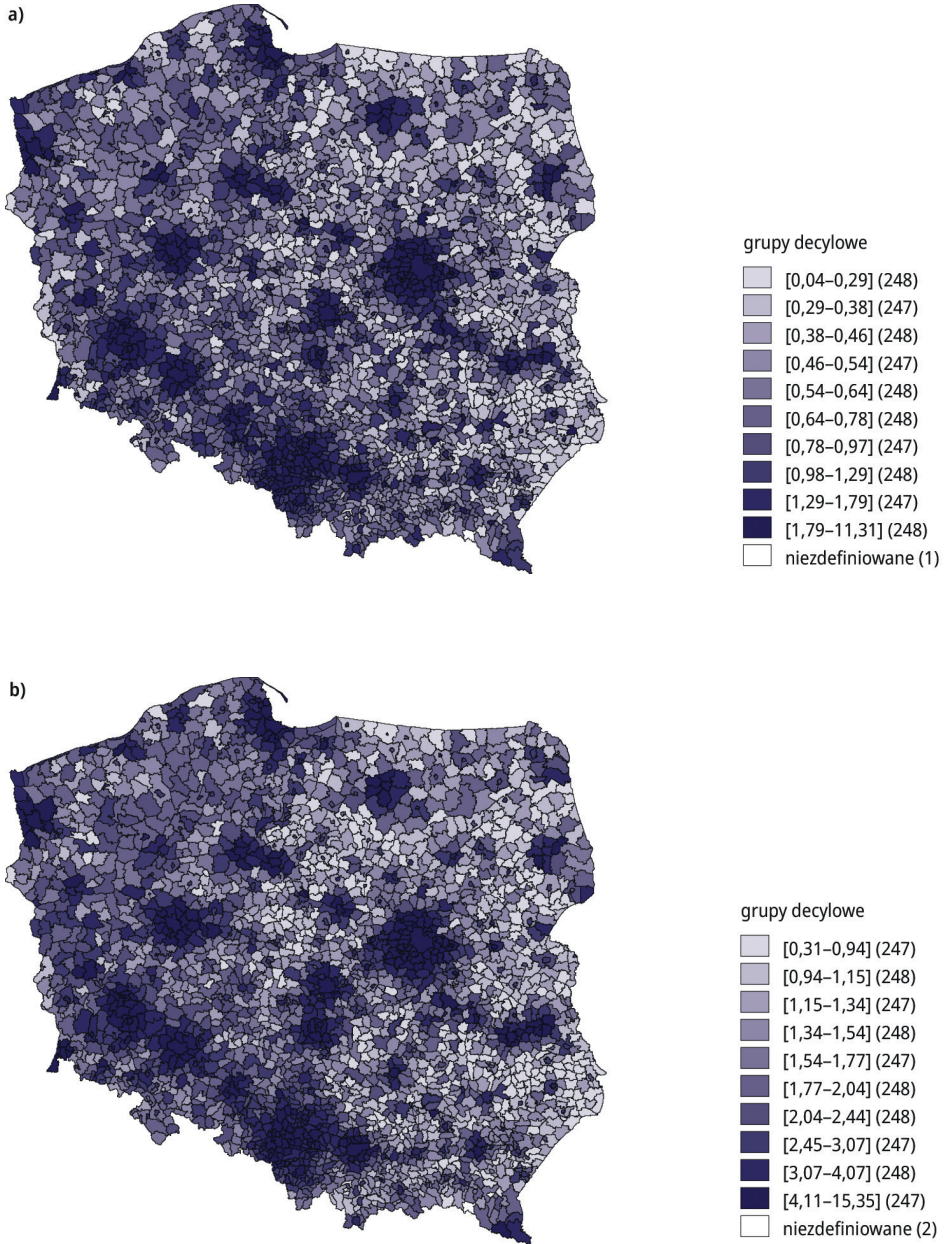
Należy przy tym zaznaczyć, że dane przedstawione w tej części opracowania są obciążone istotnym błędem systemowym. Jak szacuje P. Śleszyński¹², migracja z miast do stref podmiejskich jest niedoszacowana o ok. 20–30%. Niejednokrotnie osoby wyprowadzające się z miasta centralnego pozostają nadal właścicielami mieszkań w nim zlokalizowanych i nie dokonują przemeldowania do nowych gmin, w których obecnie mieszkają. Gdyby osoby te zameldowały się i płaciły PIT w faktycznym miejscu zamieszkania, to należałoby oczekiwać istotnego wzrostu udziału dochodów z PIT w dochodach gmin podmiejskich i spadku w mieście centralnym. Jeśli chodzi o dochody z PIT na mieszkańca czy udział podatników w drugim przedziale podatkowym, to urealnienie danych o miejscu zamieszkania także prowadziłoby do wzrostu obu tych kategorii, gdyż statystycznie częściej przeprowadzają się ci zamożniejsi, oni też częściej będą mogli sobie pozwolić na utrzymanie mieszkania w mieście, bo po prostu ich na to stać. Zmiana będzie jednak mniejsza niż w przypadku udziału PIT w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST), bo wzrośnie i licznik (liczba podatników w drugim przedziale podatkowym), i mianownik (liczba podatników).

W państwach o dłuższej historii rozlewania się miast często można zaobserwować rosnący rozdźwięk między standardem życia mieszkańców stref podmiejskich a poziomem życia tych, którzy mieszkają w miastach centralnych. Przy czym tendencja ta się nasila: im gorzej żyje się w mieście centralnym, tym większy bodziec, by się z niego wyprowadzić, na co mogą sobie pozwolić przede wszystkim zamożniejsze rodziny. Bogactwo i dobrobyt „wyprowadzają się” więc z miasta, w którym w konsekwencji rośnie ubóstwo, co z kolei pociąga za sobą wzrost przestępczości. W Polsce rozdźwięk ten nie jest jeszcze znaczący¹³, ale gdy spojrzeć na migrację podatników z drugiego przedziału podatkowego, można dostrzec stopniowe przenoszenie się bogactwa poza miasta centralne. Co więcej, podobnie jak w innych państwach najprawdopodobniej będzie można również zaobserwować proces osiedlania się zamożnych tam, gdzie obecnie już mieszkają bogaci.

12 P. Śleszyński, *Spójeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, „Studia KPZK” 2018, t. 182, s. 29–80.

13 P. Swianiewicz, S. Waruszewska, *Wpływ suburbanizacji na zmiany społecznego zróżnicowania aglomeracji w Polsce – więcej wanilii na przedmieściach?*, „Prace i Studia Geograficzne” 2018, t. 63, nr 3, s. 69–87.

Mapa 3. Udział podatników w drugim przedziale podatkowym w grupach decylowych w latach: a) 2009, b) 2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Obecny system udziałów JST w PIT

Od czasów reformy finansów samorządowych w 2004 r. system zasilania JST udziałami w PIT jest stabilny. Tabela 1 przedstawia udziały poszczególnych szczebli samorządu w dochodach z PIT. Jak widać, trzy czwarte tych środków trafia do gmin, a łączny udział JST w 2020 r. wynosił ok. 50%.

Tabela 1. Udziały JST w dochodach z PIT (w %)

Rok	Gmina	Powiat	Województwo	Razem
2004	35,72	8,42	1,6	45,74
2005	35,61	10,25	1,6	47,46
2006	35,85	10,25	1,6	47,70
2007	36,22	10,25	1,6	48,07
2008	36,49	10,25	1,6	48,34
2009	36,72	10,25	1,6	48,57
2010	36,94	10,25	1,6	48,79
2011	37,12	10,25	1,6	48,97
2012	37,26	10,25	1,6	49,11
2013	37,42	10,25	1,6	49,27
2014	37,53	10,25	1,6	49,38
2015	37,67	10,25	1,6	49,52
2016	37,79	10,25	1,6	49,64
2017	37,89	10,25	1,6	49,74
2018	37,98	10,25	1,6	49,83
2019	38,08	10,25	1,6	49,93
2020	38,16	10,25	1,6	50,01

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Właśnie fakt, że połowa dochodów trafia do JST, sprawia, że w podatkowej grze politycznej pojawia się element nieekwiwalentności. Gdy rząd bowiem planuje zrobić wyborcom prezent i obniża im podatki, budżet centralny ponosi tylko połowę kosztów takiego działania. Innymi słowy: rząd robi wyborcom prezent za pół ceny. A tego rodzaju upominków było w ostatnich latach sporo. Zmianą skutkującą największymi stratami dla JST była likwidacja trzeciej stawki podatkowej, a precyzyjniej – likwidacja drugiego progu wynoszącego 30% i obniżenie trzeciego progu do 32% z tym samym progiem dochodu, po którego przekroczeniu ten próg obowiązuje. Z kolei dwa lata wcześniej, tj. od 2007 r., podniesiono progi podatkowe oraz kwotę wolną od podatku, a także wprowadzono ulgę na dzieci, którą następnie zmodyfikowano, tak by można

było zwiększyć odliczenie, choć akurat w tym ostatnim przypadku ubytek dla JST został zrekomensowany.

