

# Ryta Dziemianowicz, Adam Wyszkowski

---

## Preferencje w podatkach lokalnych i ich wpływ na dochody JST

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3, 165-174

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katedra Skarbowości,  
Uniwersytet w Białymstoku

RYTA DZIEMIANOWICZ, ADAM WYSZKOWSKI

*Preferencje w podatkach lokalnych  
i ich wpływ na dochody JST<sup>1</sup>*

---

Tax expenditures and its influence on local government budget incomes

Słowa kluczowe: preferencje podatkowe, podatki lokalne, dochody podatkowe

Key words: tax expenditures, local taxes, tax incomes

## **Wstęp**

Preferencje podatkowe (*tax expenditures*), najczęściej występujące w formie obniżonych stawek, odliczeń, ulg i zwolnień, realizują szereg celów społeczno-ekonomicznych. Przez *tax expenditures* władze publiczne zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym mogą świadomie oddziaływać na dochody swoich obywateli, mogą także sterować procesami gospodarczymi. Ich użycie, chociaż budzi wiele kontrowersji, nie zawsze należy oceniać negatywnie. Warto jednak pamiętać o tym, że *tax expenditures*, które są transferem środków publicznych za pomocą systemu podatkowego, naruszają podstawy wydajności podatków i jednocześnie zmniejszają dochody z tego tytułu.

Niestety, współczesna debata na temat *tax expenditures* oraz ich wpływu na dochody budżetowe koncentruje się przede wszystkim na problemach sektora rządowego. Rzadko dyskusja ta wykracza poza ten obszar i dotyczy sektora

---

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC–2011/01/B/HS4/02878.

samorządowego (JST). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że dochody podatkowe w JST stanowiły w 2010 r. ok. 68% dochodów własnych, a możliwość ich pozyskiwania przez samodzielne kształtowanie (tzw. władztwo podatkowe) jest ograniczona, raportowanie *tax expenditures*, także na poziomie lokalnym, powinno być standardem.

Celem artykułu jest przeanalizowanie systemu przywilejów wbudowanych w konstrukcję podatków lokalnych oraz wykazanie konsekwencji budżetowych ich stosowania. Opracowanie jest jednocześnie próbą odpowiedzi na pytanie: ile kosztuje społeczność lokalną użycie w konstrukcjach podatkowych *tax expenditures*<sup>2</sup>. Tekst przygotowany na podstawie studiów literaturowych oraz analizy danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

## 1. Istota preferencji podatkowych (*tax expenditures*)

Jak już wspomniano, *tax expenditures* znajdują zastosowanie w systemie podatkowym po to, by realizować określone cele społeczno-ekonomiczne, które odzwierciedlają funkcje pozafiskalne podatków. Ich rodzaj oraz zakres uzależniony jest od wielu przesłanek i wynika przede wszystkim z historycznych, politycznych, gospodarczych, społecznych czy też koniunkturalnych przyczyn.

Analiza tego typu wsparcia w literaturze przedmiotu została zapoczątkowana przez S. S. Surreya. Według jego opinii, tak zdefiniowane konstrukcje prawa podatkowego mają takie same ekonomiczne skutki, jak bezpośrednie wydatki budżetowe, jednak nie są tak samo identyfikowane i badane<sup>3</sup>. Jak zauważył L. E. Burman, głównym celem S. S. Surreya było zwrócenie uwagi na te pozycje, w nadziei, że zapoczątkują one reformę systemu podatkowego w kierunku przekierowania go na realizowanie jego głównej funkcji, tj. funkcji fiskalnej<sup>4</sup>.

Systemem podatkowy, mimo iż jest narzędziem dochodowym budżetu państwa, zawiera konstrukcje, które są substytutem wydatków bezpośrednich. Skutkiem stosowania *tax expenditures* jest obniżenie wpływów podatkowych, co z kolei prowadzi do podwyższenia obciążeń podatkowych lub ograniczenia sumy wydatków realizowanych przez budżet. W przeciwieństwie jednak do bezpośrednich wydatków, konstrukcje typu *tax expenditures* nie podlegają takim rygorom kon-

<sup>2</sup> Ocena przywilejów podatkowych nie powinna ograniczać się tylko do oszacowania ich wartości. Wskazana jest tu także ocena ich efektywności. Niemniej jednak w tym opracowaniu, ze względu na limitowane rozmiary tekstu, ta kwestia została pominięta.

