

*Marian Podstawka
Emil Rudowicz*

Wykorzystanie wybranych podatków lokalnych w kreowaniu polityki fiskalnej gmin

Utilization for example local taxes in creating the fiscal policy of
communes

Artykuł przedstawia ocenę polityki fiskalnej prowadzonej w gminach w Polsce w latach 2003-2008. Na przykładzie trzech podatków lokalnych (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny) została przedstawiona analiza, której celem jest wskazanie wpływu zastosowanych ulg, zwolnień i umorzeń na dochody własne gmin. Autorzy podjęli próbę zobrazowania aktywności władz lokalnych na przykładzie prowadzonej polityki fiskalnej w ramach poszczególnych podatków lokalnych ze szczególnym uwzględnieniem podatku rolnego.

Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie aktywności władz na szczeblu gminnym w zakresie polityki podatkowej. W artykule podjęta została próba oceny wybranych podatków lokalnych do prowadzenia polityki fiskalnej gmin. Na przykładzie trzech wybranych podatków lokalnych obciążających nieruchomości przeprowadzono ocenę dochodów własnych gmin oraz miast na prawach powiatu w latach 2003-2008.

W artykule autorzy przedstawiają potencjalne wpływy z wybranych podatków lokalnych w porównaniu z rzeczywistym ich wykonaniem po zastosowaniu ulg, zwolnień oraz umorzeń. Instrumenty lokalnej polityki podatkowej to potencjał, który może przyczynić się do rozwoju lokalnego i podnieść konkurencyjność przy pozyskiwaniu inwestorów.

Autorzy nawiązują w swym opracowaniu do wybranych podatków lokalnych, które składają się na system opodatkowania nieruchomości w Polsce, przy czym głębsza analiza, ze względu na ograniczony zakres pracy, dotyczy jedynie podatku rolnego.

Do oceny polityki fiskalnej wykorzystano dane pochodzące z badań własnych dotyczące podatku rolnego oraz informacje Banku Danych Regionalnych GUS, sprawozdania finansowe składane do RIO, sprawozdania opublikowane przez Ministerstwo Finansów dotyczące wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Lokalna polityka fiskalna jako stymulanta wzrostu gospodarczego

W procesie kreowania wzrostu gospodarczego polityka fiskalna rozumiana jest jako dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych dla osiągnięcia celów

społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne¹. Władze lokalne za pomocą polityki podatkowej stymulują lokalną społeczność do określonych działań oraz aktywizują inwestorów. Prawidłowa gospodarka finansowa władz lokalnych jest istotna ponieważ determinuje rozwój wielu dziedzin w gminie.

Zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności, władzy publicznej oraz innych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej wpływa na poprawę istniejących walorów użytkowych, warunki gospodarcze, ład przestrzenny i ekologiczny². Zakładając, że poprzez pryzmat stanu finansów lokalnych można dokonać oceny funkcjonowania gminy i jej możliwości rozwojowych, należy stwierdzić, iż prowadzona polityka fiskalna stanowi główny element, na który władze publiczne mają realny wpływ. To władze lokalne są uprawnione do tworzenia prawa w zakresie określonym w ustawie³. Na jego podstawie ustalana jest wysokość podatków i opłat samorządowych. Wykonanie dochodów własnych w gminach powiązane jest z wysokością obowiązujących stawek podatków lokalnych i opłat oraz wielkością udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń.

Samorząd terytorialny może stanowić przepisy prawa lokalnego o zasięgu generalnym tzn. dla obszaru całej jednostki administracyjnej, którą zarządza (np. uchwały) oraz indywidualnym (decyzje administracyjne). Wszelkiego rodzaju ulgi i zwolnienia bez względu na to czy mają charakter ogólny czy indywidualny mają charakter zachęt, które powinny wspierać lokalny rozwój społeczno-gospodarczy. Z drugiej strony polityka fiskalna, może służyć również ograniczaniu pewnych niepożądanych z punktu widzenia gminy i lokalnej społeczności rodzajów działalności poprzez ustanowienie maksymalnych stawek podatkowych.

