

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

297

Rola podmiotów sektora publicznego, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w kreowaniu i wspieraniu zrównoważonego rozwoju



Redaktorzy naukowi

Jacek Adamek

Teresa Orzeszko



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-334-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Bartosz Bartniczak: Pomoc publiczna jako instrument wspierający ochronę środowiska w Polsce.....	13
Szymon Bryndziak: Wybrane preferencyjne rozwiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych a nierówności społeczne.....	23
Dorota Burzyńska: Bariery implementacji koncepcji budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego.....	32
Anna Doś: Analiza skłonności mieszkańców województwa śląskiego do ponoszenia kosztów ograniczenia zużycia zasobów naturalnych.....	41
Justyna Dyduch: Wpływ przychodów ze sprzedaży praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia energii na sytuację finansową wybranych przedsiębiorstw	51
Krzysztof Dziadek: Rola ewaluacji w dystrybucji środków pomocowych z Unii Europejskiej.....	62
Aleksandra Ferens: Rachunkowość jako system pomiaru dokonań jednostki gospodarczej w środowisku przyrodniczym.....	72
Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer: Zróżnicowanie kosztów pracy w Polsce i krajach Unii Europejskiej w warunkach zrównoważonego rozwoju.....	83
Katarzyna Goldman: Analiza płynności finansowej z uwzględnieniem strategii dochód–ryzyko.....	92
Wojciech Hasik: Wartość godziwa w kontekście zrównoważonego rozwoju.	102
Beata Iwasieczko: Ład korporacyjny w warunkach zrównoważonego wzrostu a rachunkowość.....	109
Wiesław Janik: Polityka klimatyczna UE jako czynnik kosztotwórczy produkcji energii elektrycznej	118
Angelika Kaczmarczyk: Mała przedsiębiorczość a jednostki samorządu terytorialnego	127
Anna Katola: Rola samorządu terytorialnego w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich.....	136
Dariusz Kielczewski: Zielone zamówienia publiczne jako przejaw działań finansowych sektora publicznego na rzecz zrównoważonego rozwoju	147
Anna Kobiółka, Elżbieta Kołodziej: Wpływ polityki podatkowej gmin na rozwój regionu na przykładzie województwa lubelskiego.....	156
Joanna Koczkar: Społeczna odpowiedzialność biznesu a rosyjskie społeczeństwo	166

Bożena Kolosowska, Agnieszka Huterska: Wpływ działań społecznie odpowiedzialnych na redukcję kosztów operacyjnych na przykładzie wybranych spółek giełdowych należących do RESPECT Index	176
Dariusz Kotarski: Zrównoważony rozwój uzdrowiska a realizacja funkcji zaspokajania potrzeb zdrowotnych	186
Barbara Kryk: Analiza kosztów i korzyści w ocenie efektywności ekologicznej i społecznej.....	195
Alina Kulczyk-Dynowska: Inwestycje infrastrukturalne Karkonoskiego Parku Narodowego a zrównoważony rozwój obszaru.....	205
Agnieszka Lorek: Finansowanie gospodarki odpadami komunalnymi	215
Dorota Michalak: Zarządzanie ryzykiem pogodowym w przedsiębiorstwach regionu łódzkiego na przykładzie branży budowlanej. Analiza dostępnych instrumentów zabezpieczających.....	224
Monika Myszowska: Nierówności społeczne a ulgi w polskim systemie podatkowym – przykład ulgi na wychowanie dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych	234
Marek Ossowski: Idea ośrodków odpowiedzialności a społeczna odpowiedzialność podmiotów gospodarczych.....	243
Katarzyna Piotrowska: Innowacje a rachunkowość.....	254
Marta Postuła: Korekta fiskalna narzędziem utrzymywania finansów publicznych w równowadze.....	263
Michał Ptak: Metody internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z emisją gazów cieplarnianych.....	273
Paulina Sławińska: Wpływ ulg podatkowych na pogłębienie nierówności społecznych w Polsce	282
Ewa Spigarska: Świadomość społeczna mieszkańców w zakresie gospodarki odpadami na przykładzie wspólnot mieszkaniowych.....	290
Katarzyna Strzała-Osuch, Olexandr Petushyn'sky: Społeczno-ekonomiczno-środowiskowe koszty i korzyści wydobywania gazu łupkowego w Polsce na tle doświadczeń amerykańskich	300
Piotr Szczypa: Strategiczna karta wyników jako narzędzie rachunkowości społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa – aspekty proekologiczne.....	310
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman: Pojęcia zrównoważonego rozwoju i równoważenia rozwoju dla potrzeb finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego	319
Damian Walczak: Środki z UE w gospodarstwach rolnych jako element strategii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce	328
Joanna Wieczorek: Rachunek kosztów działań usług medycznych jako podstawa wyboru efektywnych kontraktów.....	337
Stanisław Wieteska: Realizacja idei zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarki odpadami w Polsce w latach 2000-2011	347