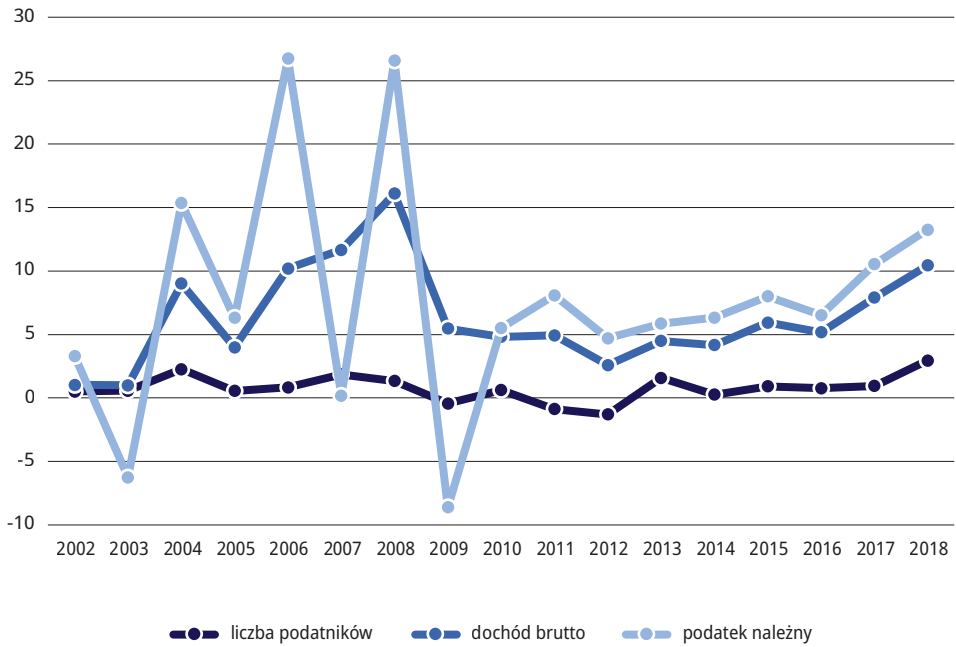
W 2017 r. zwiększono kwotę wolną od podatku i zastosowano element degresywny – kwota maleje wraz ze wzrostem dochodu. W 2019 r. wprowadzono również wspomniane już zwolnienie z PIT osób do 26. roku życia, zwiększono zryczałtowane koszty uzyskania przychodów oraz obniżono stawkę w pierwszym progu podatkowym z 18% do 17%. Od 2019 r. obowiązuje też tzw. danina solidarnościowa, czyli 4-procentowy dodatkowy podatek od dochodów powyżej miliona złotych. Wykazano się przy tym pewną znamioną niekonsekwencją – gdy obniża się podatki, koszt w połowie ponosi JST, a gdy się je podwyższa, korzyść osiąga tylko budżet centralny. Dzieje się tak dlatego, że 4-procentowa stawka nie jest formalnie trzecim progiem podatkowym w PIT, ale nieznaną w polskim prawie „daniną”, która finansuje Fundusz Solidarnościowy (dawniej: Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych).

Naszym zdaniem opisana powyżej praktyka robienia prezentów za pół ceny jest istotnym czynnikiem zwiększającym atrakcyjność PIT-u komunalnego. Przekonanie jednak, że PIT komunalny wzmocni stabilność i jednocześnie podwyższy dochody JST, nie jest do końca uzasadnione, o czym piszemy w dalszej części opracowania.

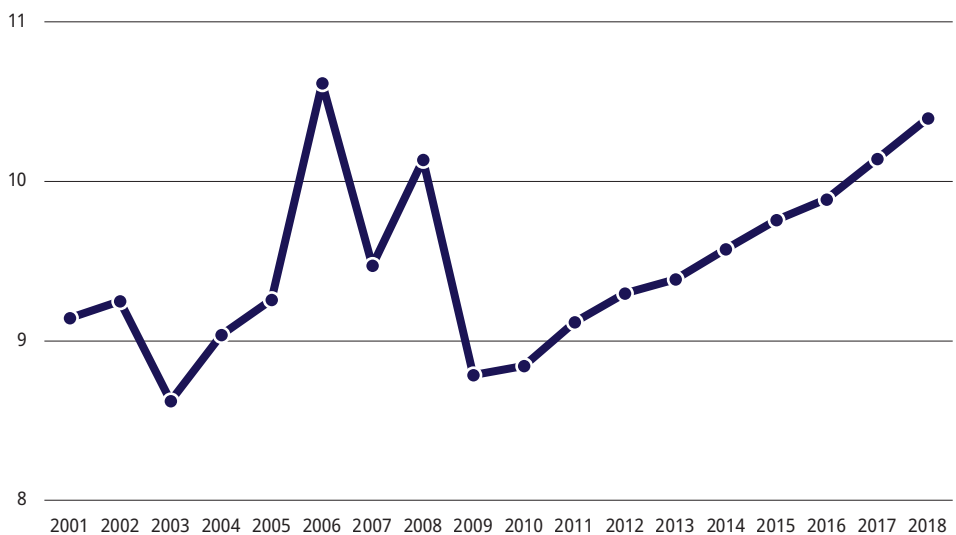
Gwoli dopełnienia obrazu trzeba podkreślić, że mimo „prezentów” dla podatników w postaci ulg i obniżki stawek od 2008 r. nie waloryzowano progów podatkowych, a zmiany kwoty wolnej od podatku pojawiły się w okrojonej wersji dopiero w 2017 r. To zamrożenie progów połączone z inflacją oraz z dobrą koniunkturą gospodarczą skutkującą zarówno wzrostem dochodów realnych ludności, jak i wzrostem liczby pracujących zaowocowało istotnym zwiększeniem dochodów w kategoriach absolutnych, ale też dochodu do opodatkowania.

Wykres 4 przedstawia dynamikę liczby podatników, dochodu do opodatkowania oraz podatku należnego. Na wykresie doskonale widać efekt wprowadzenia waloryzacji progów podatkowych w 2007 r. oraz zastąpienie stawek 30% i 40% stawką w wysokości 32% na poziomie wcześniejszej stawki 40%, czyli istotne obniżenie obciążeń podatników zarabiających wówczas powyżej 43 tys. zł. Na to nałożyło się jeszcze załamanie dynamiki dochodów do opodatkowania będące wynikiem światowego kryzysu finansowego z jesieni 2008 r. Drugą fazę kryzysu można dostrzec w 2012 r. Był on spowodowany spadkiem liczby podatników, a w rezultacie wzrostem bezrobocia. Warto przy tym zauważyć, że po 2010 r. dynamika podatku należnego była wyższa niż dochodu. Wynika to ze wspomnianego wcześniej braku waloryzacji progów i kwoty wolnej od podatku. Oznacza to jednak zwiększanie się przeciętnej stopy podatkowej, co obrazuje wykres 5. Wysoka stawka w 2006 r. to efekt wygaszenia większości ulg w PIT w latach poprzednich. Udział ulg we wpływach z PIT spadł z poziomu 20% w 2003 r. do ok. 3% w 2006 r., by z powodu ulgi na dziecko wzrosnąć w kolejnym roku do prawie 14%.

Analiza wykresów 4 i 5 prowadzi do wniosku, że owszem, rząd robi prezenty za pół ceny, lecz na przestrzeni ostatnich lat efektywne opodatkowanie dochodu wzrosło, a to oznacza, że sytuacja JST w odniesieniu do dochodów z udziału w PIT się polepszyła. Oczywiście w tym czasie wzrosła liczba zadań JST, a także koszty ich realizacji, ale w niniejszym opracowaniu nie podejmujemy próby dokonania oceny, czy wzrost dochodów był adekwatny do wzrostu liczby zadań i kosztów ich realizacji. Trzeba też dodać, że budżet centralny został obciążony dodatkowymi,

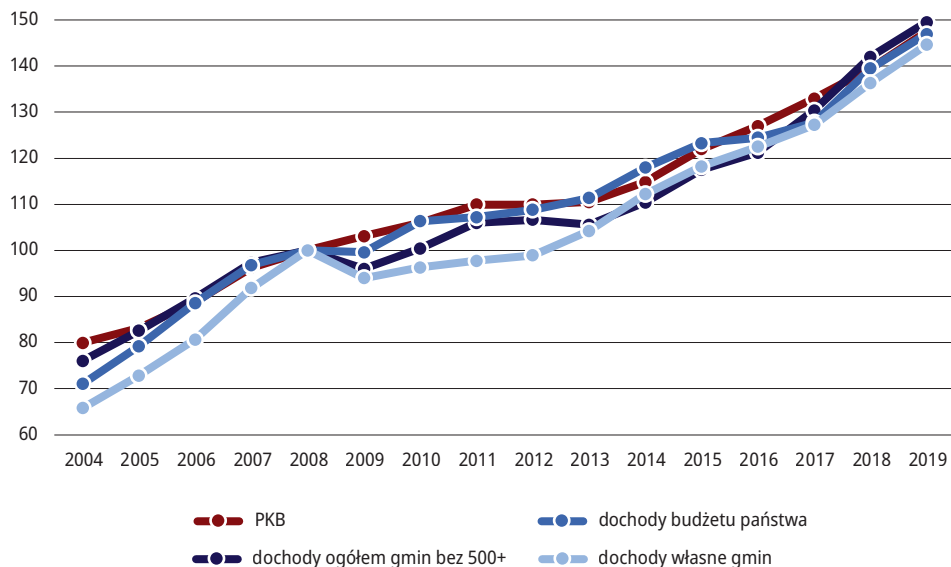
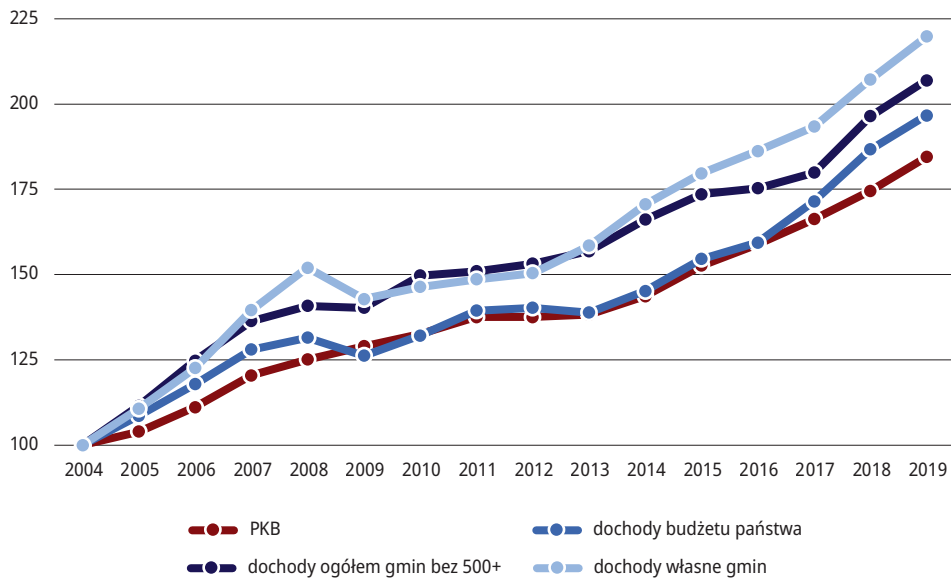
Wykres 4. Dynamika liczby podatników, dochodu do opodatkowania oraz podatku należnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wykres 5. Efektywna stawka podatku – podatek należny / dochód do opodatkowania (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wykres 6. Indeksy realnej dynamiki PKB, dochodów sektora finansów publicznych, dochodów własnych JST i dochodów ogółem JST (bez 500+): a) 2004 = 100, b) 2008 = 100



Źródło: BDL, Eurostat, GUS.

kosztownymi zadaniami (500+, 13. i 14. świadczenie emerytalne, przekop Mierzei Wiślanej, CPK i wiele, wiele innych mniej czy bardziej racjonalnych wydatków). Zasadnicza różnica jest jednak taka, że dodatkowe zadania rządu centralnego są efektem celowych wyborów politycznych rządzących, znaczna zaś część dodatkowych zadań samorządów – w szczególności wyższy koszt świadczenia usług – w żadnej mierze nie zależała od decyzji JST.