<sup>3</sup> B. Bartlett, *Policy bulletin: The End of Tax Expenditures as We Know Them?* „Institute of Research on the Economics of Taxation” 2001, June 13, No. 84, s. 1.

<sup>4</sup> L. E. Burman, *Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?*, „National Tax Journal” 2003, September.

tronym oraz ewidencyjnym<sup>5</sup>. Z tego też względu ich liczba, rozmiar oraz zakres nie podlegają ewidencji, co skutecznie uniemożliwia właściwą analizę zakresu oddziaływania państwa przez budżet.

Najbardziej dyskusyjną kwestią tzw. analizy *tax expenditures* jest podział regulacji podatkowych na dwie części. Pierwsza z nich, określana mianem komponentu strukturalnego (na potrzeby przeprowadzenia polskiej analizy preferencji podatkowych Ministerstwo Finansów posłużyło się pojęciem standardu podatkowego<sup>6</sup>) jest częścią przepisów, która jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania poszczególnych podatków. Reguluje zatem podstawowe elementy prawnej konstrukcji podatku. Druga część definiuje wszelkiego rodzaju preferencje podatkowe, określane mianem *tax expenditures*. Są to rozwiązania, które stanowią odejście od strukturalnej części przez zastosowanie różnego rodzaju ulg, zwolnień, wyłączeń. Właściwa identyfikacja powyższych części systemu podatkowego ma fundamentalne znaczenie dla przeprowadzenia poprawnej analizy *tax expenditures* i stanowi zarazem największą barierę w dokonywaniu międzynarodowych porównań – ta i inne bariery zostały zidentyfikowane m.in. przez J. Craiga i W. Allana<sup>7</sup>.

W Polsce analizę *tax expenditures* rozpoczęto dopiero w 2010 roku<sup>8</sup>. Ministerstwo Finansów opublikowało wówczas raport pt. *Preferencje podatkowe w Polsce*, w którym podjęto próbę przeprowadzenia tego typu analizy. Za podstawowe cele Raportu Ministerstwo Finansów przyjęło<sup>9</sup>:

- określenie istoty standardu podatkowego i preferencji podatkowej,
- identyfikację preferencji podatkowych,
- klasyfikację tych preferencji według obszarów wsparcia,
- wskazanie celu ich wdrożenia,
- przedstawienie mechanizmu ich działania,
- oszacowanie wartości preferencji (kosztu dla budżetu mierzonego jako utracone wpływy).

---

<sup>5</sup> O różnicy między *tax expenditures* a bezpośrednimi wydatkami budżetowymi, zob. szerz. S. James, Ch. Nobes, *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe, 1987, s. 42–43.

<sup>6</sup> *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 14–16.

<sup>7</sup> J. Craig, W. Allan, *Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective*, 2002, s. 3.

<sup>8</sup> Pierwszy, tzw. budżet *tax expenditures* został opublikowany w USA w roku 1968. Następnie praktyka ta zaczęła być rozpowszechniana w innych krajach, por. H. Polackova Bixi, Ch. M. A. Valenduc, Z. Li Swift, *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*, The World Bank, Washington, D.C., 2004 oraz *Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD, 2010.

<sup>9</sup> *Preferencje podatkowe...*, s. 9.

Zidentyfikowane preferencje podzielono według obszaru wsparcia na następujące grupy<sup>10</sup>:

- gospodarka,
- rolnictwo,
- zatrudnienie,
- edukacja, nauka, kultura, sport,
- OPP, kościoły, organizacje społeczne i obywatelskie,
- zdrowie,
- rodzina i socjalne,
- transport i ochrona środowiska,
- pozostałe.

Oszacowania preferencji podatkowych dokonano dla najważniejszych podatków państwowych oraz podatków lokalnych. W kontekście problematyki opracowania warto podkreślić, iż analiza preferencji podatkowych na poziomie podatków lokalnych nie jest praktycznie przeprowadzana. Wspomniani autorzy – J. Craig i W. Allan – zwrócili uwagę, że kraje, które już identyfikują i szacują *tax expenditures*, nie dokonują tego dla podatków lokalnych<sup>11</sup>, co skutkuje brakiem informacji o potencjalnych kwotach omijających budżety.