Jolanta Wiśniewska: Badanie sprawozdań finansowych małych i średnich przedsiębiorstw	358
Izabela Witzak: Znaczenie strategii zarządzania kapitałem obrotowym firmy	368
Wojciech Zbaraszewski: Finansowanie obszarów chronionych w Federacji Rosyjskiej	378
Dagmara K. Zuzek: Teoria a praktyka wobec koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.....	387

Summaries

Bartosz Bartniczak: State aid as an instrument supporting environmental protection in Poland	22
Szymon Bryndziak: Selected tax expenditures in personal income tax in the context of social inequalities	31
Dorota Burzyńska: Barriers of implementing the concept of performance budget in local government units	40
Anna Doś: Analysis of Silesia inhabitants propensity to bear the costs of limiting natural resources exploitation.....	50
Justyna Dyduch: Influence of revenues from sales of energy certificates on the financial situation of selected enterprises.....	61
Krzysztof Dziadek: The role of evaluation in the distribution of EU funds... ..	71
Aleksandra Ferens: Accounting as a system for measuring achievements of business entity in natural environment.....	82
Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer: The diversification of labour costs in Poland and the European Union in the conditions of sustainable development.....	91
Katarzyna Goldman: Financial liquidity analysis including risk-return strategy	101
Wojciech Hasik: Fair value in the context of sustainable development	108
Beata Iwasieczko: Corporate governance in terms of sustainable growth and accounting.....	117
Wiesław Janik: Climate policy of the European Union as a cost-generating factor in electricity production	126
Angelika Kaczmarczyk: Small enterprises and local government	135
Anna Katola: The role of local government in the sustainable development of rural areas	146
Dariusz Kielczewski: Green public procurement as a manifestation of financial activities of public sector for sustainable development.....	155
Anna Kobiółka, Elżbieta Kołodziej: Impact of communes fiscal policy on regional development basing upon Lublin Voivodeship.....	165

Joanna Koczar: Corporate social responsibility versus Russian society.....	175
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: The influence of socially responsible actions on reduction of operational costs performed by selected public limited companies listed on the RESPECT Index	185
Dariusz Kotarski: Sustainable development of spas and a function of meeting health needs	194
Barbara Kryk: Cost-Benefit Analysis in the assessment of the environmental and social effectiveness	204
Alina Kulczyk-Dynowska: Infrastructural investments of the Karkonosze National Park vs. sustainable development of the area.....	214
Agnieszka Lorek: Financing of municipal waste system	223
Dorota Michalak: Weather risk management in companies in Łódź region as an example of the construction industry. An analysis of available hedging instruments	232
Monika Myszkowska: Social inequalities and the reliefs in the Polish tax system – example of child-rearing allowance in personal income tax.....	242
Marek Ossowski: Idea of responsibility centers vs. corporate social responsibility	253
Katarzyna Piotrowska: Innovation and accounting	262
Marta Postuła: Fiscal adjustment as a tool for public finance balance maintenance.....	272
Michał Ptak: Measures for internalizing external costs of greenhouse gas emissions.....	281
Paulina Sławińska: Impact of tax reliefs on deepening of social inequalities in Poland	289
Ewa Spigarska: The citizens' public awareness of waste management on the example of housing associations.....	299
Katarzyna Strzala-Osuch, Olexandr Petushyns'ky: Socio-economic and environmental costs and benefits of shale gas extraction in the context of American experience.....	308
Piotr Szczypa: Balanced Scorecard as a corporate social responsibility accountancy tool – proecological aspects.....	318
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman: The concepts of sustainable development and balancing of development for financing needs by local authorities of Łódź Voivodeship.....	327
Damian Walczak: European Union funds in farms as an important element of sustainable development of rural areas in Poland	336
Joanna Wiczorek: Activity-Based Costing of medical services as a basis for choosing of effective medical contracts	346
Stanisław Wieteska: The implementation of sustainable development in the area of waste management in Poland in the years 2000-2011	357

Jolanta Wiśniewska: Research of small and medium enterprises financial reports	367
Izabela Witzak: The role of working capital policy management	377
Wojciech Zbaraszewski: Financing protected areas in Russia.....	386
Dagmara K. Zuzek: Theory and practice towards Corporate Social Responsibility of small and medium enterprises	395

