

MARCIN BĘDZIESZAK

Uniwersytet Szczeciński

WŁADZTWO DOCHODOWE I DOCHODY GMIN W SYTUACJI SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO

Wprowadzenie

Obecna sytuacja gospodarcza i jej negatywny wymiar dotknęły najpierw rynków finansowych, a w dalszej kolejności przedsiębiorstw i osób fizycznych. Okazuje się, że także podmioty sektora finansów publicznych będą musiały sprostać mniejszym dochodom lub przychodom w zależności od rodzaju funduszu publicznego. Skutki spowolnienia widoczne będą przede wszystkim w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego, w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Narodowym Funduszu Zdrowia.

Hipotezą artykułu jest twierdzenie, że gminy w sytuacji spowolnienia gospodarczego wykorzystują możliwości regulacji dochodów własnych w celu ich realizacji na odpowiednim poziomie. W celu weryfikacji tezy dokonano analizy jakości planowania dochodów gmin oraz wykorzystania władztwa dochodowego.

Kategorie dochodów gmin a wzrost gospodarczy

Konstytucja RP¹ zawiera trzy ważne stwierdzenia dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które będą istotne z punktu widzenia określenia wpływu pogorszenia sytuacji gospodarczej na realizację dochodów:

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997, nr 78, poz. 483.

1. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167).
2. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168).
3. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 169).

Jeśli chodzi o możliwości wpływania na realizację dochodów przez organy odpowiednich szczebli samorządu, istotne są tylko dochody własne. Subwencja ogólna z budżetu państwa dzielona jest w oparciu o ściśle określony algorytm, wynikający z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², oraz rozporządzenie ministra właściwego ds. oświaty w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, na przykład na rok 2009 przygotowane zostało Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2008 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2009³. Dodatkowo w zakresie podziału subwencji trzeba wziąć pod uwagę rozporządzenie ministra właściwego ds. finansów publicznych o podziale części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz części regionalnej subwencji ogólnej dla województw. Istnieją zatem sztywne zasady określające, jaką sumę środków finansowych powinna otrzymać określona gmina z tytułu poszczególnych części subwencji ogólnej. Także w przypadku dotacji celowych z budżetu państwa nie istnieje element konstrukcyjny, dzięki któremu jednostka samorządu terytorialnego mogłaby wpływać na wysokość otrzymanych dotacji.

W części pozycji stanowiących dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, istnieją również takie, na które nie mają wpływu odpowiednio gmina, powiat lub województwo. W przypadku gmin należy wymienić w tym miejscu podatek od czynności cywilno-prawnych i podatek od spadków i darowizn. W przypadku wszystkich szczebli samorządu będą to udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.

Dochody własne gmin można podzielić na 4 grupy, z punktu widzenia potencjalnego wpływu niekorzystnej sytuacji gospodarczej na wysokość zrealizowanych dochodów:

² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

³ DzU 2008, nr 235, poz. 1588.