Globalna wartość zidentyfikowanych i oszacowanych preferencji w 2010 r. w Polsce wyniosła 73,8 mld zł, co stanowiło 5,2% PKB. Największą wartość miały preferencje funkcjonujące w ramach podatku od towarów i usług (VAT), następnie w ramach PIT oraz CIT. Łącznie preferencje podatkowe dla podatków państwowych w roku 2010 stanowiły kwotę 67,3 mld złotych, co stanowiło 4,8% PKB, zaś dla podatków lokalnych odpowiednio 6,5 mld i 0,5% PKB<sup>12</sup>.

## 2. Znaczenie fiskalne podatkowych dochodów JST

Jednostki samorządu terytorialnego korzystają z prawnej ochrony swojej samodzielności. Jednakże nie są na tyle samodzielne, na ile posiadają środki finansowe i majątek pozwalający na realizację zleconych im zadań. Pojęcie samodzielności finansowej jest kategorią złożoną, generalnie oznacza swobodę w dysponowaniu środkami, które mogą pochodzić z różnych źródeł. Zgodnie z artykułem 167 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udziały w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochody samorządów terytorialnych można podzielić na trzy kategorie: dochody własne, stanowiące własny potencjał dochodowy, subwencje ogólne i dotacje celowe. Samodzielność władz samorządowych jest możliwa przede wszystkim dzięki od-

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 19.

<sup>11</sup> J. Craig, W. Allan, *op. cit.*, s. 3.

<sup>12</sup> *Preferencje podatkowe...*, s. 18–19.

powiednim dochodom własnym, które ze względu na swój stabilny charakter „pozwalają określić długookresową zdolność samorządów do realizowania przez nie zadań”<sup>13</sup>.

Własny potencjał dochodowy JST w Polsce, mierzony sumą wpływów z podatków i opłat, tworzą wpływy z tzw. podatków lokalnych lub o charakterze lokalnym, wpływy z udziałów w państwowych podatkach dochodowych oraz z opłat lokalnych. Najwięcej kontrowersji w literaturze przedmiotu budzi kwalifikowanie udziałów w państwowych podatkach dochodowych jako dochody własne JST. Samorzady lokalne w rzeczywistości nie mają żadnego wpływu na kształtowanie tej kategorii dochodów. Udziały we wpływach z podatków centralnych są elementem transferu z budżetu państwa części dochodów zebranych na terytorium danej jednostki samorządowej. Konstrukcja tego transferu (określony odsetek kwot zebranych) niestety może zwiększać różnice między biednymi i bogatymi społecznościami. Wysokość wpływów z podatków dochodowych jest bowiem warunkowana poziomem rozwoju gospodarczego danego obszaru (np. wysokość wpływów z podatku dochodowego zależy od liczby podatników i wysokości wynagrodzeń, a także od liczby przedsiębiorstw i ich dochodów na danym terenie). Im wyższa kwota podatku zostanie przez daną społeczność zapłacona, tym większe będą dochody własne z tego tytułu. Można zatem stwierdzić, że wysokość dochodów z udziałów w podatkach dochodowych zależy wyraźnie od sytuacji społecznej i ekonomicznej kraju, przy czym w okresie kryzysu mogą one maleć. Istotny wpływ na wysokość dochodów z tego tytułu ma także system preferencji podatkowych obowiązujących w podatkach państwowych. Im będzie większa wartość *tax expenditures*, tym wartość „udziałów we wpływach” PIT i CIT będzie niższa.

Dochody z tytułu podatków i opłat stanowiły w JST w 2010 r. ok. 33% dochodów ogółem oraz ok. 68% dochodów własnych, w gminach odpowiednio ok. 32% i 71%. Należy jednak podkreślić, że począwszy od 2004 r. udział ten stopniowo zmniejsza się.

Tabela 1. Udział dochodów podatkowych w dochodach własnych JST w latach 2004–2010 (w%)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy	76,82	73,48	72,91	73,71	74,99	74,79	71,32
Miasta na prawach powiatu	72,84	68,86	67,36	68,07	68,88	68,22	65,88
Powiaty	44,51	47,18	48,34	53,00	53,48	50,91	46,17
Województwa	94,54	85,82	77,27	76,17	76,17	80,23	85,04
Ogółem	74,51	70,56	69,10	70,00	70,82	70,54	67,92

Źródło: Opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu JST w latach 2004–2010.

