

dr hab. Renata Przygodzka¹, prof. UwB

Zakład Ekonomii Sektora Publicznego, Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uniwersytet w Białymstoku

Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin

WSTĘP

Podstawowym celem funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym także gmin, jest zapewnienie jak najlepszych warunków dla rozwoju społeczności lokalnej. Realizacja tego celu wymaga zapewnienia stałego dopływu środków niezbędnych do finansowania odpowiedniego poziomu dóbr i usług publicznych oraz przedsięwzięć rozwojowych, niezależnie od nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali. Tak pojmowaną zdolność do pełnienia przez gminy swoich funkcji w sposób ciągły i efektywny można określić mianem ich stabilności finansowej.

Wraz z procesem decentralizacji ustawodawca „wyposażył” gminy w katalog źródeł zasilania finansowego. Niezależnie od przyjętej ich klasyfikacji w literaturze występuje powszechna zgoda co do tego, że kluczowe znaczenie dla samodzielności finansowej gmin mają dochody własne, na które składają się: podatki i opłaty lokalne, dopłaty, dochody z majątku, spadki, zapisy, darowizny itp., z czego najistotniejszą rolę przypisuje się podatkom i opłatom lokalnym. Generalnie na terenie całego kraju mają one charakter jednolity, ponieważ zostały wprowadzone ustawowo na szczeblu centralnym. Gminom przekazano natomiast uprawnienia tzw. władztwa daninowego w zakresie kształtowania (modelowania) obciążeń daninowych (art. 168 Konstytucji RP). Obejmują one m.in. zwolnienia przedmiotowe, zwolnienia podmiotowe, stawki podatkowe (w zakresie wyznaczonym ustawą), podstawę opodatkowania czy ulgi podatkowe. Władze gminy (w różnym zakresie) mogą także umarzać należności, rozkładać je na raty itp.

Na tym gruncie rodzi się pytanie, czy przyznany gminom zakres władztwa podatkowego nie naraża ich na ryzyko utraty stabilności finansowej? Zatem celem artykułu jest próba określenia wpływu władztwa podatkowego gmin na

¹ Adres korespondencyjny: Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, ul. Warszawska 63, 15-064 Białystok, tel. +48 85 74 57 702, e-mail: r.przygodzka@uwb.edu.pl

ich stabilność finansową. Realizacja celu wymagała przeprowadzenia studiów literatury przedmiotu, analizy aktów prawa (zwłaszcza podatkowego), a przede wszystkim zdiagnozowania, w oparciu o analizę sprawozdań budżetów samorządu terytorialnego, poziomu „utraconych dochodów” na skutek zastosowanych przez gminy uprawnień wynikających z władztwa podatkowego oraz ich relacje do dochodów własnych i dochodów ogółem. Analiza ta przeprowadzona została uwzględniając podział gmin na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie.

ZAKRES WŁADZTWA PODATKOWEGO POLSKICH GMIN

Władztwo podatkowe gmin, a zatem ich uprawnienia do podejmowania decyzji w zakresie kształtowania, a konkretnie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych wynika, jak już zasygnalizowano we wstępie, z zapisów art. 168 Konstytucji RP. Ustawodawca jednocześnie podkreślił, że prawo to jest ograniczone zakresem określonym w ustawie. Zatem, jak podkreśla J. Kulicki, władztwo to ma jedynie charakter tzw. kształtowania (modelowania) obciążeń podatkowych, a nie stanowienia podatków [Kulicki, 2010, s. 10–25]. Dotyczy ono uprawnień do określania elementów wpływających na wysokość obciążeń podatkowych poszczególnych podatników, czyli stosowania ulg, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, określania podstawy opodatkowania, stawek podatkowych itp.

Wprawdzie ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 roku (Dz.U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966) wymienia katalog dochodów podatkowych gmin, stanowiących w całości ich dochód (należą do nich: podatek rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych oraz dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej), jednak należy podkreślić, że gminy dysponują władztwem podatkowym tylko w zakresie tych podatków, które są pobierane przez samorządowe organy podatkowe. Są nimi podatki: rolny, leśny, od nieruchomości i od środków transportowych. We wszystkich tych podatkach radom gmin zostały przyznane uprawnienia do [Kulicki, 2010]:

- 1) kształtowania stawek podatkowych oraz
- 2) kształtowania zwolnień przedmiotowych.

