

9. Polityka podatkowa władz gminnych w Polsce – wyzwania dla teorii i praktyki samorządowej

9.1. Wprowadzenie

Polityka podatkowa nie cieszy się raczej – co może dziwić, w kontekście roli jednostek samorządu terytorialnego oraz znaczenia niektórych podatków lokalnych w ich gospodarce – dużym zainteresowaniem polskich naukowców. Pomijając rozproszone w czasopismach naukowych artykuły, aktualne i pogłębione badania lokalnej polityki podatkowej znajdziemy m.in. w pracy J. Łukomskiej i P. Swianiewicza¹ oraz P. Felisa².

Samorząd gminny stanowi jednak ważny element sektora publicznego, ma przecież do odegrania zasadniczą rolę, którą jest m.in. rozwiązywanie konfliktów występujących pomiędzy celami podmiotów działających na terenie gminy, a także właściwa koordynacja ich działalności, czego rezultatem są korzyści dla całego systemu lokalnego. A. Zalewski wskazuje, że rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej nie może się ograniczać wyłącznie do sfery regulacji, powinna także obejmować wpływ na kształt sfery realnej³. Skuteczność i efektywność działań gmin zależy w dużym stopniu od ich możliwości finansowych. Muszą one zatem mieć zasoby finansowe odpowiednie do skali wykonywanych zadań publicznych. Ponadto przyjmując, że działania samorządu lokalnego nie powinny być ograniczane tylko do realizacji zadań

¹ J. Łukomska, P. Swianiewicz, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium SA, Warszawa 2015.

² P. Felis, *Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.

³ A. Zalewski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej*, w: *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, „Monografie i Opracowania SGH” 1994, nr 381, s. 67.

bezpośrednio związanych z zaspokajaniem potrzeb ludności, uzasadnione staje się wskazanie na konieczność wyposażenia jednostek lokalnych w takie narzędzia pobudzające zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, dzięki którym możliwe będzie rzeczywiste oddziaływanie na otoczenie⁴. A zatem, jeśli jednostki samorządu lokalnego mają być traktowane jako podmioty polityki fiskalnej oddziałujące na zjawiska społeczno-gospodarcze, oczywiste jest delegowanie elementów polityki podatkowej na szczebel lokalny. Opowiadam się więc za koncepcją, według której zadania realizowane za pośrednictwem lokalnej polityki podatkowej oznaczają:

- zaspokojenie popytu samorządu lokalnego na środki finansowe, z uwzględnieniem wydajności finansowej podatków lokalnych,
- realizację statutowych zadań organów samorządu lokalnego przy wykorzystaniu zgromadzonych dochodów,
- realizację celów pozafiskalnych samorządu lokalnego za pomocą narzędzi polityki podatkowej.

Celem opracowania jest włączenie się w nurt dyskusji na temat polityki podatkowej, uświadomienie naukowcom i samorządowcom wagi tego zagadnienia, co może się stać impulsem do prowadzenia w Polsce pogłębionych studiów lokalnej polityki podatkowej. Podstawę tekstu stanowią: dorobek autora, studia piśmiennictwa specjalistycznego, którego autorami są badacze głównie zagraniczni, oraz analiza i interpretacja wyników badań empirycznych poświęconych lokalnej polityce podatkowej.

9.2. Pojęcie i zakres gminnej polityki podatkowej

Opowiadając się za podejściem, w ramach którego samorząd gminny traktowany jest jako podmiot publicznoprawny, który nie może się ograniczać wyłącznie do sfery użyteczności publicznej, ale powinien także oddziaływać na działalność podmiotów występujących na jego terenie, trzeba stwierdzić, że charakterystyczne dla niego powinno być istnienie rzeczywistego partnerstwa jednostek gminnych w procesie stanowienia polityki fiskalnej na szczeblu

⁴ Zwolennikiem takiego, szerokiego spojrzenia na rolę samorządu terytorialnego jest także E. Denek. Zob. *Podatki w gospodarce samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, w: *Finanse*, red. B. Pietrzak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005; *Dyskusyjne problemy dostosowania dochodów do zadań samorządu terytorialnego*, w: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007.

