



Joanna Śmiechowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Wydział Ekonomiczny
Katedra Finansów Publicznych
joanna.smiechowicz@poczta.umcs.lublin.pl

STABILNOŚĆ DOCHODÓW GMIN W KONTEKŚCIE ICH WŁADZTWA PODATKOWEGO I FAKULTATYWNOŚCI OPŁAT LOKALNYCH

Streszczenie: Posiadanie stabilnych źródeł dochodów ma kluczowe znaczenie dla prawidłowej realizacji zadań publicznych. Celem opracowania jest zbadanie, czy gminy wykorzystują swoje uprawnienia w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych, by utrzymywać globalną wielkość dochodów na stabilnym poziomie, uwzględniając takie uwarunkowania wpływające na ich dynamikę, jak tempo wzrostu PKB czy kształtowanie się maksymalnych stawek podatków lokalnych. Zasadniczym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonej analizy jest to, że gminy nie prowadzą dostatecznie elastycznej polityki nakierowanej na utrzymanie dochodów na stałym poziomie, a obniżając stawki podatkowe oraz stosując własne ulgi i zwolnienia, kierują się pozafiskalnymi celami. W artykule oparto się na danych empirycznych zgromadzonych przez Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny i Regionalną Izbę Obrachunkową za lata 2003-2014.

Słowa kluczowe: finanse gmin, dochody gmin, podatki i opłaty lokalne, stabilność dochodów gmin.

Wprowadzenie

Stabilność dochodów gmin warunkuje ich zdolność do prawidłowego wykonywania zadań publicznych, jakie w wyniku decentralizacji zostały im powierzone. Im zakres zadań jest szerszy, a ich rodzaj ważniejszy dla społeczności lokalnych oraz dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju państwa jako całości, tym ranga stabilności dochodów staje się wyższa. Należy ją rozumieć w sensie szerokim, opierając się na zasadach systemu finansów podsektora samorządowego, odnoszących się do kwestii ich pozyskiwania¹. Z jednej strony oznacza

¹ Ich katalog zawiera m.in. opracowanie: [Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 17].

ona stabilność źródeł dochodów, z drugiej zaś kształtowanie się dochodów na poziomie pozwalającym na pełną realizację zadań obligatoryjnych oraz fakultatywnych, ważnych w danym czasie dla społeczności lokalnej bez uszczerbku dla jakości świadczeń. W praktyce osiągnięcie takiego stanu jest możliwe, jeśli system finansowania gmin charakteryzuje się takimi atrybutami, jak: wydajność fiskalna, elastyczność, antycykliczność czy wreszcie gwarancja utrzymania przez samorządy samodzielności finansowej [por. Wójtowicz, 2014, s. 138, 139].

Inicjując w 1990 r. reformę samorządową w Polsce, od razu wyposażono gminy w instrumenty umożliwiające stabilizowanie ich dochodów, bowiem przekazano tym jednostkom w całości i bezterminowo części bezzwrotnych środków publicznych wraz z pewnym zakresem swobody w ich ustalaniu. Z biegiem lat dochody własne gmin ewaluowały i obecnie ich udział w dochodach ogółem jest wprawdzie znacznie większy niż przed przyjęciem ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ale efekt taki osiągnięto głównie przez zwiększenie udziałów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT), na których konstrukcję samorządy nie mają wpływu. Inne zmiany, jak np. znaczne ograniczenie zakresu przedmiotowego podatku od środków transportowych oraz zastąpienie go częściowo podatkiem akcyzowym, a także liczne preferencje ustawowe wprowadzane do konstrukcji podatków lokalnych stopniowo osłabiały związek lokalnej polityki podatkowej z wielkością środków zasilających budżety gmin².

Kwestia stabilności dochodów uznawana jest za ważną i budzi zainteresowanie badaczy w kraju i za granicą [np. Carroll, 2009; Yan, 2012; Czudec, 2014; Klank, 2014; Wójtowicz, 2014; Galiński, 2015]. Rola, jaką w tym względzie odgrywają PIT i CIT była już wielokrotnie podejmowana. Kwestia władztwa podatkowego gmin w kontekście ich stabilności finansowej także była już rozpatrywana [Przygodzka, 2014; Filipiak, 2015], jednak badanie oraz ocena znaczenia podatków i opłat lokalnych w utrzymywaniu dochodów gmin na stabilnym poziomie jest szczególnie interesujące oraz ważne z uwagi na realne i bezpośrednie oddziaływanie ich organów na wielkość wpływów z tytułu podatków: od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego, leśnego, jak również opłat: targowej, miejscowej, uzdrowiskowej, reklamowej, i powinno być kontynuowane. Z tego powodu przyjęte zostało za cel niniejszego opracowania.

