

Urszula Klimska

POLITYKA PODATKOWA GMIN WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO W LATACH 1992–2001

Pojęcie polityki podatkowej odnosi się bezpośrednio do terminu władztwa podatkowego, które w prawie finansowym oznacza ustalony zakres uprawnień do podejmowania samodzielnych decyzji w sprawach podatkowych (Brzeziński, Wójtowicz 2000, s. 21). W Polsce władztwo podatkowe przysługuje wyłącznie gminom i ma umocowania ustawowe (Konstytucja RP, art. 168; ust. o samorządzie gminnym, art. 18). Samorządy lokalne w Polsce nie dysponują jednak pełnym władztwem podatkowym, gdyż takie działanie jest wyłącznym, konstytucyjnym przywilejem najwyższej władzy ustawodawczej w państwie.

Na przykładzie polityki podatkowej gmin województwa lubelskiego w latach 1992–2001 przedstawionej w niniejszym artykule warto zaobserwować, jak gminy wykorzystują posiadane, choć często ograniczone kompetencje.

Badaniem objęto politykę podatkową czterdziestu gmin województwa lubelskiego w latach 1992–2001. Do analizy wybrano 5 gmin miejskich, 11 miejsko-wiejskich i 24 wiejskie.

Podatki lokalne jako źródła dochodów gmin

Spośród dochodów podatkowych gminy przedmiotem niniejszego opracowania jest podatek od nieruchomości i podatek rolny. Są to najbardziej wydajne spośród podatków lokalnych, a wpływy z nich stanowią zasadniczą część dochodów podatkowych, jakie uzyskują gminy w Polsce.

Największe znaczenie w dochodach budżetowych ma podatek od nieruchomości, szczególnie w gminach miejskich i miejsko-wiejskich (od ok. 18% w roku 1992 do ok. 12% w 2000 r. w gminach miejskich). W gminach wiejskich podatek ten miał nieco mniejsze znaczenie (7,7% do 11,5% wpływów budżetowych). Największe wpływy z podatku rolnego są udziałem budżetów gmin wiejskich (do 12% ich dochodów w 1993 r.) i miejsko-wiejskich (do 3,8% w roku 1992). W gminach miejskich natomiast jest to margines wpływów budżetowych (ok. 0,2% całości budżetu)¹.

¹ Poniższe dane pochodzą z: *Budżety gmin w latach 1992–1995*, 1996, Warszawa: GUS; *Budżety gmin w latach 1994–1998*, 1999, Warszawa: GUS; Sprawozdania RB 27, GUS.

Kompetencje organów gminy w zakresie podatków lokalnych

Kształtowanie odpowiedniej polityki podatkowej odbywa się w drodze corocznych uchwał podatkowych rad gminy, która ma prawo do ustalania stawek podatkowych obowiązujących na terenie gminy², a także określania zwolnień podatkowych – innych niż przewidziane w ustawie. Dodatkowo przewodniczący organu wykonawczego gminy ma prawo do udzielania ulg indywidualnych.

Polityka podatkowa gmin województwa lubelskiego w zakresie podatku od nieruchomości

Analizę polityki gmin odnośnie do wymiaru podatku od nieruchomości przeprowadzono na dwóch poziomach, według wybranych przedmiotów opodatkowania: 1) budynków mieszkalnych lub ich części; 2) budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podatek od budynków mieszkalnych

W podatku od nieruchomości, w zakresie stawek dotyczących budynków mieszkalnych, politykę podatkową gmin można podzielić na dwa okresy – lata 1992–1995 i 1998–2001. Podziału dokonano ze względu na uprawnienia rady gminy do uchwalania dolnej granicy opodatkowania. Do 1 stycznia 1997 r. gminy mogły uchylać dowolne stawki, uwzględniając tylko górne ograniczenie stawką corocznie publikowaną w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Od początku roku 1997 został wprowadzony także dolny próg – gminy nie mogą już przyjąć stawki niższej niż 50% maksymalnej. Jak dowiodła praktyka przed rokiem 1997, dla podatków obciążających większość mieszkańców gminy uchwały stawek zerową lub nie podejmowały uchwały w ogóle dla jednej z kategorii opodatkowania.

W pierwszym z badanych okresów (w latach 1992–1995) zdarzały się przypadki nieuchwalenia stawek lub uchwalenia stawek zerowych. W 1992 r. 7 na 40 gmin nie uchwaliło stawki podatku od budynków mieszkalnych, choć podjęły stosowną uchwałę wobec innych przedmiotów opodatkowania. W roku 1994 i 1995 podobnie postąpiły 4 gminy. Wobec powtarzających się przypadków uchwalania zerowych stawek podatkowych NSA wydał orzeczenia uznające te działania za przekroczenie kompetencji rady gminy (Nasierowska, Trapkowska 1994).

Nieuchwalenie wspomnianej stawki w badanej grupie gmin związane było przeważnie z wprowadzonym dodatkowo zwolnieniem posiadaczy budynków

² W podatku od nieruchomości są to stawki kwotowe za 1 m² oraz procentowe – od wartości budowli. Podstawą wymiaru podatku rolnego jest średnia cena skupu żyta ogłaszana przez Prezesa GUS.

mieszkalnych od podatku. Takie postępowanie NSA również uznał za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy (Nasierowska 1993).

Liczna była także grupa gmin uchwalających stawkę w przedziale do 50% stawki maksymalnej. W 1992 r. 3 na 10 to gminy miejsko-wiejskie, a 7 wiejskie, z których dodatkowo 2 miały stawki niższe niż 25% maksimum (Markuszów – 21,74% i Nowodwór – 14,49%). W kolejnych latach obserwujemy wzrost liczby gmin stosujących najniższe stawki. W 1994 r. 16, a w 1995 15 gmin zawarto swoje stawki poniżej połowy stawki maksymalnej. Przeważały tu także gminy wiejskie, spośród których 3 gminy w roku 1995 (Firlej, Garbów i Puchaczów) ustaliły stawkę w wysokości 1 grosza, co stanowiło 5,56% stawki ustawowej. Jak można się domyślać, gminy te chciały obciążyć mieszkańców jak najniższym podatkiem, nie naruszając prawa; ominęły w ten sposób orzeczenia NSA, o których była mowa wyżej.

Inaczej rzecz miała się w latach 1998–2001, co prezentuje tab. 1.

Tab. 1. Polityka podatkowa gmin w zakresie stawki podatku od budynków mieszkalnych w latach 1998–2001

Rok	Wysokość stawki (jako % stawki ustawowej)	Ogółem (40)	Gminy miejskie (5)	Gminy miejsko-wiejskie (11)	Gminy wiejskie (24)
		liczba gmin stosujących stawkę			
1998	50% – < 75% (w tym < 55%)	29 (18)	1	10 (3)	18 (15)
	75% – 100%	11	4	1	6
1999	50% – < 75% (w tym < 55%)	29 (19)	2	9 (3)	18 (16)
	75% – 100%	11	3	2	6
2000	50% – < 75% (w tym < 55%)	28 (16)	2	8 (3)	18 (13)
	75% – 100%	12	3	3	6
2001	50% – < 75% (w tym < 55%)	28 (15)	3	7 (3)	18 (12)
	75% – 100%	12	2	4	6

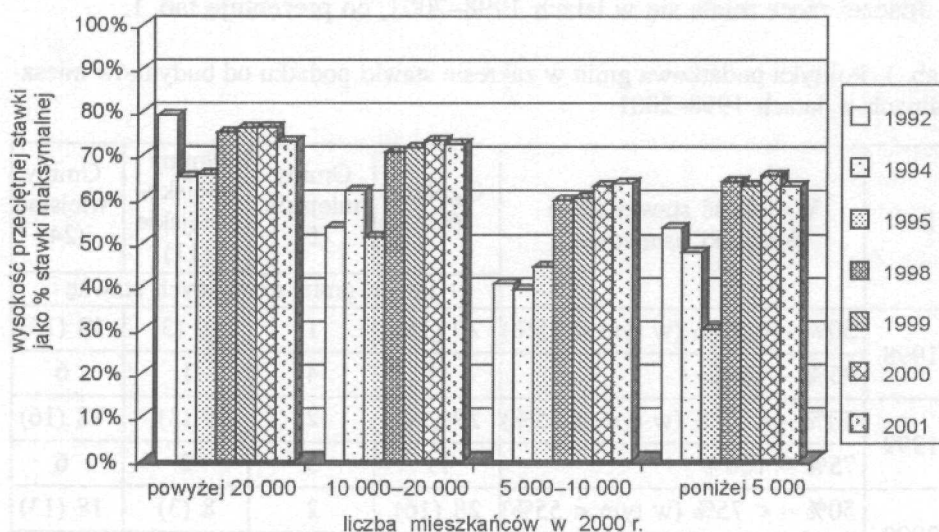
Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin województwa lubelskiego.