1. Podatki lokalne i część opłat lokalnych – w ich przypadku niższa realizacja wynikać może z dwóch sytuacji. Po pierwsze, z niższej ściągальności tych dochodów w sytuacji spowolnienia gospodarczego, co jest konsekwencją, której nie da się dokładnie oszacować. Po drugie, z zamierzonego wykorzystania instrumentów wspierania przedsiębiorstw poprzez zmniejszanie obciążeń podatkowych w zakresie na przykład podatku od nieruchomości lub podatku od środków transportowych. Dochody te mają charakter stabilny. W grupie tej wystąpią, poza już wspomnianymi, podatek rolny i podatek leśny oraz opłaty: targowa i za użytkowanie wieczyste. Po trzecie, gminy w zakresie tego typu dochodów mogą stosować obniżenie wysokości stawek, zwolnienia, umorzenie, co ostatecznie w obecnej sytuacji gospodarczej, w zależności od stosowanej wcześniej polityki dochodowej, może spowodować zastosowanie na przykład maksymalnych stawek podatków lokalnych, w celu uzupełnienia dochodów, jeśli wcześniej stosowane były stawki niższe, lub, co jest mniej prawdopodobne, obniżenie tych stawek przy założeniu zwiększenia ściągальności niższych podatków⁴.
2. Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Na wysokość realizowanych z tego tytułu dochodów gmina nie ma bezpośredniego wpływu, a wpływ pośredni ograniczony jest do stwarzania warunków rozwoju przedsiębiorstw. Wysokość tych dochodów jednak w bardzo dużym stopniu zależy do sytuacji gospodarczej kraju, regionu i tak dalej.
3. Dochody o charakterze gospodarczym – wynikają z gospodarowania majątkiem posiadanym przez jednostkę samorządu terytorialnego. W tym przypadku, podobnie jak w pierwszej grupie, możemy mieć do czynienia z niższą realizacją dochodów wynikającą z przyczyn leżących po stronie jednostki samorządu terytorialnego – określanie stawek najmu i dzierżawy majątku, ceny wywoławczej nieruchomości lub nieleżących po stronie samorządu – problemy z regulacją czynszu dzierżawnego.
4. Dochody nierytmiczne – dochody, które trudno jest zaplanować ze względu na ich nieregularność i brak wpływu na wysokość realizowanych dochodów – darowizny, spadki, zapisy, odsetki za zwłokę, kary pieniężne, grzywny, podatek od czynności cywilno-prawnych, podatek od spadków i darowizn, opłata skarbową, opłata od posiadania psów⁵.

⁴ Założenie krzywej Laffera: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 20–208.

⁵ Do końca 2007 r. – podatek od posiadania psów.

Należy podkreślić, że wpływ sytuacji gospodarczej na wymienione dochody gmin będzie różny w różnych kategoriach gmin, to jest w sytuacji szybkiego wzrostu gospodarczego najwięcej zyskają gminy o charakterze miejskim, ze względu na relatywnie wysoki udział dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych na poziomie 41% w roku 2008 oraz wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem na poziomie 65%. W gminach miejsko-wiejskich udział dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT wynosi już tylko 37%, a udział dochodów własnych w dochodach ogółem – 51%. W przypadku gmin wiejskich udziały te wynoszą odpowiednio 34 i 39%. Zjawisko to związane jest z „urynkowaniem budżetów” gmin⁶, czyli z silnym uzależnieniem dochodów budżetów samorządowych od dochodów podmiotów gospodarczych – osób fizycznych i przedsiębiorstw. Skutkiem takiego postępowania jest – po pierwsze – znaczne zróżnicowanie regionalne wysokości osiągniętych dochodów samorządowych, a po drugie – zwiększanie siły finansowej tych samorządów, które mają charakter miejski⁷.

2. Wykonanie dochodów gmin w latach 2003–2009

Celem analizy jest określenie przygotowania gmin i miast na prawach powiatów na regulację dochodów w sytuacji spowolnienia gospodarczego. Badane będą następujące aspekty związane z dochodami: jakość planowania oraz wykorzystanie władztwa dochodowego przez gminy i miasta. Władztwo dochodowe rozumiane jest w tym przypadku jako zdolność gmin do regulowania wysokości dochodów własnych. Teoretycznie możliwe są dwie sytuacje w zakresie wykorzystania instrumentów władztwa dochodowego:

- w tych gminach i miastach, które je stosowały, w sytuacji oczekiwanych niższych dochodów ze źródeł innych, możliwa jest rezygnacja z niższych stawek w celu uzyskania dodatkowych dochodów,
- niezależnie od dotychczasowego wykorzystania, w celu wspierania przedsiębiorstwa można spodziewać się intensyfikacji wykorzystania instrumentów władztwa.

⁶ *Budżet państwa i samorządów. Decentralizacja – oświata – studium porównawcze*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2005, s. 53.

⁷ Szczegółowe badania w tym zakresie przedstawiono w pracach: *Budżet państwa i samorządów...* oraz T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.

W tabeli 1 przedstawiono relację wykonania planu wybranych dochodów na koniec roku do ich planu według stanu na początek roku przez gminy i miasta na prawach powiatów.