² W 1992 r. dochody własne bez udziałów w PIT i CIT stanowiły 47,3% dochodów ogółem gmin, a udziały w PIT i CIT – 22,2% [Swianiewicz, 2004, s. 62]. W 2003 r., przed wejściem w życie obowiązującej obecnie ustawy o dochodach JST, relacje te wynosiły odpowiednio 35,6% oraz 11,7%, z kolei w 2015 r. – 31,4% i 18,3% [www 1].

W artykule skupiono się na znaczeniu, jakie ww. daniny odgrywają w kształtowaniu i stabilizowaniu dochodów jednostek szczebla podstawowego, opierając się na danych Ministerstwa Finansów, Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Zastosowano przy tym metodę analizy opisowej i prostą analizę statystyczną danych wtórnych.

1. Uprawnienia gmin w zakresie kształtowania podatków i opłat lokalnych

Gminy, jako jedyne spośród wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, dysponują tzw. ograniczonym władztwem podatkowym i tym samym mają najszersze uprawnienia do kształtowania wielkości swoich dochodów. Nawet jednak te jednostki nie posiadają pełnej autonomii dochodowej, jako że granice lokalnego władztwa podatkowego wyznaczone są przez ustawy, co w konsekwencji oznacza, że to państwo decyduje o kluczowych elementach zmiennych podatku [zob. Poniatowicz, 2015, s. 251]. Najważniejszym jego przejawem jest ich prawo do ustalania wysokości stawek podatków i opłat lokalnych, ale tylko do wysokości określonej przez ustawę³, a w stosunku do podatku od nieruchomości również różnicowanie ich w przekroju przedmiotów opodatkowania [Kańduła i Śmiechowicz, 2016, s. 737]. W odniesieniu do tego podatku oraz podatku od nieruchomości stawki ustalone przez ustawodawcę są corocznie waloryzowane wskaźnikiem inflacji. Natomiast w podatkach rolnym i leśnym stawki nawiązują do średnich cen rynkowych skupu żyta oraz cen sprzedaży drewna i w związku z tym w kolejnych latach niejednokrotnie dość istotnie różnią się, co utrudnia planowanie dochodów i przekłada się na ich zmniejszony poziom w niektórych latach⁴. Organy uchwałodawcze gmin uprawnione są także do wprowadzania innych zwolnień przedmiotowych niż przewidziane w ustawach będących podstawą omawianych podatków⁵, a organy wykonawcze – do udzielania ulg w zakresie tychże podatków na wniosek podatnika.

Obecnie pobieranie wszystkich opłat na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj.: targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów

³ Uprawnienia organów uchwałodawczych gmin sprowadzają się do ewentualnego obniżenia stawek maksymalnych, przy czym w przypadku najcięższych środków transportowych – do poziomu stawki minimalnej. Konsekwencją obniżenia stawki nie może być brak podatku, a więc przyjęcie stawki równej 0 zł [Etel i in., 2008, s. 191].

⁴ Aby przeciwdziałać tym negatywnym konsekwencjom dla budżetów gmin, od 2014 r. stawka podatku rolnego nawiązuje do średnich cen skupu żyta za 11 kwartałów, a nie za trzy, jak to miało miejsce wcześniej i nadal ma w przypadku podatku leśnego.

⁵ W podatku od środków transportowych uprawnienie to nie dotyczy najcięższych pojazdów.

oraz wprowadzonej w 2015 r. opłaty reklamowej, uzależnione jest od decyzji rady gminy, mają one bowiem charakter fakultatywny. Kompetencje organu uchwałodawczego gminy obejmują także prawo do określania stawek opłat lokalnych do maksymalnej wysokości określonej w ustawie i corocznie waloryzowanej, na identycznych zasadach, jak w przypadku podatków lokalnych. Dodatkowo ma on także możliwość wprowadzania zwolnień przedmiotowych innych niż przewidziane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, jak również określania zasad ustalania i poboru tych opłat. Natomiast wójt, burmistrz lub prezydent, jako organ wykonawczy gminy, przyznaje ulgi na wniosek podatnika.