Kształtowanie stawek podatkowych dokonywane jest w dwóch formach:

- bezpośrednio poprzez ustalanie ich wysokości; dotyczy to podatku od nieruchomości [ustawa o podatkach i opłatach..., art. 5] oraz podatku od środków transportu [ustawa o podatkach i opłatach..., art. 10];
- poprzez obniżenie ceny skupu żyta, od której uzależniona jest stawka podatku rolnego [ustawa o podatku rolnym, art. 6 ust. 3] oraz ceny skupu drewna tartaczno, stanowiącej podstawę naliczania podatku leśnego [ustawa o podatku leśnym, art. 4 ust. 5].

Ustawodawca, obok katalogu zwolnień ustawowych, dopuszcza ponadto pewien zakres swobody gmin w kształtowaniu zwolnień przedmiotowych. Dotyczą one każdego z czterech rodzajów wymienionych wcześniej podatków [ustawa o podatku rolnym, art. 13e; ustawa o podatku leśnym, art. 7 ust. 3; ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, art. 7 ust. 3 i art. 12 ust. 4].

W podatku rolnym [ustawa o podatku rolnym] rada gminy, jak już wspomniano, może obniżyć cenę skupu żyta, stanowiącą podstawę naliczania obciążeń podatkowych. Cena ta obliczana jest według średniej ceny skupu żyta za 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy². Do zakresu kompetencji rady gminy należy również stosowanie, zgodnie z przepisami ustawy, zwolnień i ulg podatkowych albo w wyniku decyzji urzędu, albo na wniosek podatnika. Przykładem takiej ulgi w podatku rolnym na wniosek podatnika, jest zaniechanie jego ustalenia bądź obniżenie poboru w całości lub części w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej. Rady gminy mają również uprawnienie do kształtowania podstawy opodatkowania, poprzez przekwalifikowanie poszczególnych użytków rolnych (oczywiście tylko w określonym zakresie) [ustawa o podatku rolnym, art. 5 ust. 3]. Takie samo uprawnienie przysługuje również sejmikom wojewódzkim.

W przypadku podatku leśnego [ustawa o podatku leśnym] rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Oprócz zwolnień przedmiotowych przewidzianych w ustawie rada gminy w drodze uchwały może wprowadzić także inne zwolnienia, jednak z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej.

W podatku od nieruchomości rada gminy ustala, w drodze uchwały, wysokość stawek podatkowych od gruntów, budynków lub ich części oraz od budowli, przy czym stawki te nie mogą przekroczyć górnych granic stawek kwotowych ogłaszanych corocznie w obwieszczeniach ministra finansów [ustawa o podatkach i opłatach lokalnych]. Rada gminy może je różnicować dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, stan techniczny, wiek budowy czy też przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu. Poza kształtowaniem wysokości stawek oraz stosowaniem szerokiego katalogu ustawowych zwolnień, rada gminy ma również prawo do stosowania innych zwolnień przedmiotowych.

Podobny zakres władztwa podatkowego rada gminy ma w podatku od środków transportowych [ustawa o podatkach i opłatach lokalnych]. Również w drodze uchwały rada gminy określa wysokość stawek podatku od środków transportowych, z tym że roczna stawka podatku od jednego środka transportu nie może

² Oznacza to, że obciążenia podatkiem rolnym są zmienne w czasie i uzależnione są od ceny żyta. W ostatnich latach ceny te są bardzo niestabilne i powodują niemal dwukrotny wzrost obciążeń podatkowych.

przekroczyć stawek ogłaszanych corocznie przez ministra finansów w obwieszczeniach. W odniesieniu do poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania rada gminy może różnicować wysokość stawek uwzględniając w szczególności wpływ środka transportowego na środowisko naturalne, rok produkcji albo liczbę miejsc do siedzenia. Poza zwolnieniami ustawowymi rada gminy może również stosować inne zwolnienia podatkowe.

Warto dodać, że w odniesieniu do omówionych podatków, czyli tych, które są pobierane przez samorządowe organy podatkowe, rady gmin mają również uprawnienia do kształtowania warunków płatności podatków oraz obowiązków w zakresie składania deklaracji podatkowych.

W pozostałych podatkach, z których wpływy wprawdzie zasilają w całości budżety gmin, ale które pobierane są przez organy podatkowe administracji rządowej, a więc: podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn, podatku dochodowym od osób fizycznych opłacanym w formie karty podatkowej, rady gmin uprawnieniami w zakresie władztwa podatkowego nie dysponują.