lokalnym. Uwzględniając zatem najbardziej ogólne pojęcie polityki, czyli świadomą, celową działalność w danej dziedzinie, można zdefiniować lokalną politykę podatkową jako: świadome działania podejmowane przez samorząd lokalny, zmierzające do osiągnięcia założonych celów, z wykorzystaniem odpowiednio dobranych metod, które wynikają z przyjętych norm prawnofinansowych. W moim rozumieniu, treść definicji lokalnej polityki podatkowej obejmuje:

- gminę – jako podmiot stanowiący politykę podatkową,
- stymulowanie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego – jako podstawowy cel wyznaczony przez podmiot danej polityki,
- wykorzystanie narzędzi stymulowania lokalnego rozwoju – jako podstawowych środków dobranych do realizacji tej polityki,
- ograniczony potencjał w ramach kompetencji gmin w obszarze podatków lokalnych – jako konieczność uwzględnienia pewnych ram i ograniczeń wyznaczonych im przez państwo w przepisach prawa.

Należy podkreślić, że zarówno realizacja podstawowych celów podatkowej polityki lokalnej (zaspokojenie popytu samorządowej władzy publicznej na pieniądź umożliwiające realizowanie funkcji lokalnych władz publicznych), jak i wykorzystanie jej poszczególnych narzędzi nie należą do zadań łatwych. Uwzględniając wagę instytucjonalnych podstaw prowadzenia gminnej polityki podatkowej, należy mieć na uwadze przede wszystkim następujące warunki:

- właściwie skonstruowany i rozwinięty system (zbiór) podatków lokalnych, którego logika powinna wynikać ze strategicznego celu realizowanego przez gminy⁵,
- skuteczny aparat podatkowy, składający się z jednostek wymierzających i egzekwujących zobowiązania podatkowe oraz jednostek kontroli podatkowej, którego rolę należy postrzegać w aspekcie nie tylko fiskalnym (nadzór nad dochodami wpływającymi na rachunki samorządowych władz publicznych), ale również ekonomicznym (skala podmiotów gospodarujących, dla których obowiązujące podatki stanowią rzeczywisty parametr decyzyjny) i społecznym (sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych),
- sprawny proces legislacyjny – z jednej strony zapewniający stabilność i trwałość polityki podatkowej, z drugiej zaś w zmieniających się sytuacjach społeczno-gospodarczych reagujący bez opóźnień,

⁵ W tym wypadku nawiązano do jednej z zasad wywiedzionych z teorii optymalnego opodatkowania. Zasady te sformułował F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.

- obiektywną konieczność zasilania gmin z budżetu państwa jako wyrównywanie dysproporcji w terytorialnym rozkładzie źródeł dochodów, będącą konsekwencją zróżnicowania stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W praktyce gmin mogą występować różne rodzaje polityki podatkowej. Poniżej zaproponowano klasyfikację związaną z zakresem wykorzystania narzędzi fiskalnych w oddziaływaniu na rozwój społeczno-gospodarczy.

1. Aktywna polityka podatkowa (o nastawieniu fiskalnym⁶ bądź stymulującym), polegająca na wykorzystywaniu możliwości kompetencyjnych władz samorządowych w zakresie władztwa podatkowego. Dla kształtowania się dochodów z poszczególnych podatków lokalnych w wymiarze zarówno krótko-, jak i długoterminowym istotne znaczenie ma wybór przez władze gminy właściwej strategii stosowania instrumentów stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Przyjęcie niskich stawek i stosowanie preferencji finansowych dla przedsiębiorców (polityka stymulująca) powodują uszczuplenie wpływów do budżetu samorządowego w krótkim okresie. Decyzje oznaczające korzystne warunki dla lokalnej przedsiębiorczości, a tym samym okresową rezygnację władz lokalnych z wyższych dochodów, mogą zachęcić przedsiębiorców do podejmowania i rozwijania działalności. W konsekwencji w dłuższym okresie rezultatem takiej polityki będzie szansa – w wyniku rozwoju lokalnej bazy podatkowej – zrekompensowania sobie tych „strat” zwiększonymi wpływami podatkowymi. Z kolei uchwalenie wysokich stawek i minimalne zastosowanie poszczególnych narzędzi stymulowania lokalnego rozwoju (polityka o nastawieniu fiskalnym) w krótkim okresie mogą spowodować wzrost dochodów podatkowych. Z punktu rozpatrywanych tu konsekwencji długoterminowych znaczenie ma rodzaj podatku. Przyjęcie wysokich stawek może doprowadzić w przyszłości do spadku dochodów, ale tylko z niektórych podatków (głównie obrotowych, dochodowych i niektórych majątkowych). W wypadku danin od posiadanych nieruchomości, uwzględniając ich specyficzne cechy – trwały związek przestrzenny bazy podatkowej, o takiej korelacji mówić nie możemy.