Podsumowując, uprawnienia gminnych samorządów w zakresie oddziaływania na elementy konstrukcji podatków można określić jako negatywne, gdyż ich skutki, przynajmniej w krótkim czasie, prowadzą do redukcji dochodów własnych. W dłuższej perspektywie, jeśli wykorzystane zostaną do prowadzenia polityki podatkowej, mogą się przyczynić do podtrzymania lub nawet ożywienia gospodarczego, rewitalizacji zaniedbanych części gminy itd. Dodatkową korzyścią płynącą z przyznania gminom ww. kompetencji jest uwolnienie tych jednostek od obowiązku pobierania danin o znikomej wydajności fiskalnej, jak ma to miejsce w odniesieniu do opłat lokalnych, w przypadku których koszty finansowe i społeczne wynikające z ich poboru (zwłaszcza opłaty targowej) były niewspółmierne w stosunku do korzyści dla budżetu jednostki.

2. Znaczenie samodzielności dochodowej i stabilności dochodów gmin dla ich sprawnego działania

Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania gmin w Polsce wskazują, że jednostki te, wykorzystując przyznane im kompetencje, sprawnie wypełniają obszerny oraz stale zwiększany katalog zadań zarówno własnych, jak i zleconych, przyczyniając się tym samym w istotny sposób do społeczno-gospodarczego rozwoju kraju [Jarosiński, 2013, s. 27]. Aktywność gmin znacznie wykracza poza sprawy związane z funkcjonowaniem tych jednostek i zaspokajaniem bieżących potrzeb mieszkańców. Wykorzystując strategię, prowadzą one politykę swojego długofalowego rozwoju, tworząc infrastrukturę i majątek komunalny nie tylko niezbędny do wypełniania szeregu zadań obligatoryjnych, ale również poprawiający jakość życia mieszkańców. Wobec wieloletnich zaniedbań na tym polu polskie gminy przeznaczają znaczną część swoich budżetów na pokrycie wydatków inwestycyjnych, które w dużej mierze finansowane są środkami po-

życzonymi, co z kolei wiąże się z koniecznością obsługi długu⁶. Zakres, skuteczność, a także tempo działań samorządu uwarunkowane są przede wszystkim czynnikami o charakterze finansowym. Nie chodzi w tym przypadku tylko o wielkość zasobów pozostających w dyspozycji gminy, ale także o rodzaj, który determinuje swobodę ich gromadzenia i wydatkowania. Obszerny katalog zróżnicowanych oraz elastycznych źródeł stałego finansowania, na które gminy mogą oddziaływać, pozwala na dostosowanie liczby i wysokości danin pobieranych od społeczności lokalnej do zapotrzebowania gminy na dochody. Samodzielność dochodowa gminy determinuje więc swobodę dokonywania wydatków w tym sensie, że nie tylko pozwala na przeznaczenie dochodów na wybrane przez nią cele – takie uprawnienia ma ona przecież również, dysponując środkami subwencji ogólnej – ale także pozwala na elastyczne podejście do zakresu wykonywanych zadań. W okresie wzmożonego zapotrzebowania na środki, np. z uwagi na realizowane inwestycje, potrzebę sfinansowania programu socjalnego, prozdrowotnego czy poszerzenia oferty kulturalnej, samodzielność w zakresie kształtowania dochodów pozwala na pozyskanie dodatkowych funduszy bez pogłębiania zadłużenia jednostki, co w przypadku wydatków na zadania bieżące byłoby przeważnie niemożliwe z uwagi na obowiązującą zasadę równowagi w zakresie budżetu bieżącego [zob. art. 242 Ustawy o finansach publicznych]. Elastyczne podejście do kształtowania wpływów z podatków i opłat lokalnych poprzez maksymalizowanie stawek, pobieranie lub rezygnację z opłat, ograniczanie zwolnień i ulg w okresie zwiększonego zapotrzebowania na środki finansowe, a następnie łagodzenie polityki podatkowej po zrealizowaniu zaplanowanych zadań lub obniżanie obciążeń fiskalnych wobec wybranej grupy podatników – np. przedsiębiorców w okresie dekonunktury gospodarczej – przyczynić się może do społecznego i gospodarczego rozwoju jednostki. Warunkiem tego jest jednak adekwatność źródeł dochodów do realizowanych zadań. W przypadku permanentnego niedoboru dochodów trudno oczekiwać od gmin wykorzystywania przyznanych im kompetencji do prowadzenia polityki rozwoju.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden bardzo istotny aspekt samodzielności dochodowej gmin – wykorzystując swoje uprawnienia, powinny one systemowo traktować źródła dochodów, na które mogą oddziaływać. W sytuacji gdy stawki podatku leśnego i zwłaszcza rolnego (ze względu na jego stosunkowo wysoki udział w budżetach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich) ulegają obniże-