Anna Kobialka, Elżbieta Kołodziej

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

WPLYW POLITYKI PODATKOWEJ GMIN NA ROZWÓJ REGIONU NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Streszczenie: Podstawowymi narzędziami polityki podatkowej gmin są obniżki stawek podatków i opłat. Gminy mogą również stosować pozaustawowe zwolnienia, ulgi, umorzenia oraz rozkładanie na raty i zaniechanie poboru podatków. Główną przyczyną obniżania dochodów podatkowych gmin są obniżki stawek podatkowych, których poziom corocznie uchwała rada gminy. Celem opracowania jest ocena stosowanej przez gminy województwa lubelskiego polityki podatkowej w zakresie dwóch podstawowych źródeł dochodów podatkowych, czyli podatku od nieruchomości i podatku rolnego, oraz jej wpływu na możliwości rozwojowe tych jednostek i regionu, w jakim są zlokalizowane. Zakres czasowy obejmuje lata 2002-2011. Badania przeprowadzono w oparciu o uchwały podatkowe gmin w zakresie wysokości stawek podatkowych.

Słowa kluczowe: polityka podatkowa, rozwój regionu, inwestycje infrastrukturalne.

1. Wstęp

Region może być definiowany wielorako i najczęściej ujmowany jest w kontekście przyrodniczym, gospodarczym, administracyjnym. W jednej z najbardziej ogólnych definicji przyjmuje się, że regiony to terytoria określone kulturowo lub historycznie, jak i obszary wyodrębnione w ramach przestrzeni ekonomicznej [Pietrzyk 2000, s. 213].

Gminy, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego i podziału administracyjnego kraju [Borodo 2004, s. 42], można traktować jako podstawowe podmioty regionów. Decyzje podejmowane przez jednostki samorządowe determinują jakość życia mieszkańców, rozwój lokalny [Klimek 2010, s. 19] i regionalny. Jednostki samorządowe realizują zadania prorozwojowe zawarte m.in. w strategii rozwoju, wykorzystując w tym celu dochody, a szczególnie dochody własne. Stosując jednak narzędzia polityki podatkowej, gminy uszczuplają zasoby dochodowe i są zmuszane do korzystania z obcych kapitałów. Niewątpliwą szansą na przyspieszenie procesów rozwojowych jest możliwość wykorzystywania bezwrotnych środków zagranicznych. Wyrazem samodzielności samorządów jest możliwość realizowania

własnej polityki podatkowej, której podstawowymi narzędziami są obniżki stawek podatków i opłat. Gminy mogą również stosować pozaustawowe zwolnienia, ulgi, umorzenia oraz rozkładanie na raty i zaniechanie poboru podatków. Główną przyczyną obniżania dochodów podatkowych gmin są obniżki stawek podatkowych, których poziom corocznie uchwała rada gminy. W obniżaniu poziomu dochodów gmin mniejsze znaczenie mają skutki pozaustawowych zwolnień i ulg wprowadzanych przez organy stanowiące gmin [Kobiałka 2008, s. 195].

Rozwój regionalny to trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali dużej jednostki terytorialnej [*Programowanie rozwoju...* 1999, s. 22]. Rozwój jest utożsamiany ze zmianą pozytywną, związaną ze wzrostem i postępem [*Współczesne koncepcje...* 2010, s. 203]. Kluczowe znaczenie dla rozwoju regionu ma potencjał danego obszaru, na który składają się czynniki endogeniczne i egzogeniczne [Olesiński i in. 2009, s. 152]. Wśród czynników endogenicznych wyróżnić można czynniki demograficzne, zasoby infrastruktury technicznej, zasoby z zakresu ekorozwoju, zasoby w sferze gospodarki regionalnej. Czynniki egzogeniczne natomiast powiązane są ze zmianami w makrootoczeniu regionu [*Metody oceny...* 2006, s. 16, 17].

Rozwój regionu powinien się opierać na zasadach zrównoważonego rozwoju, lokalna gospodarka samorządowa bowiem stanowi system, w którym powinna być zaszczerpiona koncepcja rozwoju zrównoważonego [Klimek 2010, s. 71]. Zgodnie z definicją ustawową [Ustawa Prawo ochrony środowiska... 2001] zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Rozwój jest podstawowym determinantem konkurencyjności regionu, którą można rozpatrywać w odniesieniu do zbioru czynników. Zaliczyć do nich można przede wszystkim infrastrukturę techniczną, wiedzę, innowacyjność, produkt regionalny, ekorozwój, położenie geograficzne [Leśniewski 2007, s. 77], co potwierdza łączność między rozwojem i konkurencyjnością. Istotnym determinantem rozwoju gospodarczego jednostek samorządowych i regionów są inwestycje infrastrukturalne, które przyczyniają się do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej [Hajdys 2007, s. 5]. Poziom inwestycji infrastrukturalnych, jako miernik poziomu rozwoju regionu, jest jednym z najbardziej jednoznacznych wskaźników.

