

Jarosław Dziuba ✉

Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki w Jeleniej Górze
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Polityka podatkowa gmin wiejskich w Polsce w latach 2006–2017

Abstrakt: Celem artykułu było rozpoznanie specyfiki polityki podatkowej gmin wiejskich w Polsce. Weryfikacji poddano hipotezę, zgodnie z którą polityka podatkowa w tych gminach jest bardziej liberalna i aktywna w porównaniu z innymi rodzajami gmin. Przeprowadzona analiza sprawozdań budżetowych gmin za lata 2006–2017 nie wykazuje istotnych odmienności polityki podatkowej gmin wiejskich w zakresie struktury zarówno podatków, jak i stosowanych instrumentów względem polityk podatkowych innych typów gmin. Można natomiast zauważyć większe natężenie i elastyczność wykorzystywania narzędzi władztwa podatkowego, co pozwala uznać postawioną hipotezę za prawdziwą.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, podatki lokalne, polityka podatkowa, system podatkowy

Kody JEL: H200, H710, K340

Wstęp

W strukturze samorządu terytorialnego ważne miejsce zajmują gminy wiejskie. Stanowią one najliczniejszą grupę jednostek samorządu terytorialnego podstawowego szczebla (1548 jednostek, czyli 61% ogółu gmin). Są to gminy, na których terytorium znajdują się same wsie, natomiast nie posiadają one w swoich granicach miast. Najczęściej są to jednostki niewielkie pod względem liczby mieszkańców, z małą gęstością zaludnienia i specyficzną strukturą ekonomiczną, w której dominuje rolnictwo. Cechy te wpływają nie tylko bezpośrednio na kształt bazy podatkowej gmin, ale także pośrednio na ich potencjał i rozwój ekonomiczny, a te z kolei można uznać za jedno z czynników kształtujących lokalną politykę podatkową [Dziuba 2016,

s, 359, Felis 2018, s. 149]. Z tego względu można przypuszczać, że polityka podatkowa gmin wiejskich powinna się charakteryzować pewną odmiennością względem innych rodzajów gmin, pomimo tych samych uprawnień z zakresu władztwa podatkowego przyznanych ustawowo wszystkim gminom.

Celem artykułu jest rozpoznanie tych odmienności, a więc pewnej specyfiki polityki podatkowej gmin wiejskich. Ze względu na względnie małą liczbę mieszkańców w tych gminach, a co za tym idzie potencjalnie bliskie relacje i związki nieformalne pomiędzy władzą samorządową oraz mieszkańcami można postawić hipotezę, że polityka podatkowa w gminach wiejskich jest bardziej aktywna i liberalna w porównaniu z innymi rodzajami gmin, gdzie organy władzy są bardziej anonimowe. Również tzw. polityczny cykl wyborczy, wpływający na decyzje organów władzy lokalnej jest w tych gminach bardziej widoczny.

Metody i źródła badań

Jako podstawę oceny polityki podatkowej i weryfikacji postawionej hipotezy posłużyła analiza dochodów podatkowych gmin oraz finansowych skutków realizowanej przez nie polityki podatkowej. Okresem analizy objęto lata 2006–2017, a zakres podmiotowy dotyczył wszystkich gmin ze szczególnym wyróżnieniem na ich tle gmin wiejskich. W analizie posłużono się prostymi metodami statystycznymi, przy czym roczne dane zsumowano dla całego badanego okresu i z tak zagregowanych wielkości wyliczono właściwe wskaźniki. Badane były wyłącznie bieżące finansowe skutki polityki podatkowej, pominięto natomiast ewentualne przyszłe, długoterminowe efekty, związane z możliwym rozwojem bazy podatkowej.

Źródłem danych do analizy empirycznej były sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006–2017 publikowane przez Ministerstwo Finansów. Część teoretyczna artykułu natomiast oparta jest głównie na analizie aktów prawnych.