W okresie tym żadna gmina nie mogła już uchwalić niższych stawek niż połowa maksymalnej. Dlatego warto zwrócić uwagę na liczbę gmin stosujących stawki poniżej 55% (w tabeli ujęte w nawiasach). Są to gminy, które stosują najłagodniejszą politykę podatkową wobec swoich mieszkańców. Jak wynika z danych, w kolejnych latach liczba tych gmin spada, głównie za sprawą gmin wiejskich. Liczba gmin miejsko-wiejskich pozostaje bez zmian, natomiast gminy miejskie w całym analizowanym okresie w ogóle nie stosowały stawek niższych niż 50% czy 55% maksimum (z wyjątkiem Kraśnika w roku 1994 i 1995, gdzie nie uchwalono stawki podatku od budynków mieszkalnych).

Analizując stawki z przedziału 75%–100%, możemy zaobserwować tendencję wzrostową, z jednym wyjątkiem roku 1994. Liczba gmin stosujących te stawki nie spadła w żadnym z lat poniżej 25% ogółu badanych gmin, a w roku 1994 było to 35% wszystkich jednostek.

Różnicowanie stawek a wielkość gminy

Wyraźniej widoczne tendencje pokazują rys. 1–4, ujawniając zróżnicowanie stawek w zależności od dwóch czynników: wielkości i zamożności gminy. Analiza tych cech pozwoli stwierdzić, czy przynależność gminy do danej grupy determinuje politykę podatkową przez nią prowadzoną. Możliwa będzie odpowiedź na pytanie, jak wielkość i zamożność gminy wpływa na wysokość stosowanych przez nią stawek podatkowych.



Rys. 1. Zróżnicowanie stawki podatku od budynków mieszkalnych w zależności od wielkości gminy

Źródło: obliczenia własne na podstawie uchwał podatkowych gmin województwa lubelskiego.

Rys. 1 dotyczy stawek podatku od budynków mieszkalnych w zależności od wielkości gminy. Próbę 40 gmin podzielono na cztery grupy wielkości ze względu na liczbę mieszkańców w roku 2000: 1) poniżej 5000 mieszkańców – 7 gmin wiejskich; 2) od 5000 do 10 000 mieszkańców – 3 gminy miejsko-wiejskie i 13 gmin wiejskich; 3) od 10 000 do 20 000 mieszkańców – znajduje się tu tylko jedna gmina miejska i 5 gmin miejsko-wiejskich oraz 4 gminy wiejskie; 4) w ostatniej grupie największych gmin, o liczbie ludności powyżej 20 000, znajdują się 4 gminy miejskie i 2 miejsko-wiejskie.

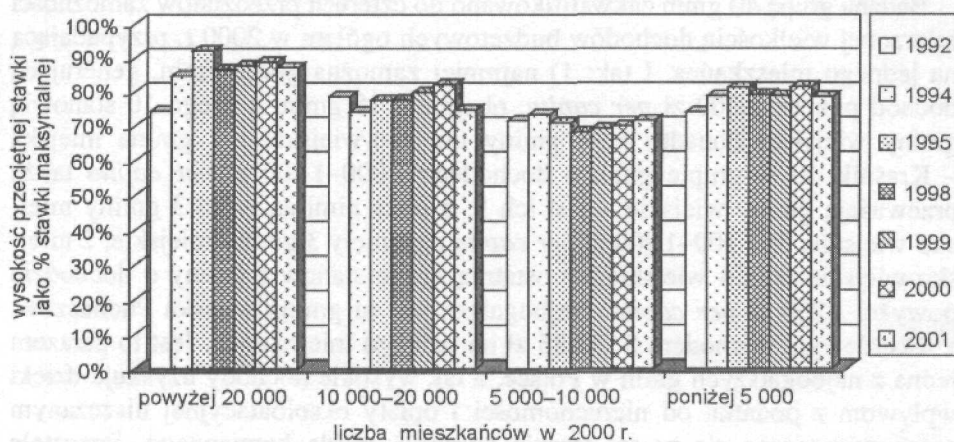
Już pobieżna analiza rys. 1 wykazuje pewną prawidłowość – obciążenie tym podatkiem spada wraz ze spadkiem liczby mieszkańców gminy. Zależność

ta jest zachwiana w przypadku gmin poniżej 5000 mieszkańców, które uchwały podatek na wyższym poziomie w porównaniu z gminami z grupy o liczbie ludności od 5000 do 10 000 mieszkańców (wyjątkiem był tylko rok 1995, gdy wartość przeciętnej stawki podatkowej wyniosła 30,16% stawki maksymalnej).

Polityka podatkowa dotycząca budynków mieszkalnych także wyraźnie dzieli się na dwa okresy. Zmieniające się we wszystkich grupach gmin stawki w latach 1992–1995 ustępują miejsca dość wyrównanemu ich poziomowi w latach 1998–2001. W ostatnich czterech badanych latach obserwujemy znaczny wzrost obciążeń fiskalnych w porównaniu z poprzednim okresem. W grupie najliczniejszych gmin stawka przeciętna wahała się na poziomie 73%–76% stawki maksymalnej, w grupie drugiej było to 70,8%–73,39%. Natomiast w dwóch pozostałych (gdzie dominują gminy wiejskie) stawka ta nie przekroczyła poziomu 66%, wychodząc od poziomu 59,85% w roku 1998 (w gminach o liczbie ludności wynoszącej 5000–10 000).

Zróźnicowanie to jednak jest mniej widoczne niż różnice w latach 1992–1995. Dla gmin największych, wśród których nie ma gmin wiejskich, wielkość ta od poziomu 79,23% w roku 1992 spadła do 65,74% w 1995 r. Natomiast w gminach o liczbie ludności 10 000–20 000 rozpiętość stawek wynosiła 61,97%–51,52%, a w gminach poniżej 10 000 mieszkańców 53%–30,16%³.

Rozważając stawki uchwalane od kategorii związanych z działalnością gospodarczą zauważamy, że są dużo wyższe od stawek z tych samych okresów i w tych samych grupach oraz od stawek dotyczących budynków mieszkalnych.



Rys. 2. Zróźnicowanie stawki podatku od budynków firm w zależności od wielkości gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin województwa lubelskiego.

³ W rzeczywistości wielkość obciążeń podatkowych w małych i dużych gminach różni się jeszcze bardziej z powodu charakteru zwolnień podatkowych. Wiele gmin stosuje zwolnienia w istocie odnoszące się do niemal wszystkich mieszkańców – np. dotyczące budynków mieszkalnych osób fizycznych. Większość gmin stosujących takie rozwiązania to niewielkie jednostki wiejskie.

Rys. 2 dowodzi, że wewnętrzne zróżnicowanie stawek od budynków i gruntów firm nie jest natomiast tak wyraźne jak w przypadku stawek od budynków mieszkalnych. Nie da się wyodrębnić żadnych podokresów. Istnieje tylko niewielka tendencja do uchwalania niższych podatków w mniejszych gminach. Przez wszystkie badane lata i we wszystkich gminach wysokość przeciętnej stawki nigdy nie spadła poniżej 68% stawki maksymalnej i nie przekroczyła 92%.

Podsumowując powyższe analizy, trzeba zauważyć, że nie bez znaczenia dla prowadzonej polityki podatkowej jest kontakt wyborców z władzą lokalną. W gminach wiejskich (małych), gdzie kontakt mieszkańców z rządzącymi jest łatwiejszy niż w gminach dużych, wpływ mieszkańców na decyzje podatkowe może być znaczący. Ten brak anonimowości w relacji władza–wyborcy i związane z nim skutki w polityce podatkowej Swianiewicz (1996) określa **hipotezą populistyczną**. Jednak spełnienie jej ma drugi warunek – nie tylko podatki od budynków mieszkalnych mają maleć wraz ze zmniejszaniem się gmin, ale także podatki od budynków i gruntów związanych z działalnością gospodarczą powinny zachowywać się tak samo. W prowadzonej analizie spełniony jest także drugi warunek. Nie jest to jednak związek tak wyraźny jak w przypadku podatku od budynków mieszkalnych.