Tabela 1

Jakość planowania wybranych dochodów w gminach i miastach
na prawach powiatów w latach 2004–2009 (w %)

Jakość planowania – gminy	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Podatek rolny	100,0	101,8	75,3	96,2	97,5	98,2	97,4
Podatek od nieruchomości	101,3	101,8	92,7	102,4	102,6	101,5	96,8
Podatek leśny	102,5	104,0	87,4	106,0	107,7	102,0	102,3
Podatek od środków transportowych	101,5	109,1	82,9	110,5	107,6	108,1	109,3
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	98,9	97,9	105,7	95,0	86,0	81,7	76,5
Podatek od spadków i darowizn	127,4	155,6	48,8	139,7	126,0	134,6	109,0
Podatek od czynności cywilnoprawnych	93,8	134,3	48,5	153,4	120,8	124,7	123,2
Wpływy z opłaty skarbowej	79,0	99,1	99,2	111,7	124,8	137,8	87,6
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	104,1	108,9	84,0	107,0	103,7	93,6	104,6
Wpływy z opłaty targowej	103,6	102,4	95,3	96,2	101,4	102,6	101,8
Dochody z majątku	65,1	90,0	77,3	101,2	93,4	96,5	98,1
Pozostałe dochody	86,2	91,7	103,0	89,9	80,5	85,6	117,4
Jakość planowania – miasta	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Podatek rolny	106,8	129,8	59,1	91,9	109,6	112,1	122,4
Podatek od nieruchomości	102,7	102,8	90,3	104,3	105,6	105,6	100,1
Podatek leśny	110,8	114,4	80,0	117,7	119,4	110,3	116,1
Podatek od środków transportowych	99,7	100,0	93,1	107,9	108,5	106,9	115,4
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	94,1	95,0	110,6	101,3	90,8	77,0	75,9
Podatek od spadków i darowizn	106,6	129,3	45,5	118,8	112,9	119,8	95,4
Podatek od czynności cywilnoprawnych	78,9	89,3	72,7	143,2	122,6	113,5	109,1
Wpływy z opłaty skarbowej	84,5	108,7	89,5	104,3	74,8	100,5	82,3
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	90,0	107,8	195,4	77,2	63,2	63,3	126,3
Wpływy z opłaty targowej	100,3	102,5	107,0	93,7	101,1	102,6	95,9
Dochody z majątku	80,8	96,1	94,0	126,7	87,6	86,3	85,2
Pozostałe dochody	102,2	102,4	93,8	94,3	97,8	98,2	92,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin za lata 2003–2009, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, projekty uchwał budżetowych na lata 2004–2009.

Taki wskaźnik pozwala ocenić jakość planowania dochodów. Widoczne jest, że w przypadku zasadniczej części dochodów planowanie w latach 2008–2009, a więc wtedy, kiedy spowolnienie zaczęło być odczuwalne także w sektorze publicznym, stopień realizacji dochodów zasadniczo nie odbiega od tego z lat wcześniejszych. Wyjątkami są tu podatek od czynności cywilnoprawnych, dochody z majątku oraz wpływy z opłaty skarbowej. W przypadku tych dochodów jednak prawdopodobieństwo niskiej realizacji jest podobne w każdym roku, ze względu na losowość czynności liczby i charakteru czynności związanych z opłatą lub podatkiem. *De facto* jedynie realizacja dochodów majątkowych może odzwierciedlać określony trend zniżkowy. Istotne jest jednak, że podstawowe dochody własne gmin realizowane zostały na poziomie zbliżonym do planu. Oznacza to, że podczas planowania budżetu ewentualne niższe dochody zostały już uwzględnione w niższej wysokości, zgodnie z zasadą realności planowania, co pozytywnie świadczy o jakości tego procesu. W przypadku miast na prawach powiatów sytuacja wyglądała analogicznie.

