

MAGDALENA MISZCZUK, ANDRZEJ MISZCZUK

ZMIANY ZALUDNIENIA
JAKO CZYNNIK REDYSTRYBUCJI DOCHODÓW GMIN
(NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO)

WSTĘP

Problematyka relacji między przemianami demograficznymi a potencjałem dochodowym gmin, rozumianym jako zdolność jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania zasobów pieniężnych¹, jest niezmiernie ważna, a jednocześnie stosunkowo rzadko dostrzegana w literaturze przedmiotu.

We współczesnej Polsce mają miejsce dwa rodzaje zmian zaludnienia. Pierwszy z nich dotyczy depopulacji, przede wszystkim obszarów peryferyjnych, zwłaszcza wiejskich o charakterze rolniczym. Zjawisko to było widoczne i opisywane już pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku², przy czym o ile tradycyjne wyludnianie (typu I) spowodowane jest przede wszystkim odpływem migracyjnym netto (ujemnym saldem migracji), o tyle druga jego faza wywoływana jest przede wszystkim przez ubytki naturalne, tj. przewagę liczby zgonów nad liczbą urodzeń (typ II).

Dr MAGDALENA MISZCZUK – Wydział Zarządzania, Politechnika Lubelska; adres do korespondencji: ul. Nadbystrzycka 38, 20-618 Lublin; e-mail: m.miszczuk@pollub.pl

Prof. dr hab. ANDRZEJ MISZCZUK – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski; adres do korespondencji: ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: a.miszczuk@uw.edu.pl

¹ M. MISZCZUK, *Identyfikacja czynników różnicujących potencjał finansowy gmin*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 2001, nr 905, s. 67.

² Pionierską w tym zakresie, była monografia: P. Eberhardt, *Regiony wyludniające się w Polsce*, „Prace Geograficzne PAN” 1989, nr 148.

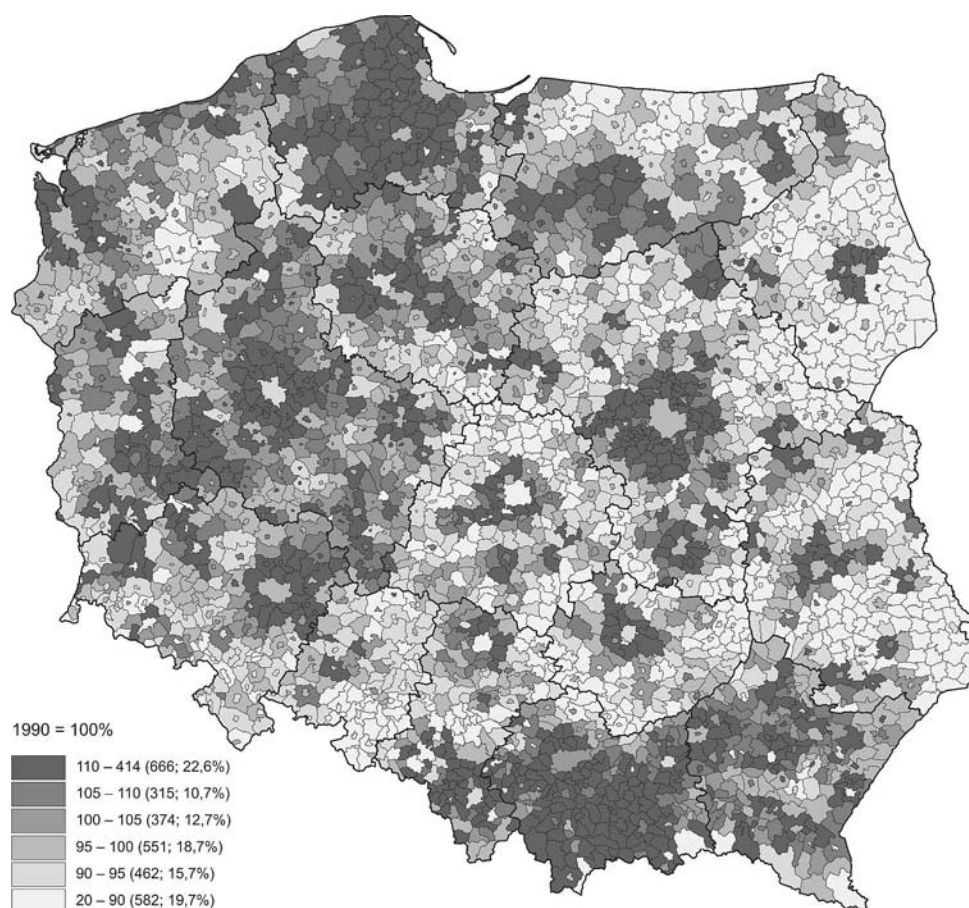
Depopulacja jest następstwem procesów migracyjnych, które także w dłuższej perspektywie, poprzez swoją selektywność (odpływ młodych osób), negatywnie wpływają na kształtowanie się przyrostu naturalnego. Przyczyną tego zjawiska są przede wszystkim motywy ekonomiczne, związane z chęcią znalezienia atrakcyjnej pracy oraz satysfakcjonującego wynagrodzenia, a także podniesienia standardu warunków mieszkaniowych. Skutki wyludniania mają wymiar demograficzny, związany z deformacjami struktury płci i wieku ludności pozostającej na obszarze depopulacyjnym, oraz społeczno-ekonomiczny, przejawiający się niekorzystnymi zmianami w strukturze aktywności ekonomicznej ludności czy też osłabieniem postaw przedsiębiorczości i innowacyjności³.