Na wykresach 6a i 6b przedstawiono indeksy realnej dynamiki PKB, łącznych dochodów sektora finansów publicznych (*general government*), dochodów własnych i dochodów ogółem JST (bez świadczenia 500+, gdyż JST były tylko „okienkiem kasowym” programu w całości sfinansowanego przez budżet państwa).

Celowo zamieszczamy dwa wykresy, by pokazać, jak łatwo manipuluje się danymi. Z wykresu 6a wynika, że po wprowadzeniu nowego systemu finansowania JST w 2004 r. strona dochodowa finansów samorządowych wyglądała znakomicie i w całym okresie prezentowała się relatywnie lepiej niż sytuacja sektora finansów publicznych. W dochodach własnych widać przejściowe załamanie wywołane likwidacją trzeciego progu podatkowego, ale w kolejnych latach zarówno dynamika wzrostu dochodów gmin ogółem, jak i dynamika wzrostu dochodów własnych gmin były zbliżone do dynamiki PKB czy tempa wzrostu dochodów sektora finansów publicznych, a czasem od nich wyższe.

Nieco inny obraz wyłania się z analizy wykresu 6b. Owszem, w pierwszych latach po wprowadzeniu nowego systemu finansowania JST dochody samorządów rosły szybciej niż PKB czy dochody sektora finansów publicznych. Tak jednak miało być – system się „docierał”, generując wyższe dochody potrzebne do np. współfinansowania projektów unijnych. W 2008 r. dochody własne JST stanowiły 5,06% PKB, ale ten dobry trend po stronie dochodowej został zniszczony likwidacją trzeciego przedziału podatkowego. W kolejnych latach na skutek słabszej koniunktury wynikającej ze światowego kryzysu finansowego dochody podatkowe rosły nieznacznie, a tempo ich wzrostu przyspieszyło dopiero po 2013 r. Negatywne konsekwencje zmian podatkowych w PIT przez wiele lat były widoczne w dochodach własnych JST. W 2018 r. udział dochodów własnych JST w PKB był nadal niższy niż w 2008 r. i wyniósł 4,96%.

Gdy spojrzysz na wykres 6a, można też dostrzec ciekawą zależność między dynamiką PKB a dochodami sektora finansów publicznych. Dochody te rosną szybciej przy wysokiej dynamice PKB, co widać w latach 2004–2008 i po 2016 r. Załamanie dynamiki dochodów w 2009 r. wynikało z likwidacji trzeciego przedziału podatkowego i obniżenia stawek PIT, a także ze światowego kryzysu finansowego. Ten drugi czynnik widać szczególnie w latach 2012–2013. Na niską dynamikę dochodów miały też wpływ oszustwa VAT-owskie, które ją osłabiły mimo poprawiającej się koniunktury w latach 2014–2015. Uszczelnienie systemu VAT-owskiego zapoczątkowane na dużą skalę w 2015 r. przyczyniło się do istotnej poprawy dynamiki dochodów sektora publicznego w porównaniu z dynamiką PKB po 2016 r.

Jak mógłby wyglądać PIT komunalny w Polsce?

Można tworzyć różne warianty PIT-u komunalnego – liniowy, progresywny albo degresywny. Jego podstawą może być cały dochód podatnika lub dochód do pewnej wysokości, co oczywiście

doprowadziłoby do ograniczenia zróżnicowania dochodów z PIT w poszczególnych gminach. Opierając się na opracowaniu J. Nenemana i P. Swianiewicza¹⁴, proponujemy i poddajemy wstępnej analizie wariant, który roboczo nazywamy Samorządową Stopą Podatkową (SSP) i który jest bliski pierwszego wariantu ze wskazanego wyżej opracowania. Pragniemy przybliżyć pewien ogólny pomysł wraz z jego wadami i zaletami. Pomijamy kwestie techniczne, takie jak np. podział dochodów między powiaty i województwa oraz kształt systemu comiesięcznego przekazywania środków gminie. Ta ostatnia kwestia w modelu SSP byłaby bardziej skomplikowana niż obecnie, gdyż podstawą podziału byłby nie podatek należny, ale dochód do opodatkowania.

Kluczowym założeniem jest neutralność wprowadzenia SSP dla finansów publicznych. *Ceteris paribus*, w pierwszym roku funkcjonowania wprowadzenie SSP miałyby przynieść JST dokładnie takie same dochody, jak w obecnym systemie, choć ich dystrybucja byłaby różna.

Silną motywacją samorządowców do wprowadzenia PIT-u komunalnego jest uniezależnienie się od arbitralnych decyzji rządu dotyczących PIT, które skutkują ubytkami dochodów. Jak pokazemy, osiągnięcie tego celu nie jest jednak możliwe. Mimo to staraliśmy się zaproponować wariant, który naszym zdaniem w najwyższym stopniu zabezpiecza podstawę opodatkowania przed decyzjami rządzącymi, a tym samym zwiększa stabilność dochodów z PIT.

Aby obliczyć początkową stawkę SSP dla całego kraju, należy wysokość dochodów JST z udziałów w PIT podzielić przez odpowiednio zdefiniowany dochód do opodatkowania. Przy założeniu, że podstawę opodatkowania stanowiłyby przychód, przy przychodzie równym 100, dochód do opodatkowania równym 62,5, podatku wynoszącym 14 i podatku należnym (po uwzględnieniu ulg) równym 10, z czego 5 trafiałoby do JST, SSP wyniosłaby 5%. Jeśli natomiast jako podstawę opodatkowania potraktowano by dochód, to stawka SSP wyniosłaby 8% (8% z 62,5 jest równe 5). Im węższa podstawa opodatkowania, tym wyższa stawka. Licznik, a więc podatek należny, uwzględniałby wszelkie ulgi odliczane obecnie od podatku. Aby obliczyć łączny dochód gminy z SSP, należałoby pomnożyć łączny dochód do opodatkowania mieszkańców gminy przez stosowną stopę podatkową – odliczenia ulg od podatku odbywałyby się poza finansami JST.

Proponujemy, by podstawą opodatkowania SSP był dochód do opodatkowania. Kwestia tego, czym jest „dochód do opodatkowania” i co wchodzi w jego skład, jest kluczowa dla zabezpieczenia samorządowej części PIT przed arbitralnymi działaniami rządu. W skrajnym wariantcie dochodem do opodatkowania mógłby być po prostu przychód, który podatnik wpisuje w pierwszy wiersz części D formularza zeznania podatkowego PIT-37 i analogicznych formularzy. Oczywiście nie uwzględniano by ryczałtowych kosztów uzyskania przychodów ani – co bardziej istotne – składek na ubezpieczenia społeczne czy ulg podatkowych odliczanych od dochodu. W związku z tym można mieć wątpliwości, czy taką kategorię traktować jako dochód, gdyż w istocie byłby to przychód. Jednak możliwość odliczania poszczególnych elementów, w tym zwłaszcza składek na ubezpieczenie społeczne, w oczywisty sposób zmniejsza stabilność tego źródła. Rząd może bowiem zwiększyć składki na ubezpieczenia, a tym samym, jeśli są one odliczane od dochodu, zmniejszyć podstawę opodatkowania. Oczywiście przy tak szerokiej podstawie opodatkowania

¹⁴ J. Neneman, P. Swianiewicz, *op. cit.*

stawka SSP byłaby dość niska. Jeśli trzymać się założenia o neutralności wprowadzenia SSP dla finansów publicznych, to w istocie nie jest ważne, jak szeroka będzie baza – im szersza baza, tym niższa stawka. O wiele mniejsze znaczenie mają w tym kontekście ryczałtowe koszty uzyskania przychodu i ulgi odliczane od przychodu, gdyż kwoty te są dużo niższe, jednakże dyskrecjonalność działań rządu w tym zakresie jest zdecydowanie większa. W przypadku podatników prowadzących działalność gospodarczą sprawa jest bardziej skomplikowana, gdyż przychód, nawet po odjęciu składek na ubezpieczenie społeczne, może być bardzo odległy od dochodu, jeśli np. podatnik prowadzi niskomarzową działalność handlową. Wówczas trzeba by posługiwać się dochodem do opodatkowania.

Żeby pokazać konsekwencje stosowania SSP, wykorzystujemy dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów. Nie zawierają one niestety wszystkich niezbędnych parametrów, dlatego nasze szacunki kosztów i korzyści z SSP dla poszczególnych JST są wyliczone na podstawie dochodu do opodatkowania, czyli uwzględniają m.in. koszty składek na ubezpieczenie społeczne.

Samorządowcy często dobitnie akcentują potrzebę posiadania faktycznego władztwa podatkowego. Nominalnie dochody z udziału w PIT są traktowane, zgodnie z ustawą, jako dochody własne, ale gmina nie ma możliwości ustalania ich wysokości. W przypadku np. podatku rolnego czy podatku od nieruchomości gmina może obniżyć stawki czy wprowadzić ulgi przedmiotowe. Pojawia się więc fundamentalne pytanie: Czy w przypadku PIT-u komunalnego gmina powinna mieć możliwość decydowania o stawkach i ulgach?

W państwach skandynawskich gminy mają pewne władztwo podatkowe w odniesieniu do stawek, choć w niektórych z nich (Norwegia i Islandia) nie mogą przekraczać stawek maksymalnych¹⁵. W pozostałych państwach skandynawskich system oddziaływania rządu centralnego na wysokość stawki jest bardziej złożony, a zróżnicowanie stawek między gminami – większe¹⁶. W Szwecji przeciętna stawka PIT-u lokalnego wyniosła w 2019 r. 32,19%. Stawka najniższa kształtowała się na poziomie 29,18%, a najwyższa – 32,19%¹⁷. W Danii, a więc państwie relatywnie małym, o wysokiej (w porównaniu z pozostałymi państwami skandynawskimi) gęstości zaludnienia, można zaobserwować, podobnie jak w Szwecji, dość duże zróżnicowanie stawek. W 2019 r. najniższa stawka lokalnego podatku dochodowego wynosiła 22,5%, a najwyższa – 27,8%¹⁸. W 2011 r. dla 10 gmin o najwyższych stawkach (średnia stawka sięgała 26,8%) średni dochód do opodatkowania wynosił 146 tys. koron, a dla 10 gmin o najniższych stawkach (przy średniej stawce 23,4%) – 211 tys. koron¹⁹. Może to świadczyć o tym, że duńskie gminy pragną

15 J. Rattsø, *Local Tax Financing in the Nordic Countries*, General Report for the 2004 NSFR Meeting in Oslo, 28–29 October 2004.