System podatków i opłat przypisany gminom jest bardzo rozbudowany, poza udziałem w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych, budżet gminy zasilany jest przez podatki lokalne (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportu, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn, karta podatkowa) i opłaty lokalne (targowa, miejscowa, uzdrowskowa, od posiadania psów).

Autorzy artykułu swymi rozważaniami objęli tylko wybrane podatki lokalne związane z poszczególnymi rodzajami nieruchomości skupiając największą uwagę na podatku rolnym, który w swych założeniach ustawowych, ma zdaniem autorów błędne mechanizmy konstrukcyjne.

Potencjał podatku rolnego i jego realne wykonanie po zastosowaniu ulg podatkowych

Na przykładzie podatku rolnego zostanie przedstawiony pewien potencjał jakim dysponują gminy w poborze tego rodzaju daniny publicznej oraz szczegółowe mechanizmy konstrukcyjne mające wpływ na jego wartość.

¹ Z. Federowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7

² R. Brol., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] Obrępałski R. (red.) *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe nr 785, AE im. Oskara Langego, Wrocław 1998, s. 11

³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.)

Z chwilą wejścia ustawy o podatku rolnym z 1984⁴ podatek stosowany w rolnictwie przestał być podatkiem przychodowym (1946-1984) a stał się podatkiem majątkowym. Ustawa o podatku rolnym z 1984⁵ wprowadziła podział użytków rolnych na cztery okręgi podatkowe, które mają za zadanie uwzględniać warunki ekonomiczne oraz warunki przyrodniczo-klimatyczne. Na podstawie tego podziału oraz jakości bonitacyjnej gleb, przypisano w rozporządzeniu⁶ do każdej gminy okręg podatkowy a do każdej klasy bonitacyjnej gleb odpowiedni współczynnik przeliczeniowy w celu ustalenia podstawy wymiaru podatku rolnego. Współczynniki przeliczeniowe uzależnione od okręgu podatkowego pomnożone przez powierzchnię wyrażoną w hektarach fizycznych dają podstawę opodatkowania wyrażoną w hektarach przeliczeniowych dla danego podatnika. W wyniku tej zmiany przyjęto, iż hektar przeliczeniowy będzie obciążony równowartością 2,5 kwintala żyta podawaną na każdy rok podatkowy w komunikacie Prezesa GUS⁷. Przyjęte w ten sposób kryteria mają za zadanie zabezpieczyć podatek rolny przed dewaluacją ekonomiczną.

Tabela 1 Struktura hektarów przeliczeniowych oraz powierzchnia fizyczna w poszczególnych okręgach podatkowych w 1990 roku.

| Okręg podatkowy | Liczba hektarów fizycznych użytków rolnych | Liczba hektarów przeliczeniowych gruntów ornych | Liczba hektarów przeliczeniowych użytków zielonych | Razem ha przeliczeniowe | Procentowy udział powierzchni użytków rolnych |
|----------------------------|--|---|--|-------------------------|---|
| I okręg podatkowy | 5168612 | 3891842 | 636468 | 4528310 | 27,2 |
| II okręg podatkowy | 8625191 | 6012555 | 969653 | 6982208 | 45,4 |
| III okręg podatkowy | 3390861 | 1948471 | 468837 | 2417308 | 17,8 |
| IV okręg podatkowy | 1817822 | 705333 | 288503 | 993836 | 9,6 |
| Razem: | 19002486 | 12558201 | 2363461 | 14921662 | 100 % |

Źródło: Marian Podstawka „Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce” Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1995 str. 109

Jak przedstawiają dane w tabeli 1 największy udział w powierzchni użytków rolnych mają grunty położone w gminach zaliczanych do drugiego okręgu podatkowego (45,4 %) najmniejszy udział przypada gminom z czwartego okręgu podatkowego (9,6%).