Skutki władztwa dochodowego gmin i miast na prawach powiatów przedstawiono w tabeli 2. Na koniec roku 2009 wysokość sumaryczna skutków obniżenia górnych stawek podatkowych, ulg i zwolnień oraz innych instrumentów wyniosła ponad 3 mld zł. Od roku 2003 skutki wykorzystania władztwa przez gminy wzrastały w kilku procentowym tempie – kilkaset mln zł rocznie. Wyjątkiem był rok 2006, gdy nastąpił spadek o około 120 mln zł. Kilkuprocentowe tempo wzrostu skutków władztwa dochodowego w gminach oznacza poziom zbliżony do wzrostu dochodów, w których władztwo jest możliwe do zastosowania, co oznacza brak realnego wzrostu owego władztwa. Widoczny jest jednak wzrost znaczenia obniżenia górnych stawek podatkowych. Jest to istotne z dwóch powodów. Po pierwsze – obniżenie stawek podatków, wraz z wprowadzeniem pozaustawowych ulg i zwolnień, jest instrumentem interwencji gminy (zatwierdzone przez Radę Gminy), podczas gdy umorzenie zaległości podatkowych oraz rozłożenie na raty i odroczenie terminu płatności podatków lokalnych to instrumenty, które stosowane są w jednostkowych przypadkach, to jest na wniosek zainteresowanego podatnika. Wzrost wykorzystania tego instrumentu oznacza zatem dostrzeżenie przez władze gmin konieczności obniżenia obciążeń podatkowych. Z drugiej strony oznacza to obniżenie podatków lokalnych w wartościach bezwzględnych w kolejnych latach (utrzymanie zbliżonego udziału obniżenia stawek przy wzrastającej kwocie ogólnych skutków). Szczególne nasilenie tego instrumentu widoczne było w roku 2008.

Struktura wykorzystania władztwa dochodowego wygląda zasadniczo inaczej w przypadku miast na prawach powiatów. Dużo wyższe jest w nich wykorzystanie instrumentów władztwa dochodowego na wniosek podatników, a niższe – obniżenie górnych stawek podatkowych. Z tego też powodu finansowe skutki władztwa są zmienne, nie jest widoczna jednolita tendencja, na przykład wzrostowa, a wszystko zależy od indywidualnych potrzeb podatników (w roku 2005 suma skutków władztwa była wyższa niż w kolejnych latach).

Tabela 2

Skutki władztwa dochodowego i wykorzystywane instrumenty
w gminach i miastach na prawach powiatów w latach 2003–2009

Władztwo dochodowe – instrumenty (%)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
gminy							
Skutki ogółem (mln zł)	3 006	2 801	2 435	2 235	2 358	2 077	1 954
Obniżenie górnych stawek podatkowych	72,3	74,4	70,3	68,1	63,8	65,8	68,2
Ulgi i zwolnienia	16,2	15,8	16,3	15,6	33,3	31,1	29,3
Umorzenie zaległości podatkowych	6,9	6,3	8,0	10,3			
Rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	4,1	3,1	4,6	4,7	2,8	3,1	2,5
miasta							
Skutki ogółem (mln zł)	680	594	673	615	849	785	749
Obniżenie górnych stawek podatkowych	60,5	63,5	59,2	60,7	42,4	41,8	46,5
Ulgi i zwolnienia	17,4	16,1	12,1	12,5	41,4	46,5	45,8
Umorzenie zaległości podatkowych	11,1	9,6	16,3	14,7			
Rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	11,1	10,7	12,3	12,2	16,2	11,8	7,7

Źródło: opracowanie jak w tabeli 1.

W tabeli 3 przedstawiono wykorzystanie władztwa dochodowego w gminach i miastach w podziale na główne pozycje dochodów. Skutki władztwa dochodowego w gminach w latach 2003–2009 oscylowały w granicach 13,3–15,4% dochodów własnych⁸, przy czym widoczne są dwie tendencje – jedna malejąca (lata 2004–2007), a druga rosnąca (lata 2007–2009). W przypadku

⁸ Z wyjątkiem wpływów z tytułu udziałów w PIT i CIT.