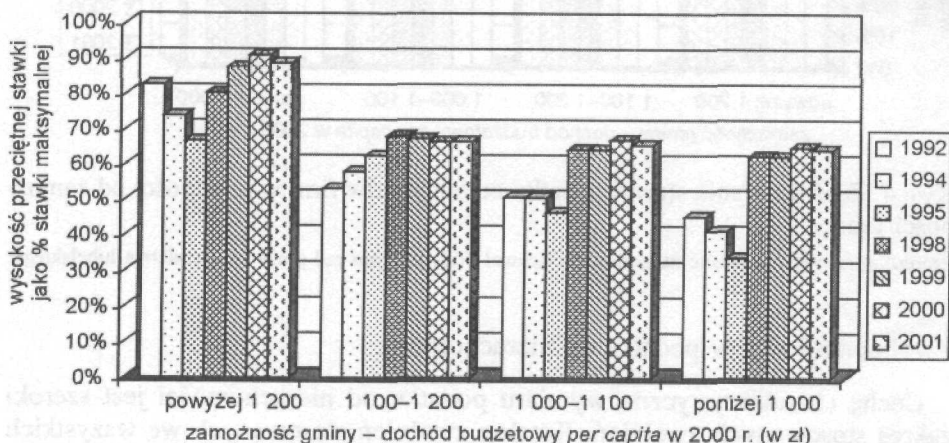
Różnicowanie stawek a zamożność gminy

Badaną grupę 40 gmin zakwalifikowano do czterech przedziałów zamożności mierzonej wielkością dochodów budżetowych ogółem w 2000 r. przypadającą na jednego mieszkańca. I tak: 1) najmniej zamożna grupa gmin, generująca dochód poniżej 1 000 zł *per capita*, obejmuje 15 gmin, z czego 10 stanowią gminy wiejskie. Ponadto są 4 gminy miejsko-wiejskie i 1 gmina miejska – Kraśnik; 2) w grupie gmin o dochodach 1 000–1 100 zł *per capita* także przeważają gminy wiejskie – jest ich 9, a poza nimi są tylko 3 gminy miejsko-wiejskie; 3) 1 100–1 200 zł *per capita* osiągnęły 3 gminy miejskie, 2 miejsko-wiejskie oraz 4 wiejskie; 4) ostatnią grupę stanowią gminy o dochodzie powyżej 1 200 zł *per capita*. Najbogatsza jest tu gmina wiejska Puchaczów, z rekordowym dochodem 5 132,85 zł na jednego mieszkańca. Jest to zarazem jedna z najbogatszych gmin w Polsce, a tak wysokie dochody uzyskuje dzięki wpływom z podatku od nieruchomości i opłaty eksploatacyjnej uiszczanym przez mieszczącą się na jej terenie kopalnię węgla kamiennego. Pozostałe gminy w tej grupie (Nałęczów, Kazimierz Dolny i Puławy) znacząco odbiegają wysokością dochodu od lidera (nie przekracza ona 1 500 zł na osobę).

Stawki podatku od budynków mieszkalnych wykazują wyraźną zależność od zamożności gminy, co obrazuje rys. 3. Podobnie jak w poprzednich analizach, wyodrębnić można dwa okresy: lata 1992–1995 oraz lata 1998–2001. W latach 1992–1995 obserwujemy tendencję do wyraźnego obniżania obciążeń podatkowych, zarówno wraz ze spadkiem dochodów gminy, jak i z biegiem lat. Wyjątek stanowi grupa gmin o zamożności 1 100–1 200 zł *per capita*,

gdzie fiskalizm wzrasta. Jednak i tak w każdym przypadku pozostaje niższy niż w gminach najzamożniejszych.

W grupie o najniższych dochodach na mieszkańca stawki te nieco przekroczyły poziom 50%, natomiast najniższe stawki uchwalone były w 1995 r. w gminach o zamożności poniżej 1 000 zł *per capita* i nie przekroczyły wtedy 34% stawki maksymalnej. W rezultacie takich działań gminy biedne ubożają jeszcze bardziej, rezygnując z ponad połowy przysługujących im należności podatkowych.



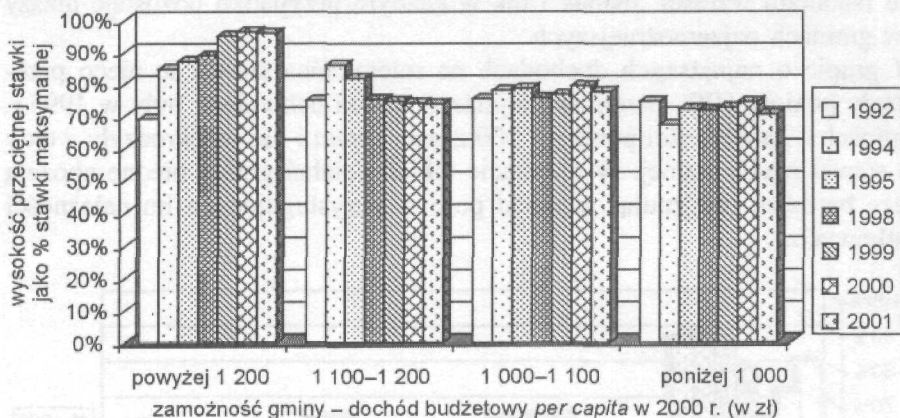
Rys. 3. Zróżnicowanie stawki podatku od budynków mieszkalnych w zależności od zamożności gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin województwa lubelskiego.

W drugim okresie (lata 1998–2001) także rysują się pewne prawidłowości. Po pierwsze, stawki podatkowe kształtują się we wszystkich gminach na wyrównanym poziomie, w ciągu czterech lat różnica nie przekracza 4 punktów procentowych. Po drugie, porównując grupy gmin między sobą, należy stwierdzić, że tylko najbogatsze przewyższają swą stawką gminy pozostałe.

Dla podatku od budynków firm (rys. 4) istnieje trend do uchwalania niższej stawki w mniej zamożnej gminie, lecz nie jest to tendencja tak wyraźna jak dla budynków mieszkalnych. Tym samym nie można jednoznacznie stwierdzić, że badane gminy województwa lubelskiego stosują politykę typowo populistyczną. Z rysunków wynika także, że podatek od budynków dla działalności gospodarczej jest ogólnie wyższy w danym roku i dla danej gminy niż podatek od budynków mieszkalnych.

Dla obydwu przeprowadzonych charakterystyk (zależność od liczby mieszkańców i zamożności) zauważalna jest skłonność gmin do obniżania stawek podatku od budynków i gruntów firm w 2001 r. Nie są to spadki znaczące, ale fakt ten oznacza pozytywną tendencję w sytuacji wysokiego bezrobocia i trudności finansowych podmiotów gospodarczych.



Rys. 4. Zróżnicowanie stawki podatku od budynków firm w zależności od zamożności gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin województwa lubelskiego.

Zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości

Cechą charakterystyczną wymiaru podatku od nieruchomości jest szeroki zakres stosowanych zwolnień. Katalog zwolnień stosowanych we wszystkich badanych gminach województwa lubelskiego zawiera tab. 2.

Szczególnie często uchwalanym zwolnieniem we wszystkich analizowanych latach przez względnie stałą liczbę gmin jest szeroko pojęte zwolnienie mieszkańców gminy z podatków od budynków mieszkalnych. Dotyczy to głównie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, gdyż spośród miast tylko Kraśnik w 1994 i 1995 r. zwolnił wszystkich indywidualnych właścicieli budynków mieszkalnych. Należy podkreślić, że gminy stosujące omawiane zwolnienie rezygnowały już z ulg dotyczących budynków mieszkalnych płatników podatku rolnego. Po zsumowaniu liczby gmin dla dwóch pierwszych kategorii z tabeli 2 okazuje się, że ok. 60% gmin w całym badanym okresie nie pobierało podatku od budynków mieszkalnych. Dla gmin wiejskich odsetek ten kształtował się na jeszcze wyższym poziomie i wynosił 70,8% wszystkich gmin w 1992 r., zaś w ostatnich trzech latach analiz utrzymywał się na stałym, zwiększonym poziomie 75%. W połączeniu z prezentowanymi wcześniej wysokościami stawek od tej kategorii w gminach miejskich rysuje się dość wyraźny przykład populistycznej polityki podatkowej (przynajmniej w kategorii budynków mieszkalnych).