Tabela 2 Średnia cena skupu 2,5 q żyta w Polsce w latach 2003-2008.

| Rok | 2003 | 2005 | 2008 |
|--------------------------------|-------|-------|--------|
| Równowartość 2,5 q żyta | 83,63 | 94,18 | 145,73 |

Źródło: Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie średniej ceny skupu żyta.

Podana w danym roku podatkowym w komunikacie Prezesa GUS równowartość 2,5 kwintala żyta (tabela 2) oraz ustalona na podstawie współczynników

⁴ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969)

⁵ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969)

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1614)

⁷ Równowartość ta jest podawana według średniej ceny skupu żyta za okres trzech kwartałów roku poprzedzającego rok bazowy (podatkowy).

przeliczeniowych podstawa opodatkowania wyrażona w hektarach przeliczeniowych (tabela 1) daje możliwość porównania na jakim poziomie powinien kształtować się potencjalny podatek rolny w poszczególnych gminach zaliczanych do różnych okręgów podatkowych.

Potencjalne wpływy z podatku rolnego nie uwzględniają wielu ulg i zwolnień przewidzianych w ustawie o podatku rolnym⁸. Wyliczony potencjał (tabela 3) zakłada hipotetyczne wartości, które mogłyby zasilać dochody budżetowe w gminach zaliczanych do poszczególnych okręgów podatkowych urealnione ceną żyta jaka występowała w badanym okresie. Rzeczywiste wpływy z podatku rolnego zostały policzone dla poszczególnych okręgów podatkowych na podstawie danych BDR GUS. Ostatnia kolumna w tabeli 3 przedstawia różnicę pomiędzy potencjalnymi wpływami w gminach zaliczanych do poszczególnych okręgów podatkowych a ich realnym wykonaniem.

Tabela 3 Zróżnicowanie wpływów z podatku rolnego między potencjałem a faktycznym jego wykonaniem w gminach i miastach na prawach powiatu w wybranych latach 2005-2008

| Okręg podatkowy | Potencjalne wpływy z podatku rolnego w roku podatkowym (mln zł) | | | Realne wpływy z podatku rolnego w roku podatkowym (mln zł) | | | Różnica między potencjalnymi wpływami z podatku rolnego a realnymi w roku podatkowym (mln zł) | | |
|----------------------------|---|---------------|---------------|--|--------------|---------------|---|--------------|--------------|
| | 2003 | 2005 | 2008 | 2003 | 2005 | 2008 | 2003 | 2005 | 2008 |
| I okręg podatkowy | 378,7 | 426,4 | 659,9 | 287,4 | 324,6 | 410,8 | 91,2 | 101,8 | 249,0 |
| II okręg podatkowy | 583,9 | 657,5 | 1017,5 | 426,7 | 460,7 | 589,0 | 157,1 | 196,8 | 428,4 |
| III okręg podatkowy | 202,1 | 227,6 | 352,2 | 128,7 | 142,3 | 171,5 | 73,3 | 85,2 | 180,7 |
| IV okręg podatkowy | 83,0 | 93,5 | 144,8 | 35,2 | 38,9 | 56,4 | 47,8 | 54,5 | 88,3 |
| Ogółem | 1247,7 | 1405,0 | 2174,4 | 878,1 | 966,7 | 1227,9 | 369,4 | 438,3 | 946,4 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań oraz danych GUS.

Jak przedstawiają dane w tabeli 3, największa różnica pomiędzy potencjałem z podatku rolnego a realnym jego wykonaniem występuje w gminach zaliczanych do drugiego okręgu podatkowego. Zatem można stwierdzić, iż w gminach zaliczanych do czwartego okręgu podatkowego, gdzie ten sam potencjał jest na najniższym poziomie narzędzia jakie daje polityka fiskalna odnosząca się do podatku rolnego są wykorzystywane w najmniejszym stopniu.