Celem opracowania jest ocena stosowanej przez gminy województwa lubelskiego polityki podatkowej w zakresie dwóch podstawowych źródeł dochodów podatkowych, czyli podatku od nieruchomości i podatku rolnego, oraz jej wpływu na możliwości rozwojowe tych jednostek i regionu, w jakim są zlokalizowane.

2. Metodyka badań

W opracowaniu podjęto próbę powiązania poziomu dochodów utraconych w wyniku stosowania polityki podatkowej gmin z możliwościami realizowania strategii rozwojowych, których podstawowym wyznacznikiem jest stopień wzrostu wydatków inwestycyjnych i poziomu infrastruktury.

Zakres czasowy analizy obejmuje lata 2002-2011. Badania przeprowadzono w oparciu o uchwały podatkowe gmin województwa lubelskiego w zakresie wysokości stawek podatkowych w latach 2002, 2007, 2011. Do ustalenia wpływu polityki podatkowej na wysokość dochodów uzyskiwanych przez gminy oraz poziomu wydatków inwestycyjnych wykorzystano sprawozdania Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie dotyczące wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Do określenia zmian w poziomie infrastruktury wykorzystano sprawozdawczość regionalną.

3. Wyniki badań

Gminy są podstawowymi jednostkami, w których inicjowany jest rozwój regionu. Rozwój ten jest utożsamiany najczęściej z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, na które samodzielne jednostki samorządowe muszą pozyskać środki w odpowiedniej wysokości. Wydatki inwestycyjne gmin realizowane są w oparciu o dochody własne. Gminy mogą wykorzystywać w tym zakresie również zewnętrzne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych.

Podstawowymi źródłami dochodów własnych gmin są dochody z podatku rolnego i od nieruchomości. W gminach miejskich istotne znaczenie mają dochody z podatku od nieruchomości, podatek rolny natomiast jest głównym źródłem dochodów własnych w gminach wiejskich.

W zakresie obniżania stawek podatku rolnego niemal wszystkie gminy województwa lubelskiego skorzystały z możliwości obniżenia wymiaru podstawy opodatkowania (tab. 1). Gminy obniżały stawki podatku o ok. 25-20%. Blisko 80% gmin obniżało stawki podatkowe o 13-33% (tab. 2). W badanym okresie dwukrotnie zmniejszył się udział gmin obniżających stawki o co najmniej 50%.

Gminy województwa lubelskiego, podejmując uchwały podatkowe w badanym okresie w znacznym stopniu obniżały stawki maksymalne dla poszczególnych kategorii przedmiotu podatku od nieruchomości (tab. 3). Około 90% gmin obniżało stawki tego podatku. W zakresie poszczególnych kategorii podatkowych obniżki stawek kształtowały się w zakresie 10-41% wysokości stawek określonych ustawowo. W największym stopniu gminy były skłonne obniżyć stawki podatkowe w zakresie pozostałych gruntów i pozostałych budynków. Podatek od nieruchomości wykorzystywanych w działalności gospodarczej obniżany był o ok. 25%. W badanym okresie gminy obniżały wysokość stawki opodatkowania budynków działalności w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym o ok. 6 punktów procentowych.

Tabela 1. Wysokość stawek podatku rolnego w gminach województwa lubelskiego w latach 2002, 2007, 2011

Zakres wysokości stawki obniżonej lub stawka maksymalna (w zł)			Liczba gmin stosujących stawkę obniżoną lub maksymalną			Średnia stawka stosowana przez gminy (w zł)		
2002	2007	2011	2002	2007	2011	2002	2007	2011
Do 10	Do 10	Do 10	1	0	0	8,00	–	–
10-15	10-16	10-15	1	1	1	14,60	15,20	14,00
15-20	16-21	15-20	11	5	3	18,56	19,04	18,33
20-25	21-26	20-25	45	32	8	23,40	24,22	23,70
25-30	26-29	25-30	72	55	53	28,29	27,49	28,49
30-35	29-34	30-35	51	58	61	32,65	30,27	33,07
35-37,18	34-35,51	35-37,63	5	2	18	36,06	34,5	36,06
37,19	35,52	37,64	2	1	0	37,19	35,52	–
Razem gminy objęte badaniem			188	154	144	27,86	27,65	30,79