16 *Interaction between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Policy*, red. J. Kim, J. Lotz, N. Mau, The Copenhagen Workshop, Copenhagen–Sejong 2013.

17 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/965d05e5-en/index.html?itemId=/content/component/965d05e5-en> [dostęp: 5 maja 2021 r.].

18 <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=PSKAT&PLanguage=1&TableStyle=&Buttons=&PXSID=121032&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=> [dostęp: 5 maja 2021 r.].

19 J. Lotz, J. Blom-Hansen, S. Hede, *The Changing Role of Local Income Taxation in Denmark* [w:] *Interaction...*, s. 246.

konkurować stawkami podatkowymi, by zachęcić podatników do zmiany miejsca zamieszkania. Siła takiej zachęty jest proporcjonalna do różnicy stawek i wysokości dochodów mieszkańców – bardziej korzystają na tym bogaci. Jednak w Skandynawii ludzie są świadomi zależności między wysokością płaconych podatków a poziomem usług publicznych, a więc tego, że im wyższe podatki, tym wyższa jakość usług. Bódmże do zmiany miejsca zamieszkania w postaci niższego lokalnego PIT-u nie są więc zbyt atrakcyjne. Przykład duński pokazuje także, że władze lokalne nie tyle dostosowują wysokość stawki podatku do możliwości jego zapłaty przez mieszkańców, ile obniżają stawkę tam, gdzie mieszkańcy są bogaci, bo gminę na to stać. Taka polityka zwiększa zróżnicowanie dochodów między gminami i zapotrzebowanie na poziome mechanizmy wyrównywania dochodów.

Władztwo podatkowe względem stawek występuje również w Kanadzie, w Belgii, a także w Szwajcarii, gdzie dostrzeżono i udokumentowano silną konkurencję podatkową między poszczególnymi kantonami i miastami. Zaobserwowano też relatywnie dużą mobilność bogatych mieszkańców przenoszących się do gmin, w których opodatkowanie jest niższe²⁰. Analiza przeprowadzona w szwajcarskim kantonie Obwalden pokazała, że po regresywnej obniżce podatku (z 30% do 26%) dla 1% najbogatszych podatników w 2006 r. ich udział zwiększył się o 20–30%, przy czym nie spowodowało to wzrostu dochodów podatkowych *per capita*²¹.

Malejące względne koszty transportu sprawiają, że coraz łatwiej jest mieszkać i pracować w dwóch różnych, często odległych od siebie miejscach. Co więcej, pandemia COVID-19 powoduje, że znacznie wzrasta liczba osób pracujących częściowo lub całkowicie zdalnie i trend ten najpewniej będzie się pogłębiać. To z kolei jeszcze bardziej zwiększy mobilność mieszkańców i będzie stanowić jeszcze silniejszą zachętę do konkurencji podatkowej. W tym opracowaniu nie podejmujemy debaty na temat plusów i minusów konkurencji podatkowej – argumenty za i przeciw można znaleźć m.in. w opracowaniu J. Nenemana i P. Swianiewicza²². Warto o nich pamiętać, gdy rozważa się kwestię władztwa podatkowego w odniesieniu do wysokości stawki SSP (zwłaszcza o tych przeciw stawce). W polskich warunkach taka swoboda ustalania stawek faworyzowałaby gminy bogate, np. Kleszczów, który bez żadnego stresu fiskalnego mógłby zaproponować najniższą możliwą stawkę. Z kolei gminy biedne – czyli z reguły te odległe od miast, z istotnym udziałem niepłacących PIT rolników – mogłyby ustalać stawki na maksymalnym poziomie. Ponadto obserwowany w ostatnich latach nie tylko w Polsce silny wzrost populizmu groziłby wpisaniem obietnic obniżek podatków do programów wyborczych i w konsekwencji pogorszeniem sytuacji finansowej gmin.

20 Zob. L. Feld, G. Kirchgässner, *Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland*, „Regional Science and Urban Economics” 2001, t. 31, nr 2–3, s. 181–213; K. Schmidheiny, *Income Segregation and Local Progressive Taxation. Empirical Evidence from Switzerland*, „Journal of Public Economics” 2006, t. 90, nr 3, s. 429–458; Ch. Schaltegger, F. Somogyi, J.E. Sturm, *Tax Competition and Income Sorting. Evidence from the Zurich Metropolitan Area*, „European Journal of Political Economy” 2011, t. 27, nr 1, s. 455–470, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2011.01.004>.

21 I. Martinez, *Beggar-Thy-Neighbour Tax Cuts. Mobility after a Local Income and Wealth Tax Reform in Switzerland*, Luxembourg Institute of Socio-Economics Research, „Working Papers” 2017, nr 8, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2979275>.

22 J. Neneman, P. Swianiewicz, *op. cit.*

Samorządności musi towarzyszyć odpowiedzialność. Komentując opracowanie J. Nenemana i J. Swianiewicza, K. Lutostański stawia tezę, że bez rzeczywistego władztwa podatkowego nie warto się zabierać do wprowadzania PIT-u komunalnego²³. Oczywiście rozumiemy i popieramy koncepcję zwiększania autonomii JST, a w ślad za nią odpowiedzialności JST za swój los. Inaczej patrzy się na tę kwestię z szerokiej perspektywy, gdy PIT komunalny stanowi ważny element budowy społeczeństwa obywatelskiego. Odmienne bowiem wyglądają sprawy „na dole” – w małych i średnich gminach Polski lokalnej. Tam, ale nie tylko tam, unika się podejmowania trudnych decyzji o podwyżkach podatków. Jak ujął to jeden z radnych miasteczka turystycznego w Sudetach – najlepiej, by stawki (w tym przypadku podatku od nieruchomości) były ustalone w Warszawie²⁴. Taka postawa połączona z rosnącym populizmem skutkowałaby obniżaniem stawek podatkowych przy jednoczesnym oczekiwaniu zwiększenia strumienia środków płynących z budżetu centralnego. Tymczasem celem PIT-u komunalnego ma być większe uniezależnienie się od decyzji „centrali”. Wziąwszy to pod uwagę, opowiadamy się za brakiem władztwa podatkowego gmin w zakresie stawek SSP.

Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, by na dalszym etapie prac zdecydować się na dopuszczenie jakiejś formy różnicowania stawek, czy to w postaci widełek, np. ± 1 p.p., czy w postaci stawki maksymalnej lub minimalnej. Kwestia ta wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania. Tę polityczną decyzję można podjąć później, należy przy tym pamiętać, że raz wprowadzona swoboda w tym zakresie będzie trudna do ograniczenia oraz że władztwo podatkowe względem stawek może przełożyć się na spotęgowanie zjawiska rozlewania się miast, o czym piszemy dalej.

Zakładamy, że gminy nie będą miały władztwa podatkowego w zakresie ulg podatkowych w SSP. Argumenty są tutaj podobne do tych omawianych przy władztwie nad stawkami. Ponadto uważamy, że efektywność ulg podatkowych jest bardzo niska, a motywację do ich wprowadzenia stanowią w istocie czynniki polityczne. Przez kilka lat, wzorem innych rozwiniętych gospodarczo państw, Polska publikowała coroczne raporty na temat ulg i zwolnień podatkowych zatytułowane *Preferencje podatkowe w Polsce*, lecz publikacja okazała się niewygodna dla władzy i rząd PiS zrezygnował z jej wydawania.

Wziąwszy pod uwagę powyższe kwestie, proponujemy, by za punkt wyjścia do dyskusji posłużyła prosta formuła Samorządowej Stopy Podatkowej. Zakładamy brak władztwa nad stawkami i ulgami, a także całkowite wyłączenie wszelkich ulg i zwolnień z zakresu SSP.

Konsekwencje Samorządowej Stopy Podatkowej w skali kraju

Największą zaletą zaproponowanej przez nas koncepcji jest możliwość uniezależnienia bazy podatkowej od dyskrecyjnych i nieoczekiwanych działań rządu, a przez to zwiększenie stabilności i przewidywalności dochodów podatkowych JST z tytułu opodatkowania dochodów osób fizycznych. Wszelkie ulgi podatkowe, zwolnienia czy obniżki stawek nie miałyby żadnego

²³ <https://frdl.org.pl/informacje/opinie-frdl/krzysztof-lutostanski-pit-komunalny> [dostęp: 5 maja 2021 r.].

²⁴ J. Neneman, *System podatków lokalnych w oczach samorządowców* [w:] J. Łukomska, P. Swianiewicz, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium, Warszawa 2015, s. 147.

wpływu na dochody JST – ich wysokość w skali kraju zależałaby tylko od dochodów osób płacących PIT w Polsce.

Czy dochody JST z SSP mogłyby być wyższe niż obecnie? Nie. Naszą analizę prowadzimy przy założeniu, że w roku bazowym dochody JST z obecnego udziału w PIT i dochody uzyskane z SSP byłyby identyczne, choć inna byłaby ich dystrybucja przestrzenna. Czy dochody z SSP rosłyby w kolejnych latach szybciej niż przy zachowaniu obecnego systemu? Na to pytanie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi, gdyż dochody podatkowe w ramach obecnego systemu są zależne nie tylko od dochodów do opodatkowania, lecz także od parametrów systemu, czyli: kwoty wolnej od podatku, kosztów uzyskania przychodu, stawek podatku oraz ulg i zwolnień. Niewykluczone, że rząd po wprowadzeniu SSP byłby bardziej skłonny do podnoszenia podatków, gdyż wtedy w 100% partycypowałby w dodatkowych dochodach. Jednakże koszty każdego uszczuplenia dochodów wynikające ze zmiany parametrów w całości obciążałoby budżet państwa.

Kilka lat temu w dyskusji nad PIT-em komunalnym wskazywano, że dzięki temu rozwiązaniu mieszkańcy gminy mają większą świadomość współfinansowania wydatków samorządu z płaconego przez nich podatku od dochodów osobistych. Ten argument wydaje się jednak nietrafiony, ponieważ podobny efekt można by osiągnąć także w obecnym systemie podatkowym. Wystarczyłoby bowiem w zeznaniu podatkowym dodać rubrykę pokazującą, jaka część podatku należnego trafi do gminy, powiatu i województwa, a przy zeznaniach wypełnianych online system mógłby automatycznie wyliczyć stosowne kwoty. Oczywiście podobnie mogłoby być przy SSP – podatnik dostawałby informację, jaki odsetek jego dochodu do opodatkowania trafia do poszczególnych szczebli JST.