Drugi typ zmian zaludnienia związany jest z procesem żywiołowego „rozlewania się” miast i rozwojem wokół nich stref suburbanizacyjnych. Zjawisko suburbanizacji bywa różnie oceniane⁴. Do pozytywów można zaliczyć w przypadku mieszkańców miast przenoszących się na tereny podmiejskie: poprawę warunków mieszkaniowych, niższe koszty budowy domu, zamieszkanie w bardziej przyjaznym środowisku, wyższy stopień prywatności, a w przypadku firm: relatywnie niższe ceny gruntów i łatwiejsza ich dostępność, mniejsze podatki i niższe koszty działalności oraz możliwość uzyskania korzyści skali. Do zjawisk negatywnych należy natomiast: nieracjonalne wykorzystywanie terenu poprzez rozpraszanie zabudowy, zmniejszanie powierzchni terenów niezabudowanych, zwiększanie kosztów budowy sieci infrastrukturalnych, zwiększanie natężenia ruchu samochodowego na drogach dojazdowych do miast, a dla mieszkańców także stref podmiejskich: większe uzależnienie od samochodu i kosztów z nim związanych oraz trudniejszy dostęp do niektórych usług, zlokalizowanych w centrach miast. Napływowi ludności na tereny podmiejskie towarzyszy na ogół regres demograficzny miast⁵. Rycina 1 pokazuje zmiany zaludnienia w Polsce w wyniku depopulacji i rozlewania się miast.

³ D. CELIŃSKA-JANOWICZ, A. MISZCZUK, A. PŁOSZAJ, M. SMĘTKOWSKI, *Current Demographical Issues in the Eastern Poland Macrorregion*, „EUROREG Reports and Analyses” 5(2010), s. 9-10.

⁴ J.J. PARYSEK, *Suburbanizacja i reurbanizacja: dwa bieguny polskiej urbanizacji*, w: *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, red. J.J. Parysek, T. Stryjakiewicz, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe 2008, s. 269-272, oraz szerzej na temat ekonomicznych strat i społecznych kosztów żywiołowej suburbanizacji: A. KOWALEWSKI, J. MORDASEWICZ, J. OSIATYŃSKI, J. REGULSKI, J. STĘPIEŃ, P. ŚLESZYŃSKI, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Warszawa: FRDL, IG i PZ PAN 2013.

⁵ E. JAROSZEWSKA, T. STRYJAKIEWICZ, *Kurczenie się miast w Polsce*, w: *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. T. Stryjakiewicz, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe 2014, s. 67-77.



Ryc. 1. Zmiany zaludnienia gmin w Polsce w latach 1990-2015
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zdaniem autorów oba procesy wpływają na redystrybucję potencjału dochodowego gmin. Szczególnie powinno być to widoczne w przypadku podatków płaconych przez mieszkańców. Celem artykułu jest w związku z tym zweryfikowanie tak sformułowanej hipotezy, w oparciu o dane statystyczne GUS dla gmin województwa lubelskiego w dwóch przekrojach czasowych, tj.: 2005 i 2015. Podstawowym narzędziem badawczym, jakim się posłużono, jest współczynnik zmienności rozkładu liczby ludności w latach 2005-2015 oraz rozkładu wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także wpływów z podatku od nieruchomości. Wybór dochodów zawężony do tych dwóch podatków był podyktowany ich największą wydajnością

fiskalną⁶, a wybór okresu badań związany był ze względną stabilnością podstaw prawnych systemu finansowego gmin.

