Polityki Europejskie,
Finanse i Marketing
11 (60) 2014

Aleksandra Płonka, Łukasz Satoła, Tomasz Wojewodzic
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

Zmiany przychylności podatkowej gmin w okresie dekoniunktury gospodarczej

CHANGES OF TAX FAVOURISM OF THE COMMUNES DURING RECESSION

Głównym narzędziem kreowania polityki podatkowej stosowanym przez gminy w Polsce jest uchwalanie w prawnie określonych granicach wysokości stawek podatków lokalnych. Celem opracowania jest prezentacja i ocena zmian w wysokości stawek podatku od nieruchomości uchwalanych przez samorządy szczebla gminnego w latach 2007 i 2010. Ocenie została poddana przychylność podatkowa gmin wobec podatników. Przeprowadzone obliczenia wyraźnie wskazują na zmniejszenie się w badanej populacji udziału jednostek terytorialnych stosujących relatywnie niskie stawki podatku od nieruchomości. W niewielkim stopniu wzrósł natomiast udział gmin stosujących relatywnie wysokie stawki podatku, co poskutkowało zakwalifikowaniem ich do grupy gmin o niskiej przychylności podatkowej.
Słowa kluczowe: polityka podatkowa, podatek od nieruchomości, dochody gmin,

Wprowadzenie

Podstawą systemu finansów lokalnych oraz istotnym atrybutem kształtującym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest umiejętność pozyskiwania dochodów. Dochody są kluczowym warunkiem sprawnego i efektywnego realizowania przez gminy powierzonych im ustawowo zadań. Ich wysokość wpływa zarówno na zakres, jak i standard świadczonych usług. Decyduje tym samym o stopniu, skali i skuteczności działania władz lokalnych. Konstrukcja systemu finansowego samorządu terytorialnego winna zapewnić JST możliwość sfinansowania wydatków związanych z prawidłowym (pożądanym przez społeczność lokalną) wykonywaniem powierzonych im obowiązków w jak najszerszym zakresie i na jak najwyższym poziomie.

Sytuacja gospodarcza od 2008 roku uległa znacznym przeobrażeniom w porównaniu do lat poprzednich. Okres spowolnienia gospodarczego, a zwłaszcza faza kryzysu, stały się jednym z fundamentalnych problemów dotyczących zarówno organizacji, jak i funkcjonowania systemów ekonomicznych, w tym także systemu finansów lokalnych. Dochody jakimi dysponują samorządy lokalne ulegają zmniejszeniu, powodując tym samym deficyt środków finansowych służących zaspokojeniu stale rosnących potrzeb społeczeństwa.

W sytuacji ograniczonych środków budżetowych niezbędnym warunkiem realizacji zadań staje się racjonalne zarządzanie finansami. W gestii gmin pozostaje podjęcie odpowiednich działań prawnych poszukujących dodatkowych źródeł dochodów oraz skorzystanie z instrumentów m. in. sterujących wysokością wpływów do budżetów

gminnych z podatków i opłat lokalnych. Sterując wysokością stawek podatkowych, władze samorządu terytorialnego decydują o kształcie i wielkości budżetu[1]. Decyzje te niewątpliwie przekładają się na relacje: gmina – mieszkańcy oraz gmina – przedsiębiorcy. Uchwalenie maksymalnych dopuszczanych ustawą stawek podatku może zwiększyć wysokość dochodów gminy, pogarsza jednak jej wizerunek w oczach mieszkańców, przedsiębiorców oraz potencjalnych inwestorów. Większa natomiast przychylność podatkowa władz JST, wyrażająca się poprzez uchwalanie niższych stawek podatku od nieruchomości, skutkuje zmniejszeniem wysokości potencjalnych dochodów gminny, zarówno tych podatkowych, jak również tych uzyskiwanych z subwencji, co w okresie dekoniunktury gospodarczej grozi zachwianiem pożądanej przez samorządy stabilności wpływów do budżetu.