Z punktu widzenia rządu wprowadzenie SSP oznaczałoby zamknięcie jednego „frontu” sporu z samorządami. Zmiany parametrów PIT skutkujące spadkiem dochodów z tego tytułu nie wywoływałyby bowiem protestów strony samorządowej. Kwestią otwartą pozostaje to, czy te protesty stanowią dla rządzących problem.

W dłuższej perspektywie, gdyby wprowadzić omawiane wcześniej władztwo podatkowe, choćby w ograniczonej formie, SSP mogłaby być czynnikiem budującym kapitał społeczny i społeczeństwo obywatelskie. Warto by wtedy rozważyć podnoszenie lub obniżanie stawek decyzją nie tyle radnych, ile na przykład wszystkich obywateli (lub wszystkich podatników). Kluczowe dla takiego podejścia jest jednak powiększenie kręgu płatników PIT o rolników.

Konsekwencje Samorządowej Stopy Podatkowej w skali gmin

O ile w skali kraju dochody JST byłyby w roku wprowadzenia SSP identyczne z dochodami w systemie obecnym, o tyle ich dystrybucja przestrzenna byłaby różna. Wynika to z innej podstawy opodatkowania i liniowej stawki SSP, bez żadnych ulg i zwolnień. Obecnie JST otrzymują ok. 50% podatku należnego pobranego przez urzędy skarbowe. Przy SSP samorządy otrzymywałyby określony procent podstawy opodatkowania. Jeśli w gminie A większość podatników osiąga bardzo niskie dochody, to zarówno ich średnia stawka podatku, jak i stawka efektywna są niskie, co jest konsekwencją istnienia kwoty wolnej od podatku, a także ulg i zwolnień. W 2020 r.

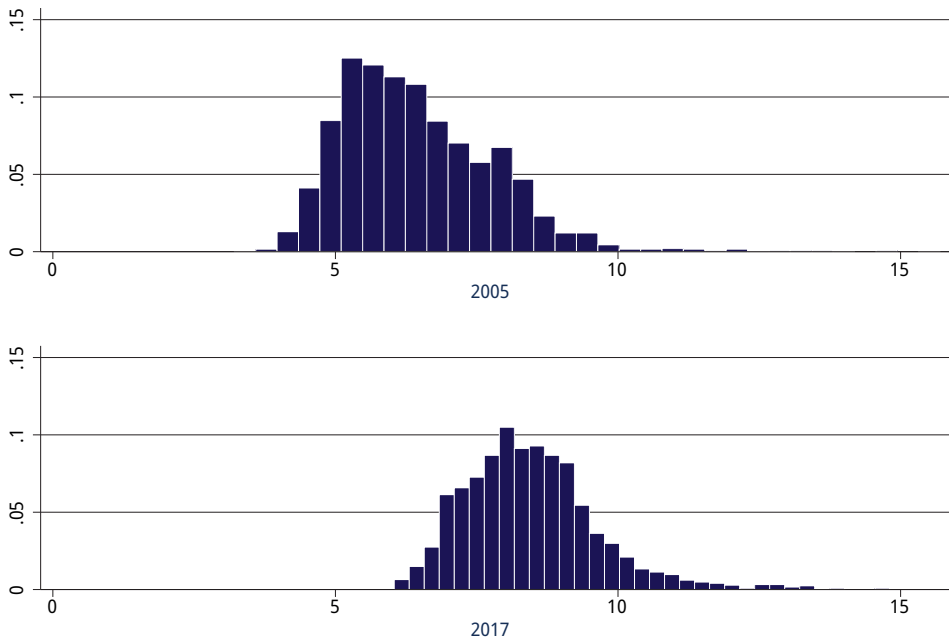
gmina A otrzymuje więc 38,16% podatku należnego (zob. tabelę 1). Jeśli w gminie B jest mniej podatników, ale osiągają oni wyższe dochody, a część z nich jest płatnikami podatku w drugim przedziale podatkowym, to średnia i efektywna stopa podatkowa są o wiele wyższe i w konsekwencji wyższy jest podatek należny, a więc i dochód z udziału w PIT. Innymi słowy: jeśli nawet podstawa opodatkowania SSP – czyli dochód do opodatkowania – w gminie A jest taka sama jak w gminie B, to w wyniku działania degresywnej kwoty wolnej, progresji podatkowej oraz części ulg podatkowych przy SSP dochód w gminie B będzie wyższy. W systemie SSP, jeśli dochód do opodatkowania jest taki sam, to podatek będzie dokładnie taki sam.

Żeby oszacować konsekwencje wprowadzenia SSP dla poszczególnych gmin, posłużyliśmy się danymi z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz z Ministerstwa Finansów o dochodach do opodatkowania, podatku należnym i liczbie podatników w gminach. Dane zbiorcze podajemy najczęściej dla lat 2004–2018/2019, w zależności od dostępności informacji. Z powodu pewnych rozbieżności w danych na poziomie gmin wykorzystujemy z reguły dane za lata 2005–2017. Z kolei by uniknąć efektów zdarzeń jednorazowych, bardzo często porównujemy średnią z trzech początkowych i trzech końcowych lat.

Podstawową jednostką dla naszych rozważań jest gmina jako najważniejsza, spełniająca najwięcej funkcji i dysponująca największymi dochodami JST. Zakładamy, że struktura udziałów poszczególnych szczebli samorządu w dochodach z PIT jest analogiczna do obecnej, sytuacja powiatów i województw będzie więc pochodną sytuacji w gminach je tworzących. W przypadku miast na prawach powiatu analizujemy tylko część gminną. Część powiatowa będzie proporcjonalnie większa, a zatem wszędzie tam, gdzie posługujemy się wartościami względnymi (tempami przyrostu efektywnej stopy podatkowej czy względnymi różnicami między gminami i okresami), odpowiednie wartości dla miast na prawach powiatu będą takie same, jak dla gminy tworzącej to miasto.

Na wykresie 7 przedstawiono rozkład efektywnej stopy opodatkowania PIT w gminach w latach 2005 i 2017. Między tymi latami efektywna stopa opodatkowania wzrosła o ok. 0,8 p.p. (zob. wykres 5). Widać jednak znaczące zmiany w rozkładzie: o ile w 2005 r. rozkład był silnie asymetryczny i prawostronny – przy średniej ok. 9,4% mediana wynosiła 6,3% – o tyle w 2017 r. rozkład był już bardziej symetryczny i przy średniej 10,2% mediana wynosiła 8,3%. W 2005 r. powyżej średniej było zaledwie 78 gmin, w 2017 r. takich gmin było już 154. Bogactwo mierzone efektywną stawką podatkową PIT rozlewa się więc poza miasta centralne.

Na mapach 4a i 4b pokazano efektywne stopy opodatkowania PIT na początku i na końcu badanego okresu. Można zaobserwować silną koncentrację wysokich stawek wokół dużych miast oraz podział na biedną ścianę wschodnią i bogaty zachód Polski. Bogactwo niektórych obszarów na zachodzie jednak się zmniejsza, co widać szczególnie na mapach 5a i 5b, ilustrujących absolutne i względne zmiany efektywnej stopy PIT na początku i na końcu omawianego okresu. Absolutny spadek wysokości efektywnej stawki PIT można zauważyć w miastach centralnych oraz w niektórych przypadkach także na ich peryferiach (aglomeracje warszawska i śląska). Na pozostałym obszarze efektywna stopa podatkowa wzrosła niemal wszędzie. Mapa 5b pokazuje zmiany tej stopy – relatywny spadek czy niewielki wzrost w aglomeracjach i silny wzrost poza nimi. To kolejny dowód na rozlewanie się miast i na to, że proces ten ma coraz większy zasięg.

Wykres 7. Rozkład gminnej efektywnej stopy podatkowej w latach 2005 i 2017

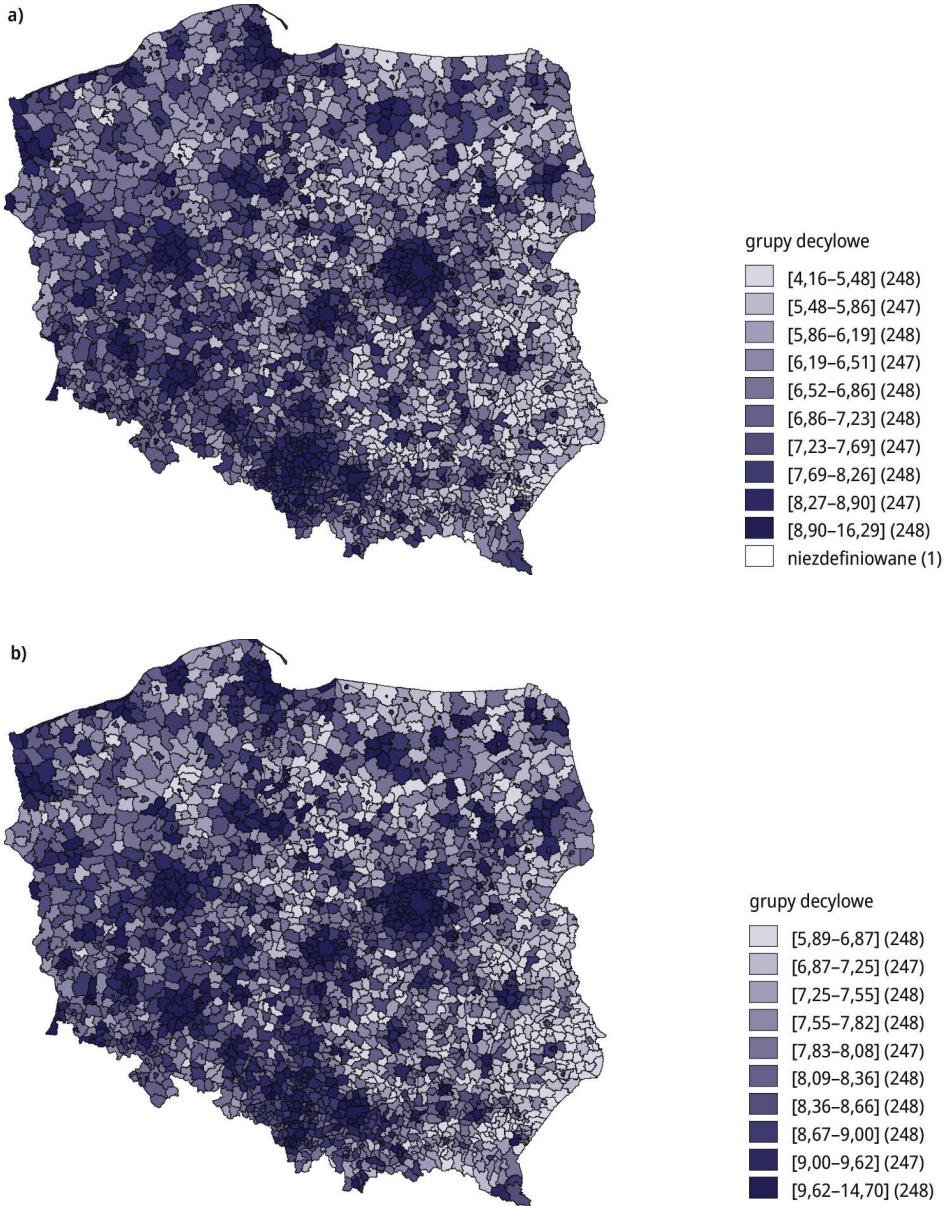
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Gdyby wprowadzić SSP, to przy założeniu, że 2017 r. jest rokiem bazowym, i przy średniej efektywnej stawce PIT wynoszącej 10,2% SSP liczona dla całości JST wyniosłaby 5,09%, a dla gmin – 3,88%. To oznacza, że jeśli w danej gminie efektywna stawka jest teraz wyższa, to po wprowadzeniu SSP dochody z tego podatku by spadły. Analogicznie gminy z efektywną stawką PIT poniżej średniej uzyskiwałyby z SSP większe dochody niż obecnie. Przypomnijmy, że wynika to z liniowego charakteru SSP, podczas gdy dzisiejszy system ma charakter progresywny.