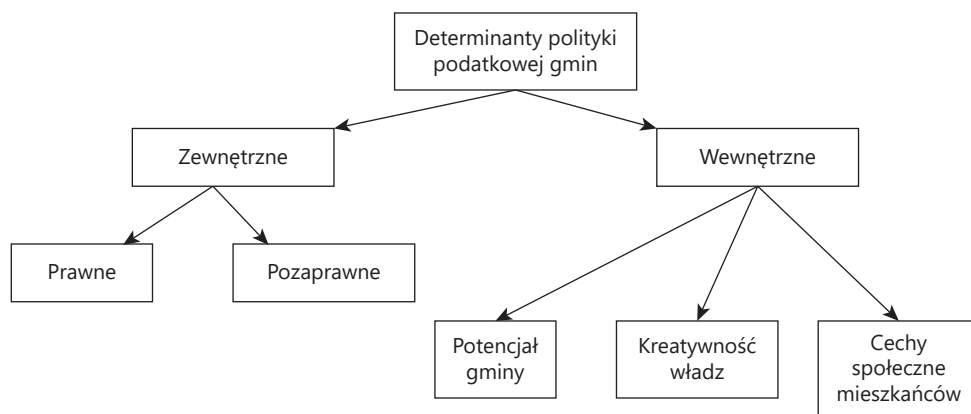
⁶ Aktywna polityka podatkowa o nastawieniu fiskalnym w pewnym stopniu przypomina politykę bierną. Na przykład w podatkach rolnym i leśnym niepodejmowanie żadnych decyzji przez rady gmin w sprawie wysokości cen żyta lub drewna skutkuje przyjęciem maksymalnej stawki na podstawie cen żyta oraz drewna, ustalonych w odpowiednich ustawach podatkowych. Jeżeli jednak podejmowane są decyzje dotyczące np. różnicowania przedmiotowego stawek, to aktywna polityka podatkowa, w zależności od skali podejmowanych decyzji, przynosi określone efekty finansowe.

2. Bierna polityka podatkowa, oznaczająca jej ograniczenie do wyłącznego stosowania rozwiązań określonych przez ustawodawcę. W tym wypadku mimo zapewnienia ekonomicznych podstaw do samodzielnego działania, w granicach wyznaczonych przepisami prawa, gminy świadomie rezygnują z przewidzianych dla nich kompetencji. W efekcie nie mają realnego wpływu na poziom dochodów z tytułu podatków lokalnych (ustanawiane stawki na poziomie określonym przez ustawodawcę, korzystanie z preferencji podatkowych przez podatników tylko na mocy ustawy).

9.3. Czynniki kształtujące gminną politykę podatkową

Na procesy związane z prowadzeniem lokalnej polityki podatkowej wpływa wiele różnorodnych czynników. Czynniki wpływające na wybór gminnej polityki podatkowej i decyzje związane z jej kształtowaniem można podzielić na dwie główne grupy: czynniki zewnętrzne i wewnętrzne⁷ (rysunek 1).

Rysunek 1. Klasyfikacja czynników kształtujących lokalną politykę podatkową



Źródło: opracowanie własne.

⁷ Do grupy czynników zewnętrznych zaliczono wszystkie czynniki kształtujące politykę podatkową, na które gmina nie ma wpływu. Są to więc czynniki całkowicie niezależne od działań władz gminnych, kreowane przez otoczenie zewnętrzne. Czynniki wewnętrznymi zaś (powstającymi na obszarze działania) są takie, których wpływ na politykę podatkową zależy bezpośrednio lub pośrednio od samej gminy.