Warto zaznaczyć, że z przeprowadzonych w latach 90 badań⁹ wynika, iż na wielkość obciążenia podatkiem rolnym w największym stopniu wpływają występujące w gospodarstwach warunki glebowe. Natomiast zaliczenie gospodarstw do różnych okręgów podatkowych powoduje mało istotne zmiany wymiaru podatku rolnego. Wieloletnie badania przedstawione przez Niewiadomskiego¹⁰ pokazują, że klimat, a zwłaszcza warunki wodne w Polsce decydują w większym stopniu o efektach produkcyjnych w rolnictwie niż gleby. W bonitacji agroklimatu Polski, wyrażonej w skali 100-punktowej, różnica wskaźnika pomiędzy obszarami położonymi na

⁸ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969)

⁹ M. Podstawka, Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1995, s.67

¹⁰ W. Niewiadomski, Podstawy agrotechniki, PWRiL, Warszawa 1971, s.21

północnym-wschodzie (okolice Suwałk) a obszarami znajdującymi się w południowo-zachodniej części kraju (okolice Opola) wynosi około 15 punktów a to oznacza, że w okolicach Opola warunki klimatyczne pozwalają uzyskiwać wyższe o 15% plony niż na Suwalszczyźnie. Natomiast w opracowanej w IUNG waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (na której w dużym stopniu opierają się współczynniki przeliczeniowe podatku rolnego) waga oceny klimatu, stosunków wodnych, rzeźby terenu ma relatywnie mały udział. W związku z tym, zdaniem autorów zastosowana do celów podatku rolnego metodologia jest wadliwa, ponieważ zbyt mocno uzależniony jest realny wymiar podatku od wartości użytkowo-rolniczej gleb a inne istotne czynniki produkcji rolnej w tym kontekście mają niewielką wagę.

Na realne dochody gmin z podatku rolnego ma wpływ, również ulga ustawowa dla gruntów V i VI klasy. Z wyliczeń przedstawionych w tabeli 4 można stwierdzić, iż obniża ona hipotetyczne dochody budżetowe w różnym stopniu w zależności od okręgu podatkowego (w pierwszym okręgu w 8,4 %, w drugim okręgu w 17 %, w trzecim okręgu w 15,2 %, w czwartym okręgu w 30,3 %).

Tabela 4 Różnicowanie wpływów z podatku rolnego w gminach i miastach na prawach powiatu w wybranych latach 2003-2008 w ujęciu nominalnym i w przeliczeniu na równowartość kwintala żyta

| Struktura podatku rolnego w okresie | Okręgi podatkowe | | | | | | | | | | | |
|---|------------------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|-------|
| | I | | | II | | | III | | | IV | | |
| | 2003 | 2005 | 2008 | 2003 | 2005 | 2008 | 2003 | 2005 | 2008 | 2003 | 2005 | 2008 |
| Podatek rolny przypadający na jeden hektar przeliczeniowy (w zł) | | | | | | | | | | | | |
| -z wyłączeniem klasy V i VI | 65,1 | 73,5 | 93,0 | 78,5 | 84,8 | 108,4 | 73,5 | 81,3 | 97,9 | 77,5 | 85,8 | 124,3 |
| Podatek rolny przypadający na jeden hektar przeliczeniowy użytków rolnych (w q żyta) | | | | | | | | | | | | |
| -z wyłączeniem klasy V i VI | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 2,3 | 2,2 | 1,8 | 2,2 | 2,1 | 1,7 | 2,3 | 2,3 | 2,1 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań oraz danych GUS.

Przeprowadzona analiza (tabela 4) pokazuje jak w ujęciu nominalnym oraz w przeliczeniu na kwintale żyta wygląda realne obciążenie hektara przeliczeniowego w gminach zaliczanych do poszczególnych okręgów podatkowych. Warto zwrócić uwagę, iż po wyłączeniu gruntów klasy V i VI, i po podstawieniu pozostałego arealu do realnych wpływów z podatku rolnego w gminach zaliczanych do danego okręgu podatkowego opodatkowanie hektara przeliczeniowego podatkiem rolnym w pierwszym okręgu podatkowym nie jest najwyższe wbrew założeniom ustawodawców.