Dość liczna grupa gmin zwalniała od obowiązku podatkowego emerytów i rencistów oraz osoby pobierające zasiłki z pomocy społecznej. Przywileje uzyskiwali także rolnicy, którzy przekazali gospodarstwa na rzecz Skarbu Państwa w zamian za emeryturę i rentę. W kilku gminach zwalniano emerytów i rencistów od podatku za budynki gospodarcze.

Tab. 2. Zwolnienia w podatku od nieruchomości

Kategoria zwolnienia	1992	1994	1995	1998	1999	2000	2001
	Liczba gmin udzielających zwolnienia						
Budynki mieszkalne osób fizycznych (w tym stały meldunek)	13 (2)	13 (2)	12 (2)	14 (2)	15 (2)	15 (2)	14 (3)
Budynki mieszkalne płatników podatku rolnego	10	12	11	11	11	11	10
Budynki na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie rzemiosła i usług	11	10	10	6	6	5	4
Obiekty nowo wybudowanych zakładów (np. inwestycje podnoszące atrakcyjność turystyczną i tworzące nowe miejsca pracy)	1	1	1	3	4	7	9
Budynki osób bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą	3	3	3	2	2	3	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin województwa lubelskiego.

Nie ujęte już w tabeli, ale także znaczące były zwolnienia bibliotek, domów kultury, przedszkoli i budynków sportowych. Cieszyły się popularnością w ok. 30% gmin, niezmiennie przez cały badany okres. Wzrastała też liczba gmin zwalniających budynki i grunty ochotniczych straży pożarnych oraz związane z działalnością urzędu miast czy gminy (od 35 do 52% gmin)⁴. Jest to zwolnienie popularne głównie w gminach wiejskich. Około 20% wszystkich gmin zwalnia także budynki służby zdrowia, fundacji i stowarzyszeń i są to głównie gminy miejskie (w latach 1992–1995) i gminy wiejskie przez cały badany okres.

Ostatnią grupą zwolnień są kategorie bezpośrednio związane z działalnością gospodarczą. Warto przeanalizować je szczegółowiej, gdyż zwolnienia udzielone w jej ramach odgrywają stymulującą rolę w rozwoju gospodarki lokalnej. W gminach miejskich najszersze zwolnienia w tym zakresie stosuje Świdnik.

⁴ Mimo iż budynki administracji jednostek samorządu terytorialnego zwolnione są już na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w art. 7 ust. 1 pkt 1.

W mieście zwolniono całkowicie od podatku budynki i grunty związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, pod warunkiem że jest ulokowana w dzielnicy przemysłowo-składowej. Ulga ta obowiązuje w latach 1992–2005. Dodatkowo w 2000 r. podjęto uchwałę zwalniającą nowo powstałe podmioty gospodarcze tworzące nowe miejsca pracy. Redukcja podatku zależna jest od liczby zatrudnionych osób i może sięgać do 70% należności podatkowej, ale warunkiem jest, aby zakład zatrudniał mieszkańców zameldowanych na stałe w Świdniku. Także Lubartów w 2000 i w 2001 r. wprowadził rozbudowane zwolnienia dla nowych zakładów pracy i inwestycji podnoszących atrakcyjność turystyczną miasta.

Wśród gmin miejsko-wiejskich podobne zwolnienia uchwały Piaski (2000–2001), Łęczna (1999–2001), Poniatowa (2001) i Ryki (2000–2001). Ulgi określono w zależności od zatrudnionych osób lub wartości inwestycji. Mogą one sięgać nawet 100% należności przez 5 lat. Gminy wiejskie, próbujące wpływać pozytywnie na swój rozwój gospodarczy, udzielały ulg np. w zakresie działalności agroturystycznej (Jastków 2000–2001, Karczmiska 1999–2000, Konopnica i Milejów).

Wszystkie rodzaje gmin różnicowały stawki i udzielały ulg dla działalności gospodarczej w zależności od jej rodzaju, np. działalność handlowa, usługowa, produkcyjna czy dotycząca potrzeb bytowych. Dużo gmin (w 1992 roku – 11, a w 2001 – 4) zwalniało budynki, w których była prowadzona działalność rzemieślnicza, oraz budynki należące do osób bezrobotnych, które rozpoczynały działalność gospodarczą.

Podsumowując, można zauważyć, że dla większości kategorii badanych zwolnień liczba gmin aktywnych zwiększa się z biegiem lat. Dotyczy to jednak głównie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Natomiast miasta, poza kilkoma wyjątkami (cytowany Świdnik, Lubartów i Kraśnik), nie prowadzą szerokiej polityki w tym zakresie. W ostatnich badanych latach wzrasta liczba gmin uchwalających zwolnienia dla podmiotów aktywnych gospodarczo, tworzących miejsca pracy czy rozszerzających działalność. Bez wątpienia tendencja ta jest właściwa i pozytywna, szczególnie w sytuacji rosnącego bezrobocia i w czasie trudnym dla podejmowania nowej działalności gospodarczej. Władztwo podatkowe gminy w tym miejscu spełnia swoją podstawową funkcję, dobrze służąc społecznościom lokalnym.

Analiza polityki podatkowej w zakresie podatku rolnego

Analiza polityki podatkowej w zakresie podatku rolnego skupia się na rozważaniach dotyczących uchwalanej przez radę gminy stawki podatku, którą w tym przypadku jest średnia cena skupu 1 kwintala żyta w odniesieniu do stawki maksymalnej ogłaszanej przez Prezesa GUS.

Ze względu na fakt, iż jednakowe dla całego roku ceny skupu żyta ogłaszane są dopiero od roku 1997, stawki dla okresu 1992–1995 w tab. 3 dotyczą tylko drugiego półrocza. Z analizy wynika, że w drugim półroczu więcej gmin

Tab. 3. Polityka podatkowa gmin województwa lubelskiego odnośnie do stawki podatku rolnego w latach 1992–1995 według liczby gmin

Rok i półrocze	Wysokość stawki (jako % stawki maksymalnej)	Ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko- wiejskie	Gminy wiejskie
		liczba gmin stosujących stawkę			
1992 II	100% (w tym nie uchwalono)	30 (24)	5 (5)	8 (5)	17 (14)
	70% – < 100%	6	–	3	3
	< 70%	4	–	–	4
1994 II	100% (w tym nie uchwalono)	2 (2)	2 (2)	–	–
	70% – < 100%	28	2	8	18
	< 70%	10	1	3	6
1995 II	100% (w tym nie uchwalono)	3 (3)	3 (3)	–	–
	70% – < 100%	22	1	7	14
	< 70%	15	1	4	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin województwa lubelskiego.

stosowało niższe stawki niż w pierwszym, co wiązało się z prowadzoną przez gminy strategią polegającą na uchwalaniu tej samej stawki podatkowej na cały rok. Wydaje się, że polityka tego rodzaju przyczynia się do stabilizacji lokalnego systemu podatkowego. Na działanie takie zdecydowało się stosunkowo dużo gmin, zwłaszcza miejsko-wiejskich (aż 10 na 11 w roku 1994) i wiejskich (19 na 24 w roku 1994).

Zauważalna jest też wzrastająca liczba gmin uchwalających stawki poniżej 70% maksymalnej. W 1992 r. były to 4 gminy wiejskie, w 1994 r. 10 gmin (w tym 6 wiejskich, 3 miejsko-wiejskie i 1 miejska), a w roku 1995 już 15 gmin spośród wszystkich badanych obniżało swe stawki o więcej niż 30% (10 wiejskich, 4 miejsko-wiejskie i 1 miejska).

Tab. 4 zawiera dane empiryczne dotyczące polityki podatkowej za lata 1998–2001. W okresie tym gminy miejskie w nikłym stopniu zainteresowane były prowadzeniem polityki w zakresie podatku rolnego, nie podejmując stosownych uchwał. Wynika to z niskich dochodów, jakie z tytułu podatku rolnego wpływają do ich budżetów. Natomiast spośród badanych gmin miejsko-wiejskich i wiejskich przez ostatnie cztery lata wszystkie bez wyjątku podjęły uchwały dotyczące średniej ceny skupu żyta na potrzeby podatku rolnego, choć w kilku przypadkach przyjmowały w nich cenę równą maksymalnej.