Możliwości kształtowania dochodów podatkowych przez gminy w Polsce

Polski system finansów lokalnych został tak ukształtowany, że wśród podatkowych źródeł finansowania znaczenie mają jedynie tzw. podatki lokalne i udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Wymienione grupy dochodów zasadniczo różnią się m.in. zakresem tzw. władztwa podatkowego, czyli możliwościami kształtowania przez władze lokalne podstawowych elementów techniki podatkowej, takich jak podmiot, przedmiot i podstawa opodatkowania, stawka i skala podatkowa, zwolnienia i ulgi podatkowe oraz treści stosunku zobowiązaniowego [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 83]. Władztwo podatkowe zostało przyznane przez ustawodawcę wyłącznie gminom (w tym miastom na prawach powiatu)

w stosunku do podatków lokalnych. Powszechnie zalicza się do nich podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny i podatek leśny, dla których organem podatkowym jest organ gminny (wójt, burmistrz lub prezydent miasta), a także podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnych, dla których organem podatkowym jest organ państwowy (naczelnik urzędu skarbowego). Cech i definicji podatków lokalnych nie wypełniają natomiast udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT, CIT), będące znaczącym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Z tą kategorią dochodów nie jest jednak związany żaden element władztwa podatkowego, gdyż należy ono do organów centralnych państwa. Jedyną możliwością pośredniego kształtowania przez JST wpływów z tego tytułu jest oddziaływanie na tzw. bazę podatkową. Czasem w literaturze władztwo gmin odnoszące się do tych podatków określa się jako władztwo bierne, w przeciwieństwie do władztwa czynnego, charakterystycznego dla typowych podatków lokalnych [Filipiak 2015, s. 223].

Przegląd istniejących instrumentów władztwa podatkowego prowadzi do wniosku, że ma ono charakter częściowy, tzn. dotyczy tylko niektórych podatków lokalnych i niektórych ich elementów konstrukcyjnych, wskazanych w tabeli 1.

Ten pewien zakres samodzielności finansowej przejawia się głównie w możliwości określania wysokości stawek podatkowych, stosowania ulg i zwolnień, umarzania lub rozkładania należności na raty (na podstawie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa), określania trybu poboru podatku oraz kształtowania w niewielkim zakresie podstawy opodatkowania. Organom gmin nie przysługują natomiast uprawnienia do nakładania nowych podatków oraz kształtowania takich elementów jak podmiot i przedmiot opodatkowania.

Kolejną konstatacją jest to, że wykorzystanie narzędzi władztwa podatkowego w obecnym porządku prawnym powodować może wyłącznie zmniejszenie obciążeń podatkowych mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Politykę obniżania podatków lub stosowania preferencji podatkowych określa się w literaturze jako liberalną, a czasem populistyczną, jeśli obniżki obciążeń dotyczą tylko osób fizycznych, czy też stymulującą w przypadku obniżek podatków dla podmiotów gospodarczych [Swianiewicz 2004, s. 257]. W dłuższym okresie rezultatem takiej aktywnej polityki mogą być zwiększone wpływy podatkowe wynikające z rozwoju bazy podatkowej na danym terenie, jako konsekwencja podatkowo korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości czy też osiedlania się ludności. W krótkim okresie jednak gminy realizujące taką politykę ponoszą skutki finansowe w postaci zmniejszenia bieżących dochodów podatkowych [Felis 2018, s. 146].

Ocena tych konsekwencji wymaga porównania finansowych skutków zastosowania instrumentów władztwa podatkowego z uzyskanymi dochodami z podatków lokalnych. Stosunek tych wielkości wskazuje, jaki mógłby być względny przyrost dochodów z tego źródła, gdyby tych kompetencji nie było lub gminy z nich nie skorzystały. Zmiana tych relacji w czasie świadczy natomiast o aktywności władz lokalnych w prowadzeniu polityki podatkowej.