Źródło: badania własne na podstawie uchwał podatkowych gmin województwa lubelskiego w sprawie wysokości stawek podatku rolnego w 2002, 2007 i 2011 roku opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Tabela 2. Poziom obniżenia stawek podatku rolnego w gminach województwa lubelskiego w latach 2002, 2007, 2011

Zakres wysokości stawki obniżonej lub stawka maksymalna (w zł)			Procent gmin stosujących stawkę obniżoną lub maksymalną			Stosunek średniej stawki obniżonej do maksymalnej (w %)		
2002	2007	2011	2002	2007	2011	2002	2007	2011
Do 10	Do 10	Do 10	0,53	0,00	0	21,51	–	–
10-15	10-16	10-15	0,53	0,65	0,69	39,26	42,79	37,19
15-20	16-21	15-20	5,85	3,25	2,08	49,92	53,60	48,71
20-25	21-26	20-25	23,94	20,78	5,56	62,92	68,20	62,96
25-30	26-29	25-30	38,30	35,71	36,81	76,08	77,39	75,69
30-35	29-34	30-35	27,13	37,66	42,36	87,80	85,21	87,85
35-37,18	34-35,51	35-37,63	2,66	1,30	12,5	96,95	97,13	95,80
37,19	35,52	37,64	1,06	0,65	0	100,00	100,00	–
Razem gminy objęte badaniem			100,0	100,0	100,0	74,9	77,83	81,80

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 3. Obniżki stawek maksymalnych podatku od nieruchomości w gminach województwa lubelskiego w latach 2002, 2007 i 2011

Stawki/liczba gmin	Lata	Podstawa wymiaru stawki podatku od nieruchomości*								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Stawki maksymalne	2002	0,60	0,06	3,28	0,09	0,49	16,83	7,84	–	5,60
	2007	0,69	–	3,65	0,34	0,57	18,60	8,66	3,75	6,23
	2011	0,80	–	4,15	0,41	0,67	21,05	9,82	4,27	7,06
Stawki (średnio) stosowane przez gminy	2002	0,44	0,03	2,78	0,06	0,31	12,54	6,14	–	3,67
	2007	0,54	–	3,25	0,20	0,39	14,06	7,37	3,55	4,18
	2011	0,62	–	3,80	0,24	0,48	15,8	8,29	4,04	4,64
Stosunek (%) stawki obniżonej do maksymalnej	2002	73,3	50,0	84,8	66,7	63,3	74,5	78,3	–	65,5
	2007	78,3	–	89,0	58,8	68,4	75,6	85,1	94,7	67,1
	2011	77,5	–	91,6	58,5	71,6	75,1	84,4	94,6	65,7
Liczba gmin stosujących stawkę obniżoną	2002	176	196	127	185	185	187	155	–	188
	2007	123	–	63	124	116	123	82	71	119
	2011	148	–	88	145	137	159	105	99	148
Procent gmin stosujących stawkę obniżoną**	2002	88,0	98,0	63,5	92,5	92,5	93,5	77,5	–	94,0
	2007	92,5	–	47,4	93,2	87,2	92,5	61,7	53,4	89,5
	2011	90,8	–	54,0	89,0	84,1	97,6	64,4	60,7	90,8

* Podstawa wymiaru stawki podatku od nieruchomości w latach 2002, 2007 i 2011 określana była w następujący sposób:

1. Powierzchnia gruntów związanych z działalnością gospodarczą inną niż rolnicza lub leśna, które nie są jednocześnie związane z budynkami mieszkalnymi (2002 rok); od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków – od 1 m² powierzchni użytkowej (2007 i 2011 rok).

2. Powierzchnia użytków rolnych nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych wykorzystywanych na cele rolne (2002 rok).

3. Powierzchnia gruntów pod jeziorami, gruntów zajętych pod zbiorniki wodne retencyjne lub elektrownie wodne (2002 rok); od gruntów pod jeziorami, zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrownie wodnych – od 1 ha powierzchni (2007 i 2011 rok).

4. Powierzchnia pozostałych gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi, domkami rekreacyjnymi, garażami (2002 rok); od pozostałych gruntów – od 1 m² powierzchni użytkowej (2007 i 2011 rok).

5. Powierzchnia użytkowa budynków mieszkalnych lub ich części (2002 rok); od budynków mieszkalnych – od 1 m² powierzchni użytkowej (2007 i 2011 rok).

6. Powierzchnia użytkowa budynków mieszkalnych lub ich części związana z działalnością gospodarczą inną niż rolnicza lub leśna (2002 rok); od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej od 1 m² powierzchni użytkowej (2007 i 2011 rok).

7. Powierzchnia użytkowa budynków lub ich części zajęta na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym (2002 rok); od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym od 1 m² powierzchni użytkowej (2007 i 2011 rok).