Biorąc pod uwagę dochody z podatków związanych z nieruchomościami (tabela 5) w poszczególnych okręgach podatkowych stosowanych przy wyliczeniu podatku rolnego największe znaczenie dla budżetu gmin ma podatek od nieruchomości bez

względu na to, w którym okręgu podatkowym leży gmina. Wpływ z podatku rolnego w 2008 r. dla wszystkich gmin w Polsce, stanowił 3,9 % dochodów własnych gmin.

Podatek leśny w 2008 r. dla wszystkich gmin w Polsce stanowił 0,5 % dochodów własnych ogółem. Dochody budżetowe z podatku leśnego, z racji stosowanych zwolnień przedmiotowych (lasy ekologiczne, wpisane do rejestru zabytków, ochronne, w wieku do 40 lat oraz lasy gminne i Skarbu Państwa pozostające poza zarządem Lasów Państwowych i ANR) i podmiotowych (jednostki prowadzące działalność naukowo-badawczą) nie stanowiły istotnego wsparcia dochodów własnych gmin.

Tabela 5 Dochody z wybranych podatków lokalnych w 2008 roku w rolnych okręgach podatkowych.

| Wyszczególnienie | I okręg podatkowy (mln zł) | II okręg podatkowy (mln zł) | III okręg podatkowy (mln zł) | IV okręg podatkowy (mln zł) | Ogółem (mln zł) | Udział % |
|---|----------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------|----------|
| Dochody własne gmin¹¹ z tego: | 13 810,0 | 13 489,0 | 2 393,0 | 1 701,3 | 31 393,4 | 100% |
| - podatek od nieruchomości | 5 341,2 | 6 077,3 | 1 193,4 | 835,3 | 13 447,4 | 42,8 |
| - podatek rolny | 410,8 | 589,0 | 171,5 | 56,4 | 1 227,9 | 3,9 |
| - podatek leśny | 37,7 | 66,6 | 40,91 | 29,6 | 174,9 | 0,5 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Regionalnych GUS

Znaczenie podatku rolnego i leśnego dla dochodów budżetowych gmin jest dużo większe w gminach wiejskich, mniejsze jest jego znaczenie w gminach miejskich.

Przywileje podatkowe stosowane w wybranych podatkach lokalnych obciążających nieruchomości w Polsce

Liczne przywileje oraz preferencje podatkowe określone przez gminy mają pomóc w realizacji celów ogólnospołecznych. Za pomocą instrumentów podatkowych mogą być realizowane również zadania o charakterze socjalnym poprzez traktowanie w sposób uprzywilejowany pewnych grup społecznych. Warto podkreślić, iż w podatkach lokalnych związanych z nieruchomościami występuje szeroki katalog ustawowych zwolnień podmiotowych, który wpływa odgórnie na wydajność fiskalną tych podatków.

Analizując kwoty jakie nie wpłynęły do budżetów gmin i miast na prawach powiatu z tytułu obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień i odroczeń należy zastanowić się jakie cele główne miały poszczególne władze samorządowe? Czy celem prowadzonej polityki fiskalnej było przyciągnięcie inwestorów i rozwój gospodarczy czy były jakieś inne cele np. polityczne. W tym miejscu warto przypomnieć, iż przeprowadzona w połowie lat 90 - tych XX wieku próba typologii lokalnej polityki podatkowej w wybranych gminach¹² wyróżniała w przypadku podatku od nieruchomości następujące podejścia:

¹¹ oraz miast na prawach powiatu

¹² A. Miszczuk, M. Miszczuk, 1995. Próba typologii polityki podatkowej gmin. Wiadomości Statystyczne, nr 5, s. 34-36.

- politykę populistyczną, gdy dla budynków mieszkalnych gminy stosowały przez co najmniej 2 lata stawki podatku nie większe niż 50% stawki maksymalnej,
- politykę fiskalną, gdy dla budynków mieszkalnych przekroczone próg 50 % stawki maksymalnej,
- politykę stymulującą rozwój ekonomiczny gdy w odniesieniu do budynków związanych z działalnością gospodarczą przez co najmniej 3 lata stawka nie przekraczała 75% stawki maksymalnej,
- politykę fiskalną, gdy dla budynków związanych z działalnością gospodarczą gminy przez co najmniej 3 lata stosowały stawkę w wysokości od 75% - 100% stawki maksymalnej i nie wprowadzały zwolnień.