<sup>13</sup> T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007, s. 77.

Najwyższe dochody podatkowe uzyskiwały samorządy z udziałów w podatku PIT. Udziały te stanowiły w 2010 r. ponad 50% wszystkich dochodów podatkowych JST. Dochody z udziałów w CIT były niższe i stanowiły odpowiednio ok. 11%. Największe znaczenie wśród podatków lokalnych kształtujących dochody JST miał w 2010 r. podatek od nieruchomości, który stanowił ok. 28% wszystkich dochodów podatkowych. Pozostałe podatki mają zdecydowanie mniejszą wagę. Dochody budżetów JST z podatku od nieruchomości wyniosły w 2010 r. 15,1 mld zł. Największy udział we wpływach z tego tytułu miały dochody z opodatkowania budynków – ok. 50%, natomiast udział z opodatkowania gruntów wynosił ok. 19%.

Tabela 2. Struktura dochodów podatkowych JST w latach 2004–2010 (w%)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Podatek od nieruchomości	31,2	30,1	28,0	24,5	24,2	26,7	28,3
Podatek rolny	2,6	2,5	1,9	1,8	2,2	2,3	1,8
Podatek leśny	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Podatek od środków transportowych	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,6
Karta podatkowa	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Podatek od spadków i darowizn	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Podatek od czynności cywilnoprawnych	0,3	3,1	3,7	5,0	4,1	3,2	3,5
Opłaty lokalne	3,0	2,4	2,4	2,0	2,9	1,8	1,8
Udział w CIT	14,0	13,0	13,8	14,7	13,5	12,5	11,5
Udział w PIT	43,0	45,9	47,3	49,3	51,4	50,8	50,4

Źródło: Opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu JST w latach 2004–2010.

Reasumując, wpływy z podatków i opłat lokalnych są ważnym źródłem dochodów własnych i tworzą tzw. własny potencjał dochodowy, który świadczy również o możliwościach dochodowych mieszkańców danego samorządu i jego samodzielności<sup>14</sup>. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego „przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą”<sup>15</sup>. Dlatego też tak istotną rolę w kształtowaniu tego potencjału dochodowego powinno odgrywać władztwo podatkowe, umożliwiające bezpośrednio oddziaływanie na wysokość dochodów z poszczególnych tytułów (np. przez zróżnicowanie stawek podatkowych, zastosowanie ulg i zwolnień, określenie kategorii podmiotów zwolnionych itp.). Władztwo

<sup>14</sup> T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *op. cit.*, s. 78.

<sup>15</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października: 1985 r., Dz.U. z 2004 r. nr 124, poz. 607, sprostowanie: Dz.U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107.



podatkowe stanowi jeden z atrybutów dochodów własnych<sup>16</sup>. Oznacza to, że samorząd, mając określony zakres źródeł finansowych, powinien mieć także możliwość administrowania nimi, a w przypadku podatków możliwość dokonywania ich wymiaru i poboru. W Polsce dotyczy to tylko gmin, jednakże i w tym przypadku zakres władztwa podatkowego jest bardzo ograniczony, a w odniesieniu do poszczególnych tytułów dochodów własnych wyraźnie zróżnicowany<sup>17</sup>. Istota władztwa podatkowego w przypadku podatków lokalnych sprowadza się przede wszystkim do możliwości obniżenia ciężarów podatkowych, przez obniżenie stawek podatków lub podstawy opodatkowania, stanowiących źródło zasilania budżetów gmin. Żaden organ gminy nie ma możliwości podwyższenia obciążeń podatkowych ponoszonych przez jej mieszkańców.

### **3. *Tax expenditures* jako czynnik ograniczający wydajność podatków lokalnych w Polsce**

Analizując wartość preferencji podatkowych w podatkach lokalnych, należy uwzględnić podział *tax expenditures* na ustawowe, tj. bezpośrednio wynikające z konstrukcji danej ustawy podatkowej, jak i te, które są efektem stosowania tzw. autonomii podatkowej. Obie kategorie dotyczą wyłącznie podatków lokalnych stanowiących dochody gminy. Jedna i druga kategoria wpływa bezpośrednio na wysokość dochodów własnych JST.