Metodyka badań

Celem opracowania jest prezentacja i ocena zmian w wysokości stawek podatku od nieruchomości uchwalanych przez samorządy szczebla gminnego w latach 2007 i 2010. Jednym bowiem ze źródeł pozyskiwania przez gminy niezbędnych środków finansowych na realizację zadań są podatki lokalne, w tym podatek od nieruchomości, stanowiący najistotniejszą kategorię dochodów własnych dla większości gmin w Polsce.

W opracowaniu analizie poddano stawki podatku dla podstawowych kategorii nieruchomości występujące w 403 gminach (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) z obszaru Polski południowo-wschodniej, tj. woj. małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego.

Ocena zmian w polityce podatkowej gmin w zakresie podatku od nieruchomości (tzw. przychylności podatkowej gmin) została dokonana w oparciu o syntetyczny wskaźniki przychylności podatkowej gmin (WPPG)[2]. Konstrukcja wskaźnika WPPG uwzględniała stawki podstawowych kategorii nieruchomości, traktując je zgodnie z założeniami metody unitaryzacji zerowanej[3] jako destymulanty, tj.:

- x_1 – stawki podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej,
- x_2 – stawki podatku od nieruchomości dla pozostałych gruntów,
- x_3 – stawki podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych,
- x_4 – stawki podatku od nieruchomości dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej,
- x_5 – stawki podatku od nieruchomości dla pozostałych budynków (np. szopy, garaże itp.).

Zważywszy na fakt, iż dopuszczalna prawem rozpiętość wysokości stawek w poszczególnych kategoriach podatku była różna, poddano je normalizacji przy

$$Z_{ij} = \frac{x_{i\max} - x_{ij}}{x_{i\max}}$$

[1] Kożuch A.: *Planowanie finansowe w gminie* [w:] Kożuch A., Mirończuk A. (red.) Zarządzanie finansami lokalnymi. Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
[2] Płonka A., Wojewodzic T.: *Strategie gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości* [w:] Optimum Studia Ekonomiczne nr 2 (42)/2009.
[3] Kukuła K.: *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa 2000.

pomocy odpowiedniej formuły matematycznej dla destymulant:
gdzie:
$x_{i\ max}$ – górna stawka dla *i*-tej kategorii podatku od nieruchomości wynikająca z obwieszczenia Ministra Finansów w analizowanym roku
x_{ij} – stawka podatku w kategorii *i* przyjęta w drodze uchwały przez radę gminy *j*

Otrzymany w ten sposób WPPG, stanowiący średnią arytmetyczną znormalizowanych cech, przyjął wartości z przedziału od 0 do 1, przy czym wartości najkorzystniejsze (bliższe jedności) wskazują na wyższą przychylność podatkową JST czyli gminy stosujące niższe stawki podatku od nieruchomości.

Wahania cykliczne w gospodarce

Cechą charakterystyczną, wpisaną w życiorys każdej gospodarki, niezależnie od istniejącego w niej systemu społeczno-ekonomicznego są wahania cykliczne[4]. Procesy życia gospodarczego nie przebiegają bowiem równomiernie, trwale, spokojnie czy stabilnie, wskaźniki gospodarcze nie rosną rytmicznie, a ich tempo zmian przyjmuje charakter periodyczny[5]. Ponadto, zmiany poziomu aktywności gospodarczej, mają tendencję do rozszerzania się na wszystkie dziedziny działalności gospodarczej, stając się tym samym odbiciem zmian zjawisk obrazujących całokształt życia gospodarczego danego kraju, sektora, branży czy systemu[6].

Poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące przyczyn periodycznych fluktuacji w gospodarce znajduje swe podłoże w poglądach wielu ekonomistów, a zwłaszcza przedstawicieli dwóch głównych nurtów myśli ekonomicznej, tj. neoklasycyzmu i keynesizmu. Zwolennicy neoklasycyzmu, wywodzący swe poglądy z ekonomii klasycznej podkreślają, iż gospodarka rynkowa wykazuje naturalną skłonność do utrzymania stanu równowagi, natomiast przyczyny zmian jej aktywności pochodzą z pozaekonomicznego otoczenia systemu. Keynesiści natomiast szukają przyczyn powstawania fluktuacji w wewnętrznej dynamice systemu gospodarczego, opierając swe poglądy na założeniu niestabilności gospodarki rynkowej. Według nich bowiem przejawem każdego załamania koniunkturalnego jest niedostateczny popyt globalny wynikający z niestabilności wydatków inwestycyjnych. Rozwiązania problemu cykliczności poszukują w aktywnej polityce gospodarczej rządu (m. in. wpływ na kształtowanie się skłonności do konsumpcji poprzez system podatkowy) będącej w stanie naprawić niedoskonałości wolnego rynku. Bez względu jednak na rodzaj przyczyn zakłócających ogólny stan równowagi, wahania cykliczne istotnie wpływającą na aktywność i kondycję gospodarki, co przekłada się także na stan finansów gmin.

Niestabilność gospodarki, ze względu na negatywne konsekwencje ekonomiczne, polityczne i społeczne, jest zwykle zjawiskiem niepożądanym, stawiającym JST w nowej sytuacji, wymuszającym podejmowanie nowych wyzwań oraz przyjmowanie określonych postaw[7].

---

[4] Orłowska R., Pangsy-Kania S.: *Cykle koniunkturalne – teoria, analiza i praktyka*. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
[5] Marciniak S.: *Makro i mikroekonomia - podstawowe problemy*, PWN, Warszawa 2002.
[6] Estey J. A.: *Cykle koniunkturalne*, PWG, Warszawa 1959.
[7] Falenta P., Polinceusz L.: *Kryzys gospodarczy w Polsce i na świecie* [w:] Realia i co dalej… nr 2 (11) 2009.

W okresie dekoniunktury gospodarczej, a zwłaszcza w fazie kryzysu, załamanie aktywności gospodarczej wiąże się bowiem każdorazowo ze zmniejszeniem dochodów jakimi dysponuje budżet państwa, a tym samym budżety gmin. Ponadto, samoczynne rozwiązywanie problemu fluktuacji koniunkturalnych powoduje określone, z reguły istotne straty gospodarcze, będące wyrazem ograniczania racjonalności gospodarowania[8]. Władze gmin stają więc przed problemem utraty stabilności finansowej. W ich gestii leży podjęcie działań zapobiegających stratom powstającym w toku trwania cykli koniunkturalnych.

Podatki lokalne w systemie finansów samorządu terytorialnego

Mianem systemu finansowego samorządu terytorialnego określa się „całokształt stosunków społecznych związanych z gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki"[9]. System finansowania JST zakłada istnienie kilku zróżnicowanych źródeł zasilania finansowego, tj. dotacji, subwencji, dochodów własnych. Taka konstrukcja sprawia, że dochody jednostek samorządu charakteryzują się większą stabilnością w czasie, jednocześnie będąc w mniejszym stopniu uzależnione od bieżącej koniunktury gospodarczej, aniżeli w sytuacji, gdyby bazowały na jednym źródle finansowania.

Istotną kategorią dochodów JST są dochody własne. Do dochodów własnych zalicza się te rodzaje dochodów, które związane są z lokalnymi budżetami w sposób trwały, bez żadnych ograniczeń ze strony państwa i bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł oddanych we władanie związków samorządowych[10]. Ta grupa dochodów w relatywnie największym stopniu uzależniona jest od lokalnego potencjału ekonomicznego, a rzeczywiste dochody uzyskiwane w jej ramach są silnie skorelowane z poziomem rozwoju gospodarczego danej jednostki terytorialnej.

Podstawowym źródłem dochodów własnych JST są dochody uzyskiwane z podatków lokalnych. Do grupy dochodów własnych gmin ustawodawca zaliczył następujące rodzaje podatków[11]:

- podatek od nieruchomości,
- podatek rolny,
- podatek leśny,
- karta podatkowa (zryczałtowany podatek dochodowy od osób fizycznych),
- podatek od środków transportowych,
- podatek od spadków i darowizn,
- podatek od czynności cywilnoprawnych.