Tabela 1

Uprawnienia z zakresu władztwa podatkowego gmin

| Element techniki podatkowej | Podatek od nieruchomości | Podatek od środków transportowych | Podatek leśny | Podatek rolny |
|-----------------------------|---|---|--|--|
| Przedmiot | brak | | | |
| Podmiot | brak | | | |
| Podstawa | brak | | | możliwość zaliczenia niektórych wsi do innego okręgu podatkowego niż określony dla gminy; możliwość wystąpienia z wnioskiem do sejmiku województwa o zaliczenie całej gminy do innego okręgu podatkowego |
| Stawki | ustalanie stawek podatków do wysokości maksymalnych stawek ustawowych; różnicowanie stawek na podstawie kryteriów przedmiotowych | ustalanie stawek podatków w granicach maksymalnych i minimalnych stawek ustawowych; różnicowanie stawek na podstawie kryteriów przedmiotowych | obniżenie średniej ceny skupu drewna, przyjmowanej do obliczenia podatku | obniżenie średniej ceny skupu żyta, przyjmowanej do obliczenia podatku |
| Ulgi | odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty podatku lub zaległości podatkowej, umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej (z Ordynacji podatkowej) | | | |
| | | | | ulgi przedmiotowe inne niż określone w ustawie |
| Zwolnienia | zwolnienia przedmiotowe, inne niż określone ustawowo | | | |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Ustawa z 15 listopada 1984 roku, Ustawa z 12 stycznia 1991, Ustawa z 29 sierpnia 1997, Ustawa z 30 października 2002].

Znaczenie podatków lokalnych w strukturze finansowania gmin wiejskich w Polsce w latach 2006–2017

Podatki lokalne w latach 2006–2017 miały dość stabilny udział w strukturze dochodów ogółem gmin wiejskich na poziomie od 13,9% w 2010 roku do 16,5% w 2006 roku. W całym badanym okresie udział ten wyniósł 15,9% (tab. 2), co odpowiadało poziomowi tego wskaźnika dla wszystkich gmin (15,8%). Dużo większe znaczenie podatki lokalne odgrywały w gminach miejskich i miejsko-wiejskich

Tabela 2

Udział dochodów z poszczególnych podatków lokalnych w dochodach ogółem i dochodach z podatków lokalnych ogółem wg rodzaju gmin w latach 2006–2017 roku (%)

| Wyszczególnienie | Gminy ogółem | | Miasta na p.p. | | Pozostałe miejskie | | Miejsko-wiejskie | | Wiejskie | |
|-------------------------------------|--------------|------|----------------|------|--------------------|------|------------------|------|----------|------|
| | | | | | | | | | | |
| Dochody ogółem: | 100 | – | 100 | – | 100 | – | 100 | – | 100 | – |
| Dochody z podatków lokalnych w tym: | 15,8 | 100 | 14,0 | 100 | 18,9 | 100 | 18,4 | 100 | 15,9 | 100 |
| rolny | 1,0 | 6,1 | 0,0 | 0,3 | 0,1 | 0,7 | 1,7 | 9,2 | 2,4 | 16,0 |
| od nieruchomości | 12,3 | 78,1 | 11,2 | 80,0 | 16,2 | 85,9 | 14,3 | 78,1 | 10,7 | 70,0 |
| leśny | 0,2 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 1,5 | 0,4 | 2,5 |
| od środków transportowych | 0,7 | 4,2 | 0,5 | 3,7 | 0,8 | 4,3 | 0,8 | 4,3 | 0,8 | 4,9 |
| karta podatkowa | 0,1 | 0,4 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 0,2 |
| od spadków i darowizn | 0,2 | 1,3 | 0,3 | 2,0 | 0,2 | 1,2 | 0,2 | 0,8 | 0,1 | 0,7 |
| od czynności cywilnoprawnych | 1,4 | 9,0 | 1,9 | 13,6 | 1,4 | 7,3 | 1,1 | 5,7 | 0,9 | 5,6 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Ministerstwo Finansów 2007–2018].

z udziałem odpowiednio 18,9 i 18,4% dochodów ogółem, co można tłumaczyć znacznie większą bazą podatkową dla najbardziej wydajnego fiskalnie podatku od nieruchomości. Najniższym udziałem charakteryzowały się natomiast miasta na prawach powiatu (14%), co jest spowodowane przede wszystkim dużo większym znaczeniem niż w pozostałych typach gmin innych kategorii dochodowych, a zwłaszcza dochodów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Podobne relacje można było zaobserwować w każdym z badanych lat.

Ponieważ zakres władztwa podatkowego jest różny w zależności od konkretnego podatku, na skutki budżetowe prowadzonej przez gminy polityki podatkowej wpływa także struktura dochodów podatkowych.