Tabela 6 Struktura dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu w latach 2003–2008 oraz poziom stosowanych ulg i zwolnień w poszczególnych podatkach lokalnych

| Wyszczególnienie | Wykonanie mln zł | Obniżenie górných stawek podatków mln zł | Ulg, odroczenia, umorzenia, zwolnienia mln zł | Wskaźnik (3+4):(2) |
|-----------------------------------|---------------------|--|---|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2003 | | | | |
| Dochody ogółem | 63 463,0 | 1 681,1 | 915,0 | 4,0 % |
| Dochody własne z tego: | 31 393,4 | 1 681,1 | 915,0 | 8,2 % |
| - podatek od nieruchomości | 10 123,2 | 1 415,9 | 711,6 | 21,0 % |
| - podatek rolny | 878,1 | 78,4 | 55,3 | 15,2 % |
| - podatek leśny | 118,4 | 1,7 | 0,6 | 1,9 % |
| 2005 | | | | |
| Dochody ogółem | 82 082,9 | 1 865,1 | 1 137,8 | 3,6 % |
| Dochody własne z tego: | 43 937,1 | 1 865,1 | 1 137,8 | 6,8 % |
| - podatek od nieruchomości | 11 668,6 | 1 494,4 | 804,9 | 19,7 % |
| - podatek rolny | 966,7 | 133,1 | 45,9 | 18,5 % |
| - podatek leśny | 136,8 | 1,6 | 0,8 | 1,7 % |
| 2008 | | | | |
| Dochody ogółem | 111 761,5 | 2 460,8 | 922,9 | 3,0 % |
| Dochody własne z tego: | 65 063,2 | 2 460,8 | 922,9 | 5,2 % |
| - podatek od nieruchomości | 13 447,4 | 1 569,1 | 788,4 | 17,5 % |
| - podatek rolny | 1 227,9 | 497,2 | 35,1 | 43,3 % |
| - podatek leśny | 174,9 | 1,7 | 0,8 | 1,4 % |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów gmin w latach 2003-2008 r. przekazanych do Ministerstwa Finansów.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 6, można zauważyć, iż stosowane ulgi i umorzenia nominalnie na przełomie lat 2003 -2008 stałe rosły. Coraz większe kwoty ulg i umorzeń wpływają pozytywnie na podejmowane decyzje potencjalnych inwestorów i przedsiębiorców, a to wspiera nie tylko wzrost gospodarczy danego

obszaru, ale w dłuższej perspektywie przyczynia się do spadku bezrobocia. Równie ważnym celem stosowanych ulg i zwolnień była doraźna pomoc dla podmiotów, które warto było dofinansować aby nie utraciły swojej płynności finansowej. Jak wiadomo lokalni przedsiębiorcy nie tylko wspierają budżet za pomocą podatków i opłat, ale zmniejszają również wydatki gminy na opiekę socjalną i zapobiegają wykluczeniu społecznemu mieszkańców.

Z drugiej strony można było zaobserwować, iż na poziom dochodów własnych w gminach i miastach na prawach powiatu największy wpływ w analizowanym okresie miały podatki lokalne. W badanych latach 2003; 2005 i 2008 podatkiem lokalnym charakteryzującym się największą wydajnością fiskalną był podatek od nieruchomości. Wśród podatków lokalnych najszybsze tempo wzrostu w tym okresie dotyczyło wpływów z podatku rolnego. Należy jednak stwierdzić, iż wzrost ten nie zależał od działalności władz lokalnych, ale w głównej mierze był spowodowany rosnącą ceną żyta z którą powiązany jest wymiar podatku rolnego.