W latach 1998–2001 najniższe podatki uchwalono w roku 1998, a że podatek rolny dotyczy większości mieszkańców, można przypuszczać, iż jest to przykład działania mechanizmu „cyklu wyborczego” wywodzącego się z teorii wyboru publicznego (por. Swianiewicz 1996; Mouritzen 1989). Koncepcja ta zwraca uwagę na fakt, że decyzje wyborcze są silnie uzależnione od

Tab. 4. Polityka podatkowa gmin województwa lubelskiego odnośnie do stawki podatku rolnego w latach 1998–2001 według liczby gmin

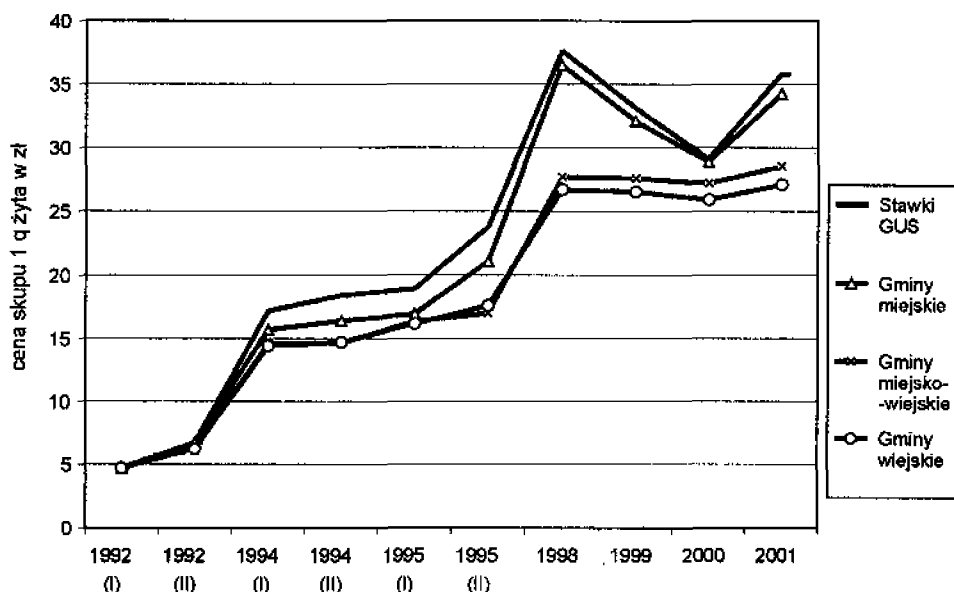
Rok	Wysokość stawki (jako % stawki maksymalnej)	Ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
		liczba gmin stosujących stawkę			
1998	100% (w tym nie uchwalono)	3 (3)	3 (3)	–	–
	70% – < 100%	23	2	8	13
	< 70% (w tym < 50%)	14 (3)	–	3 (1)	11 (2)
1999	100% (w tym nie uchwalono)	6 (4)	4 (4)	–	2
	70% – < 100%	27	1	9	17
	< 70% (w tym < 50%)	7 (1)	–	2	5 (1)
2000	100% (w tym nie uchwalono)	8 (4)	4 (4)	1	3
	70% – < 100%	30	1	9	20
	< 70% (w tym < 50%)	2	–	1	1
2001	100% (w tym nie uchwalono)	4 (4)	4 (4)	–	–
	70% – < 100%	26	1	10	15
	< 70% (w tym < 50%)	10 (1)	–	1	9 (1)

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin województwa lubelskiego.

percepcji sytuacji gospodarczej. Władza lokalna, nie chcąc przegrać wyborów, stara się, aby ocena ta wypadła jak najlepiej w chwili wyborów. Środkiem do tego może być obniżanie lub niepodnoszenie stawek podatkowych dotyczących większości mieszkańców. Takim podatkiem jest w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich podatek rolny, a 1998 to ostatni rok, na który wpływ miała polityka drugiej kadencji rad gminnych, a jednocześnie rok wyborczy.

Wnioski z tych obserwacji są raczej jednoznaczne. Gminy stosują dość niskie stawki w podatku rolnym, ale równocześnie zmniejsza się liczba gmin nie uchwalających w ogóle stawek niższych niż maksymalne. Świadczy to o większym zaangażowaniu w prowadzoną politykę finansową, a zarazem o rosnącej świadomości własnego władztwa podatkowego (w 1992 r. aż 3/4 badanych gmin uchwaliło stawkę maksymalną, potem odsetek ich spadł). Dotyczy to głównie gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, gdyż tam udział podatku rolnego w strukturze dochodów był w tych latach znaczący, w gminach miejskich zaś nie miał on istotnego znaczenia dla budżetu, więc rzadko decydowały się one na zmniejszanie stawek. Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż w gminach wiejskich presja podatników na obniżanie podatku rolnego była znacznie większa niż w miastach (ze względu na bliższy kontakt mieszkańców i władzy lokalnej).

Warto teraz prześledzić, jak gminy, w zależności od ich typu, uchwały stawki podatku rolnego w odniesieniu do cen skupu żyta ogłaszanych w komunikatach Prezesa GUS. Maksymalne stawki podatku rolnego ogłaszane przez Prezesa GUS oraz przeciętne stawki uchwalane w danym roku (czy półroczu) przez badaną grupę gmin przedstawia rys. 5.



Rys. 5. Wysokość przeciętnej ceny skupu 1 kwintala żyta w poszczególnych typach gmin w odniesieniu do stawek maksymalnych

Źródło: obliczenia własne na podstawie uchwał podatkowych gmin województwa lubelskiego oraz Komunikatów Prezesa GUS – Monitor Polski (MP) z 1992 r., nr 2, poz. 15 i nr 23, poz. 174; MP z 1994 r., nr 3, poz. 17 i nr 39, poz. 337; MP z 1995 r., nr 2, poz. 34 i nr 35, poz. 426; MP z 1997 r., nr 79, poz. 774; MP z 1998 r., nr 36, poz. 512; MP z 1999 r., nr 34, poz. 530; MP z 2000 r., nr 34, poz. 708.

Na rysunku widać wyraźnie, iż w pierwszym i drugim półroczu 1992 r. średnie stawki we wszystkich typach gmin były bardzo zbliżone do maksymalnej. Na początku badanego okresu gminy rzadko korzystały ze swoich uprawnień. Różnicowanie stawek zaczyna się dopiero w pierwszym półroczu 1994. W dalszych okresach obserwujemy, że gminy miejskie ze swą przeciętną stawką podążały w niewielkiej odległości za stawką górną.

Ciekawe zjawisko rysuje się w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Ich stawki średnie kształtują się na podobnym, niższym niż w gminach miejskich poziomie. Obie grupy gmin stosują podobną taktykę: ich stawki w większym stopniu naśladują wzrost stawek maksymalnych niż spadek. Można się domyślać, że władze gminne chcą w ten sposób minimalizować „straty” w budżecie, spowodowane obniżką stawek przez GUS, a przy wzroście stawek górnych wykorzystują swe władztwo podatkowe do maksymalizacji wpływów.

Najpopularniejszym zwolnieniem w podatku rolnym w latach 1992–2001 było zwolnienie użytków rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej, z tym że mogło ono dotyczyć nie więcej niż 20% powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego, lecz maksymalnie 10 ha – na okres nie dłuższy niż 3 lata. Podejmowane uchwały powtarzały więc zapis ustawowy, choć niektóre gminy stawiały jeszcze dodatkowe warunki, np. utrzymanie ugorów w stanie niezachwaszczonym. Na przestrzeni badanych lat zwolnień tego typu udzieliła 1 gmina miejska, 7 gmin miejsko-wiejskich oraz 13 gmin wiejskich.

Próba wyjaśnienia zróżnicowania polityki podatkowej gmin województwa lubelskiego

Tab. 5 prezentuje zależność wysokości podatku w badanych gminach od liczby ludności⁵.