Jak już wspomniano, najbardziej wydajnym fiskalnie podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości, który przynosił 12,3% dochodów ogółem gmin, czyli ponad 78,1% dochodów z podatków lokalnych. W gminach wiejskich wskaźniki te kształtowały się poziomie odpowiednio 10,7 i 70%, czyli znacznie poniżej wskaźników dla innych typów gmin. Rolniczy charakter gmin wiejskich sprawia, że nieruchomości w tych gminach opodatkowane są głównie podatkiem rolnym. Przynosi on ok. 2,4% dochodów ogółem i 16% dochodów z podatków lokalnych, co jest najwyższym odsetkiem spośród wszystkich typów gmin. Pozostałe podatki lokalne mają marginalne znaczenie w finansowaniu gmin wiejskich, podobnie zresztą, jak i innych typów gmin.

Fiskalne skutki polityki podatkowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2006–2017

W latach 2006–2017 fiskalne skutki zastosowania instrumentów władztwa podatkowego w stosunku do podatków lokalnych wyniosły w gminach wiejskich ponad 17,7 mld zł, co stanowiło 28,6% dochodów z tych podatków (tab. 3). Największe znaczenie w obniżaniu dochodów miały kompetencje do kształtowania stawek podatkowych, których zmniejszenie przyniosło skutek fiskalny w wielkości 13,3 mld zł, czyli 21,4% wykonanych dochodów podatkowych. Zastosowanie ulg i zwolnień pozaustawowych w mniejszym stopniu wpływało na wysokość dochodów z poszczególnych podatków. Ich skutki fiskalne wyniosły ponad 3,6 mld zł, czyli 5,8% dochodów z podatków lokalnych.

Tabela 3

Finansowe skutki zastosowania instrumentów władztwa podatkowego gmin w relacji do dochodów gmin z tytułu podatków lokalnych w latach 2006–2017 (%)

| Podatki lokalne | A | B | C | D | Razem | A | B | C | D | Razem |
|--------------------------------------|--------------|-----|-----|-----|-------|----------------|-----|-----|-----|-------|
| | gminy ogółem | | | | | gminy wiejskie | | | | |
| Ogółem, w tym: | 13,2 | 3,1 | 0,8 | 0,8 | 17,9 | 21,4 | 5,8 | 0,9 | 0,5 | 28,6 |
| podatek rolny | 22,6 | 0,2 | 1,1 | 0,4 | 24,4 | 24,9 | 0,3 | 1,2 | 0,4 | 26,8 |
| podatek od nieruchomości | 12,0 | 3,9 | 0,9 | 0,8 | 17,5 | 20,1 | 8,2 | 0,8 | 0,5 | 29,6 |
| podatek leśny | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 1,3 | 1,1 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 1,5 |
| podatek od środków transportowych | 58,6 | 0,4 | 0,8 | 0,9 | 60,6 | 68,7 | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 71,7 |
| karta podatkowa | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,7 | 1,1 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,5 |
| podatek od spadków i darowizn | 0,0 | 0,0 | 3,0 | 5,1 | 8,2 | 0,0 | 0,1 | 6,3 | 4,6 | 11,0 |
| podatek od czynności cywilnoprawnych | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |

A – obniżenie górnych stawek podatkowych; B – ulgi i zwolnienia; C – umorzenie zaległości podatkowych; D – rozłożenie na raty podatku lub zaległości podatkowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Ministerstwo Finansów 2007–2018].

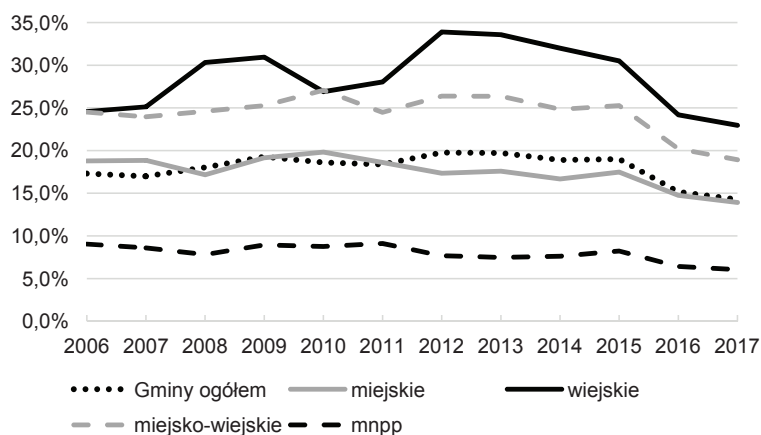
Zastosowanie przez organy podatkowe narzędzi władczych zawartych w Ordynacji podatkowej przyniosło w badanym okresie względnie niewielki skutek (łącznie ok. 1,4% wykonanych dochodów, czyli 870 mln zł). Względnie duże znacznie odegrały te instrumenty tylko w stosunku do podatku od spadków i darowizn, generując finansowe skutki na poziomie 11% dochodów z tego podatku.