Do czynników zewnętrznych, prawnie regulujących lokalną politykę podatkową, należy zaliczyć postanowienia wszelkich aktów prawnych będących konsekwencją przyjętego federalizmu fiskalnego⁸. Kiedy rozpatruje się sukcesję władztwa podatkowego na rzecz niższych szczebli władzy, niebagatelne znaczenie ma przejrzystość reguł w zakresie ustawodawstwa podatkowego dotyczącego dochodów samorządowych. Decentralizacji zadań powinna towarzyszyć decentralizacja dochodów. Tymczasem w rozwiązaniach prawnych, w których ustawodawca uregulował funkcjonowanie danin publicznych – z pewnymi wyjątkami – trudno dopatrzeć się jednak znaczącej roli organów gminnych w kształtowaniu ich konstrukcji. Należy również dostrzec wynikające z Konstytucji oraz określonych ustaw⁹ relacje zachodzące pomiędzy budżetami samorządu terytorialnego a budżetem centralnym (związek między podatkami państwowymi i lokalnymi). Należy przy tym zauważyć, że w warunkach kryzysu finansów publicznych powiązania finansowe budżetów państwa i samorządu nabierają szczególnego znaczenia. W takich sytuacjach, poprzez mechanizmy transmisji skutków kryzysu finansowego budżetu państwa do finansów JST, w sposób negatywny oddziałuje się na stan finansów lokalnych, a przez to na całość zachodzących na szczeblu lokalnym procesów społeczno-gospodarczych.

Do czynników prawnych wpływających na różnicowanie stosowanej polityki podatkowej należą także czynniki o charakterze instytucjonalnym. Bardzo ważny jest status administracyjny gminy (gmina miejska, wiejska lub miejsko-wiejska) i związana z tym jej funkcja w systemie osadniczym (w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologicznego).

Oprócz regulacji prawnych wśród czynników zewnętrznych można wymienić również omówione niżej czynniki pozaprawne.

- Czynniki geograficzno-środowiskowe. Rozmieszczenie jednostek osadniczych w przestrzeni jest elementem stałym. Faktem jest, że obszary w Polsce

⁸ Federalizm fiskalny przyjęto w znaczeniu uproszczonym, oznaczającym podział zadań ekonomicznych między rząd centralny a władze lokalne. W ramach federalizmu fiskalnego przyjmuje się m.in., że obciążenia fiskalne konieczne do dostarczenia dóbr publicznych powinny być jak najściślej związane z terytorialnym zasięgiem tych dóbr. Kluczowe kwestie związane z federalizmem fiskalnym zostały zaprezentowane w książce *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, red. K. Piotrowska-Marczak, Difin, Warszawa 2009.

⁹ Są to przede wszystkim ustawy określające zasady przekazywania transferów finansowych z zasobów budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli oraz ustawa określająca system dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem posiadanych zasobów naturalnych, rozwoju społeczno-ekonomicznego, jak i możliwości wprowadzania zmian. Należy wskazać również na aspekt stanu środowiska naturalnego (wydajność energetyczna, zanieczyszczenie, skażenie, hałas). Działalność gmin narażona jest na różnego rodzaju zagrożenia spowodowane czynnikami naturalnymi (katastrofy, klęski żywiołowe).

- Czynniki demograficzno-społeczne. Struktura wiekowa mieszkańców wpływa na zakres zadań własnych gmin dotyczących w szczególności: oświaty, ochrony zdrowia i opieki społecznej. Zmiany ludnościowe stanowią istotne uwarunkowania dla lokalnej i regionalnej polityki przestrzennej. Społeczeństwo oczekuje od władzy samorządowej aktywności w określonych obszarach (gospodarczych, socjalno-bytowych, infrastrukturalnych, edukacyjnych, związanych z ochroną środowiska).
- Czynniki ekonomiczne, takie jak: ogólny poziom rozwoju gospodarczego kraju, struktura gospodarki narodowej, poziom zaawansowania technologicznego, poziom inflacji.
- Czynniki organizacyjno-polityczne, czyli koncepcja roli państwa i samorządu terytorialnego w społeczeństwie i gospodarce, określenie roli samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie, zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz formy organizacyjno-prawne ich realizacji, przyjęty podział odpowiedzialności między władzę państwową a lokalną w zakresie zadań publicznych, decyzje w zakresie wykorzystania środków publicznych, a także presja polityczna i lobbing.

Wśród czynników wewnętrznych na szczególną uwagę zasługuje określonego rodzaju potencjał, którym dysponuje dana jednostka lokalna. Potencjał gmin stanowi złożoną kategorię o charakterze agregatowym, która dotyczy głównie: zasobów naturalnych, odziedziczonego bogactwa uprzedmiotowionego w istniejącej infrastrukturze, zasobów ludzkich, kapitałowych oraz technologicznych. Podstawą ujęcia potencjału gminy w grupie czynników wewnętrznych jest uwzględnienie dynamicznego charakteru tej kategorii. Potencjał samorządu terytorialnego, odzwierciedlający różne ilościowe i jakościowe wyznaczniki jego możliwości zapewniania lokalnych dóbr publicznych, nigdy nie będzie kategorią stałą i niezmienną.