miast skutki władztwa stanowiły od 3,5 do 7,5% dochodów własnych. Różnica tej wielkości w stosunku do gminy wynikała w sposób naturalny z gromadzenia przez miasta dochodów z tytułu powiatu, w których brak jest możliwości ich regulacji (w zasadniczej części). Warto jednak podkreślić, że w przypadku miast ogólny poziom wykorzystania władztwa dochodowego w badanym okresie zasadniczo spadał każdego roku (wyjątkiem jest 2009 rok). Jest to spowodowane przede wszystkim strukturą dochodów tych jednostek samorządu terytorialnego. Miasta na prawach powiatu są tymi jednostkami, które relatywnie największą część swoich dochodów osiągają z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Spowolnienie w realizacji dochodów z tych tytułów, przy uwzględnieniu zakresu (skali) realizowanych zadań, spowodowało konieczność poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów, czyli zacieśnienie polityki fiskalnej. Ten efekt widoczny jest głównie w ostatnich latach badanego okresu, kiedy to wysokość skutków władztwa dochodowego w stosunku do dochodów ogółem spadła o połowę. W latach wcześniejszych także widoczne jest stopniowe zacieśnianie polityki fiskalnej, związane między innymi poszukiwaniem środków na dofinansowanie projektów UE. Ten czynnik występuje także w latach kolejnych, stąd spadek wykorzystania władztwa dochodowego w stosunku do dochodów ogółem o połowę jest częściowo konsekwencją opisanego zjawiska, a częściowo – spowolnienia gospodarczego.

Abstrahując od różnic wynikających z katalogu dochodów przyznanych gminom i miastom, wykorzystanie władztwa dochodowego dla kolejnych pozycji dochodów wygląda podobnie. Najczęściej gminy i miasta rezygnowały z dochodów z tytułu podatku od środków transportowych i w obu przypadkach widoczne jest nasilenie zjawiska. Należy jednak podkreślić, że jeśli chodzi o katalogi dochodów gmin i miast, podatek ten nie jest najistotniejszy (w roku 2009 stanowił odpowiednio 2,7 i 5% dochodów własnych). W przypadku podatku rolnego w gminach (6% dochodów własnych) widoczne jest rozluźnienie polityki podatkowej – tendencja jest zbliżona kierunkiem do zmian w dochodach własnych, natomiast w przypadku podatku od nieruchomości (44% dochodów własnych) brak jest zasadniczych zmian. Całkowicie odmiennie wygląda sytuacja w miastach. Skutki wykorzystania władztwa podatkowego w podatku od nieruchomości (który stanowi 31% dochodów własnych) spadały w kolejnych latach – z poziomu 15% dochodów własnych w 2003 do 8,9% w 2008 roku. Widoczny jest niewielki wzrost w roku 2009, co wskazuje na dominujący wpływ zmian w podatku od nieruchomości w miastach na całość dochodów własnych.

Tabela 3

Stosowanie władztwa dochodowego w gminach i miastach na prawach powiatów według pozycji dochodów w latach 2003–2009

Stosowanie władztwa dochodowego (%)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
gminy							
Ogółem	15,4	14,5	13,3	13,4	15,1	15,3	15,2
Podatek rolny	37,7	44,1	17,3	8,9	18,8	14,9	15,5
Podatek od nieruchomości	25,1	24,0	25,7	25,8	25,8	25,9	26,6
Podatek leśny	1,4	1,5	1,6	2,2	1,8	2,2	2,0
Podatek od środków transportowych	60,7	53,9	51,1	51,1	48,3	44,7	46,5
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	1,1	0,7	0,8	1,1	1,5	1,6	1,5
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,0	0,1	0,2	0,2	2,3	0,3	0,4
Wpływy z opłaty targowej	5,0	10,7	10,5	9,0	8,9	5,4	5,2
Dochody z majątku	15,4	14,5	13,3	13,4	15,1	15,3	15,2
Pozostałe dochody	37,7	44,1	17,3	8,9	18,8	14,9	15,5
miasta							
Ogółem	3,9	3,5	3,9	6,2	6,8	7,5	7,5
Podatek rolny	4,6	5,4	3,3	6,9	5,2	3,1	3,1
Podatek od nieruchomości	9,3	8,9	11,0	13,6	14,0	15,0	15,0
Podatek leśny	1,6	1,6	1,6	3,4	2,1	2,0	2,0
Podatek od środków transportowych	40,1	36,3	27,2	21,5	21,2	21,1	21,1
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	1,0	1,5	1,6	2,0	3,5	2,2	2,2
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,0	0,0	0,0	8,2	7,0	9,1	9,1
Wpływy z opłaty targowej	0,4	0,3	0,5	0,1	0,4	0,6	0,6
Dochody z majątku	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pozostałe dochody	0,5	0,4	0,8	2,2	2,6	2,4	2,4

Źródło: opracowanie jak w tabeli 1.