Stosowanie omawianych instrumentów polityki podatkowej miało w gminach wiejskich zróżnicowany wpływ na dochody uzyskiwane z tytułu poszczególnych podatków. Ich skutki fiskalne największe znaczenie miały w przypadku podatku od środków transportowych, stanowiąc ponad 71% dochodów z tego podatku. Niemal

wyłączną rolę odegrały tu obniżki stawek poniżej maksymalnych ustawowych, natomiast wpływ innych instrumentów polityki podatkowej był niewielki. Podatek ten przynosi jednak tylko 0,8% dochodów ogółem gmin wiejskich, a więc wpływ wysokości stawki na sytuację dochodową był marginalny. Dużo większy wpływ na dochody miała polityka podatkowa w zakresie podatku od nieruchomości. Jej finansowe skutki wyniosły w badanym okresie 29,6% dochodów z tego podatku, co stanowiło zarazem prawie 3,2% dochodów ogółem. W tym przypadku zasadniczą rolę odegrały obniżki stawek, ale i rola pozaustawowych zwolnień była zauważalna, gdyż ich skutki wyniosły 8,2% dochodów z podatku. Instrumenty władztwa podatkowego (niemal wyłącznie obniżki stawek) chętnie były stosowane także w stosunku do podatku rolnego, generując zmniejszenie wpływów na poziomie ok. 26,8% dochodów z tego podatku i 0,66% dochodów ogółem. Polityka podatkowa praktycznie nie występowała w przypadku podatku leśnego.

Porównując dane z powyższej analizy do analogicznych danych dotyczących wszystkich gmin (wraz z miastami na prawach powiatu), można zauważyć, że generalnie struktura skutków fiskalnych polityki podatkowej gmin wiejskich, zarówno pod względem zastosowanych instrumentów władztwa podatkowego, jak i rodzaju podatku jest zbliżona do ogółu gmin i trudno tu wskazać istotne odmienności. Różnice występują natomiast w skali skutków fiskalnych, która jest w przypadku gmin wiejskich o 10,7 p.p. (czyli o 60%) większa niż dla całego sektora gmin. Również analiza szczegółowa każdego podatku z osobna i każdego narzędzia władztwa podatkowego wskazuje na większe ich znaczenie w gminach wiejskich. Mało znaczącym wyjątkiem w zakresie podatków jest tu tylko tzw. karta podatkowa, a w zakresie narzędzi, instrument rozłożenia zaległości podatkowej na raty. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na zamieszczenie szeregów czasowych, jednakże przeprowadzona na potrzeby artykułu analiza potwierdza zachowanie opisywanych relacji w każdym (z nielicznymi wyjątkami) z badanych lat z osobna. Gminy wiejskie faktycznie charakteryzują się generalnie większym liberalizmem w prowadzonej polityce podatkowej niż inne typy gmin, a dodatkowo im bardziej „miejski” charakter gminy wzięty do porównania tym ta dysproporcja jest większa (rys. 1). Potwierdza to postawioną we wstępie artykułu hipotezę w jej pierwszej części dotyczącej ekspansywności polityki podatkowej.