Rozkład absolutnych odchyłeń gminnej efektywnej stawki opodatkowania od średniej przedstawia mapa 6. Mimo większej symetryczności rozkładu widocznego na wykresie 7 powyżej średniej jest nieco ponad 6% gmin, a to oznacza, że są gminy, w których ta stawka jest istotnie wyższa. Dla wszystkich dziewięciu pierwszych decyli rozkładu oraz części ostatniego decyla efektywna gminna stawka PIT jest niższa niż średnia dla całego kraju. Gminy te byłyby beneficjentem wprowadzenia SSP. Im jaśniejszy kolor na mapie 6, tym większa korzyść polegająca na wyższym efektywnym opodatkowaniu dochodów mieszkańców tych gmin.

Porównanie map 2 i 6, a więc dochodów z udziałów w PIT z korzyściami wprowadzenia SSP, pokazuje, że głównymi beneficjentami SSP byłyby gminy o niskich dochodach z PIT, a więc generalnie gminy o niskich dochodach. Zmniejszyłoby to potrzebę wyrównywania poziomu (tzw. janosikowe). Skala tego zmniejszenia oraz rozkład terytorialny beneficjentów i płatników wymagają dalszej analizy.

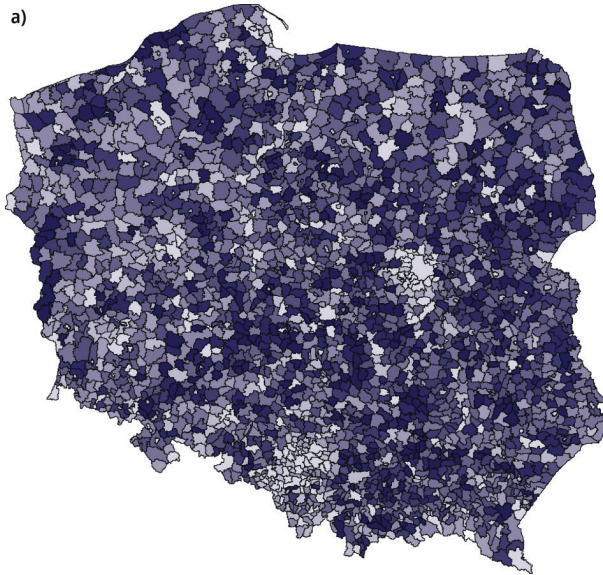
Mapa 4. Efektywna stopa opodatkowania PIT w grupach decylowych w latach: a) 2005–2007, b) 2015–2017



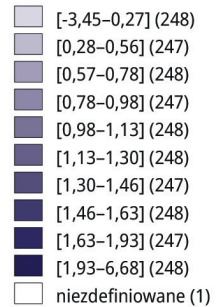
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Mapa 5. Zmiany efektywnej stawki podatkowej PIT w grupach decylovych między okresem 2005–2007 a 2015–2017: a) zmiana absolutna, b) zmiana względna

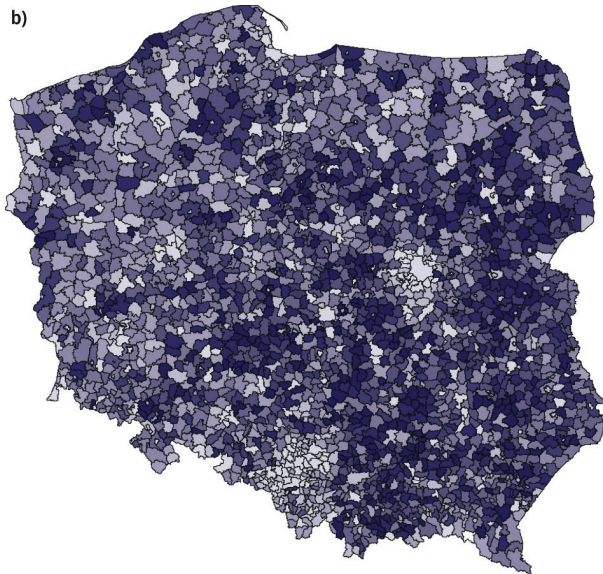
a)



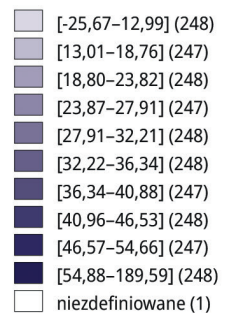
grupy decylovne



b)

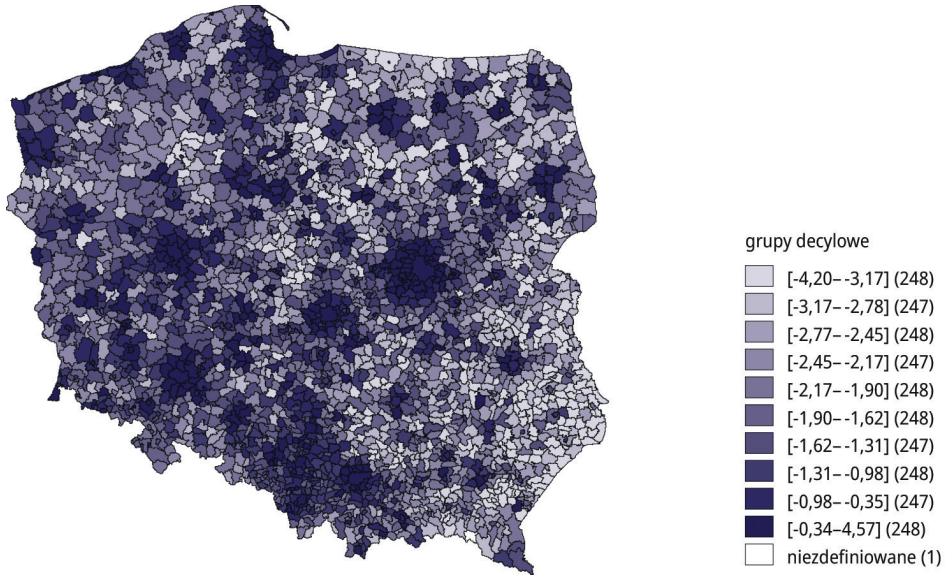


grupy decylovne



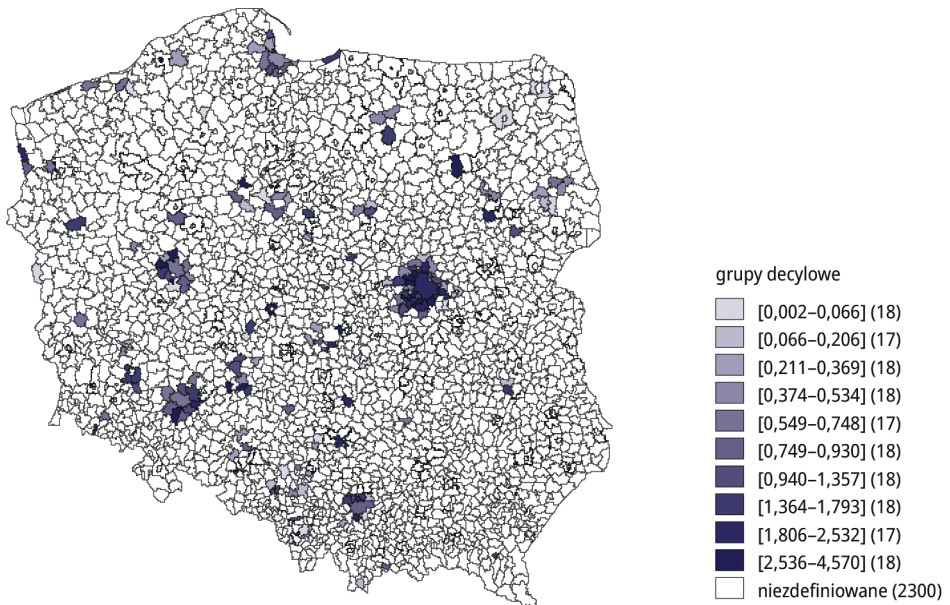
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Mapa 6. Absolutne odchylenie gminnej efektywnej stopy opodatkowania PIT w 2017 r. od średniej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Mapa 7. Gminy z wyższą niż średnia dla Polski efektywną stawką PIT w 2017 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 2. Gminy o najniższej i najwyższej efektywnej stawce PIT w 2017 r.