8. Od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych od 1 m² powierzchni użytkowej (2007 i 2011 rok).

9. Powierzchnia użytkowa tzw. pozostałych budynków lub ich części (2002 rok); od pozostałych budynków od 1 m² powierzchni użytkowej (2007 i 2011 rok).

** W zakresie podatku od nieruchomości badaniami objęto w roku 2002 – 200, 2007 – 133, 2011 – 163 gmin.

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 4. Skutki polityki podatkowej w gminach województwa lubelskiego w latach 2002-2011 (w %)

Stosunek skutków polityki podatkowej do należnych dochodów ogółem w latach										
Gminy	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ogółem	6,76	5,95	5,40	5,29	3,9	4,9	6,0	5,9	3,7	4,1
Miasta	6,02	7,07	5,97	5,76	5,3	5,9	4,8	5,4	4,6	4,5
Miasta-gminy	6,75	6,10	5,63	4,7	3,9	4,9	5,4	5,5	3,8	4,3
Gminy	7,01	5,53	5,15	5,28	3,5	4,6	6,4	6,1	3,4	3,9
Stosunek skutków polityki podatkowej do należnych dochodów podatkowych										
Ogółem	19,87	17,97	17,19	17,55	13,8	16,2	19,1	20,4	14,9	15,4
Miasta	12,96	15,19	13,18	12,71	11,7	12,6	10,6	12,2	11,4	11,3
Miasta-gminy	19,92	18,50	17,69	15,87	13,4	16,0	17,3	18,8	15,5	15,3
Gminy	23,40	19,37	19,35	20,86	15,2	18,6	24,2	25,3	16,9	18,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Wykonanie budżetów... 2002-2011].

Podstawowymi narzędziami polityki podatkowej gmin są obniżki stawek w odniesieniu do podatku od nieruchomości i rolnego. Zdecydowanie mniejsze znaczenie mają w tym zakresie zwolnienia podatkowe i umorzenia zobowiązań podatkowych. Stosując narzędzia polityki podatkowej, gminy obniżały swoje dochody podatkowe o ok. 20%, co w odniesieniu do dochodów ogółem stanowiło utratę ok. 5% dochodów (tab. 4). W badanym okresie gminy traciły od 6 do 4% dochodów ogółem. W ciągu 10 lat stopień ubytku dochodów obniżył się o ok. 2 punkty procentowe, co może świadczyć o zmianie kierunku polityki podatkowej gmin. Na początku największy procent dochodów traciły gminy wiejskie, ale w kolejnych latach stopień utraty dochodów w tych jednostkach był niższy niż w gminach pozostałych typów. Poprzez stosowanie instrumentów polityki podatkowej gminy województwa lubelskiego w 2002 r. traciły ok. 20% dochodów, a w roku 2011 już tylko 15%. Widoczne są jednak duże dysproporcje pomiędzy gminami poszczególnych typów. Miasta traciły od 13 do 11% dochodów podatkowych, gminy miejsko-wiejskie od 20 do 15%. Największą część dochodów podatkowych traciły gminy wiejskie – od 23 do 18%.

Znaczna utrata dochodów podatkowych gmin znacząco wpływała na poziom ich samodzielności finansowej, co zmuszało te jednostki do wykorzystywania innych źródeł finansowania inwestycji na rzecz rozwoju regionu (tab. 5).

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin województwa lubelskiego systematycznie rósł w badanym okresie. W tym czasie gminy stopniowo odchodziły od łagodnej i realizowały już bardziej restrykcyjną politykę podatkową. Szczególnie jest to widoczne od roku 2008. Gminy przystosowując się do warunków gospodarki, bardziej świadomie realizowały swoją politykę podatkową przez co, podejmowały działania zmierzające do pozyskiwania środków zagranicznych. Zapewnienie dochodów w odpowiedniej wysokości, bowiem, jest niezbędne w procesie wykorzystania bezzwrotnych środków zagranicznych do realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Tabela 5. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w jednostkach samorządu województwa lubelskiego w latach 2002-2011 (w %)

JST	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Razem gminy	16,22	16,20	17,5	15,58	17,8	15,5	15,8	19,9	26,3	24,7
Miasta	14,00	11,30	11,5	16,98	17,4	17,4	18,6	23,4	25,0	27,6
Miasta-gminy	13,37	14,45	14,7	15,31	17,5	13,0	14,9	19,7	28,2	21,3
Gminy	17,62	18,08	20,0	15,16	17,0	15,4	15,1	18,8	26,3	24,5

Źródło: jak w tab. 4.