Analiza finansowych skutków zastosowania instrumentów władztwa podatkowego w relacji do dochodów z podatków lokalnych wskazuje na stabilność stosowanych polityk podatkowych w gmin w badanym okresie (rys. 1). Za wyjątek od tego wniosku można uznać gminy wiejskie, gdzie widoczne jest wyraźne zmniejszenie przedstawionej na wykresie relacji w latach 2010–2011, niewystępujące w innych rodzajach gmin. Ze względu na niską stawkę podatku rolnego w tych latach, która jest pochodną niskich rynkowych cen skupu żyta i względnie niewielkie obciążenie dla podatników, samorządy wykazywały mniejszą skłonność do dalszego obniżania stawek podatku. W ten sposób zamortyzowały przejściowy ubytek dochodów z tego

**Rysunek 1**

Finansowe skutki zastosowania instrumentów władztwa podatkowego w relacji do dochodów gmin z tytułu podatków lokalnych w latach 2006–2017 według typów gmin

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Ministerstwo Finansów 2007–2018].

źródła, który wystąpił w wyniku spadku stawek podatkowych [Kogut-Jaworska 2017, s. 224]. W gminach wiejskich, gdzie znaczenie podatku rolnego w finansowaniu jest względnie duże, skłonność do korzystania przez nie z uprawnień do obniżania średniej ceny skupu żyta jest skorelowana z wysokością tej ceny [Felis 2015, s. 30]. Można to uznać za przejaw aktywności w polityce podatkowej i elastycznego reagowania na warunki zewnętrzne.

Analiza ilościowa danych budżetowych nie może być jednak podstawą potwierdzenia przyczyn bardziej liberalnego nastawienia gmin wiejskich w polityce podatkowej, które leżały u podstaw sformułowanej hipotezy. Przypuszczenie, że to niewielka liczba mieszkańców gmin wiejskich, a w konsekwencji „bliskość” władzy i administracji publicznej względem mieszkańców, oraz częste nieformalne relacje pomiędzy władzą a mieszkańcami są przyczyną tego liberalizmu podatkowego, wymaga potwierdzenia w badaniach bezpośrednich władz samorządowych, ukierunkowanych na przyczyny podejmowania decyzji w sprawach podatkowych przez organy uchwałodawcze i wykonawcze. Przyczyny tak sformułowane, mają w gruncie rzeczy podłoże polityczne, przejawiające się zabieganiem o głosy wyborców, którzy w gminach wiejskich są szczególnie „blisko” kandydatów w wyborach samorządowych. Opierając się na różnych teoriach podejmowania decyzji przez władzę publiczną, np. spopularyzowanej przez A. Downsona teorii przeciętnego wyborcy [Downs 1957] lub teorii cyklu politycznego [Nordhaus 1975] należy poszukiwać zależności pomiędzy decyzjami podatkowymi władz lokalnych a politycznym cyklem wyborczym. Przejawiać się to powinno obniżaniem stawek podatkowych i stosowaniem innych preferencji podatkowych w latach wyborczych, w celu uzyskania

reelekcji przez dotychczasową władzę. Analiza danych nie potwierdza tych zależności. W analizowanym okresie, w latach wyborczych, czyli w latach 2010 i 2014 nie zaobserwowano zwiększenia skali stosowania preferencji podatkowych przez gminy wiejskie, a wręcz odnotowanie jej zmniejszenie. Dotyczy to także innych rodzajów gmin, co może być podstawą do wniosku, że w Polsce cykl polityczny nie kształtuje polityki podatkowej gmin, co znajduje także potwierdzenie w badaniach innych autorów [Łukomska i Swianiewicz 2015, s. 82].

Podsumowanie

Struktura dochodów podatkowych gmin jest pochodną struktury bazy podatkowej, której rozkład jest charakterystyczny dla poszczególnych rodzajów jednostek. Jest oczywiste, że gminy miejskie w dużym stopniu różnią się od gmin wiejskich potencjałem ekonomicznym oraz bazą podatkową, co przekłada się na możliwość wykorzystania poszczególnych rodzajów podatków i ich wydajność fiskalną. Szczególnie dotyczy to podatku od nieruchomości, który ma znacznie większy udział w finansowaniu gmin miejskich i miejsko-wiejskich, niż wiejskich. Gminy wiejskie wykorzystują natomiast w większym stopniu niż inne gminy podatek rolny, co wynika z głównie rolniczego charakteru tych gmin.