W literaturze trudno znaleźć jednolity sposób zdefiniowania podatków lokalnych, można natomiast wskazać pewne kryteria, na podstawie których niektóre podatki można

[8] Płonka A., Musiał W. 2012. *Znaczenie relacji cenowych do oceny koniunktury w rolnictwie* [w:] Roczniki Naukowe SERiA tom XIV, z. 1.
[9] Ruśkowski E.: *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
[10] Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E.: *Dochody gmin z podatków i opłat*, Ecostar-Twigger, Warszawa 1998.
[11] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526.

jako lokalne traktować[12]. Pierwszym kryterium jest zakres kompetencji samorządów do określania elementów ich konstrukcji, tzn. ustalania stawek, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych oraz ulg podatkowych. Kolejnym kryterium może być ich związek z budżetem określonego szczebla samorządu, do którego wpływają. Za lokalne należałoby uznać te, z których wpływy w całości zasilają samorządowy budżet.

Najbardziej wydajnym fiskalnie podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości[13]. Dochody uzyskiwane z jego tytułu stanowią w zależności od typu gminy od około 70 do ponad 80% ogółu dochodów podatkowych gmin w Polsce[14]. Równocześnie organom gmin w zakresie tego podatku przysługuje stosunkowo duży zakres swobody w zakresie jego kształtowania. Zakres kompetencji obejmuje tu zarówno ustalanie stawek (w zakresie ograniczonym ustawą), stosowanie systemowych lub indywidualnych zwolnień, jak i możliwość stosowania innych rozwiązań różnicujących ciężar opodatkowania dla odmiennych podmiotów i przedmiotów opodatkowania.

Podatek od nieruchomości dla podatników jest kosztem, a jego wysokość może być brana pod uwagę w przypadku podejmowania decyzji lokalizacyjnych. Stawki podatku od nieruchomości w większym stopniu mogą determinować decyzje przedsiębiorców aniżeli mieszkańców, tym niemniej udział obciążeń fiskalnych z tytułu podatku od nieruchomości, w ogóle obciążeń podatkowych jest na tyle niski, że stymulacyjne oddziaływanie obniżonych stawek ma dość ograniczony charakter.

Zarówno fiskalne znaczenie uzyskiwanych przez samorządowe budżety dochodów, jak i szeroki zakres kompetencji JST odnośnie jego kształtowania, skłaniają do przeprowadzenia pogłębionej analizy przestrzennego zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości stosowanych w gminach trzech województw południowo-wschodniej Polski: małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego.

Wyniki badań

Podatek od nieruchomości stanowi istotne źródło dochodów gmin w Polsce. Jego obecna konstrukcja daje możliwość kształtowania jego wysokości organom gminy. To głównie na radzie gminy spoczywa polityczna odpowiedzialność za wysokość przyjętych stawek podatkowych, mimo że projekty uchwał dotyczące tej kwestii przygotowywane są przez organ wykonawczy. Uchwalenie maksymalnych dopuszczanych ustawą stawek podatku może zwiększyć wysokość dochodów gminy, pogarsza jednak jej wizerunek w oczach podatników (mieszkańców, przedsiębiorców). Uchwalenie niższych stawek podatku od nieruchomości skutkuje zmniejszeniem wysokości potencjalnych dochodów gminy, zarówno tych podatkowych, jak również tych uzyskiwanych z subwencji. Dlatego też, jak pokazują wyniki badań[15], gminy relatywnie rzadko decydują się na maksymalne stawki podatku, starając się dostosować

[12] Jastrzębska M.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
[13] Patrzałek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
[14] Satoła Ł.: *Podatki lokalne jako źródło finansowania działalności gmin w Polsce*, Episteme 12/2011.
[15] Między innymi: Płonka A., Wojewodzic T.: *Przychylność podatkowa gmin województwa małopolskiego* [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 530/2009 oraz Płonka A., Wojewodzic T.: *Strategie gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości* [w:] Optimum Studia Ekonomiczne nr 2 (42)/2009.