SKUTKI WŁADZTWA PODATKOWEGO STOSOWANEGO PRZEZ GMINY

Uprawnienia przyznane radom gmin w zakresie władztwa podatkowego są przez nie systematycznie wykorzystywane. Generalnie stosowanie niższych stawek podatkowych bądź też zwolnień przedmiotowych wpływa na zmniejszenie dochodów budżetowych gmin. Zatem skutki stosowania władztwa podatkowego można określić jako „utracone dochody” i tak też na potrzeby niniejszej analizy będą określane.

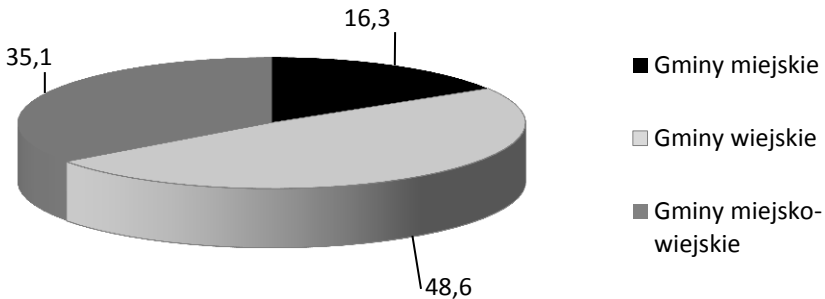
Tabela 1. Skutki władztwa podatkowego (utracone dochody) gmin w latach 2008–2012, w tys. zł

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
Gminy miejskie	506 182,1	573 676,6	659 943,3	629 927,0	618 556,0
Gminy miejsko-wiejskie	978 327,1	1 035 504,4	1 181 024,0	1 110 639,4	1 322 532,4
Gminy wiejskie	1 304 545,2	1 383 146,8	1 221 286,5	1 346 042,6	1 836 999,4
Gminy ogółem	2 789 054,4	2 992 328,0	3 054 011,7	3 086 609,4	3 778 088,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin (<http>).

Ze sprawozdań z wykonania budżetów gmin umieszczanych na stronach internetowych Ministerstwa Finansów wynika, że w latach 2008–2012 wartość utraconych dochodów kształtowała się od 2,8 mld zł w 2008 r. do niemalże 3,8 mld zł w 2012 r., przy czym najwyższy ich wzrost wystąpił pomiędzy 2011 r. a 2012 r. – o prawie 700 mln zł (tabela 1). Okazuje się przy tym, że najbardziej „oszczędne” albo inaczej – najmniej „rozrzutne” są gminy miejskie, w których

utraczone dochody stanowiły w ostatnich latach około 600 mln zł, podczas gdy w gminach wiejskich w 2012 r. prawie 2 mld zł. Czyli prawie 50% utraconych dochodów w polskich gminach przypada na gminy wiejskie (wykres 1), a zatem te, w których sytuacja finansowa na ogół jest trudna [Przygodzka, 2010, s. 177–188]. W 2012 roku „zrezygnowały” one z 13,8% dochodów własnych i 5,3% dochodów ogółem (tabela 2). Jeśli przyjąć powszechnie znaną tezę, że o samodzielności finansowej gmin decydują przede wszystkim dochody własne, to rezygnacja z niemalże co 7 złotych przez gminy wiejskie wydaje się być działaniem niekorzystnym z ekonomicznego punktu widzenia. Nieco lepsze wskaźniki mają gminy miejsko-wiejskie i miejskie, w których utracone dochody w stosunku do dochodów własnych kształtują się odpowiednio na poziomie 10,4% oraz 5,6%.



Wykres 1. Struktura utraconych dochodów według gmin w 2012 r. (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin (<http>).

Gminy najczęściej korzystają z uprawnień w zakresie obniżania górnych stawek podatkowych. Przypada na nie 77,4% ogółu utraconych dochodów (tabela 2). Wskaźnik ten dotyczy w zasadzie wszystkich rodzajów gmin. Ponieważ uprawnienie to jest zazwyczaj wykorzystywane w podatku od nieruchomości, to też nie dziwi fakt, że ponad 70% utraconych dochodów przypada właśnie na to źródło dochodów podatkowych gmin (wykres 2).