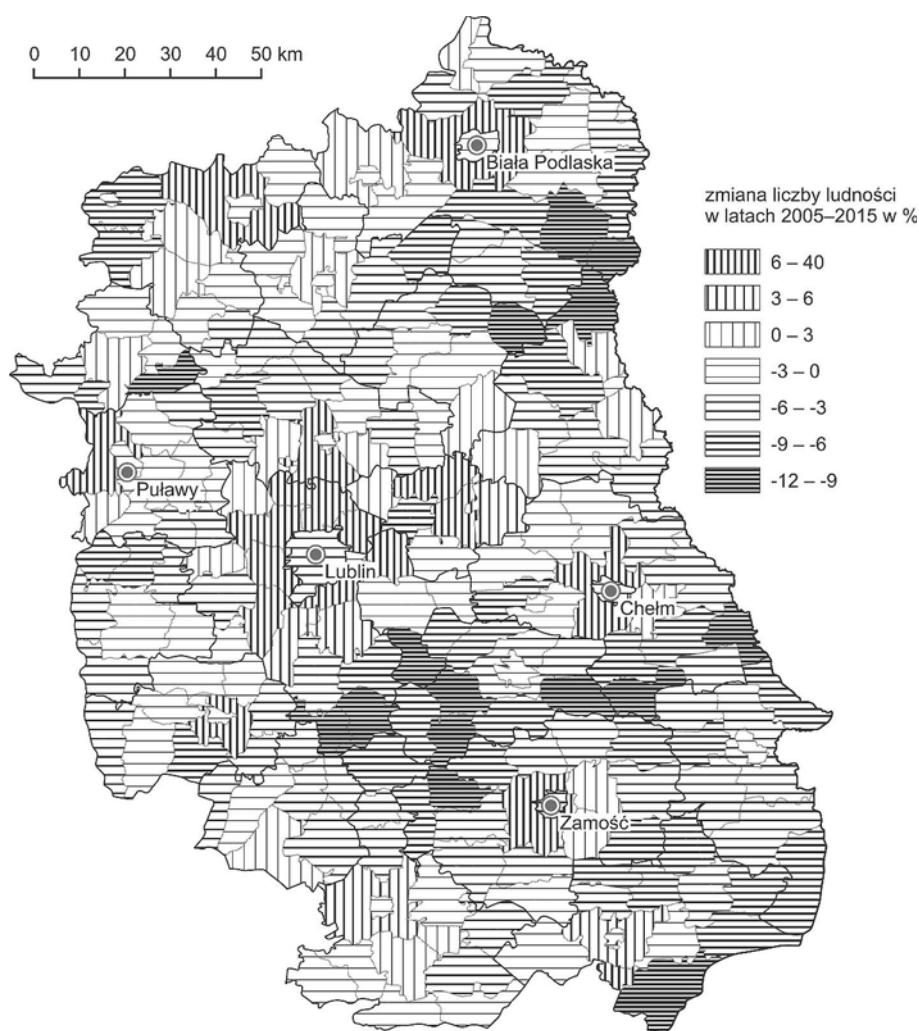
Całość rozważań składa się z czterech części, opatrzonych wstępem i zakończeniem. W pierwszej dokonano charakterystyki przemian demograficznych, jakie zaszły w przekroju gmin województwa lubelskiego w latach 2005-2015, w drugiej – ukazano potencjalne znaczenie liczby ludności dla kształtowania się dochodów gminy, a w trzeciej i czwartej – zasadniczych z punktu widzenia celu artykułu – podjęto próbę uchwycenia zależności między zmianami ludności a redystrybucją wielkości wpływów podatkowych ze wspomnianych dwóch podatków, tj. podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku od nieruchomości.

1. ZMIANY ZALUDNIENIA GMIN WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO W LATACH 2005-2015

Województwo lubelskie składa się z 213 gmin, w tym 20 – miejskich, 23 – miejsko-wiejskich i 170 wiejskich. Cztery gminy miejskie (Lublin, Biała Podlaska, Chełm i Zamość) posiadają status miasta na prawach powiatu. W latach 2005-2015 liczba ludności w województwie zmniejszyła się z 2179,6 tys. do 2139,7 tys. osób, tj. o 1,8%, podczas gdy przeciętnie w kraju wzrosła o 0,7%. Zmieniło się także jej rozmieszczenie w przekroju miasto-wieś. O ile odsetek ludności miejskiej w województwie wynosił w 2005 r. 46,7% (średnio w Polsce – 61,4%), o tyle w roku 2015 zmalał do 46,2% (60,3%). Województwo lubelskie należy zatem nadal do grupy trzech regionów polskich o przewadze ludności wiejskiej.

Zmiany liczby ludności w przekroju poszczególnych gmin województwa lubelskiego w latach 2005-2015 ilustruje ryc. 2. Wyłania się z niej jedna większa przestrzennie strefa wzrostu liczby ludności, położona wokół Lublina, obejmująca 11 gmin, oraz mniejsze – po 1-2 gminy położone wokół miast takich, jak: Biała Podlaska, Biłgoraj, Chełm, Janów Lubelski, Kraśnik, Łęczna, Łuków, Międzyrzec Podlaski, Puławy, Tomaszów Lubelski, Włodawa i Zamość. Łącznie w badanym okresie w 40 gminach nastąpił przyrost ludności, a w pozostałych 173 – spadek. Średnia wielkość gminy zmniejszyła się z 10,2 tys. osób w 2005 r. do 10,0 tys.

⁶ Potwierdzają to dane statystyczne z Banku Danych Lokalnych GUS, zgodnie z którymi wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosiły przeciętnie w 2015 r. 37,2%, a z podatku od nieruchomości – 22,8% dochodów własnych gmin i miasta na prawach powiatu w Polsce (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> – dostęp: 21.12.2016).



Ryc. 2. Zmiany zaludnienia gmin w województwie lubelskim w latach 2005-2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zmiany struktury wielkościowej gmin województwa lubelskiego ukazuje tabela 1. Wynika z niej, że zwiększyła się liczba gmin bardzo małych (do 5 tys. mieszkańców) z 73 (34,3% ogółu gmin w województwie) do 79 (37,0%), przy i tak znaczącym udziale tej grupy gmin w ogólnej liczbie gmin w województwie. Nie jest to zjawisko pozytywne, gdyż badania pokazują, że co prawda w małych gminach wpływ mieszkańców na funkcjonowanie samorządu oraz frekwencja wyborcza są wyższe, ale ze względu na mały potencjał tego typu

jednostek samorządowych spada ich zdolność do wykonywania usług publicznych oraz rosną koszty ich świadczenia (brak efektu skali)⁷.