⁶ W latach 2010-2013 udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin wykazywał tendencje malejące i wahał się w granicach od 24,7% do 16,2%. W 2014 r. wydatki te stanowiły 17,8% wydatków ogółem gmin. Z kolei na obsługę zadłużenia gminy przeznaczaly w latach 2010-2014 od 1,1% do 1,8% swoich wydatków [KR RIO, 2015, s. 170].

niu, a gminy będące ich beneficjentami nie mogą pozwolić sobie na znaczny ubytek dochodów własnych – powinny one szukać swoistej rekompensaty, zwiększając wydajność fiskalną pozostałych podatków i opłat lokalnych.

3. Realizacja dochodów gmin z podatków i opłat lokalnych oraz ich znaczenie jako źródła dochodów budżetowych

Podatki i opłaty lokalne stanowią ważne, ale nie główne źródło dochodów własnych gmin⁷. Ich rola w tworzeniu budżetów tych jednostek zmieniała się na przestrzeni lat – do 2010 r. udział ww. danin w dochodach ogółem, wprowadzając niewielkie odchylenia, ale stopniowo zmniejszał się do poziomu 14,9%. W kolejnych latach znaczenie podatków i opłat lokalnych wzrosło, ale i tak było mniejsze niż w 2003 r.

Tabela 1. Udział dochodów z podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem gmin w latach 2003-2014 (w %)

i	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	2,4	2,2	2,1	1,5	1,6	1,9	1,9	1,3	1,4	1,9	2,0	1,9
2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
3	16,7	16,1	15,3	14,1	13,3	12,9	13,1	12,5	12,9	13,5	14,1	14,0
4	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2
6	20,0	19,3	18,2	16,4	15,8	15,9	16,1	14,9	15,3	16,7	17,4	17,1
7	44,7	46,5	44,9	43,9	46,6	49,3	46,3	44,6	45,5	46,6	48,2	49,3

* 1 – podatek rolny, 2 – podatek leśny, 3 – podatek od nieruchomości, 4 – podatek od środków transportowych, 5 – opłata targowa, 6 – suma od 1 do 5, 7 – dochody własne.

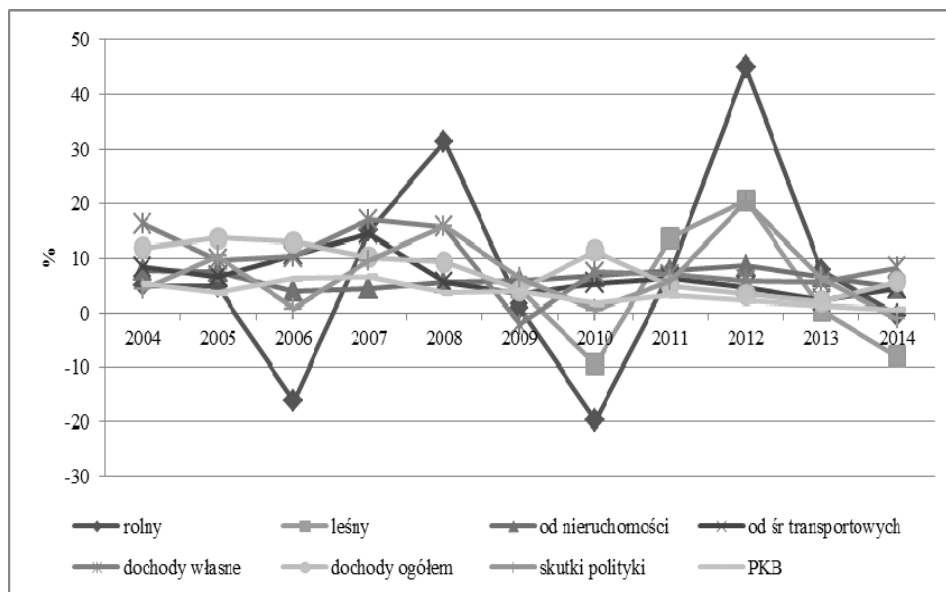
Źródło: Na podstawie: [www 1].