Dynamika wydatków gmin przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych w badanym okresie była bardzo zmienna (tab. 6). W co drugim roku wydatki wzrastały lub obniżały się. Od roku 2009 jednak roczne przyrosty wydatków były znacząco wyższe niż w poprzednich okresach. Od 2011 r. gminy zaczęły ograniczać poziom wydatków inwestycyjnych, co było spowodowane koniecznością kontrolowania poziomu deficytu.

Tabela 6. Dynamika wydatków inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w latach 2002-2011 (w %)

JST	Dynamika wydatków inwestycyjnych									
	2002/ 2001	2003/ 2002	2004/ 2003	2005/ 2004	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010
Razem gminy	117,31	99,90	108,02	97,72	127,8	96,5	111,6	140,0	163,5	93,4
Miasta	121,50	80,71	101,77	171,94	110,4	95,0	119,4	140,2	121,4	119,5
Miasta-gminy	94,05	108,07	101,73	116,17	132,0	108,2	126,9	151,5	174,1	72,0
Gminy	121,37	102,61	110,62	81,07	133,6	74,8	106,0	140,7	178,3	91,0

Źródło: jak w tab. 4.

Tabela 7. Poziom infrastruktury województwa lubelskiego w latach 2002-2011 (w km/100km²)

Sieci/drogi	Poziom infrastruktury województwa lubelskiego									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Wodociągowa	63,2	65,1	68,3	69,6	71,4	72,7	74,1	75,1	77,2	79,0
Kanalizacyjna	11,0	11,8	12,7	13,4	14,5	15,3	15,8	16,3	17,6	19,3
Gazowa	27,9	25,0	25,5	25,8	26,3	26,8	27,0	27,4	27,9	28,4
Miasta										
Wodociągowa	234,8	240,2	244,3	251,0	256,0	260,5	264,2	267,8	270,6	272,4
Kanalizacyjna	181,9	188,6	194,6	200,7	209,1	215,6	218,9	224,1	227,8	232,9
Gazowa	203,2	202,4	210,0	207,3	212,8	217,9	217,7	221,0	226,5	230,9
Wieś										
Wodociągowa	56,4	58,1	61,3	62,4	64,1	65,3	66,5	67,4	69,5	71,3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Kanalizacyjna	4,1	4,7	5,4	5,9	6,8	7,3	7,7	8,0	9,2	10,7
Gazowa	20,9	18,0	18,1	18,6	18,9	19,2	19,4	19,7	19,9	20,2
Drogi										
O twardej nawierzchni	72,0	72,3	73,1	73,9	74,3	75,4	76,4	79,0	80,5	83,1
Miejskie o twardej nawierzchni	9,2	9,4	9,6	9,8	9,9	10,0	10,2	10,5	11,0	11,2
Zamiejskie o twardej nawierzchni	62,8	62,9	63,5	64,0	64,4	65,4	66,2	68,5	69,6	71,9
O twardej nawierzchni ulepszonej	62,0	62,2	63,4	64,8	65,5	66,8	67,9	71,4	73,1	76,5
Miejskie o twardej nawierzchni ulepszonej	8,7	8,8	9,1	9,3	9,4	9,5	9,7	10,1	10,6	10,9
Zamiejskie o twardej nawierzchni ulepszonej	53,3	53,4	54,3	55,4	56,1	57,3	58,2	61,3	62,5	65,6

Źródło: opracowanie własne [www.stat.gov.pl].

Pomimo różnego rodzaju ograniczeń gminy realizują inwestycje infrastrukturalne i dążą do wzrostu konkurencyjności regionu, czego przykładem są inwestycje w zakresie sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej i dróg (tab. 7). W zakresie poziomu infrastruktury istnieje wyraźna dysproporcja pomiędzy obszarami miast i wsi. W badanym okresie w największym stopniu zwiększył się zakres sieci kanalizacyjnej, a gęstość dróg zwiększyła się o 15%.

4. Podsumowanie

Wysokość dochodów uzyskiwanych przez gminy z podatków i opłat samorządowych w województwie zdeterminowana była zakresem polityki podatkowej prowadzonej przez poszczególne gminy i wynikającymi z tego obniżkami maksymalnych stawek podatków i opłat. Pozaustawowe zwolnienia oraz umorzenia, odroczenia i rozłożenie na raty, jako decyzje podjęte przez organ stanowiący gminy, miały mniejsze znaczenie. Polityka podatkowa gmin województwa lubelskiego była powiązana z sytuacją gospodarczą kraju i województwa, jak również z wymogami stawianymi przed gminami. Początkowo pogarszająca się sytuacja finansowa podatników zachęcała gminy do łagodzenia polityki w zakresie pozyskiwania dochodów z podatków i opłat. Jednak konieczność dostosowania się do zasad budżetowych