Tabela 1. Liczba i struktura gmin w województwie lubelskim w latach 2005-2015

| Liczba ludności | Gminy | | | |
|-----------------|--------|-------|--------|-------|
| | 2005 | | 2015 | |
| | liczba | % | liczba | % |
| Poniżej 2500 | 4 | 1,9 | 5 | 2,3 |
| 2500-4999 | 69 | 32,4 | 74 | 34,7 |
| 5000-7499 | 74 | 34,7 | 70 | 32,9 |
| 7500-9999 | 23 | 10,7 | 20 | 9,4 |
| 10000-14999 | 18 | 8,5 | 20 | 9,4 |
| 15000-19999 | 11 | 5,2 | 11 | 5,2 |
| 20000-49999 | 10 | 4,7 | 9 | 4,2 |
| 50000-99999 | 3 | 1,4 | 3 | 1,4 |
| 100000-199999 | – | – | – | – |
| 200000 i więcej | 1 | 0,5 | 1 | 0,5 |
| Ogółem | 213 | 100,0 | 213 | 100,0 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Spadła z kolei liczba gmin w przedziale wielkościowym od 5 do 10 tys. mieszkańców z 97 (45,7%) do 90 (42,3%). Niewielki liczebnie spadek z 10 (4,7%) do 9 (4,2%) gmin odnotowano w przedziale wielkościowym od 20 do 50 tys. mieszkańców, a wzrost z 18 (8,5%) do 20 (9,4%) w przedziale od 10 do 15 tys. W pozostałych grupach wielkościowych liczba gmin była stabilna. Współczynnik zmienności, wyrażony wzorem:

$$V = \frac{SD}{M}$$

gdzie: V – oznacza współczynnik zmienności, SD – odchylenie standardowe, M – średnią arytmetyczną

ukazujący zmienność rozkładu jednej zmiennej, wyniósł w roku 2005 dla liczby ludności województwa lubelskiego w przekroju gmin i miast na pra-

⁷ P. SWIANIEWICZ, A. GENDŹWIŁ, J. ŁUKOMSKA, A. KURNIEWICZ, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR 2016, s. 164-167.

wach powiatu – 247,9%, co świadczy o bardzo dużym (skrajnie dużym) zróżnicowaniu. Dla roku 2015 jego wartość wynoszącą 242,9% można także określić mianem skrajnie wysokiej, ale jednak nieco niższej niż w roku 2015, co było spowodowane spadkiem liczby ludności zarówno w małych i bardzo małych gminach, jak też w największych jednostkach terytorialnych, takich jak miasto Lublin.

2. WPŁYW ZMIAN ZALUDNIENIA NA DOCHODY BUDŻETOWE GMIN

Dochody gmin można podzielić na: własne i uzupełniające (zewnętrzne). Do tych pierwszych zalicza się: podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach budżetu państwa, dochody z majątku i inne, natomiast dochodami uzupełniającymi są transfery z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych oraz środki zagraniczne⁸. W sposób bezpośredni zmiany liczby ludności oraz przemiany jej struktury wpływają na wysokość przyznawanej gminom subwencji ogólnej w części wyrównawczej (kwota podstawowa jest proporcjonalna do liczby ludności gminy) i oświatowej (liczba uczniów), a w sposób pośredni poprzez przedsiębiorczość pozarolniczą, funkcjonujące podmioty gospodarcze na kształtowanie się dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych (w tym zwłaszcza w zakresie podatku od nieruchomości, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, karty podatkowej, a także między innymi: opłaty skarbowej i targowej) oraz udziałów w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa.

Kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują gminy, w których dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca (G) są mniejsze niż 92% średniej krajowej (G_g). W zależności od stopnia odchylenia dochodów podatkowych gminy w stosunku do średniej krajowej, algorytm kalkulacji tych kwot – zgodnie z *Ustawą z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.) – przedstawia się następująco⁹:

jeżeli $G \leq 0,4G_g$ to kwota podstawowa (K_p) wyraża się wzorem:

$$K_p = L \times [0,9 \times (0,4 G_g - G) + 0,4075 G_g]$$

⁸ A. MISZCZUK, M. MISZCZUK, K. ŻUK, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007, s. 62-63.

⁹ Art. 20 *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, późn. 1966 z późn. zm.).

jeżeli $0,4G_g < G \leq 0,75G_g$ to K_p wynosi:

$$K_p = L \times [0,8 \times (0,75G_g - G) + 0,1275G_g]$$

jeżeli $0,75G_g < G < 0,92G_g$ to K_p określona jest według wzoru:

$$K_p = L \times 0,75 \times (0,92G_g - G)$$

gdzie:

G – oznacza wskaźnik dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

G_g – wskaźnik średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

L – liczbę ludności gminy.

Z powyższych wzorów wynika zależność kwoty podstawowej od zamożności gminy i jej liczby ludności. Zmniejszające się zaludnienie gmin powoduje, że kwota podstawowa części wyrównawczej otrzymywana przez te gminy maleje, gdyż mogą rosnać dochody podatkowe *per capita* (ze względu na malejący mianownik), a jednocześnie maleje liczba ludności. Z drugiej jednak strony kwota uzupełniająca (K_u) części wyrównawczej subwencji ogólnej rośnie, jako że kwotę tę otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej krajowej. Wyraża to wzór:

$$K_u = 0,17 \times G_g \times L \times (P - P_g) : P$$

gdzie:

P – oznacza średnią gęstość zaludnienia w kraju,

P_g – gęstość zaludnienia w gminie.

Niewątpliwie jednak wzrost kwoty uzupełniającej części wyrównawczej nie rekompensuje zmniejszenia kwoty podstawowej.