ich wysokość do zdolności płatniczych podatników. Tempo wzrostu górnych stawek podatku od nieruchomości w okresie 2007-2010 wahało się od 10,3% w przypadku stawek podatku od budynków wykorzystywanych na działalność gospodarczą, do 14,7% w przypadku pozostałych gruntów. Podobnie kształtowało się średnie tempo wzrostu stawek podatku uchwalanych przez rady badanych gmin. Stawki podatku w przypadku budynków wzrosły odpowiednio: od budynków mieszkalnych o 12,2%, od budynków związanych z działalnością gospodarczą o 9,8%, od pozostałych budynków o 9,0%. W przypadku stawek podatku od gruntów wzrost był na poziomie 12,7% dla stawek dla gruntów związanych z działalnością gospodarczą oraz 21,4% w przypadku stawek dotyczących tzw. pozostałych gruntów. Można zatem stwierdzić, iż stawki podatku od gruntów rosły szybciej niż stawki podatku od budynków. W dalszym ciągu jednak średnia wysokość stawek podstawowych kategorii podatku, tj. od budynków mieszkalnych, od budynków i gruntów wykorzystywanych w działalności gospodarczej waha się w granicach 70-80% stawki górnej, natomiast w przypadku kategorii pozostałe budynki wynosiła w 2010 r. 61,9%, a pozostałe grunty 43,6% dopuszczalnego prawem pułapu.

Gminy stosują różne strategie w zakresie podatku od nieruchomości. Do najczęściej stosowanych należy stopniowe podnoszenie wszystkich stawek o wysokość wskaźnika wzrostu cen dóbr i usług. Polityka taka jest relatywnie łatwa do zaakceptowania ze strony mieszkańców (potencjalnych wyborców). Część gmin znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej podejmuje natomiast próbę pozyskania w krótkim okresie znacznej ilości środków finansowych, podnosząc dotychczasowe stawki ponad wskaźnik inflacji lub uchwalając część stawek na poziomie stawek górnych. Na podobny krok decydować się mogą również gminy w dobrej kondycji finansowej o dużym potencjale gospodarczym i dogodnej lokalizacji, decydując się na ogół na uchwalenie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą, tworząc jednak równocześnie dogodne warunki (infrastrukturę) dla inwestorów zewnętrznych. Przeprowadzone badania wykazały, że istnieje bardzo duże zróżnicowanie stawek podatku od nieruchomości w badanych gminach o czym świadczą wysokie wartości współczynnika zmienności (tab. 1), nie mniej jednak w przypadku większości analizowanych kategorii to zróżnicowanie ulegało powolnemu zmniejszeniu.

Tabela 1. Rozpiętość stawek wybranych kategorii podatku od nieruchomości w badanych gminach
Table 1. The range of rates of selected categories of property tax in the surveyed communes

Wyszczególnienie Specification	2007			2010		
	S* (%)	stawki podatku (zł)/tax rate (PLN)				S* (%)
		max max	średnio average	max max	średnio average	
Od budynków/Tax on buildings:						
- mieszkalnych/tax on residental buildings	26,6	0,57	0,41	0,65	0,46	26,0
- związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej/tax on buildings used for business purpose	17,8	18,6	14,47	20,51	15,89	16,5

- pozostałych/ tax on the remaining buildings	30,0	6,23	3,91	6,88	4,26	30,9
Od gruntów/Tax on land:						
- związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej/tax on land-related economic activity	18,1	0,69	0,55	0,77	0,62	16,7
- pozostałych/tax on remaining land	50,2	0,34	0,14	0,39	0,17	45,9

* Współczynnik zmienności = odchylenie standardowe/średnia*100%
Variability factor = standard deviation/average*100%.
Źródło: opracowanie własne.
Source: own study.

Jak wskazują przeprowadzone analizy, tylko co czwarta z badanych jednostek terytorialnych uchwaliła na swoim terenie stawki podatku dotyczące nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą na poziomie niższym niż 70% stawek górnych (tab. 2). W pewnym zakresie jest to wynikiem obserwacji zachowań przedsiębiorców, którzy decydując się na lokalizację nowej inwestycji w większym stopniu uwzględniają cenę nabycia nieruchomości, koszt wyposażania jej w infrastrukturę, możliwość uzyskania wsparcia ze strony samorządu (zmiana planu zagospodarowania, przyspieszenie budowy lub remontu drogi dojazdowej, zwolnienie z podatków lokalnych) niż wysokość aktualnych stawek podatku od nieruchomości[16].