Sytuację tę należy ocenić jako niekorzystną. Świadczy ona o zmniejszeniu samodzielności gmin oraz osłabieniu zdolności wykorzystywania podatków i opłat lokalnych do łagodzenia skutków redukcji dochodów z innych źródeł, np. z tytułu udziałów w PIT i CIT na skutek zmian ich konstrukcji czy też dekonstrukcji gospodarczej.

Zmianom udziałów dochodów gmin z poszczególnych podatków i opłat lokalnych, które szczególnie widoczne były w przypadku najwydajniejszych fiskalnie danin, tj. podatku od nieruchomości i podatku rolnego, towarzyszyły istotne fluktuacje wielkości gromadzonych środków. O ile dzięki podatkowi od

⁷ W latach 2003-2014 wpływy z podatków lokalnych i opłaty targowej stanowiły od 32% dochodów własnych gmin w 2008 r. do 45% w 2003 r. Udział opłat lokalnych w dochodach ogółem wynosił zaledwie 0,33% w 2014 r.

nieruchomości gminy co roku pozyskiwały coraz więcej środków, to wpływy z podatku rolnego wahały się istotnie, wykazując zarówno dodatnie, jak i ujemne odchylenia. Podobne tendencje uwidoczniły się również, jeśli chodzi o podatek leśny. Wpływy z ostatniego z omawianych podatków, tj. podatku od środków transportowych, wprawdzie stałe, ale w bardzo różnym tempie rosły. Reasumując, trudno uznać omawianą kategorię dochodów za stabilne źródło finansowania gmin.



Rys. 1. Dynamika poszczególnych kategorii dochodów gmin, skutków polityki podatkowej i PKB w latach 2004-2014 (w %)

Źródło: Na podstawie: [www 1].

Na przedstawione powyżej fluktuacje wielkości omawianej grupy dochodów złożyło się wiele czynników o charakterze bezpośrednim i pośrednim. Wśród nich można wymienić: bardzo dynamiczne zmiany wysokości stawek podatku rolnego i – wyraźnie mniejsze, ale również istotne – podatku leśnego⁸, systematyczny wzrost maksymalnych stawek podatków od nieruchomości i środków transportowych oraz większości opłat lokalnych, wzrost liczby środków transportu podlegających opodatkowaniu (m.in. związany z rozwojem firm świadczących

⁸ Cena skupu żyta w okresie 2003-2014 wynosiła odpowiednio: 33,45 zł; 34,57 zł; 37,67 zł; 27,88 zł; 35,52 zł; 58,29 zł; 55,80 zł; 34,10 zł; 37,64 zł; 74,18 zł; 75,86 zł; 69,28 zł. Natomiast stawki podatku leśnego minimalnie wynosiły: 23,69 zł; 24,47 zł; 26,49 zł; 28,90 zł; 29,41 zł; 32,40 zł; 33,56 zł; 30,04 zł; 34,02 zł; 41,07 zł; 41,01 zł; 37,63 zł [www 3].

usługi transportowe i poprawą wyposażenia gospodarstw rolnych)⁹ oraz modyfikacje planów zagospodarowania przestrzennego, skutkujące zwiększeniem obszaru gruntów podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości [zob. Śleszyński i in., 2015], systematyczny wzrost substancji mieszkaniowej¹⁰, zmiany aktywności gospodarczej znajdujące odzwierciedlenie w podatku płaconym od nieruchomości przeznaczonych do jej prowadzenia itd.

W okresie objętym analizą stan finansów gmin podlegał różnokierunkowym zmianom. Z jednej strony wspomniane już modyfikacje w konstrukcji podatków państwowych zasilających gminy, a także lata dekonunktury gospodarczej wpływały na spowolnienie tempa wzrostu dochodów ogółem gmin, a w 2009 r. nawet do zmniejszenia dochodów własnych w stosunku do roku poprzedniego, z drugiej zaś intensywnie realizowane inwestycje i stale ponoszone wydatki bieżące oraz nowe, spowodowane decentralizacją kolejnych zadań, wymagały coraz większych nakładów finansowych. W efekcie doszło do przyspieszonego w latach 2009-2011 rozwoju zadłużenia gmin.