W przypadku części oświatowej subwencji ogólnej najważniejszym czynnikiem demograficznym jest liczba uczniów. Część ta składa się z kwoty: bazowej, uzupełniającej oraz na zadania pozaszkolne. Zmienną niezależną wpływającą na kształtowanie się tych wielkości jest przeliczeniowa liczba uczniów, czyli skorygowana różnymi przelicznikami wagowymi wielkość rzeczywista¹⁰. Jednym z przejawów depopulacji jest właśnie spadek ludności w wieku przedprodukcyjnym, w tym także w wieku szkolnym.

Zmniejszanie się wpływów z podatków i opłat lokalnych oraz z udziałów w podatkach dochodowych wynika ze spadku aktywności pozarolniczej miesz-

¹⁰ M. JASTRZĘBSKA, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wolters Kluwer 2012, s. 118.

kańców wyludniających się gmin. Spadek ten wynika z większej podatności migracyjnej ludzi przedsiębiorczych oraz zmniejszającej się opłacalności prowadzenia działalności gospodarczej nastawionej na obsługę spadającej liczby ludności. W przypadku podatku od nieruchomości spadek wpływów może być związany ze zmniejszaniem się powierzchni nieruchomości zajętych na pozarolniczą działalność gospodarczą. Warto podkreślić, że przykładowo w 2017 r. budynki lub ich części przeznaczane pod działalność gospodarczą mogą być maksymalnie opodatkowane – zgodnie z *Obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 roku w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych* (M.P. 2016, poz. 779) stawką 22,66 zł za 1 m² powierzchni, podczas gdy budynki mieszkalne jedynie 0,75 zł, a w przypadku gruntów stosowne stawki kształtują się na poziomie – 0,89 i 0,47 zł. W zakresie podatku od środków transportowych wpływy maleją wraz ze spadkiem liczby pojazdów ciężarowych, przyczep i naczep oraz autobusów wykorzystywanych w pozarolniczej działalności gospodarczej. Słabnąca aktywność gospodarcza powoduje zmniejszanie liczby dokonywanych czynności cywilnoprawnych (przez co maleją wpływy w stosownym podatku) oraz otrzymywania różnego typu decyzji, zezwoleń itp. (spadek wpływów z opłaty skarbowej). Zmniejszająca się liczba ludności może prowadzić do ograniczenia usług świadczonych dla ludności, które mogą być opodatkowane w formie karty podatkowej czy obciążone opłatą skarbową. Przekłada się to również na mniejszą liczbę transakcji na targowiskach (mniejsza opłata targowa). Rolniczy charakter wyludniających gmin wiejskich powoduje również, że maleją wpływy z udziałów w podatkach dochodowych, zarówno od osób fizycznych jak i prawnych, co wynika z faktu wyłączenia z nich działalności rolniczej. Wszystko to oznacza, że w obecnym systemie finansów lokalnych sytuacja dochodowa rolniczych gmin wiejskich o charakterze wyludniającym się może ulegać systematycznemu pogarszaniu.

Sytuacja gmin podmiejskich jest niemal przeciwieństwem tej, w jakiej znalazły się gminy wyludniające. Napływ ludności powoduje wzrost potencjału dochodowego poprzez wzrost liczby ludności nierolniczej, często lepiej sytuowanej, opodatkowanej – w odróżnieniu od ludności rolniczej – podatkiem dochodowym, co przekłada się na wpływy z udziału gmin, w tym podatku. Tereny gmin poddawanych suburbanizacji są także obszarem napływu firm, płacących podatek dochodowy od osób prawnych, w którym gminy także partycypują. Rosnąca liczba nieruchomości mieszkalnych oraz związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą, opodatkowanych podatkiem od nieruchomości zapewnia systematyczny wzrost wpływów z tego tytułu. Ponadto wzrastająca liczba uczniów przyczynia się do zwiększania części oświatowej, która stanowi dominującą kwotę w ramach subwencji ogólnej.

3. WPLYW ZMIAN ZALUDNIENIA NA REDYSTRYBUCJĘ DOCHODÓW GMIN WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO W ZAKRESIE PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH

Podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych są – zgodnie z ustawą¹¹ – osoby osiągające dochód, rozumiany jako nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania, której źródłami są m.in.: stosunek służbowy, stosunek pracy, spółdzielczy stosunek pracy, członkostwo w rolniczej spółdzielni, praca nakładcza, emerytura i renta, działalność wykonywana osobiście, pozarolnicza działalność gospodarcza, działy specjalne produkcji rolnej, najem, podnajem, dzierżawa, poddzierżawa, kapitały pieniężne oraz prawa majątkowe. W podatku zastosowano skalę progresywną typu ciągłego, która w badanym okresie zmieniła się: w latach 2005-2008 obejmowała trzy stawki: 19%, 30% i 40%, a od 2009 – dwie: 18% i 32%. Ponadto w całym analizowanym okresie osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą mogły skorzystać ze skali liniowej ze stawką 19%. Wyłączone z podatku są m.in.: przychody z działalności rolniczej (z wyjątkiem z działów specjalnych produkcji rolnej) i gospodarki leśnej oraz spadki i darowizny. Zastosowano w nim również około 140 zwolnień i kilka ulg.

Podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi dochód budżetu państwa, ale udziały w nim mają jednostki samorządu terytorialnego: gminy – 39,34%, powiaty – 10,25% (miasta na prawach powiatu – 49,59%) i samorzady województw – 1,6%¹². Znaczenie fiskalne wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2005-2015 ukazuje tabela 2.

Z tabeli tej wynika, że największymi beneficjentami wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych są gminy i miasta na prawach powiatu (łącznie udziały gmin i powiatów). Dla tych jednostek samorządowych wpływy z tego podatku stanowią relatywnie najważniejsze, w porównaniu z budżetem państwa oraz budżetami powiatów i samorządów województw – źródło dochodów. Warto równocześnie podkreślić bardzo dużą, bo ponad 2-krotną, dynamikę wzrostu wpływów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w analizowanym okresie lat 2005-2015 w przypadku gmin i miast na prawach powiatów.

¹¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991, Nr 80, poz. 350 z późn. zm.).

¹² A. MISZCZUK, M. MISZCZUK, K. ŻUK, *Gospodarka*, s. 81.

Tabela 2. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2005-2015

| Wyszczególnienie | Rok | | Dynamika zmian |
|---|---------|---------|----------------|
| | 2005 | 2015 | (2005=100,0) |
| Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetu państwa (w mln zł) | 24423,0 | 45040,0 | 184,4 |
| Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach budżetu państwa (w %) | 13,6 | 15,6 | – |
| Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetów gmin i miast na prawach powiatu (w mln zł) | 15359,1 | 32703,9 | 212,9 |
| Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych budżetów gmin i miast na prawach powiatu (w %) | 35,0 | 37,0 | – |
| Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetów powiatów (w mln zł) | 1804,7 | 4165,7 | 230,8 |
| Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych budżetów powiatów (w %) | 48,3 | 52,4 | – |
| Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetów województw (w mln zł) | 598,8 | 1230,4 | 205,5 |
| Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych budżetów województw (w %) | 13,6 | 17,2 | – |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jeśli chodzi o gminy i miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego, to w roku 2005 uzyskały one łącznie z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych kwotę 549,3 mln zł, co stanowiło 36,0% ich dochodów własnych. W roku 2015 wpływy z podatku dochodowego były ponad 2-krotnie wyższe i wyniosły 1241,2 mln zł, czyli 38,6% dochodów własnych. Współczynnik zmienności dla rozkładu wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w gminach i miastach na prawach powiatu w roku 2005 osiągnął bardzo wysoki poziom 547,8%, a w roku 2015 był nadal bardzo wysoki, ale niższy niż w 2005 r., gdyż wyniósł – 480,2%. Współczynniki zmienności dla wpływów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach: 2005 i 2015, zestawione z wcześniej wyliczonymi wskaźnikami zmienności dla rozkładu liczby ludności w tych samych latach, świadczą o dużo większym zróżnicowaniu niż w przypadku rozkładu liczby ludności. I tak w roku 2005 zmienność rozkładu wpływów z udziałów w podatku dochodowym była wyraźnie ponad 2-krotna w stosunku do zmien-

ności rozkładu liczby ludności. Między innymi na skutek procesów demograficznych relacja ta w roku 2015 się zmniejszyła do nieco poniżej 2-krotności.

Zaobserwowana zmiana rozkładu wpływów podatkowych z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach i miastach województwa lubelskiego odbywała się w warunkach bardzo szybkiego wzrostu gospodarczego, o czym świadczy wartość PKB wytworzonego w województwie w cenach stałych, który wzrósł w latach 2005-2014 o 44,0%. Zmniejszanie się redystrybucji wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych wynika ze wzrostu znaczenia w tym względzie gmin suburbanizacyjnych oraz braku istotnego wpływu wyludniania się wiejskich gmin o charakterze rolniczym, ze względu na wyłączenie działalności rolniczej z opodatkowania podatkiem dochodowym.

4. WPŁYW ZMIAN ZALUDNIENIA NA REDYSTRYBUCJĘ DOCHODÓW GMIN WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO W ZAKRESIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

Zgodnie z *ustawą o podatkach i opłatach lokalnych*¹³, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości w Polsce podlegają budynki i ich części, budowle lub ich części związane z działalnością gospodarczą (ale nie rolniczą i leśną) oraz grunty. Nieobjęte jednak tym podatkiem (wyłączone) są użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, lasy, grunty pod wodami płynącymi i kanałami żeglownymi (z wyjątkiem jezior, gruntów zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych), nieruchomości państw obcych (na zasadach wzajemności) lub organizacji międzynarodowych, nieruchomości zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, pasy drogowe wraz z drogami oraz obiektami służącymi prowadzeniu, zabezpieczeniu i obsłudze ruchu.

Podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także spółki niemające osobowości prawnej, które są właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi, użytkownikami wieczystymi gruntów, posiadaczami nieruchomości lub obiektów budowlanych, stanowiących własność Skarbu Państwa lub j.s.t. Podstawą opodatkowania dla gruntów jest powierzchnia, dla budynków powierzchnia użytkowa, dla bu-

¹³ *Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych* (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

dowli z kolei jest ich wartość stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w danym roku (lub wartość ta z ostatniego roku, gdy budowla została całkowicie zamortyzowana)¹⁴.