Analizując badany okres (2003-2008) można stwierdzić, iż władze gminy najchętniej udzielały ulg, zwolnień i umorzeń w podatku od nieruchomości i w podatku rolnym. Jeśli chodzi o podatek leśny biorąc pod uwagę dane ogólne dla wszystkich gmin i miast na prawach powiatu aktywność władz dotycząca polityki fiskalnej była na znikomym poziomie sięgającym w zależności od danego roku od 1,4 % do 1,9 % środków budżetowych pochodzących z tego tytułu.

Władze gminne chętniej korzystały z obniżania górnych stawek podatków lokalnych, natomiast ulgi, odroczenia, umorzenia i zwolnienia były wykorzystane w mniejszym stopniu w prowadzonej przez te jednostki polityce fiskalnej.

Poziom podatków lokalnych ustalony przez władze gminy m.in. wpływa na powstawanie małych oraz średnich przedsiębiorstw oraz przyciąga inwestycje zagraniczne. Jeśli przywilej podatkowy jest przyznawany przedsiębiorcy, który podejmuje działania zgodne z celami polityki samorządowej, to w takim przypadku polityka fiskalna pełni również funkcje regulacyjne.

Podsumowanie

Podatki lokalne są tylko jednym z instrumentów, które samorządy mogą wykorzystywać do oddziaływania na procesy gospodarcze. Należy pamiętać, iż władze dysponują wieloma innymi instrumentami (np. kredyty, pożyczki, gwarancje kredytowe, wsparcie w pozyskaniu funduszy UE) za pomocą których mogą wypełniać swoje funkcje.

Podatki lokalne mogą stanowić istotne obciążenie dla przedsiębiorstw działających na polskim rynku, a duże rozbieżności w praktyce jego stosowania przez lokalne organy podatkowe mogą wpływać na ich konkurencyjność.

Wykorzystywanie elementów konstrukcyjnych podatku rolnego przez władze lokalne do kreowania rozwoju przyczynia się do preferowania gmin o wyższym potencjale ekonomicznym rolnictwa. Mniejsze obciążenie jednego hektara przeliczeniowego podatkiem rolnym w I okręgu podatkowym, wynika z korzystania w większym stopniu przez rolników z ulg inwestycyjnych, ponieważ w okręgu tym występują silniejsze ekonomicznie gospodarstwa. Większe obciążenie jednego hektara

przeliczeniowego podatkiem rolnym w najniższym IV okręgu podatkowym nie przyczynia się do wyrównywania poziomu rozwoju lokalnego.

Elementy konstrukcyjne podatku leśnego dają niewielkie możliwości oddziaływania władz lokalnych na rozwój. Tym samym podatek leśny nie stanowi istotnego narzędzia polityki fiskalnej gmin.

W największym stopniu na kreowanie rozwoju lokalnego wpływają wykorzystywane przez władze lokalne elementy konstrukcyjne istniejące w podatku od nieruchomości. Jest on najbardziej efektywnym podatkiem kreującym politykę rozwoju lokalnego.

Literatura

1. Bról R.: Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego [w:] Obrepalski R. (red.) Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Prace Naukowe nr 785, AE im. Oskara Langego, Wrocław 1998, s. 11
2. Fedorowicz Z.: Polityka fiskalna, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7
3. Miszczuk A., Miszczuk M.: Próba typologii polityki podatkowej gmin. Wiadomości Statystyczne nr 5, 1995 s. 34-36.
4. Niewiadomski W., Podstawy agrotechniki, PWRiL, Warszawa 1971, s.21
5. Podstawka M.: Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1995, s.67

Akty prawne:

1. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1614)
2. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969)

Summary

This article presents an assessment of fiscal policies conducted in the municipalities in Poland in 2003-2008. The example of three local taxes (property tax, agricultural tax, forest tax) was made the analysis, which aims to identify the effect of its concessions, exemptions and remissions on their own income communities. The authors have attempted to illustrate the activities of local authorities on the example of fiscal policy under different local taxes from special regard agricultural tax.

Informacja o autorach

prof. dr hab. Marian Podstawka

mgr inż. Emil Rudowicz

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej

Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: marian_podstawka@sggw.pl; emil_rudowicz@sggw.pl