Tabela 2. Skutki władztwa podatkowego (utracone dochody) gmin w 2012 r., w tys. zł

Rodzaj władztwa	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Gminy ogółem
1	2	3	4	5
Obniżenie górnych stawek podatkowych,				
w tym:	465 066,5	1 029 351,1	1 428 496,7	2 922 914,3
– p. od nieruchomości	368 817,4	688 050,1	768 941,8	1 825 809,4
– p. rolny	5 810,1	210 935,6	473 034,1	689 779,7
– p. leśny	17,7	1 018,9	1 845,9	2 882,6
– p. od śr. transport.	87 454,2	126 101,5	181 611,7	395 167,5

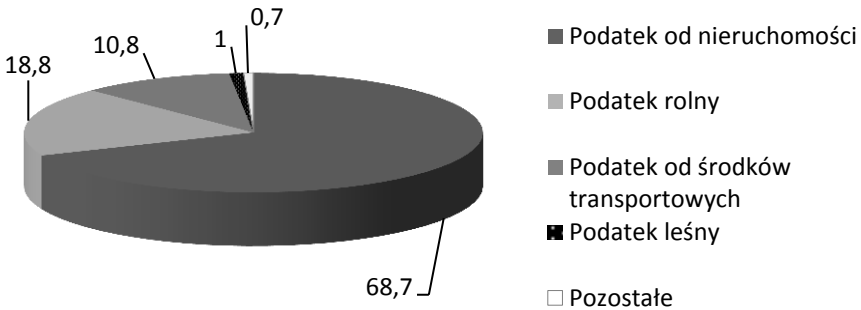
1	2	3	4	5
Ulgi i zwolnienia, w tym:	79 311,7	192 359,9	329 756,7	601 428,4
– p. od nieruchomości	79 037,5	190 446,2	323 965,6	593 449,4
– p. rolny	73,2	585,5	2 938,6	3 597,4
– p. leśny	29,6	192,1	289,2	510,9
– p. od śr. transport.	81,8	827,7	2 306,9	3 216,5
Umorzenie zaległości podatkowych, w tym:	42 401,7	57 443,2	53 445,1	153 290,1
– p. od nieruchomości	32 003,3	42 613,4	30 927,3	105 544,1
– p. rolny	102,8	4 274,6	9 525,6	13 907,1
– p. leśny	0,8	74,9	257,1	332,8
– p. od śr. transport.	1 390,6	1 683,0	2 124,0	5 197,7
Rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, w tym:	31 776,1	43 378,2	25 300,9	100 455,2
– p. od nieruchomości	24 449,9	33 643,1	16 135,5	74 228,6
– p. rolny	103,1	1 697,3	3 123,4	4 923,9
– p. leśny	0,1	5,7	22,2	27,9
– p. od śr. transport.	1 638,9	2 199,2	2 277,1	6 115,3
Razem utracone dochody	618 556,0	1 322 532,4	1 836 999,4	3 778 088,0
Udział utraconych do- chodów w dochodach własnych (w %)	5,6	10,4	13,8	10,3
Udział utraconych do- chodów w dochodach ogółem (w %)	3,5	5,0	5,3	4,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin (<http>).

Okolo 16% utraconych dochodów przeciętnie w polskich gminach generują ulgi i zwolnienia. W znacznie mniejszym stopniu natomiast gminy wykorzystują uprawnienia w zakresie umarzania zaległości podatkowych oraz rozkładania podatków na raty i odraczania terminów płatności (odpowiednio okolo 4% i 2,6% ogółu utraconych dochodów).

Jak już podkreślono, znakomitą część utraconych dochodów generuje władztwo podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości. Podkreślić jednak należy, że zjawisko to jest zróżnicowane w poszczególnych rodzajach gmin: w największym stopniu występuje w gminach miejskich – 82% ogółu utraconych dochodów w tych gminach, podczas gdy w gminach wiejskich stanowi 62%. Jest to konsekwencją katalogu zwolnień podmiotowych. Na przykład dominujące na obszarach wiejskich zabudowania, wchodzące w skład gospodarstw rolnych, są zwolnione z podatku od nieruchomości. Grunty natomiast objęte są

podatkiem rolnym. Naturalną tego konsekwencją jest w gminach wiejskich znacznie większy udział obniżania górnych stawek podatkowych oraz stosowania ulg i zwolnień w podatku rolnym. Utracone dochody z tego tytułu stanowią 28% (tabela 2).