Tabela 2. Struktura badanych gmin w zależności od wysokości stawek podatku od nieruchomości w 2010 r.
Table 2. The structure of the communes surveyed of depending on the amount of property tax rates in 2010.

Wyszczególnienie Specification	Odsetek gmin (%) stosujących stawki z przedziału Percentage of communes using the rate in the range			
	<50%	50-70%	70-90%	>90%
	stawki górnej*/rate of upper			
Od budynków/Tax on buildings:				
- mieszkalnych/tax on residental buildings	13,9	30,5	38,2	17,4
- związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej/tax on buildings used for business purpose	3,2	22,1	56,6	18,1
- pozostałych/ tax on the remaining buildings	0,0	68,5	21,6	9,9
Od gruntów/Tax on land:				
- związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej/tax on land-related economic activity	2,2	18,1	51,7	28,0
- pozostałych/tax on remaining land	64,5	22,3	10,7	2,5

[16] Płonka A., Wojewodzic T.: *Przychylność podatkowa gmin województwa małopolskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 530/2009.

* Stawki górne wynikają z zapisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, publikowane są w obwieszczeniach Ministra Finansów w Monitorze Polskim.
Tax rates of upper are Publisher in announcements of the Minister of Finance in the Monitor Polski
Źródło: badania własne.
Source: own study.

Syntetyczna ocena polityki gmin odnośnie stawek podatku od nieruchomości znalazła swoje odzwierciedlenie we wskaźniku przychylności podatkowej gmin (WPPG). Miara ta ma charakter względny. Przeprowadzone obliczenia wyraźnie wskazują na zmniejszenie się w badanej populacji udziału jednostek terytorialnych stosujących relatywnie niskie stawki podatku od nieruchomości. Udział tych gmin zmniejszył się z 16,4 do 4,7 %. W niewielkim stopniu wzrósł natomiast udział gmin stosujących relatywnie wysokie stawki podatku, co skutkuje zakwalifikowaniem ich do grupy gmin o niskiej przychylności podatkowej (tab. 3). Rozmieszczenie tych gmin w układzie przestrzennym jest bardzo niejednorodne: obok gmin o wysokich walorach turystycznych w Bieszczadach, Tatrach i Karpatach Zachodnich, liczną grupę stanowią gminy zlokalizowane wokół dużych centrów gospodarczych Krakowa, Rzeszowa i Kielc. Ponadto, w tej kategorii spotykamy inne gminy, których motywy podnoszenia stawek podatku trudno wytłumaczyć inaczej, jak próbą pozyskania środków własnych na realizowane inwestycje lub spłatę zobowiązań.

Tabela 3.Struktura badanych gmin (%)
Table 3. The structure of the communes surveyed (%)

Wyszczególnienie Specification		Ocena przychylności podatkowej gmin* w 2010 r. Rating the tax favouritism of the communes in 2010			Razem All
		niska low	średnia medium	wysoka high	
Ocena przychylności podatkowej gmin* w 2007 r. Rating the tax favouritism of the communes in 2007	niska low	12,2	3,5	0,0	15,6
	średnia medium	4,2	63,5	0,2	68,0
	wysoka high	0,0	11,9	4,5	16,4
Razem/All		16,4	78,9	4,7	100,0

* Gminy o niskiej przychylności podatkowej to jednostki, gdzie WPPG uzyskał wartość niższą niż wartość średnia pomniejszona o odchylenie standardowe, gminy o wysokiej przychylności podatkowej to jednostki, w których wskaźnik był wyższy niż wartość średnia powiększona o odchylenie standardowe.
Communes with an unfavorable tax regime are units where the Favorable Tax Regime Rate of Communes was below the average less standard deviation, communes with a favorable tax regime are units where the rate was above the average one increased by the standard deviation.
Źródło: badania własne.
Source: own study.