Tab. 5. Związek między wielkością podatku a liczbą ludności w gminie (współczynniki korelacji r Pearsona)

Podatek od:	1992	1994	1995	1998	1999	2000	2001
Budynków mieszkalnych	0,40	0,24	0,30	0,28	0,28	0,23	–
Budynków firm	–	–	0,43	0,38	0,37	0,39	0,25
Rolny	–	0,28	0,32	0,58	0,44	0,35	0,53

Źródło: obliczenia własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin województwa lubelskiego. „–” oznacza korelację na poziomie niższym niż 0,2.

Z danych w tabeli wynika, że dla każdego rodzaju podatku istnieje prawidłowość, zgodnie z którą obciążenia podatkowe rosną wraz ze wzrostem liczby mieszkańców w gminie. Zależność ta występuje z różnym natężeniem. Najsilniejszy związek między wielkością podatku a liczbą ludności istnieje w przypadku podatku rolnego. Stosunkowo wysoka wartość współczynnika świadczyć może o tym, iż w gminach dużych, o większej anonimowości relacji władze gminne–wyborcy, łatwiej jest podejmować niepopularne decyzje, do jakich niewątpliwie należy uchwalanie wysokich stawek podatków. Oczywiście jest też, że duże gminy to gminy miejskie, dla których podatek rolny nie jest znaczącą pozycją w budżecie, toteż nie podejmując uchwał w sprawie obniżenia podatku, automatycznie przyjmowały stawkę maksymalną.

Warto też zauważyć, że dla innego podatku obciążającego większość mieszkańców – wyborców, jakim jest podatek od budynków mieszkalnych, omawiany związek nie jest tak silny, a wartość jego maleje z biegiem lat do poziomu nieistotnego statystycznie.

Stosunkowo silny związek istnieje między wielkością podatku od budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą a liczbą ludności w gminie. Dzieje

⁵ Do analizy zastosowano wskaźnik korelacji r Pearsona.

się to głównie za sprawą gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Jednak siła tej zależności także słabnie z czasem, wskazując na to, że w przyszłości być może inne niż wielkość gminy czynniki będą wpływać na wysokość obciążeń podatkowych w tej kategorii podatku od nieruchomości.

Analogiczną analizę przeprowadzono celem zbadania związku wysokości podatków z zamożnością gminy. Współczynnik korelacji w poszczególnych latach przedstawia tab. 6.

Tab. 6. Związek między wielkością podatku a dochodem budżetowym na mieszkańca w gminie (współczynniki korelacji r Pearsona)

Podatek od:	1992	1994	1995	1998	1999	2000	2001
Budynków mieszkalnych	–	–	–	0,25	0,38	0,33	0,36
Budynków firm	–0,28	–	–	–	0,35	0,29	0,26
Rolny	–	–	–	–0,31	–0,28	–0,51	–0,38

Źródło: obliczenia własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin województwa lubelskiego.

„–” oznacza korelacje na poziomie niższym niż 0,2.

Z obliczeń wynika, iż w początkowych latach analiz nie występuje jakakolwiek zależność między wysokością stawek podatkowych a wielkością dochodu gminy na mieszkańca. Jedynym wyjątkiem jest rok 1992 dla podatku od budynków firm, kiedy to bogatsze gminy uchwały niższe podatki w tej kategorii. Podobne wyniki obserwujemy w przypadku podatku rolnego od 1998 r. Dla tego podatku ujemna korelacja jest najsilniejsza w 2000 r. (wynosi –0,51). Im wyższe dochody osiąga gmina, tym niższe uchwała stawki podatku rolnego. Należy jednak pamiętać, że wśród bogatych gmin badanej grupy przeważają gminy miejskie, dla których dochody z podatku rolnego nie są zbyt istotną pozycją w budżecie.

Inna jest sytuacja także w przypadku podatku od nieruchomości. Występują tu współczynniki o stosunkowo wysokiej dodatniej wartości. Tłumaczyć można ten fakt następująco: zamożniejsze gminy nie chcą odstępować od tak dobrego źródła dochodów własnych, jakim jest podatek od nieruchomości. Uchwalają więc wysokie stawki – zarówno podatku od budynków mieszkalnych, jak i od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą. Nie sposób także tutaj nie wspomnieć o przywołanym już wyżej „udogodnieniu”, jakim jest w tej sytuacji dość duży dystans relacji radny–wyborca.

Finansowe skutki polityki podatkowej gmin województwa lubelskiego – wskaźnik utraty dochodów własnych

Próba oceny finansowych skutków prowadzonej przez gminy polityki może być określenie (kwotowe lub procentowe) zmniejszenia dochodów własnych gmin w wyniku zastosowanych obniżek stawek, ulg i zwolnień podatkowych,

przy założeniu, że zobowiązania podatkowe byłyby ściągalne w razie zastosowania stawek maksymalnych. Punkt wyjścia tej analizy to obliczenie wskaźnika utraty dochodów własnych, zdefiniowanego następująco (Miszczuk A. 1997; Miszczuk A., Miszczuk M. 1995):

$$D_{wu} = [(O+Z)/D_{w \max}] \times 100\%,$$

gdzie:

D_{wu} – wielkość dochodów utraconych własnych (w %),

O – suma obniżek maksymalnych stawek podatków – zastosowanych w analizowanej próbie gmin (w zł),

Z – skutki udzielonych przez badane gminy ulg, umorzeń, odroczeń, zwolnień, zaniechania poboru, lecz bez ulg i zwolnień ustawowych (w zł),

$D_{w \max} = D_{wr} + O + Z$,

D_{wr} – rzeczywiste dochody własne rozumiane jako dochody ogółem pomniejszone o subwencje ogólne, dotacje celowe i wpływy z udziałów w podatkach budżetu państwa (w zł).

Wskaźnik utraty dochodów własnych informuje, w jakim procencie gmina w wyniku prowadzonej polityki podatkowej uszczupla należne jej dochody własne.

Tab. 7 podsumowuje wyniki obliczeń dla badanej grupy gmin województwa lubelskiego.

Tab. 7. Wskaźniki utraty dochodów według typów gmin w latach 1994–2000

Rok	Ogółem próba	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
1994	13,63%	10,72%	16,73%	14,83%
1995	11,06%	6,52%	13,87%	14,25%
1998	17,00%	12,94%	19,76%	20,25%
2000	9,26%	5,44%	11,66%	12,47%

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Zeszyty Problemowe Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie* z lat 1995–2001.

Najniższymi wskaźnikami utraty dochodów własnych charakteryzują się badane gminy miejskie. Prowadzą one najbardziej fiskalną politykę podatkową. W 1994 r. ich średni wskaźnik wynosił 10,72%. Powyżej tej średniej znalazły się dwa miasta. Kraśnik utracił 16,69% dochodów własnych z powodu zwolnienia z obowiązku płacenia podatku od budynków mieszkalnych wszystkich osób fizycznych. Wyższy wskaźnik w Świdniku (13,06%) może być skutkiem zastosowanej ulgi dla prowadzenia działalności gospodarczej. W roku 1998 wskaźnik kształtował się na wyższym niż w 1994 r. poziomie i wynosił 12,94%. W tym okresie największą utratę dochodów własnych zanotowały Puławy (18,34%). Natomiast w latach 1995 i 2000 miasta straciły dużo mniej (odpowiednio: 6,52% i 5,54% dochodów) niż w latach 1994 i 1998.

Jak wynika z tabeli, gminy miejsko-wiejskie i wiejskie w podobnym stopniu rezygnują z dochodów własnych w każdym z badanych lat. Odsetki utraconych wpływów, tak jak w gminach miejskich, są większe w latach 1994 i 1998 niż w latach 1995 i 2000. Gminy miejsko-wiejskie w roku 1994 straciły 16,73%, a w roku 1998 – 19,76% należnych dochodów własnych. Wśród gmin tej grupy najwyższe wskaźniki (powyżej 20%) w tych latach odnotowały: Kock, Bychawa, Piaski, Bełżyce i Ostrów Lubelski. Wszystkie wymienione miasta prowadziły populistyczną politykę podatkową – uchwalając niskie stawki podatku od budynków mieszkalnych i dość niskie stawki podatku rolnego. W latach 1998 i 2000 wskaźnik utraty dochodów dla gmin miejsko-wiejskich wynosił odpowiednio: 13,87% i 11,65%.