Negatywne konsekwencje dla budżetów gmin, wynikające ze wskazanych powyżej okoliczności, mogłyby być w pewnym stopniu niwelowane poprzez czasowe ograniczenie lub rezygnację z preferencji w podatkach i opłatach lokalnych. W okresie 2003-2014, wykorzystując swoje uprawnienia, gminy utraciły prawie 33,8 mld zł, co stanowiło 4,5% ich dochodów. Równocześnie zobowiązania gmin zwiększyły się z 6,6 mld zł do 26,3 mld zł, tj. o 300%, a ich relacja do dochodów ogółem wzrosła z 18,4% do 31,2%. Oceniając całościowo konsekwencje finansowe polityki podatkowej gmin, należy stwierdzić, że generalnie ma ona stabilny charakter – ubytek dochodów, będący jej skutkiem w relacji do dochodów ogółem, mieścił się w badanym okresie w granicach od 4,1% do 5,1%. Największe uszczuplenie dla budżetów gmin spowodowały decyzje dotyczące podatku od nieruchomości – w sumie 26,3 mld zł. Skala konsekwencji w przypadku kolejnych dwóch podatków, tj. rolnego i leśnego, była podobna – odpowiednio 3,7 oraz 3,6 mld zł.

⁹ Liczba samochodów ciężarowych i ciągników zgodnie z danymi PZPM zwiększyła się z 1045 tys. do 3242 tys. (nie wszystkie jednak są przedmiotem opodatkowania), a autobusów – z 92 tys. do 103 tys. [www 2].

¹⁰ Z 12 524 tys. w 2002 r. do 13 983 tys. w 2014 r. [www 1].

Tabela 2. Uszczuplenia dochodów spowodowane prowadzoną polityką podatkową w latach 2003-2014

Rok	Podatek rolny			Podatek od nieruchomości			Podatek od śr. transportowych			Podatek leśny i opłata targowa		
	1 mln zł	2	3 %	1 mln zł	2	3 %	1 mln zł	2	3 %	1 mln zł	2	3 %
2003	133,3	x	0,37	1561,83	x	4,33	154,72	x	0,43	10,52	x	0,03
2004	134,6	0,94	0,33	1632,34	4,51	4,05	161,02	4,07	0,40	10,65	1,32	0,03
2005	178,0	32,23	0,39	1762,13	7,95	3,85	185,49	15,19	0,40	15,82	48,44	0,03
2006	70,9	-60,15	0,14	1851,75	5,09	3,58	217,71	17,37	0,42	16,24	2,67	0,03
2007	158,5	123,43	0,28	1938,72	4,70	3,40	249,44	14,57	0,44	17,70	8,98	0,03
2008	531,1	235,19	0,85	1911,24	-1,42	3,07	277,51	11,25	0,45	18,42	4,11	0,03
2009	458,3	-13,70	0,71	2122,28	11,04	3,27	322,86	16,34	0,50	10,13	-45,01	0,02
2010	62,5	-86,36	0,09	2510,98	18,31	3,47	343,66	6,44	0,48	9,56	-5,63	0,01
2011	93,5	49,58	0,12	2604,67	3,73	3,43	387,64	12,80	0,51	11,93	24,80	0,02
2012	712,2	661,52	0,91	2599,03	-0,22	3,31	409,70	5,69	0,52	7,40	-37,94	0,01
2013	667,9	-6,22	0,83	2841,24	9,32	3,55	451,01	10,08	0,56	6,16	-16,78	0,01
2014	481,9	-27,86	0,57	2947,30	3,73	3,49	486,85	7,95	0,58	6,24	1,27	0,01

* 1 – wielkość utraconych dochodów, 2 – dynamika utraconych dochodów, 3 – udział utraconych dochodów w dochodach ogółem gmin.

Źródło: Na podstawie: [www 1].