Wykres 2. Struktura utraconych dochodów według ich źródeł w 2012 r. (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin, (<http>).

W różnym zakresie w poszczególnych rodzajach gmin występują też skutki władztwa podatkowego w podatku od środków transportowych. Generalnie jednak w 2012 r. utracone dochody z tego tytułu nie przekraczały 11% (tabela 2, wykres 2). Marginalne znaczenie ma natomiast dla gospodarki finansowej gmin władztwo podatkowe w zakresie podatku leśnego.

PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonych w artykule rozważań wynika, że:

- 1) władztwo podatkowe nie dotyczy w jednakowym zakresie wszystkich podatków i opłat lokalnych. Możliwość obniżenia górnych stawek podatków, zastosowania ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz kształtowania warunków płatności podatków i składania deklaracji podatkowych dotyczy podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości, jak również od środków transportowych, czyli podatków pobieranych przez samorządowe organy podatkowe. W przypadku pozostałych podatków lokalnych, pobieranych przez organy administracji rządowej, uprawnienia takie nie przysługują,
- 2) stosowanie przez gminy władztwa podatkowego skutkuje utratą części ich dochodów. Np. w 2012 r. wpływy podatkowe gmin zmniejszone zostały o 3,7 mld zł, czyli 4,8% dochodów ogółem oraz 10,3% dochodów własnych. Najwyższy wpływ na zmniejszenie dochodów podatkowych gmin miało obniże-

nie górnych stawek podatkowych, zwłaszcza w podatku od nieruchomości – 2,9 mld zł,

- 3) w największym stopniu, zarówno wartościowo, jak i relatywnie, utrata dochodów z tytułu władztwa podatkowego występuje w gminach wiejskich, często znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej i uzyskujących dochody budżetowe głównie z subwencji i dotacji.

Jeśli zatem przyjąć, że o stabilności finansowej gmin decydują przede wszystkim dochody własne, to czy ich zmniejszenie z tytułu władztwa podatkowego przeciętnie o 10% zagraża stabilności finansowej? Odpowiedź na powyższe pytanie nie może być prosta. Należy zdawać sobie bowiem sprawę z faktu, że podatki służą nie tylko funkcji fiskalnej, chociaż w literaturze przedmiotu podkreśla się ich dominującą rolę. Ważne są także funkcje: redystrybucyjna i stymulacyjna, które służą kreowaniu swoistego kompromisu pomiędzy celami fiskalnymi, gospodarczymi i społecznymi opodatkowania [Adamiak, 2004, s. 254; Barej, 2013, s. 8; Wołowicz, Reško, 2012]. Niestety, występujące w praktyce sprzeczności pomiędzy tymi funkcjami wymagają permanentnego dokonywania wyborów przez władze gmin [Owsiak, 2002, s. 67]. W krótkim okresie rezygnacja władz gmin z części dochodów pewnie w jakimś stopniu ogranicza ich możliwości funkcjonowania bądź naraża na konieczność pozyskiwania dodatkowych środków [Będzieszak, 2010, s. 102], w długim jednak okresie może pojawić się pozytywne oddziaływanie pozostawienia większych pieniędzy w rękach lokalnych podatników. Jeśli natomiast fiskalne znaczenie określonych podatków w gminach jest niewielkie, za decyzjami o obniżaniu obciążeń podatkowych kryć się mogą aspekty polityczne („kupowanie” głosów). Niewątpliwie poznanie przyczyn tych decyzji wymaga pogłębionych badań.