W lokalnej polityce podatkowej gmin wiejskich przeważają elementy populistyczne. Stosują one zarówno niskie stawki podatków obciążających dużą liczbę mieszkańców (podatek od budynków mieszkalnych i podatek rolny), jak i wprowadzają zwolnienia dużych grup płatników w tych kategoriach podatków (np. zwolnienie podatników podatku rolnego od podatku od budynków mieszkalnych, co w zasadzie sprowadza się do zwolnienia wszystkich mieszkańców gminy). Gminy wiejskie stosunkowo najwięcej dochodów własnych utraciły w roku 1998 (20,25%). Wtedy aż 18 spośród 24 badanych gmin zrezygnowało z dochodów w ponad 20%. W 1994 r., kiedy wskaźnik wynosił 14,83% dochodów własnych, takich gmin było 9, a w roku 2000 – 7. Wśród gmin wiejskich prowadzona jest także liberalna polityka podatkowa, zgodnie z którą wszystkie stawki są niskie. Skrajnymi przypadkami w tej kwestii są gminy: Krzczonów (utraciła ona odpowiednio w latach 1995, 1998 i 2000: 40,87%, 36,63% i 25,53% dochodów własnych) i Chodel (w ciągu czterech lat analizowanych utraciła odpowiednio: 31,16%, 30,17%, 29,14% i 42,35% należnych dochodów).

Wskaźniki w tabeli układają się podobnie do sinusoidy. Są wysokie w latach 1994 i 1998, a niższe w każdym z typów gmin w latach 1995 i 2000. Wyjaśnieniem tego zjawiska może być omówiona wcześniej teoria cyklu wyborczego. Władze gminne w latach wyborczych (1994 i 1998) unikają podejmowania trudnych i niepopularnych decyzji, np. zwiększania obciążeń podatkowych, aby takie działania nie wpłynęły niekorzystnie na wyniki wyborów.

We wszystkich gminach najniższe wskaźniki utraty dochodów występują w roku 2000, co oznaczać może ogólny wzrost fiskalizmu gmin i niechęć do rezygnacji ze zbyt dużej części należnych im dochodów.

Pełna ocena omawianego zjawiska jest jednak trudna. Problemem, jaki tu się pojawia, jest zagadnienie ściągłości zobowiązań podatkowych. Otóż w niektórych gminach, mimo wysokich stawek podatków, obserwujemy duże wskaźniki utraty dochodów. Wyjaśnieniem tego zagadnienia może być krzywa Laffera (Owsiak 1998), zgodnie z którą w miarę wzrostu obciążeń podatkowych wpływy do budżetu maleją (najwyższe są przy stawkach podatkowych wynoszących ok. 50%). Tak więc finansowe skutki polityki podatkowej można rozważać na wielu różnych płaszczyznach.

Typologia lokalnej polityki podatkowej w badanych gminach województwa lubelskiego

W badanej próbie czterdziestu gmin przez ostatnie dziesięć lat prowadzona była różnorodna polityka podatkowa. Typologię tej polityki przeprowadzono w dwóch okresach: razem dla lat 1992–1995 oraz dla lat 1998–2000. Rodzaje polityk zgodne są z typami Swianiewicza (1996), choć uszczegółowiono je w pewnym zakresie. Otóż w polityce fiskalnej wyróżniono trzy typy, uwzględniające zwolnienia:

- **polityka fiskalna mocna** – występuje w gminach z wysokimi stawkami podatków związanych z działalnością gospodarczą, podatku rolnego i od budynków mieszkalnych;
- **polityka fiskalna słaba** – prowadzona jest przez gminy także uchwalające wysokie stawki wszystkich podatków, ale dodatkowo udzielające zwolnień, np. od podatku od budynków mieszkalnych wszystkich osób fizycznych;
- **polityka fiskalna z elementami stymulującymi** – polega na tym, że przy stosunkowo wysokich stawkach podatkowych gmina wprowadza dodatkowo zwolnienia dla podmiotów aktywnych gospodarczo.

Pozostałe rodzaje typów lokalnej polityki podatkowej pozostają bez zmian:

- **polityka liberalna** – stawki wszystkich podatków są stosunkowo niskie;
- **polityka fiskalna** – stawki wszystkich podatków są wysokie;
- **polityka stymulująca** – obniżone stawki podatków związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą,
- **polityka populistyczna** – wysokie podatki dotyczące działalności gospodarczej i niskie podatki obciążające większość mieszkańców.

Tab. 8. Występowanie typów polityki podatkowej w gminach województwa lubelskiego w latach 1992–2001 (według liczby gmin)

Typ polityki	1992–1995				1998–2001			
	ogółem gminy	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem gminy	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Fiskalny mocny	8	3	4	1	5	2	3	–
Fiskalny słaby	1	–	–	1	4	–	1	3
Fiskalno-stymulujący	3	1	1	1	10	2	4	4
Populistyczny	17	–	2	15	8	1	1	6
Liberalny	10	1	4	5	10	–	2	7
Mieszany	1	–	–	1	3	–	–	3

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przeprowadzonej typologii przedstawia tab. 8. Na wstępie należy zaznaczyć, iż polityka stymulująca w ogóle w badanej grupie nie występuje w czystej postaci. Jeżeli bowiem gmina stosowała niższe stawki podatków związanych z działalnością gospodarczą, to uchwalała również zmniejszone podatki dla kategorii obciążających większość mieszkańców. Natomiast elementy stymulujące zawiera polityka fiskalna niektórych gmin, w których przy wysokich stawkach stosowano ulgi lub zwolnienia dla prowadzących działalność gospodarczą. Dane w tabeli potwierdzają wszystkie poprzednie wnioski. Polityka podatkowa gmin województwa lubelskiego ewoluuje w stronę większego fiskalizmu w każdym z typów gmin.

W gminach miejskich władze lokalne większą wagę przywiązują do zapewnienia swoim budżetom istotnych wpływów z podatków lokalnych. Rzadko występuje więc typ liberalny czy populistyczny. Miasta narzucają stawki podatkowe na wysokim poziomie, rzadko stosują poważne obniżki stawek i dzięki takiej polityce podatkowej tracą mało dochodów (co potwierdza analiza z poprzedniego rozdziału).

Teza, która głosi, że im większe gminy, tym wyższe podatki, znajduje także swoje poparcie w prezentowanej tabeli. W gminach wiejskich dominują populistyczne elementy polityki. W okresie 1992–1995 aż 15 z 24 tych gmin, a w latach 1998–2001 – 6 prowadziło taki typ polityki. Są to przeważnie gminy małe, gdzie wpływ podatników na radnych jest istotny. Duże znaczenie ma też polityka liberalna, którą prowadziło odpowiednio 5 i 7 gmin w dwóch analizowanych okresach. Skutki finansowe takich działań, przedstawione powyżej jako wskaźnik utraty dochodów własnych, są największe w tej grupie gmin.

Gminy miejsko-wiejskie łączą zachowania gmin miejskich i wiejskich. O tym, które elementy przeważają, decyduje wielkość miasta. Im większe – tym więcej elementów fiskalnej polityki podatkowej.

Warto zauważyć, że różnice między typami polityki w dwóch wyróżnionych okresach są znaczące. Jak wspomniano, jest coraz więcej gmin maksymalizujących swe wpływy do budżetu poprzez wysokie stawki. W sumie politykę fiskalną w pierwszym okresie stosowało 12 gmin, a w drugim już 19 (czyli prawie połowa badanych). Jednak równocześnie wzrasta liczba gmin stosujących politykę z elementami stymulującymi. Jest to tendencja pozytywna, która może pomóc w rozwoju gospodarki lokalnej przez pobudzanie przedsiębiorczości.

Podsumowanie

Podjęte zagadnienia zajmują ważne miejsce w problematyce funkcjonowania samorządu terytorialnego. Rozpiętość i formy działań podejmowanych przez gminę w tej sferze są w dalszym ciągu przedmiotem dyskusji. Od dłuższego czasu postuluje się wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości, który będzie bardziej wydajny od dotychczasowego. Podaje się także w wątpliwość

zakres samodzielności finansowej gmin. Faktem jest, że w ostatnich latach pojawiły się niekorzystne tendencje w strukturze dochodów gmin (por. Gilowska 1999; Swianiewicz 1999). W wyniku zwiększania udziału subwencji ogólnych i dotacji celowych budżety jednostek samorządu terytorialnego stają się coraz bardziej zależne od państwa. Jednak nie oznacza to, że obowiązujące regulacje uniemożliwiają gminom podejmowanie decyzji mających znaczne konsekwencje dla podatników i dla całej gospodarki gminnej. Jak wskazują ostatnie zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych – zwiększyła się swoboda gmin w zakresie różnicowania stawek (Lewandowska 2002). Skutki prowadzonej polityki finansowej mogą być na tyle istotne, że warto mimo wszystko zająć się tym problemem.