Podsumowanie

W okresach dekoniunktury gospodarczej, zarówno podmioty gospodarcze, jak również instytucje funkcjonujące w sferze finansów publicznych, zmuszone są do intensywnego poszukiwania rozwiązań usprawniających ich działanie. Również samorządy terytorialne, dla zapewnienia dotychczasowego poziomu świadczonych usług publicznych i kontynuacji działalności inwestycyjnej, poszukują sposobów na zwiększenie wydajności posiadanych źródeł dochodów. Jednym z rozwiązań stosowanym przez gminy dla zwiększenia dochodów własnych jest podnoszenie stawek podatku od nieruchomości, co potwierdziły badania. Przeprowadzona ocena wskazuje na obniżenie się przychylności podatkowej gmin wobec podatników, co skutkuje zarówno wzrostem średniej wysokości stosowanych stawek, jak również kurczeniem się grupy gmin stosujących duże obniżenia górnych stawek wynikających z ustawy. Wśród gmin stosujących najwyższe stawki podatku od nieruchomości, równe często stawkom maksymalnym wynikającym z ustawy, występują gminy o bardzo dobrej lokalizacji i dużej atrakcyjności inwestycyjnej. Ponadto, w grupie tej spotyka się gminy o relatywnie niskich dochodach poszukujące sposobu na równoważenie lokalnego budżetu.

Bibliografia

1. Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E.: *Dochody gmin z podatków i opłat*, Ecostar-Twigger, Warszawa 1998.
2. Estey J. A.: *Cykle koniunkturalne*, PWG, Warszawa 1959.
3. Falenta P., Polinceusz L.: *Kryzys gospodarczy w Polsce i na świecie* [w:] Realia i co dalej… nr 2 (11) 2009.
4. Jastrzębska M.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
5. Kożuch A.: *Planowanie finansowe w gminie* [w:] Kożuch A., Mirończuk A. (red.) Zarządzanie finansami lokalnymi. Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
6. Kukuła K.: *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa 2000.
7. Marciniak S.: *Makro i mikroekonomia - podstawowe problemy*, PWN, Warszawa 2002.
8. Orłowska R., Pangsy-Kania S.: *Cykle koniunkturalne – teoria, analiza i praktyka*. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
9. Patrzałek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
10. Płonka A., Musiał W. 2012. *Znaczenie relacji cenowych do oceny koniunktury w rolnictwie* [w:] Roczniki Naukowe SERiA tom XIV, z. 1.
11. Płonka A., Wojewodzic T.: *Strategie gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości* [w:] Optimum Studia Ekonomiczne nr 2 (42)/2009.
12. Płonka A., Wojewodzic T.: *Przychylność podatkowa gmin województwa małopolskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 530/2009.
13. Ruśkowski E.: *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
14. Satoła Ł.: *Podatki lokalne jako źródło finansowania działalności gmin w Polsce*, Episteme 12/2011.
15. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526.

Summary

A major tool for developing a tax policy applied by communes in Poland is adopting, within lawful limits, amounts of rates of local taxes. This paper aims at presenting and evaluating changes in the amounts of real estate tax rates adopted by communes self-governments in 2007 and 2010. The assessment also included a favorable tax regime of communes in regard of entrepreneurs and inhabitants. Calculations which have been made clearly show that, in regard of the surveyed population, the share of territorial units applying relatively low real estate tax rates decreased whereas the share of communes applying relatively high tax rates rose to an insignificant extent. The above resulted in classifying them among the group of communes with an unfavorable tax regime.

Informacje o Autorach:

mgr inż. Aleksandra Płonka
dr inż. Tomasz Wojewodzic
Instytut Ekonomiczno-Społeczny
Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie
Al. Mickiewicza 21
31-120 Kraków
e-mail: a.plonka@ur.krakow.pl
e-mail: rrtwojew@cyf-kr.edu.pl

dr inż. Łukasz Satoła
Katedra Zarządzania i Marketingu w Agrobiznesie
Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie
Al. Mickiewicza 21
31-120 Kraków
e-mail: l.satola@ur.krakow.pl