Wysokość stawek określona jest kwotowo w stosunku do budynków i gruntów oraz procentowo w odniesieniu do budowli. W roku 2005 obowiązywały m.in. następujące stawki w przypadku: budynków związanych z działalnością gospodarczą – 17,98 zł/1 m², budynków mieszkalnych – 0,54 zł/1 m², gruntów związanych z działalnością gospodarczą – 0,63 zł/1 m², a w roku 2015 – odpowiednio: 23,13 zł/1 m², 0,75 zł/1 m² i 0,90 zł/1 m²¹⁵. Są to stawki maksymalne, które samorząd (rada gminy) może obniżać na swoim terenie. Różnicując poszczególne stawki dla określonych przedmiotów opodatkowania, rada gminy kieruje się wskazaniem ustawy, uwzględniając np. lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, stan techniczny budynków¹⁶.

Najważniejsze zwolnienia przedmiotowe wprowadzone przepisami *ustawy*, które obowiązują bez względu na podejmowane uchwały przez rady gmin, dotyczą następujących nieruchomości:

- związanych z infrastrukturą transportową, tj. budowle i grunty wykorzystywane przez publiczny transport kolejowy, przez porty i przystanie, budynki, budowle i grunty lotnisk użytku publicznego;
- związanych z dobrami kultury i ochroną przyrody, tj. grunty i budynki wpisane do rejestru zabytków (pod warunkiem ich utrzymywania i konserwacji zgodnie z przepisami o ochronie zabytków), we władaniu muzeów rejestrowanych, grunty położone na obszarach objętych ochroną, budynki i budowle związane z tym gruntem w parkach narodowych oraz rezerwach przyrody;
- zajęte przez stowarzyszenia prowadzące działalność wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, a także gruntów zajętych trwale na obozowiska i bazy wypoczynkowe dla dzieci i młodzieży;
- budynki gospodarcze lub ich części, służące działalności leśnej, rybackiej lub rolniczej, zajęte na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej, grunty stanowiące działki przyzagrodowe członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, budynki położone na terenie rodzinnych ogrodów działkowych.

¹⁴ M. KOSEK-WOJNAR, K. SURÓWKA, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007, s. 208-209.

¹⁵ M. MISZCZUK, *Polityka w zakresie podatków samorządowych w latach 1991-2016*, „Polityka i Społeczeństwo” 3(14)2016, s. 103.

¹⁶ A. MISZCZUK, M. MISZCZUK, K. ŻUK, *Gospodarka*, s. 69.

Zwolnienia podmiotowo-przedmiotowe dotyczą nieruchomości (z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą) takich podmiotów, jak m.in.: uczelnie, szkoły, placówki, zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli, placówki naukowe PAN, prowadzący zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej, jednostki badawczo-rozwojowe.

W tabeli 3 zestawiono wpływy z podatku od nieruchomości, jakie osiągnęły gminy i miasta na prawach powiatu w Polsce i województwie lubelskim w latach 2005 i 2015. Wynika z niej dość duża dynamika wzrostu tego typu wpływów w analizowanym okresie, przy czym była ona niższa w województwie lubelskim niż średnio w kraju. Jednocześnie pomimo wzrostu wpływów z podatku od nieruchomości, spadło wyraźnie ich relatywne znaczenie jako źródła dochodów własnych.

Tabela 3. Wpływy z podatku od nieruchomości w latach 2005-2015

| Wyszczególnienie | Rok | | Dynamika zmian |
|---|---------|---------|----------------|
| | 2005 | 2015 | (2005=100,0) |
| Wpływy z podatku od nieruchomości do budżetów gmin i miast na prawach powiatu w Polsce (w mln zł) | 11668,6 | 20171,3 | 172,9 |
| Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin i miast na prawach powiatu przeciętnie w Polsce (w %) | 26,6 | 22,8 | – |
| Wpływy z podatku od nieruchomości do budżetów gmin i miast na prawach powiatu w województwie lubelskim (w mln zł) | 450,0 | 756,7 | 161,2 |
| Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin i miast na prawach powiatu przeciętnie w województwie lubelskim (w %) | 29,5 | 23,5 | – |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Współczynnik zmienności rozkładu wpływów z podatku od nieruchomości w przekroju gmin i miast na prawach powiatu województwa lubelskiego w roku 2005 był bardzo wysoki, gdyż wyniósł 379,0%, a w roku 2015 uległ tylko niewielkiemu zwiększeniu do poziomu 379,8%. Oznacza to, że procesy demograficzne nie mają zbyt wielkiego wpływu na redystrybucję wpływów z podatku od nieruchomości, gdyż mogą je nabywać i posiadać także osoby spoza danej gminy.

ZAKOŃCZENIE

W wyniku przeprowadzonych rozważań można sformułować kilka wniosków. I tak w przypadku dość oczywistych – jak się z pozoru wydawało – hipotez o wpływie zmian demograficznych na redystrybucję wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od nieruchomości w przekroju gmin i miast na prawach powiatu województwa lubelskiego w latach 2005 i 2015, otrzymane wyniki nie są aż tak jednoznaczne. Okazało się bowiem, że rozkład wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych wykazywał ponad 2-krotnie większe zróżnicowanie niż rozkład ludności. Zmiany zaludnienia wpłynęły na zmniejszenie tego zróżnicowania, ale było ono nadal znacząco większe od rozkładu zaludnienia. Pomimo spadków liczby ludności w większości gmin i miast na prawach powiatu województwa lubelskiego, ich wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych wyraźnie wzrosły, co było efektem ponad 40% wzrostu PKB wytworzonego w województwie.