Wartość funkcjonujących w podatkach lokalnych *tax expenditures* w Polsce w 2010 r., oszacowanych w oparciu o metodę utraconych dochodów skarbowych<sup>18</sup>, określono na kwotę ok. 6,5 mld zł, co stanowiło 0,5% PKB i ok. 10% łącznych dochodów gmin<sup>19</sup> (w 2009 r. kwota ta była o ok. 0,1 mld zł niższa). W podatkach lokalnych najwyższa wartość ustawowych preferencji wystąpiła w podatku od nieruchomości i dotyczyła głównie zwolnień dla budynków gospodarczych położonych na gruntach gospodarstw rolnych, a służących wyłącznie produkcji rolniczej (ok. 1,6 mld zł) oraz zwolnień dla nieużytków (ok. 1,3 mld zł). Dodatkowo rady gminy są uprawnione, w ramach autonomii podatkowej, do wprowadzenia w podatku od nieruchomości zwolnień przedmiotowych.

<sup>16</sup> M. Poniatowicz, *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*, II Warsztaty Filozofii Politycznej im. Stanisława Staszica, Białystok, 9–10 listopada 2007, <http://remedia.edu.pl/2007/staszic2/index.html>.

<sup>17</sup> Gmina nie ma żadnych uprawnień w zakresie władztwa podatkowego w odniesieniu do podatków, w stosunku do których organem podatkowym jest naczelnik urzędu skarbowego, tj. w stosunku do: podatku o spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych czy też karty podatkowej.

<sup>18</sup> Bez uwzględniania zmian zachowań podatników spowodowanych ewentualną likwidacją rozpatrywanych konstrukcji podatkowych.

<sup>19</sup> Na podstawie danych GUS.



Korzystając z tych możliwości, rady gminy w 2010 r. obniżyły wartość swoich dochodów z tego tytułu o ok. 0,6 mld zł<sup>20</sup>, przede wszystkim dotyczyło to podatku od nieruchomości. Z możliwości takiej skorzystało 85% gmin, przede wszystkim były to gminy wiejskie.

Tabela 3. Wartość *tax expenditures* w podatkach lokalnych w Polsce według obszarów wsparcia w latach 2009–2010

Obszary wsparcia	2009		2010
	w mln zł	w %	w mln zł
Rolnictwo	2 325	36,7	1 914
Edukacja, nauka, kultura, sport	236	3,7	345
Zdrowie	252	4,0	262
Rodzina i socjalne	112	1,8	124
Transport i ochrona środowiska	1 310	20,7	1 593
Inne	2 093	33,1	2 209
Razem	6 328	100,0	6 447

Źródło: Opracowanie na podstawie *Preferencje podatkowe* oraz *Preferencje podatkowe*, Raport nr 2, Załącznik A, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010 i 2011, s. 22–25.

Głównym obszarem wsparcia w 2010 r. było rolnictwo. Ok. 30% lokalnych *tax expenditures* dotyczyło tego sektora gospodarki (w 2009 r. 36,7%). Preferencje o najwyższej wartości (ok. 78%) dotyczyły głównie podatku od nieruchomości (tab. 4).

Tabela 4. Preferencje ustawowe o najwyższej wartości w podatkach lokalnych w latach 2009–2010

Wyszczególnienie	2009			2010	
	w mln zł	w %	% PKB	w mln zł	w %
Zwolnienie dla budynków gospodarczych lub ich części położonych na gruntach gospodarstw rolnych, służących wyłącznie działalności rolniczej	1 591	25,1	0,12	1 616	25,0
Zwolnienie budowli kolejowych i zajętych pod nie gruntów	985	15,54	0,07	1 262	19,5
Zwolnienie nieużytków	975	15,38	0,07	1 012	15,7
Zwolnienie z podatku od nieruchomości uchwalane przez rady gminy	596	9,41	0,04	632	9,8
Zwolnienie dla gruntów zadrzewionych i zakrzewionych	492	7,76	0,04	356	8,3

Źródło: Opracowanie na podstawie *Preferencje podatkowe*, Warszawa 2010, s. 21; *Preferencje podatkowe. Raport nr 2*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 34.