Przedstawiona w artykule analiza polityki podatkowej gmin wiejskich wykazuje większe, w porównaniu z ogółem gmin, natężenie wykorzystywania przez nie narzędzi władztwa podatkowego, powodujące względnie większe uszczuplenie dochodów podatkowych. Obserwacja ta pozwala uznać politykę podatkową gmin wiejskich za bardziej liberalną w porównaniu z innymi gminami. Nie występują natomiast istotne odmienności w zakresie struktury wykorzystanych instrumentów władztwa podatkowego oraz wykorzystywanych w tej polityce podatków. Polityka podatkowa gmin wiejskich charakteryzuje się ponadto większą aktywnością, szczególnie w zakresie podatku rolnego, w porównaniu z innymi rodzajami gmin. Aktywność ta przejawia się w elastycznym regulowaniu stawki podatkowej w zależności od średniej rynkowej ceny skupu żyta, będącej podstawą ustalenia stawki maksymalnej.

Postawioną we wstępie artykułu hipotezę można zatem uznać za prawdziwą. Przytaczane w literaturze wyjaśnienia tej prawidłowości, akcentujące mniejszą anonimowość władzy w małych gminach wiejskich i wynikającą z tego większą jej podatnością na naciski podatników w zakresie obniżania stawek lub stosowania ulg czy zwolnień uznaniowych [Swianiewicz 2004, s. 253], należy traktować w kategoriach przypuszczenia, wymagającej weryfikacji w bardziej pogłębionych badaniach bezpośrednich. Teoria politycznego cyklu wyborczego w polityce podatkowej, która by mogła pośrednio uzasadniać to przypuszczenie, w warunkach polskich nie znajduje pozytywnej weryfikacji.

Literatura

- DOWNS A., 1957: *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, Nowy Jork 1957.
- DZIUBA J., 2016: *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego*, *Annales UMCS, Sectio H, Oeconomia* 50, 1, 352–360. DOI:10.17951/h.2016.50.1.351.
- FELIS P., 2015: *Uwarunkowania funkcji fiskalnej podatku rolnego*, *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich* 102, 2, 23–36.
- FELIS P., 2018: *Polityka podatkowa władz gminnych w Polsce – wyzwania dla teorii i praktyki samorządowej*, [w]: R. Bartkowiak, M. Matuszewicz (red.) *XXV lat w naukach ekonomicznych: dokonania, wyzwania, perspektywy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 143–165.
- FILIPIAK B.Z., 2015: *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia*, 76, 221–230, DOI 10.18276/frfu.2015.76/1-19
- KOGUT-JAWORSKA M., 2017: *Narzędzia polityki podatkowej gmin i ich konsekwencje budżetowe*, *Problemy Zarządzania* 15/2, 2140–229, DOI 10.7172/1644-9584.67.13
- KORNBERGER-SOKOŁOWSKA E., 2001: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa.
- ŁUKOMSKA J., SWIANIEWICZ P., 2015: *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium SA, Warszawa, DOI: 10.13140/RG.2.1.1928.0089.
- MINISTERSTWO FINANSÓW, 2007–2018: *Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2017*, pobrano z: <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/informacje-i-zestawienia>
- NORDHAUS W.D., 1975: *The Political Business Cycle*, *Review of Economic Studies* 42, 169–190. DOI: 10.2307/2296528.
- SWIANIEWICZ P., 2004: *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa.
- Ustawa z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, Dz.U. 2017, poz. 1892.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 2017, poz. 1785 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2018, poz. 800.
- Ustawa z 30 października 2002 roku o podatku leśnym, Dz.U. 2017, poz. 1821.

Tax policy of rural municipalities in Poland in 2006–2017

Abstract: The purpose of the article was to discuss the specificity of tax policy carried out by rural municipalities in Poland. The hypothesis stating that tax policy in these municipalities is more active and liberal in comparison with other types of municipalities has been verified. The conducted analysis of municipal budget reports for the years 2006–2017 does not present any significant differences in tax policy of rural municipalities regarding the structure of either the taxes or the applied instruments in relation to tax policies of other types of municipalities. However, greater intensity and flexibility of using the tools of fiscal power is noticeable, which allows considering the put forward hypothesis to be true.

Key words: local self-governement, local taxes, tax policy, tax system

JEL Classification: H200, H710, K340

Otrzymano: 08 lutego 2019 / Zaakceptowano: 20 marca 2019

Received: 08 February 2019 / Accepted: 20 March 2019