Gmina	Województwo	Powiat		Gmina	Województwo	Powiat	
Zakrzew	lubelskie	lubelski	6,04	Konstancin- Jeziorna	mazowieckie	piaseczyński	14,81
Wysokie	lubelskie	lubelski	6,09	Podkowa Leśna	mazowieckie	grodziski	14,56
Dzikowiec	podkarpackie	kolbuszowski	6,10	Izabelin	mazowieckie	warszawski zachodni	13,92
Żmudź	lubelskie	chełmski	6,11	Michałowice	mazowieckie	pruskowski	13,89
Przytuły	podlaskie	łomżyński	6,13	Stare Babice	mazowieckie	warszawski zachodni	13,64
Miączyn	lubelskie	zamojski	6,15	Kobierzyce	dolnośląskie	wrocławski	13,43
Stubno	podkarpackie	przemyski	6,16	Perzów	wielkopolskie	kępiński	13,32
Krzywcza	podkarpackie	przemyski	6,16	Osielsko	kujawsko- pomorskie	bydgoski	13,28
Potok Górny	lubelskie	biłgorajski	6,20	Turek	wielkopolskie	turecki	13,26
Rokietnica	podkarpackie	jarosławski	6,22	Baranów	wielkopolskie	kępiński	13,24
Rejowiec Fabryczny	lubelskie	chełmski	6,23	Lesznówola	mazowieckie	piaseczyński	13,23
Ruda-Huta	lubelskie	chełmski	6,25	Puszczkowo	wielkopolskie	poznański	13,18
Ułhówek	lubelskie	tomaszowski	6,27	Łomianki	mazowieckie	warszawski zachodni	13,12
Wojślawice	lubelskie	chełmski	6,27	Milanówek	mazowieckie	grodziski	13,05
Skierbieszów	lubelskie	zamojski	6,29	Łyse	mazowieckie	ostrołęcki	13,03
Obsza	lubelskie	biłgorajski	6,30	Nowosolna	łódzkie	łódzki wschodni	12,90
Godkowo	warmińsko- mazurskie	elbląski	6,32	Tarnowo Podgórne	wielkopolskie	poznański	12,81
Dynów	podkarpackie	rzeszowski	6,32	Suchy Las	wielkopolskie	poznański	12,77
Grabowiec	lubelskie	zamojski	6,33	Nadarzyn	mazowieckie	pruskowski	12,77
Lelkowo	warmińsko- mazurskie	braniewski	6,34	Józefów	mazowieckie	otwocki	12,76
Trzuszczany	lubelskie	hrubieszowski	6,37	Mogilany	małopolskie	krakowski	12,74
Serniki	lubelskie	lubartowski	6,38	Lelów	śląskie	częstochowski	12,73
Jarczów	lubelskie	tomaszowski	6,38	Jaworze	śląskie	bielski	12,70
Janowiec Kościelny	warmińsko- mazurskie	nidzicki	6,38	Dobra (Szczecińska)	zachodnio- pomorskie	policki	12,68
Goraj	lubelskie	biłgorajski	6,40	Zielonki	małopolskie	krakowski	12,65

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wyższe dochody prawie 94% gmin są równoznaczne z niższymi wpływami pozostałych, co zostało zobrazowane na mapie 7. Samorządowa Stopa Podatkowa pociągnęłaby za sobą istotny spadek dochodów z PIT w przypadku aglomeracji warszawskiej, łącznie z Warszawą. Straty poniosłaby też większość pozostałych aglomeracji, ale uszczerbek w dochodach miast centralnych byłby mniejszy niż w przypadku suburbiów (np. w Trójmieście) lub w ogóle by go nie odnotowano (np. w Łodzi). Jeśli SSP pozwalałaby na ustalanie przez władze gminy stawki SSP, to najlepiej, by taką możliwość miały gminy, które traciłyby na wprowadzeniu tej wersji PIT-u komunalnego. Z danych zilustrowanych na mapie 7 wynika, że byłyby to na ogół bogate gminy miejskie i podmiejskie. Ich zdolność do zapłaty zwiększonego podatku jest jednak na ogół większa niż pozostałych gmin.

Tabela 2 przedstawia 25 gmin o najmniejszej i największej efektywnej stopie opodatkowania. Prawie dwie trzecie gmin o najniższej efektywnej stawce PIT znajduje się w województwie lubelskim, a wszystkie są we wschodniej Polsce. W tych gminach dochody z tytułu SSP wzrosłyby o blisko dwie trzecie, choć należy pamiętać, że są to regiony głównie rolnicze, w których znaczenie dochodów z PIT jest niewielkie. Gdy przyjrzeć się gminom o najwyższej efektywnej stawce PIT, ponad 40% z nich jest skupione wokół Warszawy, a większość pozostałych – wokół dużych miast. Przykładowo dla Konstancina-Jeziorny wprowadzenie SSP oznaczałoby ponad 30-procentowy spadek dochodów z PIT. Zasadniczo wysoka stawka efektywna występuje w bogatych gminach podmiejskich, gdzie dochody z PIT są relatywnie duże, ich spadek więc wiązałby się z dużym zmniejszeniem dochodów własnych tych gmin.

Samorządowa Stopa Podatkowa a rozlewanie się miast

Jednym z czynników potęgujących zjawisko rozlewania się miast są korzyści finansowe dla gmin, na których terenie osiedlają się nowi mieszkańcy. Część tych korzyści wynika bezpośrednio z obecnego systemu udziału gminy w dochodach z PIT. Jak pokazaliśmy, wprowadzenie SSP może je jednak zmniejszyć. Skala ograniczenia korzyści zależy od tego, jak dalece struktura dochodowa nowych mieszkańców jest inna od obecnej lub – gdy ujmijemy to precyzyjniej – o ile wyższa jest efektywna stopa podatkowa w przypadku nowych mieszkańców w porównaniu z efektywną stopą podatkową obecnych mieszkańców. Analizowane dane (mapy 3 i 4) pokazują, że w gminach suburbanalnych szybciej niż w mieście centralnym rośnie liczba podatników osiągających dochody mieszczące się w drugim przedziale podatkowym. Rośnie także efektywna stawka podatkowa, co w przypadku wybranych miast centralnych i gmin suburbanalnych przedstawia tabela 3. Należy przy tym pamiętać o wspomnianym wcześniej zjawisku nieprzemeldowywania się części nowych mieszkańców, co sprawia, że wartości w odniesieniu do miast centralnych są zawyżone, a suburbiów – zaniżone. Jednak nawet mimo tych niedoszacowań i przeszacowań wyraźnie widać proces rozlewania się bogactwa (mierzonego dochodem do opodatkowania PIT) z miast centralnych na suburbia. W niektórych gminach z tabeli 3 proces ten już się dokonał (np. Łomianki czy Konstancin-Jeziorna) i mają one dużo wyższą efektywną stopę podatkową, w innych zaś – mimo wyższej efektywnej stopy w suburbiach niż w mieście centralnym – proces ten trwa nadal (np. Puszczykowo czy Kobierzyce).

Tabela 3. Efektywna stopa opodatkowania PIT dla wybranych miast centralnych i gmin podmiejskich

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Dynamika (w %)
Miasto stołeczne Warszawa	12,1	13,2	13,1	13,4	10,8	10,9	11,2	11,3	11,5	11,7	11,9	12,1	12,5	2,9
Serock	8,1	9,5	8,9	9,6	8,0	8,4	8,7	8,9	9,2	9,2	9,5	9,9	10,4	28,5
Wieliszew	7,9	9,1	8,5	9,4	8,0	8,3	8,7	8,8	9,1	9,4	9,9	10,2	10,8	36,2
Łomianki	13,2	14,6	14,3	15,0	12,2	12,4	12,4	12,8	12,8	13,1	13,0	12,7	13,1	-0,5
Konstancin-Jeziorna	14,8	15,3	17,4	17,3	14,7	14,4	14,8	14,7	14,5	14,8	14,7	14,6	14,8	0,4
Miasto Poznań	10,0	11,1	11,0	11,3	9,4	9,5	9,7	9,8	10,0	10,1	10,4	10,5	10,8	7,9
Komorniki	8,3	9,9	9,8	10,9	9,0	9,3	9,7	9,8	10,1	10,4	10,7	11,0	11,3	36,4
Każmierz	6,9	8,2	7,1	7,7	6,8	7,3	7,9	8,2	8,1	8,2	8,2	8,7	9,0	29,0
Puszczykowo	12,1	12,9	12,4	13,3	11,1	11,8	11,9	11,7	11,2	11,6	12,2	12,8	13,2	8,7
Miasto Łódź	9,0	10,1	9,8	10,1	8,7	8,9	9,0	9,0	9,2	9,4	9,5	9,7	10,0	11,1
Nowosolna	10,6	12,0	12,3	13,4	12,5	11,4	11,8	12,2	11,8	11,9	12,6	13,0	12,9	21,2
Brójce	6,7	8,1	8,2	8,7	7,5	9,0	8,7	8,5	8,5	8,9	9,3	9,6	9,9	48,0
Miasto Wrocław	9,4	10,7	10,7	11,1	9,2	9,3	9,6	9,6	9,9	10,1	10,3	10,6	10,9	15,7
Kobierzyce	9,1	11,7	12,5	12,8	10,7	11,0	11,5	11,5	12,0	12,5	12,8	13,2	13,4	47,4
Kąty Wrocławskie	7,9	9,3	9,8	10,0	8,4	8,9	9,3	9,6	9,9	10,3	10,6	11,1	11,0	39,8
Żórawina	6,9	8,5	7,9	8,8	7,7	8,8	9,4	9,4	9,6	10,1	10,5	10,7	11,1	61,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W wielu gminach suburbanalnych efektywna stopa jest wciąż niższa, ale szybko rośnie (np. Żórawina czy Brójce).

Samorządowa Stopa Podatkowa, która ma charakter liniowy, istotnie zmniejszyłaby z jednej strony korzyści związane z osiedlaniem się nowych mieszkańców, z drugiej – straty miast centralnych powstałe w wyniku odpływu zamożnych podatników. W obu przypadkach oznaczałoby jednak znaczące zmniejszenie dochodów z PIT zarówno dla gmin suburbanalnych, jak i dla miast centralnych.

Jeśli zgodzimy się z tezą, że rozlewanie się miast jest zjawiskiem niekorzystnym, to będzie trzeba pozytywnie oceniać każdą zmianę parametrów finansowych, która ten proces ograniczy. Głównym celem SSP jest zwiększenie stabilności i przewidywalności dochodów JST z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Ograniczenie jednego z czynników prowadzących do rozlewania się miast to w tym przypadku jedynie „produkt uboczny”. W dyskusji nad kosztami i korzyściami PIT-u komunalnego, a w konsekwencji nad sensem jego wprowadzenia, ten argument nie może być jednak pomijany.