W gminach, poza podatkami, wykorzystywane jest – i to w relatywnie większej skali – także władztwo dochodowe w zakresie innych dochodów. Gminy rezygnują z części dochodów w zakresie opłaty targowej, dochodów z majątku i pozostałych dochodów. W drugim przypadku oznacza to na przykład stosowanie niższych stawek wynajmu lokali. W przypadku grupy pozostałych dochodów widoczny jest bardzo duży wzrost stosunku władztwa dochodowego

do zgromadzonych dochodów w ostatnich dwóch latach analizy. Ze względu na zróżnicowanie grupy „pozostałe dochody” nie jest możliwe wskazanie, jakie źródła dochodów w największym stopniu wpłynęły na tę relację, choć można wskazać, że znajdują się w tej grupie między innymi takie dochody, jak dochody z innych opłat czy wpływy z usług. Istotne jest jednak, że ta grupa dochodów jest na tyle zróżnicowana, że nie ma możliwości określenia, czy największe ulgi zastosowane zostały dla przedsiębiorców, czy też osób fizycznych. Niezależnie od tego, ważny jest fakt, że w sytuacji pogorszenia się kondycji finansowej, zarówno przedsiębiorców, jak i osób fizycznych, gminy starały się obniżyć obciążenia publiczne. Zjawisko takie, jak już wspomniano wcześniej, nie występuje w miastach.

Podsumowanie

Gminom i miastom na prawach powiatów przyznano od początku ich istnienia prawo decydowania o niektórych dochodach. Możliwość ta staje się istotna w sytuacji, gdy gospodarka ulega spowolnieniu, co odbija się zarówno na sytuacji finansowej samorządu, jak i podmiotów gospodarczych. W zależności od przyjętej doktryny możliwe jest dwojakie wykorzystanie władztwa dochodowego – zmniejszanie realizowanych dochodów (jeśli istnieją takie możliwości) lub też zwiększanie dochodów.

Przeprowadzona analiza wykazała, że gminy i miasta na prawach powiatu różnią się pod tym względem zarówno w zakresie kierunku zmian, jak i wykorzystywanych instrumentów. W miastach widoczne jest zaostrzenie polityki podatkowej w badanym okresie, a zasadniczymi źródłami, w których władztwo jest wykorzystywane, są podatek od nieruchomości i podatek od środków transportowych – w drugim przypadku skutki nie są tak znaczące dla budżetu, jak w pierwszym. Ponadto w miastach powszechniejsze niż w gminach jest wykorzystanie instrumentów władztwa podatkowego, inicjowanych przez podmioty gospodarcze (umorzenie zaległości podatkowych, rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności), choć tendencja w tym zakresie była malejąca, a zatem miasta podążają w stronę rozwiązań systemowych. W przypadku gmin w latach 2008–2009 widoczne jest rozluźnienie polityki podatkowej i dochodowej, co do tego celu wykorzystywane jest znacznie więcej źródeł dochodów (także dochody z majątku i pozostałe dochody).

Jednocześnie należy podkreślić, że zarówno gminy, jak i miasta były przygotowane na spowolnienie gospodarcze pod względem planowania dochodów – ich wykonanie nie odbiegało w zasadniczy sposób od lat poprzednich.

Literatura

- Budżet państwa i samorządów. Decentralizacja – oświata – studium porównawcze*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997, nr 78 poz. 483.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2009, DzU 2008, nr 235, poz. 1588.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU 1998, nr 150, poz. 983, z późn. zm.

MUNICIPALITIES' REVENUES AND ITS CONTROL IN A STATE OF ECONOMIC CRISIS

Summary

The aim of the article is to define potential municipalities' incomes that can be dependent on economic situation. The article contains proposal of municipal incomes classification according to potential impact of economic situation on amount of revenues. Then, an analysis of municipal revenues execution now and some year earlier – for quality of revenues planning, particularly – revenues control. Municipalities and cities differ in terms of direction and use of instruments of revenue control – the former loosen the income policy, the latter – tighten it.

Translated by Marcin Będzieszak