Decydujące znaczenie ma również kreatywność samorządu gminnego (władzy i administracji samorządowej). Władza lokalna, ponieważ dysponuje uprawnieniami władczymi w zakresie kierunków rozwoju, kształtu planów przestrzennego zagospodarowania terenów oraz zakresu preferencji stosowanych w realizowanej polityce inwestycyjno-rozwojowej, jest elementem

sterującym, podejmującym działania w taki sposób, aby były one korzystne dla całego lokalnego systemu społeczno-gospodarczego. Władze lokalne więc, pełniąc funkcje regulacyjne i stymulujące, powinny mieć na uwadze określone rodzaje postępowania zorientowanego na¹⁰:

- zapewnienie względnej równowagi pomiędzy potrzebami i preferencjami społecznymi, funkcjami oraz zagospodarowaniem przestrzeni,
- eliminowanie lub łagodzenie występujących sprzeczności i konfliktów pomiędzy podmiotami gospodarującymi funkcjonującymi na terenie gminy,
- optymalne wykorzystanie zasobów własnych gminy (ludzkich, finansowych, infrastrukturalnych, przestrzennych i ekologicznych), które determinują poziom atrakcyjności lokalizacyjnej gminy dla ludności i podmiotów gospodarczych,
- stałe monitorowanie otoczenia gminy, poszukiwanie w nim szans (sposobności) i unikanie zagrożeń (barier) dla rozwoju gminy.

Oprócz potencjału gminy i kreatywności jej władz należy zwrócić uwagę na cechy społeczne jej mieszkańców. Warto zaznaczyć, że jednoznaczne sklasyfikowanie tego niefinansowego czynnika nie jest możliwe. Stąd aspekty społeczne uwzględniono zarówno w grupie czynników zewnętrznych, jak i w grupie czynników wewnętrznych. Stosunek społeczeństwa do roli samorządu terytorialnego w Polsce wynika z braku tradycji społeczeństwa obywatelskiego. Z problemem tym wiąże się kwestia poczucia braku realnego wpływu społeczności lokalnej na podejmowane decyzje związane z wyborem zadań i sposobem ich realizacji. Należy więc zachęcać obywateli do angażowania się w sferę życia publicznego na szczeblu lokalnym (wzmocnienie prospołecznych postaw mieszkańców). Społeczność lokalna musi zrozumieć, że stanowi wspólnotę mogącą samodzielnie zarządzać własnymi sprawami lokalnymi. Ostatecznym efektem powinna być zmiana filozofii podejścia do podatków, tworząca podstawy do zaakceptowania – zwłaszcza na szczeblu lokalnym – idei ekwiwalentnej wymiany pomiędzy państwem a podatnikiem, czyli podatku ekwiwalentnego.

Przedstawione wyżej czynniki należy traktować jako wartości zmienne, których wpływ na politykę podatkową poszczególnych gmin jest zróżnicowany.

¹⁰ M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 69–70.

9.4. Koncepcje teoretyczne i badania lokalnej polityki podatkowej

W literaturze przedmiotu wskazuje się omówione niżej koncepcje teoretyczne wyjaśniające zróżnicowanie polityki podatkowej władz samorządowych¹¹.

- Konkurencja podatkowa¹², czyli sytuacja, w której polityka podatkowa w danej gminie jest zmieniana w reakcji na politykę stosowaną w gminach sąsiednich lub w gminach postrzeganych jako główni „konkurenci”. Głównymi motywami podejmowanych działań (np. ustalania stawek podatków lokalnych na poziomie konkurencyjnym wobec innych gmin; przyznawania ulg lub zwolnień podatkowych; prowadzenia poufnych negocjacji z konkretnymi podatnikami, na których przyciągnięciu, utrzymaniu lub też poparciu politycznym gminie zależy) są konkurowanie o mobilną bazę podatkową oraz utrzymanie lub zwiększenie kapitału politycznego.
- Koncepcja przeciętnego wyborcy¹³ – zgodnie z tą teorią lokalni politycy nie tyle próbują wprowadzić w życie wyznawane idee, ile, walcząc o głosy wyborców, starają się dopasować podejmowane decyzje do poglądów mieszkańców.
- Podatki a cykl polityczny¹⁴ – decyzje wyborcze są silnie uzależnione od percepcji sytuacji gospodarczej. Wyborcy najczęściej nie biorą pod uwagę średnich wskaźników z całego okresu kadencji, ale koncentrują się na najświeższych odczuciach. Dlatego też często w latach wyborczych władze samorządowe starają się zwiększać poziom wydatków budżetowych oraz unikają podnoszenia podatków i opłat lokalnych.
- Model partyjny¹⁵ (to ideologia wyznawana przez polityków, a znajdująca wyraz w „kolorze” reprezentowanej partii politycznej) i model środowiskowy¹⁶ (środowisko społeczno-ekonomiczne, w którym działa władza lokalna).