Z kolei, jeśli chodzi o wpływy z podatku od nieruchomości, to w analizowanych latach współczynniki zmienności nie uległy praktycznie zmianom, ale były znacząco wyższe od zmienności rozkładu ludności i niższe od rozkładu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wynikać to może m.in. z faktu, że nieruchomości mogą być nabywane i posiadane także przez osoby spoza danej gminy. Zjawisko to widoczne jest m.in. we wschodniej części Lubelszczyzny w postaci tzw. drugich domów nabywanych, głównie przez mieszkańców miast województwa lubelskiego oraz innych regionów Polski.

Na zakończenie warto wspomnieć o niepokojącym i nasilającym się zjawisku, zaobserwowanym w ramach przeprowadzonych badań w województwie lubelskim – zbytniego rozdrabniania gmin, czyli wzrastającej ich liczby o zaludnieniu poniżej 5 tys. mieszkańców. Pomimo że w art. 41. *Ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. 2003, Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.) istnieją zachęty finansowe do łączenia się gmin, polegające na tym, że:

- dla gminy powstałej w wyniku połączenia dwóch lub więcej gmin, w drodze zgodnych uchwał, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, zostaje zwiększony o pięć punktów procentowych;
- dochodów z tytułu zwiększonych udziałów nie zalicza się do dochodów podatkowych dla potrzeb wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej,

są one w przypadku województwa lubelskiego martwe, a problem małych gmin będzie z pewnością się nadal nasilał.

BIBLIOGRAFIA

- CELIŃSKA-JANOWICZ D., MISZCZUK A., PŁOSZAJ A., SMĘTKOWSKI M., Current Demographical Issues in the Eastern Poland Macroregion, „EUROREG Reports and Analyses” 5(2010).
- EBERHARDT P., Regiony wyludniające się w Polsce, „Prace Geograficzne PAN” 1989, nr 148.
- JAROSZEWSKA E., STRYJAKIEWICZ T., Kurczenie się miast w Polsce, w: Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej, red. T. Stryjakiewicz, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe 2014, s. 67-77.
- JASTRZĘBSKA M., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa: Wolters Kluwer 2012.
- KOSEK-WOJNAR M., SURÓWKA K., Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007.
- KOWALEWSKI A., MORDASEWICZ J., OSIATYŃSKI J., REGULSKI J., STĘPIEŃ J., ŚLESZYŃSKI P., Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, Warszawa: FRDL, IG i PZ PAN 2013.
- MISZCZUK A., MISZCZUK M., ŻUK K., Gospodarka samorządu terytorialnego, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007.
- MISZCZUK M., Identyfikacja czynników różnicujących potencjał finansowy gmin, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 2001, nr 905, s. 67-72.
- MISZCZUK M., Polityka w zakresie podatków samorządowych w latach 1991-2016, „Polityka i Społeczeństwo” 3(14), 2016, s. 97-113.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 roku w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych (M.P. 2016, poz. 779).
- PARYSEK J.J., Suburbanizacja i reurbanizacja: dwa bieguny polskiej urbanizacji, w: Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny, red. J.J. Parysek, T. Stryjakiewicz, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe 2008, s. 261-286.
- SWIANIEWICZ P., GENDŻWIŁ A., ŁUKOMSKA J., KURNIEWICZ A., Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR 2016.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r., Nr 80 poz. 350 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
- <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>

ZMIANY ZALUDNIENIA JAKO CZYNNIK REDYSTRYBUCJI DOCHODÓW GMIN
(NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO)

S t r e s z c z e n i e

Celem artykułu jest zweryfikowanie hipotezy o wpływie zmian zaludnienia na redystrybucję dochodów podatkowych na podstawie danych statystycznych GUS dla gmin i miast na prawach powiatu województwa lubelskiego w dwóch przekrojach czasowych, tj.: 2005 i 2015. Podstawowym narzędziem badawczym, jakim się posłużono, jest współczynnik zmienności rozkładu liczby ludności w latach 2005-2015 oraz rozkładu wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także wpływów z podatku od nieruchomości. Wybór dochodów zawężony do tych dwóch podatków był podyktowany ich największą wydajnością fiskalną, a wybór okresu badań związany był ze względną stabilnością podstaw prawnych systemu finansowego gmin.

Słowa kluczowe: zaludnienie; dochody publiczne; podatek dochodowy od osób fizycznych; podatek od nieruchomości; gmina; województwo lubelskie.

POPULATION CHANGES AS A FACTOR
OF INCOME REDISTRIBUTION OF COUNTIES
(BASED ON THE EXAMPLE OF LUBELSKIE VOIVODESHIP)

S u m m a r y

The main aim of the paper is to verify the hypothesis of the impact of population changes on tax income redistribution, based on data presented by Central Statistical Office for counties and cities in Lubelskie voivodeship for two periods, i.e. years 2005 and 2015. A basic tool involved in the research was a variability coefficient of distribution of earnings from both personal income tax and property tax. The choice of the afore-mentioned taxes was caused by their high fiscal efficiency, and the choice of the periods was caused by relative stability of legal bases of counties' financial systems.

Key words: Population; public incomes; personal income tax; property tax; county; Lubelskie voivodeship.