Analizując efekty finansowe polityki podatkowej gmin w poszczególnych latach, należy zwrócić uwagę na istotne odchylenia pojawiające się w wielkości utraconych przez nie dochodów z tytułu podatku rolnego oraz leśnego. W latach gdy ceny skupu żyta i sprzedaży drewna wyraźnie zmniejszały się, gminy wykazywały mniejszą skłonność do obniżania stawek tego podatku – a więc uwzględniały fakt, że jest on zdecydowanie mniejszym obciążeniem dla podatników, a równocześnie, że do ich budżetów wpłynie z opodatkowania działalności rolnej i leśnej mniej środków. Można jednak zauważyć, że w tym samym okresie dość istotnie zwiększał się zakres preferencji stosowanych w podatkach od nieruchomości i leśnym. Polityka podatkowa nie została też wyraźnie zaostrzona na skutek intensyfikacji inwestycji w latach 2004-2010, ale w czasie gdy wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych wykazywały ujemną lub niewielką dodatnią dynamikę, tj. w latach 2009, 2010, 2013 i 2014, wartość udzielonych preferencji w podatkach i opłatach lokalnych rosła w stosunku do roku poprzedniego w niewielkim stopniu lub wręcz ulegała redukcji.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że stabilizowanie dochodów gmin poprzez elastyczne kształtowanie stawek podatków i opłat lokalnych, stosowanie ulg i zwolnień oraz decydowanie o pobieraniu opłat fakultatywnych lub też rezygnacja z nich nie stanowi głównego celu realizowanej przez nie polityki podatkowej. Wpływy utracone przez gminy z tego tytułu mieściły się w granicach 4%–5% dochodów ogółem, co w kontekście znacznej nierównowagi budżetowej w okresach zwiększonych wydatków inwestycyjnych stanowi poważną utratę środków, przekładającą się na wzrost zadłużenia tych jednostek. Rozumiejąc potrzebę uwzględnienia pozafiskalnych motywów, tj. względy społeczne, wspieranie lokalnej przedsiębiorczości itp., należy postulować ściślejsze dostosowanie polityki podatkowej gmin do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych i okresowo zwiększonych wydatków.

Literatura

- Carroll D.A. (2009), *Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion Or Instability?* „Public Budgeting and Finance”, Vol. 29, No. 1.
- Czudec A. (2014), *Znaczenie transferów zewnętrznych w kształtowaniu stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40(4).

- Etel L., Presnarowicz S., Dudar G. (2008), *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Filipiak B. (2015), *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 864 (76).
- Galiński P. (2015), *Stabilność dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance”, Vol. 13, No. 4.
- Jarosiński K. (2013), *Charakterystyka dochodów własnych budżetów gmin w Polsce w ujęciu przestrzennym w latach 2004-2011*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace”, nr 3.
- Kańduła S., Śmiechowicz J. (2016), *Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H”, t. 50, nr 1.
- Klank L. (2014), *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XV, nr 9.
- Kornberger-Sokołowska E. (2012), *Kwestie ogólne systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- KR RIO (2015), *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2010-2014*, Warszawa.
- Poniatowicz M. (2015), *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 404.
- Przygodzka R. (2014), *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40 (4).
- Swianiewicz P. (2004), *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B. (2015), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2015, poz. 513 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.
- Wójtowicz K. (2014), *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H”, t. XLVIII, nr 2.
- Yan W. (2012), *The Impact of Revenue Diversification and Economic Base on State Revenue Stability*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”, Vol. 24, No. 1.
- [www 1] <http://www.mf.gov.pl> (dostęp: 1.04.2016).

[www 2] <http://www.pzpm.org.pl/> (dostęp: 1.04.2016).

[www 3] <http://www.wskazniki.gofin.pl/> (dostęp: 1.04.2016).

**THE STABILITY OF THE MUNICIPAL REVENUES
IN THE CONTEXT OF THEIR TAXATION POWERS
AND OPTIONALITY OF THE LOCAL FEES**

Summary: The aim of the study is to examine whether the municipalities use their power to keep the volume of the total revenues stable taking into account such factors as the dynamics of the GDP growth or the level of the maximum local tax and fee rates. The main finding of the analysis is that the municipalities do not conduct very flexible policy aimed at maintaining total revenues at a fairly constant level, and they decrease tax rates and introduce their own tax reductions on the non-fiscal basis. The study is based on empirical data gathered by the Ministry of Finance, Central Statistical Office and Regional Chamber of Audit for the years 2003-2014.

Keywords: municipal finance, municipal revenues, local taxes and charges, stability of revenues.