¹¹ Na podstawie: J. Łukomska, P. Swianiewicz, *Polityka podatkowa...*, op.cit., s. 15–26.

¹² C. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, “The Journal of Political Economy” 1956, Vol. 64, No. 5; T. Goodspeed, *Tax Competition, Benefit Taxes and Fiscal Federalizm*, “National Tax Journal” 1998, Vol. 51, No. 3.

¹³ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.

¹⁴ W.D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, “The Review of Economic Studies” 1975, Vol. 42, No. 2; P.E. Mouritzen, *The Local Political Studies*, “Scandinavian Political Studies” 1989, Bind 12 (New Series).

¹⁵ L.J. Sharpe, K. Newton, *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy*, Oxford University Press, New York 1984.

¹⁶ R.C. Fried, *Comparative Urban Performance*, European Urban Research Working Papers 1972, No. 1, University of California.

Spośród wymienionych koncepcji najczęściej w europejskich badaniach empirycznych testowana jest lokalna konkurencja podatkowa jako determinanta potencjalnego wpływu na mobilność podmiotów gospodarczych. Najważniejsze konkluzje można podsumować następująco¹⁷:

- intensywność konkurencji podatkowej zależy od rodzaju podatków; podatek od nieruchomości jest mniej podatny na konkurencję niż podatki dochodowe;
- lokalna polityka w zakresie podatku od nieruchomości mieszkalnych na ogół naśladuje działania stosowane w sąsiednich gminach;
- gminy, obniżając stawki w ramach konkurencji podatkowej, nie maksymalizują swoich dochodów; dotyczy to zwłaszcza perspektywy krótko- i średniookresowej;
- stawki podatkowe w poszczególnych jednostkach samorządowych wykazują tendencję do konwergencji; ogólna tendencja wskazuje na stopniowy wzrost; w bogatszych jednostkach samorządowych są one zazwyczaj niższe, ale należy dodać, że mniejsze jednostki są bardziej skłonne obniżyć stawki podatku, żeby uniknąć zmniejszenia bazy podatkowej;
- narzędzia selektywnego oddziaływania (ulgi i zwolnienia podatkowe) najczęściej są stosowane w stosunku do sektorów odznaczających się najwyższą mobilnością bazy podatkowej;
- współpraca międzygminna sprzyja redukcji zjawiska konkurencji podatkowej;
- funkcjonowanie systemów wyrównawczych (pionowych, poziomych) przyczynia się do znacznego zmniejszenia konkurencji podatkowej.

W Polsce, jak podkreślano, takie badania są niewystarczające. Brakuje szczegółowych studiów lokalnej polityki podatkowej, co może wynikać z ograniczonego wymiaru lokalnej polityki podatkowej. W przywoływanej już pracy J. Łukomska i P. Swianiewicz podjęli próbę dokładnego rozpoznania motywów i zachowań władz samorządowych w odniesieniu do podatków lokalnych, nawiązując tym samym do wskazanych koncepcji teoretycznych stosowanych w badaniach prowadzonych w innych krajach¹⁸. Badaczom udało się potwierdzić m.in. to, że: zagadnienia dotyczące podatków lokalnych są marginalnym tematem debat politycznych w gminach; najważniejsze decyzje o polityce podatkowej zależą przede wszystkim od burmistrza (wójta) oraz skarbnika;

¹⁷ Szczegółowy przegląd zagranicznych wyników badań koncepcji lokalnej polityki podatkowej J. Łukomska i P. Swianiewicz przedstawili na podstawie: H. Blöchliger, J. Pinerro-Campos, *Tax Competition Between Sub-Central Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2011, No. 13, OECD Publishing; H. Blöchliger, *Fiscal Federalizm 2014. Making Decentralization Work*, OECD 2013, w: *Polityka podatkowa...*, op.cit., s. 27–29.