W 2010 r. gminy, chcąc wspierać przedsiębiorców, rolników, ale także i pozostałych mieszkańców, korzystały z możliwości obniżenia maksymalnych stawek

<sup>20</sup> *Preferencje podatkowe. Raport nr 2*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 32–34.

w podatku od nieruchomości, od środków transportowych, w podatku rolnym i leśnym. Najwyższe kwoty w związku z podjęciem tych działań dotyczyły podatku od nieruchomości. W 2010 r. zgodnie z wyliczeniami autorów raportu na temat preferencji podatkowych w Polsce, w wyniku obniżenia stawek tego podatku gminy wykazały ubytek w dochodach w wysokości ok. 1,9 mld zł, co stanowiło ok. 12,8% wpływów z tego tytułu. W największym zakresie z możliwości obniżenia stawek korzystały gminy wiejskie, w znacznie mniejszym stopniu gminy miejskie. Tylko ok. 32% gmin miejskich skorzystało z takiej możliwości. Jednocześnie tylko 22 gminy w Polsce (0,88% ogółu gmin) nie zdecydowały się na obniżenie stawek w podatku od nieruchomości i stosowały je w wysokościach maksymalnych. Najczęściej obniżki dotyczyły stawek od gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podsumowując działania gmin w zakresie władztwa podatkowego, utracone dochody w podatku od nieruchomości stanowiły 17% globalnych wpływów z tego tytułu, w tym tylko 10% – w przypadku gmin miejskich i 29% gmin wiejskich. Zarówno określanie stawek na poziomie niższym niż maksymalne, jak wprowadzanie zwolnień podatkowych stanowi wyraz prowadzonej przez gminy polityki, i to nie tylko podatkowej. Niestety trudno jest w tej chwili ocenić, na ile te działania są efektywne.

## **Zakończenie**

Zakres stosowania preferencji podatkowych w ramach podatków lokalnych nie jest znaczący z punktu widzenia całego systemu podatkowego, co wynika przede wszystkim z ich roli w systemie finansowym państwa. Nie oznacza to jednak braku korzystania z tego sposobu wpierania podatników, co ma bezpośredni wpływ na wielkość dochodów JST, a zarazem na ich samodzielność finansową. Dodatkowy ubytek w dochodach powodowany jest preferencjami w podatkach państwowych, na które JST nie mają wpływu – warto podkreślić fakt, iż rząd jest w stanie zrekompensować sobie takie ubytki wzrostem dochodów z bardziej wydajnych fiskalnie podatków pośrednich.

Potrzeba identyfikowania preferencji podatkowych wydaje się koniecznością także na poziomie podatków lokalnych, szczególnie w okresie intensywnego poszukiwania dodatkowych dochodów budżetów lokalnych lub oszczędności. Warto podkreślić, iż w tym zakresie nie jest to praktyka powszechnie stosowana także w innych krajach.

## Bibliografia

- Bartlett B., *Policy bulletin: The End of Tax Expenditures as We Know Them?*, „Institute of Research on the Economics of Taxation” 2001, June 13, No. 84.
- Burman L.E., *Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?*, „National Tax Journal” 2003, September.
- Craig J., Allan W., *Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective*, 2002
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października: 1985 r., Dz.U. z 2004 r. nr 124, poz. 607, sprostowanie: Dz.U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107.
- James S., Nobes Ch., *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe, 1987.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.
- Polackova Brixi H., Valenduc Ch.M.A., Li Swift Z., *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*, The World Bank, Washington, D.C. 2004.
- Poniatowicz M., *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*, II Warsztaty Filozofii Politycznej im. Stanisława Staszica, Białystok, 9–10 listopada 2007, <http://remedia.edu.pl/2007/staszic2/index.html>.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Preferencje podatkowe. Raport nr 2*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD, 2010.

## Summary

A specific part of tax systems are tax expenditures whose budget effects are the same as direct spending programs. In the Polish tax system the tax expenditures analysis was conducted for the first time in 2010, when an attempt at identification, estimating and examining the effectiveness of tax expenditures was made. Local taxes were also covered with this analysis, which is not a common practice in other countries where the tax expenditures are identified. Even though these taxes are not the major part in the system of public incomes, tax expenditures contribute to reduce local budgets revenues. An important part of Polish local government incomes is that the state tax expenditures also influence these incomes. That is why it is important to have complete information about tax expenditures in the state and the local taxes to implement a correct budget policy.