W tym kontekście ma znaczenie również możliwość różnicowania stawek SSP. Dzięki niej pojawi się silny bodziec do obniżania stawek przez gminy podmiejskie – niska stawka podatku może być bowiem jednym z argumentów przemawiających za wyborem konkretnej gminy. Konkurencja podatkowa i niższe stawki w gminach podmiejskich spotęgują rozlewanie się miast, co potwierdzają doświadczenia szwajcarskie. Jeśli więc PIT komunalny miałby zmniejszyć to zjawisko, wówczas należałoby ograniczyć możliwość obniżania stawek podatkowych, a najlepiej – wprowadzić zakaz ich podnoszenia.

Podsumowanie

PIT komunalny wzbudzał i nadal wzbudza duże nadzieje samorządowców na zwiększenie niezależności finansowej i wzrost dochodów podatkowych. Realizacja obu tych celów jest jednak trudna. Zaproponowany przez nas wariant PIT-u komunalnego nazwany Samorządową Stopą Podatkową (SSP) istotnie, acz nie w pełni uniezależnia podstawę opodatkowania SSP od dyskrecyjnych decyzji rządu. Przy SSP dynamika dochodów podatkowych JST zależy tylko od liczby podatników i ich dochodów do opodatkowania. Tempo wzrostu dochodów JST z tytułu tego podatku byłoby więc proporcjonalne do tempa wzrostu dochodów mieszkańców. Inaczej jest w obecnym systemie, w którym jednostki samorządu terytorialnego jako całość otrzymują ok. 50% podatku należnego. Owszem, takie zmiany legislacyjne, jak: wprowadzenie ulgi na dzieci czy przede wszystkim likwidacja stawki 30% i zastąpienie stawki 40% stawką 32%, a także obniżka stawki podstawowej z 19% do 18%, spowodowały istotne uszczuplenie dochodów JST. Zamrożenie progów podatkowych i innych parametrów po zmianach z 2008 r. spowodowało jednak powrót efektywnej stawki opodatkowania do poziomu sprzed tych zmian. Jeśli za punkt wyjścia rozważań przyjąć 2004 r., to mimo zmniejszenia obciążeń podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych dochody JST z tego tytułu są obecnie na relatywnie wyższym poziomie, niż były w 2004 r. Sytuacja nie wygląda już tak dobrze, jeśli za punkt odniesienia przyjmiemy 2008 r. Zmiany w PIT wprowadzone w trakcie

roku podatkowego 2019 znów zmniejszą dochody JST z tego podatku. O ile w kolejnych latach zostałyby zamrożone parametry podatkowe, o tyle wraz z inflacją rosłaby efektywna stawka podatku, a tym samym zwiększyłyby się stopniowo dochody z PIT. Jest to jednak obciążone niepewnością ze względu na praktykowane już możliwe manipulowanie przy podatkach w okresach przedwyborczych.

Samorządowa Stopa Podatkowa nie musi oznaczać relatywnego wzrostu dochodów JST. W wariantcie, który proponujemy, może ona natomiast spowodować istotną zmianę przestrzennej dystrybucji dochodów. Na takim rozwiązaniu skorzystałoby prawie 94% gmin, głównie te o niskich dochodach, gminy wiejskie, zlokalizowane przede wszystkim we wschodniej Polsce. Stałoby się to jednak kosztem dużych aglomeracji lub ich suburbiów, których dochody znacznie by zmalały. Taki rozkład kosztów i korzyści sprawia, że szanse na wprowadzenie PIT-u komunalnego, szczególnie w wersji zaproponowanej w tym opracowaniu, są niewielkie. Analiza rozkładu efektywnych stóp podatkowych PIT, którą zaprezentowaliśmy na potrzeby SSP, jest jednak ciekawa sama w sobie. Obecny system udziałów JST w podatku dochodowym ma swoje wady redystrybucyjne – premiuje bogatych kosztem biednych. Z jednej więc strony państwo przekazuje więcej środków z PIT gminom o wysokich dochodach, z drugiej – za pomocą tzw. janosikowego – transferuje część środków od gmin zamożniejszych do gmin biedniejszych. SSP istotnie ograniczyłaby konieczność wyrównywania poziomego. Dopiero jednak pełna analiza korzyści i kosztów, uwzględniająca również wyrównywanie poziome, pokazałaby faktyczną potencjalną zmianę dochodów, która nastąpiłaby po wprowadzeniu SSP.

Efektym ubocznym wprowadzenia SSP mogłoby być ograniczenie bodźców do rozlewania się miast. Analizy przestrzenne udziału dochodów z PIT w dochodach własnych JST oraz udziału podatników w drugim przedziale podatkowym pokazują, że duże znaczenie dla rozprzestrzeniania się miast mają podatnicy o wyższych dochodach. Przy obecnym systemie udziałów JST w PIT stwarza to silny bodziec do pozyskiwania nowych mieszkańców przez gminy, co z reguły odbywa się kosztem miasta centralnego. Przy SSP, w której swoboda ustalania stawek byłaby ograniczona, ten bodziec byłby istotnie zredukowany, gdyż SSP ma charakter podatku proporcjonalnego, a obecny system udziałów w PIT ma charakter progresywny.

Z rozlewaniem się miast wiąże się wiele problemów środowiskowych, urbanistycznych i społecznych. Na całym świecie podejmowane są próby zapanowania nad tym zjawiskiem, tak by ograniczyć jego skalę i zmniejszyć koszty. Jednym z ekonomicznych instrumentów okiełznania procesu rozprzestrzeniania się miast może być zredukowanie bodźców finansowych potęgujących to zjawisko. SSP czy PIT komunalny *sensu largo* (przy ograniczeniu władztwa w zakresie stawek) bezsprzecznie mogą się stać tego rodzaju narzędziem. Najpierw jednak samorządy musiałyby chcieć budować szerokie poparcie społeczne dla idei PIT-u komunalnego. Głosy wsparcia mogłyby się także pojawić ze strony m.in. urbanistów czy obrońców przyrody.

PIT komunalny nie jest panaceum na problemy finansowe samorządów, lecz mógłby zwiększyć autonomię finansową JST i stać się bardziej stabilnym i przewidywalnym źródłem dochodów samorządowych. Warto więc dyskutować o tej koncepcji i pokazywać jej konsekwencje.

Bibliografia

- Dziemianowicz R., Poniatowicz M., *Koncepcja PIT-u komunalnego – argumenty za i przeciw*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2016, t. 50, nr 1, <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.305>.
- Feld L., Kirchgässner G., *Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland*, „Regional Science and Urban Economics” 2001, t. 31, nr 2–3.
- Guziejewska B., *W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2016, t. 50, nr 1, <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.275>.
- Hudson Ch., Lidstrom A., Loughlin J., *The Politics of Local Tax in Sweden. Reform and Continuity*, „Local Government Studies” 2005, t. 31, nr 3, <https://doi.org/10.1080/03003930500095210>.
- Interaction between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Policy*, red. J. Kim, J. Lotz, N. Mau, The Copenhagen Workshop, Copenhagen–Sejong 2013.
- Kańduła S., *Nowe rozwiązania w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2016, nr 3(47) [Nowe tendencje w zarządzaniu finansami, red. M. Korolewska, Z. Szpringer].
- Kim J., *Measurement of Decentralisation. How Should we Categorise Tax Sharing?* [w:] *Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies*, OECD Publishing, Paris 2013, <https://doi.org/10.1787/9789264174849-5-en>.
- Kowalewski A. et al., *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014.
- Lityński P., *Budżetowe konsekwencje żywiłowego rozprzestrzeniania się miast dla samorządów gminnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2019.
- Lotz J., Blom-Hansen J., Hede S., *The Changing Role of Local Income Taxation in Denmark* [w:] *Interaction between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Policy*, red. J. Kim, J. Lotz, N. Mau, The Copenhagen Workshop, Copenhagen–Sejong 2013.
- Łukomska J., Neneman J., *Fiskalne konsekwencje rozlewania miast – przypadek Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Lublina* [w:] *Dochody podatkowe samorządu terytorialnego i czynniki je kształtujące*, red. J. Szolno-Koguc, J. Śmiechowicz, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019.
- Łukomska J., Neneman J., *Koszty i korzyści dez- i suburbanizacji – perspektywa jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Analiza zysków i strat sub/dezurbanizacji w świetle badań społecznych*, red. B. Gawrońska-Nowak, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Kraków 2021 (w druku).
- Martinez I., *Beggar-Thy-Neighbour Tax Cuts. Mobility after a Local Income and Wealth Tax Reform in Switzerland*, Luxembourg Institute of Socio-Economics Research, „Working Paper” 2017, nr 8, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2979275>.
- Neneman J., *System podatków lokalnych w oczach samorządowców* [w:] J. Łukomska, P. Swianiewicz, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium, Warszawa 2015.
- Neneman J., Swianiewicz P., *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce. Ekspertyza BGK*, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, Warszawa 2013.
- Rattsø J., *Local Tax Financing in the Nordic Countries*, General Report for the 2004 NSFR Meeting in Oslo, 28–29 October 2004.
- Schaltegger Ch., Somogyi F., Sturm J.E., *Tax Competition and Income Sorting. Evidence from the Zurich Metropolitan Area*, „European Journal of Political Economy” 2011, t. 27, nr 1, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoléco.2011.01.004>.
- Schmidheiny K., *Income Segregation and Local Progressive Taxation. Empirical Evidence from Switzerland*, „Journal of Public Economics” 2006, t. 90, nr 3.

Swianiewicz P., Waruszewska S., *Wpływ suburbanizacji na zmiany społecznego zróżnicowania aglomeracji w Polsce – więcej wanilii na przedmieściach?*, „Prace i Studia Geograficzne” 2018, t. 63, nr 3.

Śleszyński P., *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, t. 85, nr 2.

Śleszyński P., *Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, „Studia KPZK” 2018, t. 182.

Urban sprawl in Europe. Joint EEA-FOEN Report No 11/2016, European Environment Agency, Copenhagen 2016.

Strony internetowe

<https://frdl.org.pl/informacje/opinie-frdl/krzysztof-lutostanski-pit-komunalny>.

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/965d05e5-en/index.html?itemId=/content/component/965d05e5-en>.

<https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=PSKAT&PLanguage=1&TableStyle=&Buttons=&PXSId=121032&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=>.