¹⁸ J. Łukomska, P. Swianiewicz, *Polityka podatkowa...*, op.cit., s. 157–166.

aktywność radnych w polityce podatkowej jest zwykle związana ze stawianiem siebie w pozycji reprezentantów wyborców; polityka podatkowa gmin jest silnie zróżnicowana, uzależniona od wielkości gminy, jej położenia w stosunku do największych aglomeracji, charakterystyki społeczno-gospodarczej oraz poziomu rozwoju regionu; w lokalnej polityce podatkowej dostrzegalne są przejawy konkurencji podatkowej; obniżenie stawek powoduje spadek wpływów budżetowych; większość polityków i pracowników samorządowych nie ma rozbudowanych propozycji zmian systemu podatków lokalnych. Autorom nie udało się natomiast potwierdzić przydatności teoretycznej koncepcji cyklu wyborczego w polityce podatkowej (weryfikacja negatywna) oraz faktu, że konkurencja jest częstsza w wypadku podatków odznaczających się znaczną mobilnością bazy podatkowej, a także raczej podatków nakładanych na przedsiębiorstwa niż na przeciętnych mieszkańców (weryfikacja negatywna).

Z kolei, w drugiej wskazanej monografii, autor dążył przede wszystkim do weryfikacji podstawowej hipotezy badawczej, według której przy obecnie obowiązującej konstrukcji podatków od majątku nieruchomego swoboda prowadzenia przez gminy lokalnej polityki podatkowej jest ograniczona¹⁹. Z najnowszych badań polskich ekonomistów odnotujemy m.in. temat rozpoznania zróżnicowania fiskalnych skutków decyzji z zakresu władztwa podatkowego z punktu widzenia niektórych kryteriów (rodzaj podatku lokalnego, rodzaj gminy, ich położenie geograficzne)²⁰; problem przydatności koncepcji konkurencji podatkowej do analizy lokalnej polityki podatkowej w Polsce²¹, próby ustalenia związku między obniżaniem stawek oraz wielkością dochodów budżetowych w podatku od nieruchomości²² oraz w podatku od środków transportowych²³.

¹⁹ P. Felis, *Podatki od nieruchomości...*, op.cit.

²⁰ J. Dziuba, *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego*, ANNALES Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H OECONOMIA, Vol. 50, No. 1, Lublin 2016.

²¹ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 2(64), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG).

²² P. Felis, H. Rosłaniec, *Wykorzystanie podatku od nieruchomości w lokalnej polityce podatkowej miast Unii Metropolii Polskich*, „Gospodarka Narodowa” 2017, nr 2, Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH w Warszawie.

²³ P. Felis, H. Rosłaniec, *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w zakresie podatku od środków transportowych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 2(68), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG); P. Felis, H. Rosłaniec, *The Application of Tax on Means of Transport in Local Tax Policy in Poland. Evidence of City Counties*, „Journal of Management and Financial Sciences”, Vol. X, Issue 28 (June 2017), Warsaw School of Economics, Collegium of Management and Finance.

9.5. Podsumowanie

W opracowaniu dokonano ogólnego przeglądu zagadnień dotyczących lokalnej polityki podatkowej. Na potrzeby tekstu rozumiana jest ona jako składnik polityki finansowej samorządu lokalnego, obejmujący ustalanie celów oraz metod i sposobów osiągania tych celów w obszarze gromadzenia dochodów publicznych. Próba usystematyzowania determinant lokalnej polityki podatkowej miała na celu przybliżenie czynników, na które rada gminy ma wpływ, i tych, na które wpływu nie ma. Złożoność problematyki czynników kształtujących lokalną politykę podatkową nie pozwala jednak, przynajmniej na tym poziomie analiz, jednoznacznie stwierdzić, które z nich mają kluczowe znaczenie. Ich znajomość może natomiast stanowić punkt wyjścia do dalszych pogłębionych badań. Dlatego też przybliżono koncepcje teoretyczne stosowane w badaniach prowadzonych w innych krajach, do których powinni nawiązywać w swoich studiach i polscy ekonomiści. Dzięki takim badaniom zwiększą się bowiem szanse na zrozumienie poglądów, motywów i działań władz lokalnych w odniesieniu do podatków lokalnych.

Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce powinna więc wzbudzać zdecydowanie większe zainteresowanie badaczy finansów jednostek samorządu terytorialnego, dzięki czemu będzie częściej obecna w literaturze naukowej i debatach publicznych. Problematyka lokalnej polityki podatkowej i związanego z nią, a nieporuszonego tu, zakresu władztwa podatkowego, powinny być rozpatrywane kompleksowo i z różnych punktów widzenia. Konieczność decentralizacji wydaje się oczywista, jednak proces decentralizacji – jeśli ma być faktyczny – musi się wiązać z rozdzieleniem nie tylko kompetencji i obowiązków na odpowiednich poziomach władzy, ale także instrumentów finansowych. Nie można jednak pomijać faktu, że dokonanie uniwersalnego podziału zadań między państwo i jednostki samorządu terytorialnego nie jest takie oczywiste. Nie udało się bowiem dotychczas ustalić precyzyjnie takiego stopnia decentralizacji finansów publicznych, który pozwoliłby na określenie optymalnego zakresu funkcji alokacyjnej i redystrybucyjnej finansów publicznych. Rozszerzenie władztwa podatkowego gmin należy jednak uznać za fundament ich stabilizacji finansowej. W zakresie podatków lokalnych pożądanym byłoby ustalenie elementów składających się na władztwo podatkowe oraz zdiagnozowanie najważniejszych konsekwencji decentralizacji tak określonego

władztwa podatkowego. Wielopłaszczyznowe badania podatków lokalnych²⁴ przybliżą nas do określenia normatywnego modelu systemu (zbioru) podatków lokalnych, niezmiernie ważnego dla polityki lokalnej oraz lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Literatura

- Blöchliger H., *Fiscal Federalizm 2014. Making Decentralization Work*, OECD 2013.
- Blöchliger H., Pinero-Campos J., *Tax Competition between Sub-Central Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2011, No. 13, OECD Publishing.
- Denek E., *Dyskusyjne problemy dostosowania dochodów do zadań samorządu terytorialnego*, w: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007.
- Denek E., *Podatki w gospodarce samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, w: *Finanse*, red. B. Pietrzak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.
- Dziuba J., *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego*, „ANNALES Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H OECONOMIA” 2016, Vol. 50, No. 1, Lublin.
- Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, red. K. Piotrowska-Marczak, Difin, Warszawa 2009.
- Felis P., *Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
- Felis P., Rosłaniec H., *The Application of Tax on Means of Transport in Local Tax Policy in Poland. Evidence of City Counties*, „Journal of Management and Financial Sciences” 2017, Vol. X, Issue 28, Warsaw School of Economics, Collegium of Management and Finance.
- Felis P., Rosłaniec H., *Wykorzystanie podatku od nieruchomości w lokalnej polityce podatkowej miast Unii Metropolii Polskich*, „Gospodarka Narodowa” 2017, nr 2, Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH w Warszawie.
- Felis P., Rosłaniec H., *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w zakresie podatku od środków transportowych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 2(68), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG).

²⁴ W rzeczywistości problem jest bardziej złożony, badania zatem muszą dotyczyć nie tylko podatków lokalnych, ale również dochodów o charakterze paratransferowym (udziałów w podatkach państwowych) oraz transferów z tytułu dotacji i subwencji.

- Fried R.C., *Comparative Urban Performance*, European Urban Research Working Papers 1972, No. 1, University of California.
- Goodspeed T., *Tax Competition, Benefit Taxes and Fiscal Federalizm*, "National Tax Journal" 1998, Vol. 51, No. 3.
- Grądzki F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- Łukomska J., Swianiewicz P., *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium SA, Warszawa 2015.
- Mouritzen P.E., *The Local Political Studies*, "Scandinavian Political Studies" 1989, Bind 12 (New Series).
- Nordhaus W.D., *The Political Business Cycle*, "The Review of Economic Studies" 1975, Vol. 42, No. 2.
- Sharpe L.J., Newton K., *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy*, Oxford University Press, New York 1984.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 2(64), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG).
- Tiebout C., *A Pure Theory of Local Expenditures*, "The Journal of Political Economy" 1956, Vol. 64, No. 5.
- Zalewski A., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej*, w: *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, „Monografie i Opracowania SGH” 1994, nr 381.
- Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.