i wymagania w zakresie współfinansowania wydatków na rozwój infrastruktury powodowały, że organy stanowiące gminy stawały się mniej skłonne do obniżki maksymalnych stawek bądź podejmowania decyzji o umorzeniu należności z tytułu podatków lub zwolnień. Skutki decyzji gmin w zakresie stosowania instrumentów polityki podatkowej w długim, dziesięcioletnim okresie zmieniały się, czego efektem był coraz mniejszy ubytek dochodów gmin województwa. W warunkach malejących dochodów gmin i konieczności kontrolowania rosnącego deficytu budżetowego od 2011 r. gminy ograniczały poziom wydatków inwestycyjnych [Cieślak-Wróblewska 2013, s. A1], co nie sprzyjało intensywnemu rozwojowi regionalnemu. Pomimo tego rozpoczęte procedury wykorzystania środków pomocowych mobilizowały gminy do aktywnego zarządzania finansami i realizacji budżetów oraz pozwalały kontynuować realizację inwestycji infrastrukturalnych. Chociaż na wzrost poziomu infrastruktury oraz szeroko rozumiany rozwój lokalny czy regionalny wpływa wiele czynników i nie można wykazać bezpośredniego wpływu polityki podatkowej gmin, to niezwykle istotnym zagadnieniem pozostaje poziom samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Gminy muszą coraz bardziej świadomie podejmować decyzje dotyczące polityki podatkowej, stopnia uszczuplania swoich dochodów, zakresu pozyskiwania nowych źródeł finansowania realizowanych zadań oraz kierunku rozwoju.

Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2004.
- Cieślak-Wróblewska A., *Samorzady tną wydatki*, „Rzeczpospolita” nr 21, z dnia 25 stycznia 2013 r.
- Hajdys D., *Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 10.
- Klimek M., *Zrównoważony rozwój lokalny*, Białystok 2010.
- Kobiałka A., *Sytuacja dochodowa gmin województwa lubelskiego w latach 1999-2005*, Zeszyty Naukowe SGGW 2008, nr 65.
- Komunikat Prezesa GUS z 17 października 2006 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2006 r., MP 2006, nr 74, poz. 745.
- Komunikat Prezesa GUS z 19 października 2010 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2010 r., MP nr 76, poz. 960.
- Komunikat Prezesa GUS z dnia 12 października 2001 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2001 r., MP nr 35, poz. 573.
- Leśniewski M.A., *Raport z przeprowadzonych badań w gminach województwa świętokrzyskiego*, [w:] *Przedsiębiorczość a konkurencja w regionie świętokrzyskim – wyniki badań*, red. Z. Olesiński, Akademia Świętokrzyska im. Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2007.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z 25 października 2006 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych, MP nr 75, poz. 758.

Obwieszczenie Ministra Finansów z 30 lipca 2010 r. w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2011 r., www.isk.infor.pl/aktualności,9,1,38241,znamy-gorne-granice-stawek-podatku-od-nieruchomosci-w-2011-r.html.

Olesiński Z., Predyger A., Leśniewski M.A., Sabat A., *Kształtowanie konkurencyjności gmin regionu świętokrzyskiego – wyniki badań*, Studia i Materiały, Miscellanea Oeconomicae nr 1/2009.

Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000.

Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa, red. A. Hausner, MSAP AE Kraków 1999.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 października 2001 r. w sprawie określenia górnych granic stawek kwotowych w niektórych podatkach i opłatach lokalnych, DzU nr 125, poz. 1375.

Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., DzU 2001, nr 62, poz. 627.

Współczesne koncepcje przestrzennego rozwoju gospodarki i społeczeństwa, red. S. Korenik, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.

www.stat.gov.pl.

Wykonanie budżetów jednostek samorządowych woj. lubelskiego w latach 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Zeszyty problemowe nr 43, 45, 47, 47, 50, 52, 53, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie oraz www.rio.lublin.pl.

IMPACT OF COMMUNES FISCAL POLICY ON REGIONAL DEVELOPMENT BASING UPON LUBLIN VOIVODESHIP

Summary: Fiscal policy of communes is vested with basal tools including reduction of tax rates and charges. The main reason of tax cutting by communes are tax rates reductions which is determined by commune board annually. The non-statutory tax reliefs enforced by commune government organs have lesser effects in the reduction of commune income level. This paper identifies and assesses fiscal policy used by Lublin Voivodeship communes within two basal sources of tax incomes: real estate tax, rural tax as well as fiscal policy impact on the development opportunities of units and region where they are located.

Keywords: fiscal policy, regional development, infrastructural investment.