LITERATURA

- Adamiak J., 2004, *Jak władze gminy mogą wykorzystywać funkcje pozafiskalne podatków i opłat lokalnych do wspierania rozwoju regionalnego* [w:] *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Barej E., 2013, *Zakres władztwa podatkowego – na przykładzie miast na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 794.
- Będzieszak M., 2010, *Władztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacji spowolnienia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 646.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kulicki J., 2010, *Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce*, „Analizy BAS”, nr 16(41).
- Owsiak S., 2002, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Przygodzka R., 2010, *Specyfika zarządzania finansami w gminach wiejskich* [w:] *Czynniki rozwoju obszarów wiejskich w gospodarce opartej na wiedzy*, red. W. Musiał, Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja, Kraków.
- Sprawozdania z wykonania budżetów gmin*, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> (stan na dzień 14.05.2014 r.).
- Ustawa o podatku rolnym z dnia 15 listopada 1984 roku (Dz.U. z 1984 r. nr 52, poz. 268 z późn. zm.).
- Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 roku (Dz.U. z 1991 r. nr 9, poz. 31 z późn. zm.).
- Ustawa o podatku leśnym z dnia 30 października 2002 roku (Dz.U. z 2002 r. nr 200, poz. 1682 z późn. zm.).
- Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 roku (Dz.U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
- Wołowicz T., Reško D., 2012, *Obniżki stawek podatkowych do celów stymulacyjnych a założenia racjonalnej strategii podatkowej gminy*, „Toruński Rocznik Podatkowy”, http://www.trp.umk.pl/download/trp2012/Obnizki_stawek_podatkowych%20do_celow_stymulacyjnych_a_zalozenia_racjonalnej_strategii_podatkowej_gminy.pdf (stan na dzień 18.05.2014).

Streszczenie

Celem artykułu jest próba określenia wpływu władztwa podatkowego gmin na ich stabilność finansową. Z przeprowadzonych badań wynika, że władztwo podatkowe nie dotyczy w jednokowym zakresie wszystkich podatków i opłat lokalnych. Możliwość obniżenia górnych stawek podatków, zastosowania ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz kształtowania warunków płatności podatków i składania deklaracji podatkowych dotyczy podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości jak również od środków transportowych, czyli podatków pobieranych przez samorządowe organy podatkowe. W przypadku pozostałych podatków lokalnych, pobieranych przez organy administracji rządowej, uprawnienia takie nie przysługują. Stosowanie przez gminy władztwa podatkowego skutkuje utratą części ich dochodów. Na przykład w 2012 r. wpływy podatkowe gmin zmniejszone zostały o 3,7 mld zł, czyli 4,8% dochodów ogółem oraz 10,3% dochodów własnych. Najwyższy wpływ na zmniejszenie dochodów podatkowych gmin miało obniżenie górnych stawek podatkowych, zwłaszcza w podatku od nieruchomości – 2,9 mld zł. Natomiast w największym stopniu zmniejszyły się wpływy z tytułu podatku od środków transportowych (65,6%).

Jeśli zatem przyjąć, że o stabilności finansowej gmin decydują przede wszystkim dochody własne, to czy ich zmniejszenie z tytułu władztwa podatkowego przeciętnie o 10% zagraża stabilności finansowej? Odpowiedź nie może być prosta: w krótkim okresie rezygnacja władz gmin z takich dochodów pewnie w jakimś stopniu ogranicza ich możliwości funkcjonowania bądź naraża na konieczność pozyskiwania dodatkowych środków, w długim jednak okresie może pojawić się pozytywne oddziaływanie pozostawienia większych pieniędzy w rękach lokalnych podatników.

Słowa kluczowe: podatki, gminy, władztwo podatkowe, stabilność finansowa

The Tax Control and the Financial Stability of Communes

Summary

The purpose of the article is an attempt to determine the influence of the tax control of communes on their financial stability. It results from conducted examinations that the tax control does not regard all taxes and local fees in the identical scope. Possibility of reducing higher tax rates, applying concessions and dismissals (without concessions and statutory dismissals) and with regards to forming conditions for payment of taxes and submitting an income tax return of agricultural tax, forest tax, from the property tax as well as by means of transport tax, i.e. taxes charged by self-government tax institutions. In case of other community taxes, charged by government administration authorities, such entitlements do not exist. Applying tax control of communes results in the loss of the part of their income. For instance, in 2012 the revenue of communes was reduced by 3.7 billion PLN, i.e. the 4.8% of the total budget income and the 10.3% of the own budget income. Reducing upper tax rates had the highest influence on reducing tax revenues of communes, especially in the property tax – 2.9 billion PLN. However, the income from transport tax has been reduced to a highest degree (65.6%). Therefore, if to assume that financial stability of the communes depends on their own profit, does their reduction by 10% threaten their financial stability? The reply cannot be straight: in short-term the resignation of local government from such incomes would probably limit their abilities of functioning or would force them to search for additional resources, however in long-term a positive influence of leaving a lot of money in taxpayers' hands can also be seen.

Keywords: taxes, communes, the tax control, financial stability

JEL: H71