Przedstawione badania nad polityką podatkową gmin województwa lubelskiego skłaniają do wysunięcia kilku ogólnych wniosków.

Przed wszystkim polityka gmin ewoluuje w stronę fiskalizmu. Obciążenie podatkami lokalnymi wzrasta. Stawki podatkowe w latach 1992–1995 były stosunkowo niższe w każdym z typów gmin niż w latach 1998–2001. Także typologia gmin wykazuje tę prawidłowość, a dodatkowo potwierdza ją analiza wskaźnika utraty dochodów gmin, który najniższą wartość osiągnął w roku 2000.

Fiskalną politykę podatkową preferują zwłaszcza gminy miejskie. Uchwalają stawki podatków na wysokim poziomie i w niewielkim stopniu udzielają zwolnień dotyczących dużej liczby mieszkańców. Dbają w ten sposób o wpływy do swoich budżetów, osiągając najniższy spośród badanych gmin wskaźnik utraty dochodów. Tutaj także znajduje odzwierciedlenie prawidłowość wykazana współczynnikiem korelacji, że im zamożniejsza gmina, tym wyższe podatki.

Gminy miejsko-wiejskie stosowały bardziej liberalną politykę podatkową, ale także tylko w pierwszym okresie analizy. W ostatnich latach natomiast coraz więcej tych gmin dołączyło do fiskalnego typu polityki w różnych odmianach.

W gminach wiejskich wyraźnie dominuje populistyczny typ polityki podatkowej. Władze gmin małych podatne są na naciski lokalnych społeczności ze względu na bliskość wzajemnych relacji. Trudno jest zatem prowadzić zaostrzoną politykę w zakresie podatków obciążających większość mieszkańców, wszak ceną za takie niepopularne działania może być przegrana w kolejnych wyborach samorządowych. W wielu gminach wiejskich problem zmniejszonych wpływów do budżetu schodzi na dalszy plan. Konsekwencją jest najwyższy wskaźnik utraty dochodów wśród badanych typów gmin. Analiza współczynników korelacji dodatkowo potwierdza zależność wskazującą, że obciążenie podatkami maleje wraz ze spadkiem liczby ludności w gminie.

Stawki podatku od nieruchomości w kategoriach związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą są wysokie we wszystkich badanych gminach. Na Lubelszczyźnie nie występuje w ogóle stymulujący typ polityki podatkowej w jego klasycznej postaci. Badane gminy w inny sposób niż obniżki stawek

starają się pobudzać lokalny wzrost gospodarczy. Zauważalny jest trend do udzielania zwolnień podmiotom gospodarczym rozpoczynającym działalność i tworzącym nowe miejsca pracy. Dzieje się tak zarówno w większych, jak i w małych miejscowościach. Taką aktywność gmin należy ocenić szczególnie pozytywnie, mając na uwadze rosnące w kraju bezrobocie oraz wysokie koszty funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw.

Powyższe działanie jest elementem szerszej tendencji. Z biegiem lat coraz więcej gmin aktywniej kształtuje własną politykę podatkową. Zwiększanie zakresu stosowanych zwolnień, szczególnie w podatku od nieruchomości, jest tego przykładem. Władze lokalne przez trzy kadencje rządów miały możliwość dobrego opanowania zasad prowadzenia polityki finansowej, rozumianej jako działanie wykorzystujące dostępne instrumenty w celu bardziej efektywnego wykonywania zadań gminy. W zakresie analizowanych podatków organy gminy coraz chętniej sięgały więc po nowe instrumenty polityki podatkowej i gospodarczej. Być może w przyszłości gminy będą miały jeszcze większą świadomość możliwości prowadzenia działań w tym kierunku. Jednocześnie zauważalne jest, iż większość gmin w ostatnim roku analizy uchwaliła nieco niższe podatki niż w latach poprzednich. Może to być zwiastunem powolnego odchodzenia gmin od bezrefleksyjnego fiskalizmu. Za wcześnie jednak jest na jednoznaczną ocenę tego faktu.

Niniejszy artykuł nie wyczerpuje problematyki w nim poruszonej. Nakreślono tu jedynie ewolucję polityki podatkowej wybranych gmin województwa lubelskiego w zakresie niektórych podatków lokalnych. Analizę tę warto byłoby poszerzyć o porównania regionalne, należy bowiem mieć na uwadze fakt, iż Lubelszczyzna jest specyficznym regionem, chociażby ze względu na jej rolniczy charakter i przynależność terytorialną do słabiej rozwiniętej gospodarczo wschodniej części Polski. Jak wykazują badania, w gminach wiejskich województwa lubelskiego uchwała się i tak najniższe w całej Polsce stawki podatku od nieruchomości – na poziomie 55–65% stawki maksymalnej (*Polska Wieś* 2002). W ostatnio opublikowanym rankingu dotyczącym polityki podatkowej województwo lubelskie wyróżnia się na tle innych (Swianiewicz 2002). Na 100 najbardziej liberalnych gmin aż 54 znajdują się na Lubelszczyźnie. W związku z tym pojęcie nadmiernego fiskalizmu odnosić się może tylko do skali lokalnej, a nie ogólnokrajowej.

Wydaje się, że tematyce tej zbyt mało uwagi poświęca się w opracowaniach dotyczących gospodarki lokalnej, a przecież prowadzenie świadomej i dobrze ukierunkowanej polityki podatkowej mogłoby korzystnie wpływać na poziom życia społeczności lokalnych. Potrzeba zwrócenia uwagi na ten element polityki finansowej gmin jest ważna, zwłaszcza w obecnym czasie, w chwilę po wyborach samorządowych.

Literatura

- Budżety gmin w latach 1992–1995*, 1996, Warszawa: GUS.
- Budżety gmin w latach 1994–1998*, 1999, Warszawa: GUS.
- Brzeziński B., Wójtowicz W. (red.), 2000, *Prawo finansowe*, Warszawa: CH Beck.
- Gilowska Z., 1999, „System finansowy jednostek samorządu terytorialnego” (w:) G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Warszawa: Wyd. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Komunikaty Prezesa GUS – Monitor Polski z lat 1992–2000.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Lewandowska I., 2002, „Podwyżki nie tylko mechaniczne”, *Rzeczpospolita*, nr 256.
- Miszcuk A., 1997, „Polityka podatkowa gmin województwa lubelskiego i jej finansowe skutki” (w:) A. Pomorska (red.), *Główne problemy zarządzania finansami w warunkach transformacji polskiej gospodarki*, Lublin: Wyd. UMCS.
- Miszcuk A., Miszcuk M., 1995, „Próba typologii polityki podatkowej gmin (na przykładzie województwa lubelskiego)”, *Wiadomości Statystyczne*, nr 5.
- Mouritzen P.E., 1989, „The Local Political Business Cycle”, *Scandinavian Political Studies*, nr 1.
- Nasierowska G., 1993, „Zwolnienie totalne”, *Wspólnota*, nr 5.
- Nasierowska G., Trapkowska D., 1994, *Podatki w gminie. Przepisy prawne i orzecznictwo*, Warszawa: Wyd. Municipium.
- Owsiak S., 1998, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- Polska Wieś 2002. Raport o stanie wsi*, 2002, Warszawa: Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.
- Sprawozdania RB 27, GUS.
- Swianiewicz P., 1996, *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Swianiewicz P., 1999, „Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego u progu reformy”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12.
- Swianiewicz P., 2002, „Najbardziej liberalna polityka podatkowa gmin”, *Wspólnota*, nr 49–50.
- Roczniki Statystyczne z lat 1993–2001*, Warszawa: GUS.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz.U. z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych; Dz.U. z 1991 r., nr 9, poz. 31 z późn. zm.
- Zeszyty Problemowe z lat 1995–2000*, Lublin: Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie.