

Czasopismo Ekonomia i Zarządzanie



Dostarczamy informacje gospodarcze, polityczne,
biznesowe, z badań naukowo-badawczych

Nr 2/2018
ISSN 2084-963X

Economic, political, business information,
from scientific research

Journal
ECONOMY AND MANAGEMENT



**Informacje gospodarcze,
polityczne, biznesowe,
z badań naukowo-badawczych**

**Economic,
political, business information,
from scientific research**

Redakcja Czasopisma / Editorial Office Board

www.eiz.groupivg.com

Redaktor Naukowy / Editor of the Scientific:

Prof. dr hab. Jerzy Olszewski prof. nadzw. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Redaktor Naczelny / Editor in Chief: Mgr Aleksandra Fudali

Komitet Naukowy / The Scientific Committee:

Prof. UG dr hab. Sylwia Pangsy-Kania Uniwersytet Gdański

Prof. dr hab. Włodzimierz Szpringer Uniwersytet Warszawski

Prof. zw. dr hab. Jerzy Kisielnicki Uniwersytet Warszawski

Prof. UW dr hab. Grzegorz Karasiewicz Uniwersytet Warszawski

Prof. UZ dr hab. Arkadiusz Świadek Uniwersytet Zielonogórski

Recenzent naukowy Czasopisma / Scientific reviewer of the Journal:

Prof. UZ dr hab. Arkadiusz Świadek

Prof. US dr hab. Joanna Wiśniewska

Prof. US dr hab. Krzysztof Janasz

Wydawnictwo / Publishing House:



Naukowe Wydawnictwo IVG

Naukowe Wydawnictwo IVG
Scientific Publishing House
IVG

www.wydawnictwoivg.pl
biuro@wydawnictwoivg.pl



Newstore

Oficjalny sklep NEWSTORE
online

Księgarnia, Open Access
www.groupivg.com/newstore



GROUPIVG.COM

© Copyright Groupivg.com
www.groupivg.com
biuro@groupivg.com

Dystrybucja w kraju OPEN ACCESS / Distribution national OPEN ACCESS:

- Biblioteka Główna UE w Poznaniu
- Biblioteka Główna Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach
- Biblioteka Główna Uniwersytetu Gdańskiego
- Biblioteka Główna Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej
- Biblioteka Główna Uniwersytetu Opolskiego
- Biblioteka Jagiellońska
- Biblioteka Narodowa
- Biblioteka Politechniki Białostockiej
- Biblioteka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie
- Biblioteka Śląska
- Biblioteka Uniwersytecka KUL
- Biblioteka Uniwersytecka Uniwersytetu Jana Kochanowskiego
- Biblioteka Uniwersytecka w Łodzi
- Biblioteka Uniwersytecka w Poznaniu
- Biblioteka Uniwersytecka w Toruniu
- Biblioteka Uniwersytecka w Warszawie
- Biblioteka Uniwersytecka we Wrocławiu
- Biblioteka Uniwersytetu Zielonogórskiego
- Książnica Podlaska im. Łukasza Górnickiego
- Książnica Pomorska im. S. Staszica
- Podkarpacka Szkoła Wyższa Im. Bł. Ks. Wł. Findysza w Jaśle
- Wojewódzka Biblioteka Publiczna w Krakowie Centrum Informacji Biznesowej i Europejskiej

Czasopismo indeksowane jest w Bazach naukowych / The Journal is indexing in Database Research:

EBSCO Publishing

BazEkon

BazHum

BazTech

Wirtualna Biblioteka Nauki ICM UW

ICI Journals Master List

Drodzy Czytelnicy!

Częstotliwość: 6 numerów/rok
ISSN: 2084-963X

Czasopismo Ekonomia i Zarządzanie to dwumiesięcznik, recenzowane czasopismo akademickie, wydawane od 2012 roku.

Celem Czasopisma jest opublikować i promować artykuły, które prezentują oryginalne prace badawcze, dyskusje naukowe i które będą miały długoterminowy wpływ na badania z Dziedzin nauk ekonomicznych, a w tym ekonomii i zarządzania.

Analityczne, interpretacyjne i empiryczne badania odnoszą się do wielu obszarów, w tym teorii monetarnej, polityki fiskalnej, ekonomii pracy, rozwoju mikro- i teorii makroekonomii, handlu międzynarodowego i finansów, organizacji przemysłowej i społecznej ekonomii, a także ku nowoczesnej ekonomii dobrobytu, organizacji i zarządzania, innowacji, gospodarki i administracji publicznej, turystyki i rekreacji, logistyki, towaroznawstwa, informatyki i ekonometrii.

Czasopismo publikuje również wybrane informacje gospodarcze, polityczne, biznesowe, jak również z zakresu ekologii i ochrony środowiska.

Czasopismo Ekonomia i Zarządzanie to lektura dla wszystkich ekonomistów chcących nadążyć za nowym materiałem w nowych badaniach w dyscyplinie.

Dear Readers!

Frequency: 6 issues/year
ISSN: 2084-963X

The Journal Economy and Management is a bimonthly peer-reviewed academic journal. It covers both theoretical and empirical economics. It was established in 2012.

The Journal aims to publish articles that presents original, discussion research papers in a field of economics and management. Highly selective, widely cited articles of current relevance that will have a long-term impact on economics research.

The analytical, interpretive, and empirical studies in a number of areas including monetary theory, fiscal policy, labour economics, development, micro- and macroeconomic theory, international trade and finance, industrial organization, social economics and also to modern economics prosperity.

The Journal publish also about management of organization, R&D, innovation and about current economic, political and business information from selected countries, as well as about ecology and environmental protection..

The Journal Economy and Management are essential reading for all economists wishing to keep up with substantive new research in the discipline.

Spis treści / Table of contents

Preferencje w podatku od nieruchomości a stymulowanie lokalnej konkurencyjności podmiotów gospodarczych	6
Streszczenie	6
Wstęp	7
Pojęcie atrakcyjności inwestycyjnej gminy	8
Władztwo podatkowe gminy	9
Cele polityki podatkowej	12
Założenia strategii podatkowej gminy (zarys problematyki)	16
Aspekty prawne stymulacyjnego oddziaływania podatku od nieruchomości na decyzje gospodarcze.....	18
Zakończenie.....	20
Preferences in real estate tax versus stimulation of local enterprise competitiveness	24
Summary	24
Bibliografia.....	25

Preferencje w podatku od nieruchomości a stymulowanie lokalnej konkurencyjności podmiotów gospodarczych

Streszczenie

Podstawowym celem polityki podatkowej tak w wymiarze makro- jak i mikroekonomicznym jest realizacja funkcji fiskalnej podatków, sprowadzającej się do gromadzenia dochodów umożliwiających realizację zadań i funkcji przypisanych podmiotom sektora finansów publicznych (SFP) i szerzej – sektora publicznego. Wpływy podatkowe służą również finansowaniu transferów tak w obrębie sektora, jak i na rzecz podmiotów spoza sektora publicznego, przyczyniając się do alokacji środków pomiędzy podatnikami a związkami publicznoprawnymi – państwem a organami jednostek samorządu terytorialnego (JST). Opodatkowanie służy także realizacji funkcji pozafiskalnej (stymulacyjnej), przyjmującej za cel kształtowanie zachowań gospodarczych i społecznych podatników. Ilustrację нефiskalnych celów polityki podatkowej stanowi koncentracja JST na działaniach zakładających zmianę lub przekształcenie obecnego stanu zjawisk oraz stosunków społeczno-ekonomicznych bądź ich ustanie, ewentualnie ograniczenie ich skali. W ramach pozafiskalnych celów podatkowych umiejscawia się funkcję stymulacyjną wspierającą na równi realizację celów społecznych oraz gospodarczych poprzez zachęcanie podatników do podejmowania określonych zachowań.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, podatki lokalne, decyzje menedżerskie, fiskalne i pozafiskalne funkcje opodatkowania

Wstęp

Celem artykułu jest ocena roli i znaczenia preferencji podatkowych w podatku od nieruchomości w kształtowaniu decyzji podmiotów gospodarczych w zakresie lokalizacji (lub zmiany lokalizacji) miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Hipoteza badawcza zakłada, iż obniżka maksymalnych stawek podatkowych oraz dodatkowe zwolnienia przedmiotowe wprowadzane przez rady gmin nie są czynnikiem samodzielnie wpływającym na decyzje lokalizacyjne podmiotów gospodarczych. Koncentracja uwagi na podatku od nieruchomości jest uwarunkowana tym, iż po pierwsze jest to najbardziej wydajny fiskalnie lokalny podatek majątkowy (w latach 2012-2017 wpływy z podatku od nieruchomości wyniosły od ponad 17 do około 22 mld zł). Średni udział podatku od nieruchomości w dochodach podatkowych gmin w latach 2012-2017 wynosił około 83%, natomiast udział podatku od nieruchomości w całości dochodów gmin wynosił w tym okresie średnio 33% [PwC 2016, s. 5]. Po drugie w strukturze udzielonych przez gminy w latach 2012-2017 r. ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych), obniżek górnych stawek podatków oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych 72-77% stanowiły obniżenia górnych stawek podatków [Ociesa 2016, s. 197-211]¹. Spektrum czasowe przeprowadzanych analiz obejmuje lata 2012-2017.

¹ Sprawozdania z wykonania budżetu państwa 2012-2017.

Pojęcie atrakcyjności inwestycyjnej gminy

Atrakcyjność inwestycyjna gminy rozumiana jest najczęściej jako zdolność przyciągnięcia inwestora poprzez oferowanie kombinacji korzyści lokalizacji możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Wynikają one ze specyficznych cech obszaru (gminy), w którym rozwijana jest działalność gospodarcza. Korzyści te określane są mianem czynników lokalizacji, a o atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy decyduje zestaw czynników lokalizacji (w tym lokalna polityka podatkowa). Obszary oferujące optymalną kombinację czynników lokalizacji są atrakcyjne inwestycyjnie, gdyż pozwalają na redukcję nakładów inwestycyjnych i bieżących kosztów funkcjonowania firm, ułatwiając tym samym maksymalizację zysków oraz zmniejszając ryzyko niepowodzenia inwestycji. Atrakcyjność wskazuje zatem na potencjalne możliwości uruchomienia procesów wzrostu, zarówno w oparciu o czynniki endo-, jak i egzogeniczne [POKL.08.01.04–02–003/08]. Sama atrakcyjność inwestycyjna jest pojęciem złożonym i obejmuje wiele czynników istotnych z punktu widzenia potencjalnych inwestycji oraz prowadzonych działań gospodarczych. Postrzeganie gminy w kategoriach atrakcyjności inwestycyjnej uzależnione jest od samego inwestora, który analizuje szereg uwarunkowań występujących na danym terenie, istotnych z jego punktu widzenia, oraz potencjalne korzyści z ulokowanego kapitału. W odniesieniu do powyższych rozważań atrakcyjność inwestycyjną można przykładowo zdefiniować jako zdolność do skłonienia przedsiębiorcy do inwestycji na podstawie korzyści lokalizacyjnych, które możliwe są do osiągnięcia w procesie prowadzenia działalności gospodarczej [Raszkowski 2011, s. 259]. Atrakcyjność inwestycyjna jest często mylnie traktowana jako synonim konkurencyjności. Konkurencyjność powinna być rozumiana jako zdolność do konkutowania z innymi gminami. Zatem może się zdarzyć, że konkurencyjne gminy wcale nie są atrakcyjne dla wszystkich inwestorów, zaś gminy, które cieszą się wysoką atrakcyjnością (zainwestowało w nich dużo podmiotów) wcale nie muszą mieć najwyższych wskaźników konkurencyjności.

Władztwo podatkowe gminy

Podstawę prawną podejmowania przez gminę działań w zakresie stosowania preferencji podatkowych stanowią postanowienia ustawy zasadniczej, statuującej prawo ustalania przez gminę wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie [Por. Art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku [Dz. U., Nr 78, poz. 483].

Konstytucja RP wskazuje w ten sposób na ustawę z 12 stycznia 1991 r., o podatkach i opłatach lokalnych [Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 95 poz. 613, z późn. zm.] normującą zagadnienia związane m.in. z podatkiem od nieruchomości. Zgodnie z treścią regulacji ustawowych organem podatkowym właściwym w sprawach podatków i opłat jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z kolei rada gminy w drodze uchwały, określa m.in. wysokość stawek podatkowych oraz ewentualne zwolnienia podmiotowe. Stawki podatkowe nie mogą być wyższe od określonych ustawowo, a ich wysokość powinna stanowić pochodną polityki (strategii) władz lokalnych. Niemniej jednak, jak pokazują doświadczenia praktyczne, wspomniana redukcja stawek, czy wprowadzane zwolnienia w podatkach lokalnych często stanowią efekt bardzo doraźnych działań, a niekiedy wręcz przypadkowych decyzji [Grodzka 2008, s. 117]. Oprócz różnicowania stawek i możliwości wprowadzania dodatkowych zwolnień przedmiotowych – w ramach tzw. władztwa podatkowego – organ podatkowy ma uprawnienia do umorzenia zaległości podatkowych oraz do kształtowania warunków płatności poprzez rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności [Art. 48 ust. 1, art. 67a § 1 i art. 67b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926 ze zm.].

Ustawowe umocowanie rady gminy do samodzielnego kształtowania polityki fiskalnej odgrywa kluczową rolę z punktu widzenia możliwości oddziaływania władz samorządowych na dynamikę rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy. Ciężary fiskalne stanowią jeden z podstawowych czynników rzutujących na podejmowanie decyzji gospodarczych. Ich przestrzenne zróżnicowanie może bowiem zdecydować o lokalizacji planowanej działalności. Jednocześnie korzystne warunki społeczno-ekonomiczne wspierane przez sprzyjającą politykę podatkową mogą stanowić argument „za” podjęciem decyzji o przeniesieniu dotychczasowej siedziby przedsiębiorstwa, utworzeniu jego filii, bądź oddziału, czy podjęciu projektów inwestycyjnych typu „greenfield”. Jak zauważa B.Z. Filipiak nie bez znaczenia dla przedsiębiorcy i stymulowania jego rozwoju są instrumenty tworzone przez lokalne organy podatkowe. Instrumenty te należy zaliczyć do instrumentów oddziaływania bezpośredniego i pośredniego na podmioty gospodarcze w celu wymuszania oczekiwanych zachowań tych podmiotów, zgodnych z celami lokalnej polityki rozwoju (w tym przyjętej strategii podatkowej). Przedsiębiorcy

mogą reagować w celu optymalizacji opodatkowania wykorzystując instrumenty dochodowe przygotowane przez gminę, takie jak np. zwolnienia i ulgi w podatkach lokalnych, zmniejszone stawki podatkowe, czy ceny usług lokalnych, w tym ze sprzedaży i dzierżawy nieruchomości. Ich reakcję powinny również wywołać instrumenty wydatkowe, które wprawdzie nie wpływają bezpośrednio na obniżenie opodatkowania, ale tworzą warunki do wzrostu rentowności przedsiębiorstwa, a są to wydatki gminne na inwestycje, na wsparcie rozwoju instytucji otoczenia biznesu, na cele promocyjno-informacyjne, w tym o lokalnych przedsiębiorstwach, czy poręczenia kredytowe [Filipiak 2014, s. 189].

Zadając pytanie o efektywność i skuteczność udzielanej pomocy oraz wykorzystywanych instrumentów, należy się zastanowić nad charakterem tej pomocy, jak również nad jej skutkami. Pierwszy problem tkwi w doborze instrumentów, które wykorzystują organy gminy. Można wskazać, że część z nich wykorzystywana jest jako instrumenty służące realizacji określonych zamierzeń politycznych (np. ulgi podatkowe czy też obniżenie górnych stawek podatków lokalnych) bez uwzględnienia wpływu na lokalną gospodarkę, czy też budżet. Organy gminy posługują się tym instrumentem, często nie analizując efektów jego zastosowania, widząc jedynie korzyści polityczne z podjętych decyzji podatkowych. Druga grupa instrumentów służy podejmowaniu faktycznej interwencji, która mimo swoich znacznych kosztów, w długim okresie będzie się przyczyniać do pobudzenia aktywności gospodarczej, czy też likwidacji skutków wystąpienia niekorzystnych zdarzeń w gospodarce (np. są to programy pomocy publicznej). Bardzo trudno postawić linię „demarkacyjną” pomiędzy tymi dwoma rodzajami instrumentów. Wyznacznikiem jest tutaj cel, jakim kierują się organy gmin. Można mówić o celach politycznych, społeczno-gospodarczych związanych z rozwojem społeczności lokalnej, oraz wystąpieniem tak zwanych ważnych względów społeczno-ekonomicznych (z punktu widzenia samego podatnika i społeczności lokalnej) [Filipiak 2016, s. 178-179]. Gminy, wykorzystując posiadane władztwo podatkowe oraz uprawnienia wynikające z ustawy Ordynacja podatkowa, mają możliwość dokonywania obniżenia górnych stawek podatkowych oraz stosowania ulg i zwolnień podatkowych. Przy czym obniżanie stawek jest instrumentem postrzeganym dość populistycznie zarówno przez organy gminy, jak i społeczeństwo². Zazwyczaj organy gminy wykorzystują go właśnie do celów politycznych, a nie jako faktyczny instrument oddziaływania na gospodarkę lokalną w celu jej pobudzenia czy skierowania w określonym kierunku. Organy gminy również dość powszechnie wykorzystują instrument podatkowy, jakim są ulgi. Mogą być one wykorzystywane z punktu widzenia zarówno lokalnej polityki podatkowej, jak

² Badania własne Autora na próbie 28 gmin.

i w związku z wystąpieniem tak zwanych ważnych względów społeczno-ekonomicznych. W tym miejscu należy poczynić zastrzeżenie odnośnie do występowania ulg podatkowych w spłacie zobowiązań. Nie należy ich mylić z ulgami podatkowymi, które są elementami konstrukcyjnymi podatku. Ulgi podatkowe jako niesamoistne (dodatkowe) elementy konstrukcyjne podatku uwzględniane są w toku obliczania rozmiarów świadczenia podatkowego, natomiast ulgi w zapłacie podatku – jak wskazuje na to sama ich nazwa – są stosowane już po obliczeniu rozmiarów tego świadczenia [Morawski 2009, s. 262; Nykiel 2002, s. 30]. O ile ulgi podatkowe zmierzają do redukcji kwantytatywnych elementów konstrukcji podatku, to jest podstawy opodatkowania, stawki podatkowej, ale także samej kwoty podatku, o tyle ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych odnoszą się do realizacji już ustalonego, zadeklarowanego lub określonego zobowiązania podatkowego [Nowak 2014, s. 206].

Skala potencjalnego oddziaływania preferencji fiskalnych postrzeganych przez pryzmat funkcji bodźcowej podatku, jest tym samym bardzo szeroka, a rezultaty działań w sferze stymulacyjnej zależą od poprawnego doboru bodźców oraz intensywności, z jaką są one w stanie oddziaływać na lokalne otoczenie gospodarcze. Kluczowym w tym względzie wydaje się wskazanie na kryteria klasyfikacyjne po stronie bodźców fiskalnych urzeczywistniające zróżnicowanie efektów (tak pozytywnych, jak i negatywnych), jakie można osiągnąć za ich pośrednictwem. Wspomniane bodźce dzielą się na trzy podstawowe grupy, a należą do nich: pozytywne (pobudzające), negatywne (hamujące) i o charakterze mieszanym (bardzo rzadko występujące); o skutkach zamierzonych i niezamierzonych (przypadkowych) oraz intensyfikujące (wzmacniające określone zachowanie) i sterujące (skłaniające do pożądanego zachowania) [Skica, Kiebała, Wołowicz 2014, s. 81-83]. Niewątpliwie o skuteczności projektowanych przez władze gminy rozwiązań w obszarze lokalnej polityki podatkowej decyduje nie tylko fakt zastosowania danego instrumentu. Równie istotny jest jego właściwy dobór i formuła w jakiej znajdzie on zastosowanie. O wiele wyższą skutecznością odznacza się bowiem tworzenie rozwiązań kompleksowych i zwartych opierających się na wielopłaszczyznowym oraz równoległym oddziaływaniu kilku instrumentów, aniżeli ograniczanie się do pojedynczych decyzji dotyczących danego tytułu podatkowego [Skica 2009, s. 142-143].

Cele polityki podatkowej

Podstawowym celem polityki podatkowej zarówno w wymiarze makro- jak i mikro-ekonomicznym jest realizacja funkcji fiskalnej podatków sprowadzającej się do gromadzenia dochodów umożliwiających realizację zadań i funkcji przypisanych podmiotom sektora finansów publicznych i szerzej sektora publicznego [Ruśkowski, Kosikowski 2003, s. 476-477]. Opodatkowanie służy także realizacji funkcji pozafiskalnej (stymulacyjnej), przyjmującej za cel kształtowanie zachowań gospodarczych i społecznych podatników. W ramach pozafiskalnych celów podatkowych umiejscawia się funkcję symulacyjną wspierającą na równi realizację celów społecznych oraz gospodarczych poprzez zachęcanie podatników do podejmowania określonych zachowań. W obszarze gospodarki lokalnej stymulacja podatkowa może dotyczyć zagadnień takich jak struktura oraz formy prowadzenia działalności gospodarczej, kreowanie i kształtowanie decyzji inwestycyjnych, finansowych oraz konsumpcyjnych podatników, a finalnie również przyciąganie kapitału zagranicznego.

Z badań przeprowadzonych przez P. Galińskiego, P. Felisa, H. Rosłaniec [Galiński 2016, s. 40; Felis, Rosłaniec 2017, s. 9-30] wynika, że wszystkie gminy stosując preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości, w największym stopniu wykorzystują obniżenie górnych stawek tego podatku, a dodatkowo udzielają ulg, zwolnień oraz umorzeń. Co ciekawe, obniżanie podatków od nieruchomości dotyczy przede wszystkim gmin mniejszych (wiejskich), podczas gdy w dużych miastach zjawisko to ma charakter sporadyczny. W miastach na prawach powiatu różne instrumenty polityki podatkowej skutkują zmniejszeniem faktycznie zbieranych w stosunku do potencjalnie dostępnych dochodów z tego podatku o ok. 8%, podczas gdy w gminach wiejskich takie przeciętne zmniejszenie wynosi aż 24%.

Podobnie badania przeprowadzone przez T. Wołowca, T. Skicę, A. Kiebałą, D. Reśko, P. Świaniewicza, J. Łukomską, J. Nenamana oraz P. Felisa potwierdzają, iż praktyka obniżania stawek maksymalnych jest dominująca, a dodatkowe ulgi i zwolnienia są tylko niejako uzupełnieniem działań redukujących obciążenie fiskalne podatku od nieruchomości [Świaniewicz, Łukomska, Neneman 2012; Wołowicz 2012, s. 61-72; Wołowicz, Reśko 2012, s. 4-30; Skica, Kiebała, Wołowicz 2011, s. 152-164; Świaniewicz, Łukomska 2016, s. 37-43; Świaniewicz, Łukomska, Neneman 2012]. Ponadto w okresie od sierpnia do października 2015 przeprowadzone zostały badania ankietowe w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego przez pracowników Instytutu Badań i Analiz Finansowych WSIZ w Rzeszowie. Badania zrealizowano metodą CAWI i CATI. Zaproszenia do wzięcia udziału w badaniach zostały wysłane do 886 gmin. Łącznie

uzyskano 731 pomiarów. Wartość zmiennej wynikowej przedstawiona została w czterech przedziałach: - do 0,00906512350; od 0,00906512351 do 0,01128318450; od 0,01128318451 do 0,01382440400 oraz od 0,01382440401 i więcej [Mickiewicz, Zbirowski, Ingot-Brzęk, Rodzinka, Skica, Dzyuma-Zaremba, Harasym 2016]. Autorzy analizowali wpływ realizowanej polityki finansowej gmin (ocena skuteczności podejmowanych działań przez JST) z perspektywy wpływu na poziom przedsiębiorczości lokalnej. Badając zaangażowanie gminy we wsparcie finansowe przedsiębiorców w postaci stosowania preferencyjnych stawek podatku od nieruchomości, to wyniki korelacji pozwalają stwierdzić, iż wpływ preferencyjnych stawek podatku od nieruchomości na zmienną wynikową nie jest jednoznaczny. Wprawdzie wyniki badań dla kwartyli pierwszego, drugiego i czwartego są zgodne z wynikami zaobserwowanymi w innych przypadkach narzędzi (wzrostowi liczby gmin stosujących to narzędzie towarzyszy wzrost wartości zmiennej wynikowej), to analizując liczbę gmin wliczoną dla trzeciego kwartyli należy zweryfikować pogląd i udzielić niejednoznacznej odpowiedzi co do związku tego instrumentu ze wzrostem przedsiębiorczości. Analizując udzielanie ulg podatkowych nowym przedsiębiorstwom prywatnym w kontekście poziomu zmiennej wynikowej, to z badań wynika, iż większość gmin deklaruje udzielanie ulg podatkowych nowym przedsiębiorstwom prywatnym, stąd też można przypuszczać, że różnice pomiędzy liczbą gmin stosujących ten instrument, a zmienną wynikową będą niewielkie. Wprawdzie liczba gmin w przedziałach z wyższym poziomem cechy jest coraz większa, to jednak zaobserwowane różnice są niewielkie³. Z przeprowadzonych badań wynika, iż sama wysokość stawek oraz potencjalna „paleta” zwolnień podatkowych wprowadzonych uchwałami rad miejskich w zakresie podatku od nieruchomości nie są czynnikami samodzielnie decydującymi o atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy [Mickiewicz, Rodzinka, Skica 2015].

W wyniku przeprowadzonych analiz można wywnioskować, iż kluczowa, obok preferencji podatkowych, a niekiedy wręcz ważniejsza okazuje się być dostępność komu-

³ Autor realizując podobne badania na próbie 14 gmin województwa lubelskiego i 10 gminach województwa małopolskiego doszedł do bardzo podobnych wniosków. Wysokość stawek i ilość oraz rodzaj dodatkowo stosowanych zwolnień nie ma decydującego wpływu na decyzje co do lokalizacji działalności gospodarczej. Z badań wynika, iż atrakcyjność inwestycyjna jest wypadkową wielu zmiennych i czynników ekonomiczno-społecznych. Por. T. Wołowicz, S. Ahmed-Skrzypek, *Skuteczność działań JST w zakresie wspierania przedsiębiorczości*, Badania statutowe Zakładu Finansów i Rachunkowości Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, WSEI, Lublin 2016-2017 (niepublikowane).

nikacyjna, cechy rynku pracy, odległość do rynków zbytu, struktura gospodarki lokalnej, wsparcie instytucjonalne ze strony władz lokalnych oraz jakość infrastruktury technicznej i społecznej. Polepszanie atrakcyjności inwestycyjnej niewątpliwie polega na zmniejszeniu kosztów, ryzyka i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej. Ważne są także takie instrumenty, jak: szybka ścieżka administracyjna, przewidywalność lokalnej polityki finansowej oraz stabilna polityka cenowa wobec usług komunalnych [Skica, Inglot-Brzęk 2017, s. 24-54; Skica, Rodzinka, Harasym 2015, s. 257-269].

Podobne wnioski można sformułować, analizując opracowanie pt.: *„Analiza atrakcyjności inwestycyjnej regionu w świetle współczesnych trendów. Opracowanie analiz zawierających rekomendacje dotyczące pożądanych działań dla zwiększania atrakcyjności gospodarczej regionu”* [POKL.08.01.04–02–003/08, 2010]. Również z tego opracowania wynika, iż jakkolwiek ulgi i zwolnienia w podatkach przyczyniają się z pewnością do pewnej poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, tym niemniej rzadko mają decydujący wpływ na podjęcie decyzji o inwestowaniu. W przypadku konkurencji gmin o inwestora zewnętrznego, mogą jednak przesądzić o wyborze konkretnej lokalizacji spośród kilku stwarzających z punktu widzenia inwestora podobne warunki. Należy przy tym zaznaczyć, iż w praktyce efektywność stosowanych zwolnień i ulg zależy od wielu czynników. Istotne wydaje się przy tym, aby miały one charakter transparentny, dotyczyły całych grup, nie indywidualnych podatników, a ich wprowadzenie było uzasadnione nie szczególną sytuacją podatnika, ale dobrem gminy i ogółu mieszkańców, jasny i czytelny powinien też być ich skutek ekonomiczny. Z przeprowadzonych badań można sformułować wniosek, iż atrakcyjność inwestycyjna regionu jest wypadkową atrakcyjności poszczególnych układów lokalnych, tym niemniej w szczególnych wypadkach o sukcesie polityki w tym zakresie decydują obszary najbardziej konkurencyjne w wymiarze krajowym oraz globalnym. Ponadto, inne czynniki lokalizacyjne są wskazywane jako istotne na poziomie krajowym, inne na regionalnym, a jeszcze inne na lokalnym [Skica, Bem, Daszyńska-Żygadło 2013, s. 1-24; Fliegier 2010, s. 361-373].

Powyższe wnioski i sugestie znajdują potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych przez B. Fiedoruk w zakresie stawek podatku od nieruchomości w miastach na prawach powiatu w województwie mazowieckim (Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce i Warszawa) [2017, s. 11-20]. Z przeprowadzonych badań wynika, iż miasta o dużej bazie podatkowej oraz wysokim dochodzie podatkowym per capita na głowę mieszkańca (np. Płock Warszawa) stosowały maksymalne lub zbliżone do maksymalnych stawki podatkowe, wprowadzając jedynie dodatkowe obniżki wyłącznie w odniesieniu do tych przedmiotów opodatkowania, których rozwój gminy chciały stymulować. Miasta te mają dobrze rozwinięty potencjał biznesowy, wykwalifikowaną kadre, bardzo

dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną i społeczną (zasoby ludzkie) oraz całe otoczenie biznesu, co czyni je atrakcyjnymi dla inwestorów. Gminy te nie muszą stosować zachęt w postaci obniżonych stawek czy zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości. Inna strategia jest stosowana w pozostałych gminach (Ostrołęka, Radom, Siedlce). Samorządy te stosują niższe stawki podatkowe oraz dodatkowe zwolnienia przedmiotowe, celem stymulowania swojej atrakcyjności ekonomicznej (inwestycyjnej). Mimo tego preferencje te wcale nie stanowią jednego i podstawowego czynnika wpływającego na decyzje inwestorów, i w konsekwencji na wzrost bazy podatkowej. Zatem można sformułować tezę, iż obniżone stawki i dodatkowe zwolnienia przedmiotowe, aby spełniały swoją rolę powinny stanowić element składowy całego systemu wsparcia przedsiębiorczości (atrakcyjności inwestycyjnej gminy).

Założenia strategii podatkowej gminy (zarys problematyki)

Strategia podatkowa postrzegana jest inaczej z perspektywy podatnika (przedsiębiorcy), a inaczej z perspektywy gminy. W przypadku podatnika istotny jest wybór takiego modelu, którego celem jest dążenie do zapłacenia jak najmniejszych podatków, oczywiście zgodnie z obowiązującym prawem podatkowym. Zatem celem strategii podatkowej podatnika jest optymalizacja obciążenia podatkowego (które nie zawsze jest równoznaczne z minimalizacją kwoty podatku do zapłacenia) [Wyściślik 2013, s. 12]. Skoro podstawowym celem jest optymalizacja w zakresie podatków lokalnych, to można wskazać na dwa podstawowe elementy budowy strategii podatkowej wobec podatków lokalnych. Są to rentowność i płynność finansowa. Z rentownością związana jest kategoria efektywności i zyskowności prowadzonej działalności. Strategia podatkowa może w sposób optymalny oddziaływać na poziom realizowanej rentowności przez przedsiębiorstwo, a tym samym wpływa na efektywność działalności podejmowanej przez przedsiębiorstwo [Filipiak 2014, s. 191-192].

W przypadku gminy, strategia podatkowa powinna koncertować się na znalezieniu optymalnego kompromisu pomiędzy efektywnością fiskalną, a skutecznością realizacji stymulacyjnej funkcji opodatkowania. Dlatego wydaje się, iż cel strategiczny efektywnej strategii podatkowej, powinien zakładać opracowanie założeń i zasad, na których powinna opierać się lokalna polityka podatkowa, realizująca politykę stosowania obciążeń fiskalnych w realizacji ich funkcji stymulacyjnej. Realizacja założonego celu strategicznego wymaga podjęcia szeregu działań, które w pierwszym kroku uporządkują politykę gminy w obszarze obciążeń fiskalnych, wpisując ją w realizację celów długofalowych. Rozwiązanie to, eliminując praktyki częstego i ekonomicznie nieuzasadnionego wykorzystywania preferencji podatkowych, przekształca decyzje koniunkturalne (bieżące) w działania o długookresowe o jasno zdefiniowanym celu, jaki funkcja stymulacyjna ma pełnić w kreowaniu rozwoju lokalnego. Dla realizacji tak sformułowanego celu strategicznego warto podejmować następujące działania:

- zdefiniowanie oraz określenie zasad organizacji i funkcjonowania stymulacyjnej polityki podatkowej (jakie ulgi, jaki obszary stymulacji, jaki jest pożądany i oczekiwany efekt końcowy);
- upublicznienie oraz rozpowszechnienie informacji o systemie ulg i zwolnień podatkowych oraz zasadach uzyskania wparcia;
- ograniczenie redukcji stawek oraz wprowadzenie dodatkowych preferencji wyłącznie w odniesieniu do tych podatków, które mogą efektywnie generować pożądane efekty stymulacyjne;

- wprowadzenie przez radę gminy zwolnień o charakterze przedmiotowym [Por. Eteł, Presnarowicz, Dudar 2008, s. 310];
- eliminacją nadmiernej zmienności lokalnej polityki podatkowej;
- szacowanie potencjalnych efektów wprowadzanych preferencji w kontekście efektów netto dla budżetu;
- harmonizacji lokalnej polityki podatkowej z pozostałymi instrumentami wsparcia (poziom czynszów, inwestycje infrastrukturalne, opłaty adiacenckie, renta planistyczna itp.);
- coroczna ocena efektywności przyjętych rozwiązań w obszarze lokalnej polityki podatkowej, poprzez poszukiwanie optymalnych rozwiązań z perspektywy wydajności fiskalnej i efektywności funkcji stymulacyjnej opodatkowania.

Aspekty prawne stymulacyjnego oddziaływania podatku od nieruchomości na decyzje gospodarze

Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości w sensie prawnym przybierają postać zwolnień, obniżonych stawek, zaniechania poboru podatku, czy też umorzeń, rozłożenia na raty, jak i odroczenia terminów płatności. Ich wspólną cechą jest to, że prowadzą one do obniżenia zobowiązania podatkowego i tym samym obniżenia potencjalnych wpływów budżetowych gmin. Oznacza to, że preferencje te mają swoją konkretną wartość. Wyraża się ona w wielkości utraconych przez budżet dochodów. Preferencje podatkowe są zatem de facto substytutem wydatków budżetowych i w pewnych warunkach stanowią alternatywę dla transferów bezpośrednich z budżetu gminy [Preferencje podatkowe w Polsce, 2010, s. 5]. Biorąc pod uwagę przedstawione dotychczas argumenty nie sposób nie zauważyć, że stosowanie preferencji podatkowych nie jest równoznaczne z realizacją pozytywnej stymulacji bodźcowej. Literatura, tak krajowa, jak i zagraniczna, także nie dostarcza jednoznacznych dowodów świadczących o tym, że obniżenie stawek podatkowych w sposób automatyczny służy realizacji założonego uprzednio celu pozafiskalnego. Badania przeprowadzone przez R. Levine'a i D. Renelta [2009, s. 942-963] wykazują brak zależności pomiędzy stosowanym przez samorządy instrumentarium fiskalnym a stymulacyjną funkcją opodatkowania. E. Engen i J. Skinner [1999] oraz G.M. Milesi-Fereti, E. Mendoza i P. Asea [1997] w swych analizach dowodzą wręcz negatywnego wpływu zmian opodatkowania na założone uprzednio cele pozafiskalne. Jednocześnie pojawiające się sporadycznie pozytywne efekty stymulacji podatkowej, z uwagi na ich wielkość oscylującą w granicach od 0,2 do 0,3% PKB rocznie przy jednocześnie równych, bądź nawet wyższych kosztach ich uzyskania, uznają za zbyt słabe, aby mogły one zostać wykorzystane do efektywnego stymulowania rozwoju społeczno-ekonomicznego. Podobnie indywidualne badania P. Cashina i G. Leach'a [2003], a także prace zespołów: W. Leibfritz, J. Thorton, A. Bibbee [1997] oraz S. Folster i M. Henrekson [1999, s. 337-358], oraz A. Bassanini, i S. Scarpetta [2001, s. 10] nie potwierdzają w sposób jednoznaczny tezy o występowaniu istotnej statystycznie korelacji pomiędzy wysokością stawek podatkowych a realizacją funkcji stymulującej. Wyniki ich badań dowodzą, że obciążenia fiskalne, stanowią tylko jeden z czynników determinujących zachowania podatników. W rezultacie preferencje podatkowe mogą stanowić o wzmocnieniu pozostałych działań dynamizujących lokalną gospodarkę, a nie je zastępować.

Do podobnych wniosków prowadzą studia literatury krajowej odwołujące się do wyników badań empirycznych prowadzonych w zakresie stymulacyjnego oddziaływa-

nia podatków. Wykazują one, że pomiędzy redukcją maksymalnych stawek w podatkach lokalnych a parametrami opisującymi rozwój społeczno-ekonomiczny wspólnot samorządowych występuje bardzo słaby związek. Jako dowód przytoczyć można badania przeprowadzone na reprezentatywnej próbie gmin województwa podkarpackiego [Skica 2008].

Tezę o słabym stymulacyjnym oddziaływaniu instrumentów podatkowych potwierdzają także wyniki prac badawczych przeprowadzonych wśród gmin zlokalizowanych na terenie dwóch powiatów województwa małopolskiego [Wołowicz 2008].

Rezultaty obu niezależnych badań dowodzą jednocześnie, że siła stymulacyjnego oddziaływania redukcji stawek maksymalnych w pojedynczych podatkach lokalnych oddziałuje na rozwój inicjatyw gospodarczych zdecydowanie słabiej aniżeli konstruowanie kompleksowych systemów preferencji podatkowych zakładających, obok obniżek stawek podatkowych, również zwolnienia, odroczenia terminów płatności, a także umorzenia należności podatkowych [Skica 2014].

Zakończenie

Nadrzędnym celem polityki podatkowej jest kształtowanie zakresu opodatkowania w taki sposób, aby zapewnić wysoką efektywność i przejrzystość systemu podatkowego. Efektywność systemu podatkowego w dużym uproszczeniu sprowadza się do zabezpieczenia potrzeb fiskalnych gminy przy zachowaniu możliwie najwyższego tempa rozwoju lokalnego i zapewnieniu mieszkańcom odpowiednich warunków bytowych. Ów kompromis pomiędzy celami fiskalnymi, gospodarczymi i społecznymi opodatkowania osiągnąć jest przede wszystkim poprzez zróżnicowanie przedmiotu opodatkowania oraz konstrukcję samych podatków, w tym przede wszystkim przyjęcie określonych stawek, odliczeń i zwolnień podatkowych. Stosowanie tych rozwiązań pozwala uelastyczyć zakres opodatkowania oraz stymulować zachowania podatników w kierunku zgodnym z oczekiwaniami władz lokalnych [Preferencje podatkowe w Polsce, 2010, s. 9].

Analizując politykę kształtowania własnych dochodów podatkowych przez gminy i oceniając ją w aspekcie stymulacyjnego oddziaływania należy stwierdzić, że jedynie podatek od nieruchomości może być wykorzystany dla realizacji celów stymulacyjnych. Ograniczenie bodźców, fiskalne wyłącznie do podatku od nieruchomości należy uzasadnić potrzebą rozdzielenia skuteczności oddziaływań bodźcowych (oceniającej z punktu widzenia adresata bodźca) od ekonomicznego sensu stosowania danego bodźca (analizowanego z punktu widzenia gminy). Sam bodziec może bowiem okazać się skuteczny, lecz równocześnie jego stosowanie niekoniecznie może przekładać się na efekt finansowy po stronie gminy. W rezultacie skuteczność danego instrumentu nie zawsze może być łączona z pożądaną efektywnością (wydajnością fiskalną). Można zatem dokonać analizy trzech przypadków.

Przypadek pierwszy ma miejsce, gdy stosowany przez gminy instrument jest nieefektywny zarówno z punktu widzenia wydajności fiskalnej, jak i efektywnej realizacji funkcji stymulacyjnej. W takiej sytuacji rekomenduje się odstąpienie od stosowania tego instrumentu, jako pozbawionego jakichkolwiek znamion stymulacyjnego oddziaływania.

Drugi przypadek odnosi się do sytuacji, w której gmina stosuje instrument skutecznie realizujący funkcję stymulacyjną, ale jest jednocześnie nieefektywny z punktu widzenia realizacji wpływów budżetowych. W takiej sytuacji decyzja o jego zastosowaniu, bądź rezygnacji z tej formy wsparcia, jest nieco bardziej pragmatyczna, a jedynym racjonalnym z punktu widzenia budżetu uzasadnieniem dla jego stosowania jest wzmacnianie przez ten instrument stymulacyjnego oddziaływania innych form wsparcia (efekt mnożnikowy). Należy stwierdzić, że upatrywanie skuteczności działań zorientowanych na poszerzenie bazy podatkowej o nowych podatników wyłącznie w sferze preferencji fiskalnych, obok pewnych strat dla budżetu, uszczuplających i tak niewielki poziom

wpływów z tego tytułu, jedynie w nieznacznym stopniu mają szansę przełożyć się na realizację zakładanych celów budżetowych. Tym samym, pozostając w sferze preferencji fiskalnych dotyczących podatków majątkowych należy dodać, że potencjał jego stymulacyjnego oddziaływania wyraźnie przegrywa w konfrontacji z innymi wyznacznikami konkurencyjności gospodarczo-inwestycyjnej gminy. Do grupy tych czynników możemy zaliczyć m.in.:

- wartość wytworzonych na terenie danej gminy dóbr i usług;
- korzystna lokalizacja (np. adekwatna względem charakteru prowadzonej działalności);
- atrakcyjność gminnej infrastruktury technicznej, biznesowej i społecznej;
- atrakcyjność lokalnych zasobów siły roboczej, lokalnych zasobów surowcowych oraz stanu środowiska naturalnego;
- skalę i poziom lokalnego popytu [Wołowicz 2005, s. 65-81].

Mając na uwadze zaprezentowane fakty, należy z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że oczekiwania dotyczące stymulacyjnego oddziaływania budżetów fiskalnych w relacji do podatku od środków transportowych i podatku od nieruchomości nie znajdują przełożenia w praktyce. Siła i kierunek oddziaływania budżeta fiskalnego polegającego na obniżce stawek podatkowych w tym podatku jest mocno ograniczona.

Badania przeprowadzone w latach 2012-2017 roku na próbie 14 gmin województwa Podkarpackiego 18 gmin województwa małopolskiego i 13 gmin województwa lubelskiego⁴ nie wykazały istotnego związku pomiędzy obniżką stawek w podatku od, a przyrostem na terenach badanych gmin stosujących tego rodzaju preferencje liczby podmiotów gospodarczych, jako podatników tych podatków. Obliczony współczynnik korelacji liniowej Pearsona na poziomie $r_{xy} = 0,10$ dowiódł, iż nie występuje statystycznie istotna zależność pomiędzy redukcją stawek przez badane gminy, a przyrostem na ich terenie liczby podmiotów gospodarczych (firm). Jednocześnie nie zauważono istotnego statystycznie związku pomiędzy wprowadzonymi zwolnieniami przedmiotowymi, a decyzjami lokalizacyjnymi firm transportowych, bowiem obliczony współczynnik korelacji liniowej Pearsona w tym przypadku wynosił zaledwie $r_{xy} = 0,12$ co oznacza, iż nie wy-

⁴ Badane gminy miały charakter miejsko-wiejski, wiejski oraz miejski. Łączenie przebadano 45 gmin, w tym: 5 gmin miejskich, 25 gmin miejsko wiejskich oraz 15 gmin wiejskich.

stępuje istotna statystycznie zależność pomiędzy dodatkowymi zwolnieniami podatkowymi a decyzjami lokalizacyjnymi (inwestycyjnymi) podmiotów gospodarczych⁵. Wyniki badań dowodzą, iż przypadku podmiotów gospodarczych czynnikami kluczowymi w kwestii lokalizacji są:

- infrastruktura (banki, firmy leasingowe, rynek pracy, stan rynku) oraz bliskość i dostępność komunikacyjna gminy, jakość ciągów komunikacyjnych (75% wskazań w badaniach ankietowych na te cechy);
- bliskość głównych klientów, łatwość realizacji funkcji biznesowych (urzędy, instytucje itp.), ok. 20% wskazań w badaniach ankietowych;
- jedynie 5% ankietowanych firm wymieniało stawki podatków i opłat lokalnych oraz ulgi podatkowe, jako czynnik decydujący o lokalizacji działalności gospodarczej, ale co istotne aż dla 80% podmiotów najważniejsze były wyłącznie stawki najmu i czynszów oraz stawki podatku od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Trzeci przypadek, prezentuje wariant optymalny. Mamy z jednej strony skuteczność oddziaływania stymulacyjnego na adresatów bodźca, z drugiej efektywność fiskalną po stronie wpływów podatkowych. Wydaje się jednak, że wśród podatków i opłat lokalnych brak jest takich danin, które moglibyśmy bez uwag zaliczyć do tej grupy.

Zatem rozważania i propozycje rozwiązań w zakresie stymulacyjnego oddziaływania obciążeń fiskalnych należałoby profilować w zasadzie wyłącznie w kierunku trzeciej z wymienionych konfiguracji skuteczności i efektywności stymulant podatkowych. Jedynie w tym przypadku możliwe jest bezpośrednie połączenie funkcji fiskalnych i efektów pozafiskalnych zastosowanych instrumentów podatkowych. Należy pamiętać, iż nie istnieje „idealny” system podatkowy, gdyż ten z samego założenia stanowi narzędzie polityki fiskalnej, obejmującej działania władzy lokalnej podejmowane w ramach dochodów budżetu gminy. Optymalnym rozwiązaniem jest zapewnienie wysokich wpływów podatkowych przy jednoczesnym wykorzystaniu ich funkcji stymulacyjnej, polegającej w głównej mierze na stosowaniu zachęt podatkowych dla potencjalnych inwestorów.

⁵ T. Wołowicz, Badania własne w ramach prowadzonych badań statutowych przeprowadzone w latach 2014-2017 na próbie 60 firm województwa lubelskiego i 40 firm województwa małopolskiego, *Preferencje fiskalne w podatku od nieruchomości a decyzje inwestycyjne podmiotów gospodarczych*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia i uwagi oraz odwołując się do wyników analiz można wskazać na działania, jakie winien realizować organ stanowiący i wykonawczy gminy celem stymulowania lokalnej przedsiębiorczości. Wydaje się, iż proponowane rekomendacje powinny objąć następujący katalog działań.

Konstruowane rozwiązania na rzecz tworzenia zachęt lokalizacyjnych powinny określić możliwe do zastosowania przez gminę bodźce podatkowe, które mogą być wykorzystane w celu wpłynięcia na decyzje podmiotów gospodarczych.

Dla skuteczności planowanych działań na rzecz zwiększenia liczby podatników (bazy podatkowej) istotnego znaczenia nabiera dokonanie identyfikacji oraz oceny bodźców fiskalnych i pozafiskalnych stosowanych przez gminy ościenne w celu ustalenia, czy i w jakim zakresie wykorzystują one instrumenty podatkowe dla zwiększenia swoich dochodów.

Bardzo istotnym z punktu widzenia skuteczności rozważanych działań wydaje się zidentyfikowanie możliwych do zastosowania obok fiskalnych, także pozafiskalnych bodźców stymulujących decyzje podmiotów gospodarczych w kierunku pożądanym przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Dla efektywnego stosowania instrumentów dochodowych, w szczególności redukcji stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości niezbędne jest skonstruowanie kompleksowego systemu preferencji podatkowych oraz zespalenie go z innymi instrumentami, np. z niskim poziomem opłat lokalnych, bądź też polityką umiarkowanego wzrostu cen za usługi komunalne.

Celem zwiększenia skuteczności oddziaływania instrumentów podatkowych na warunki prowadzenia działalności gospodarczej konieczne jest, aby działania podejmowane przez władze miały charakter przejrzystych, powszechnie stosowanych i trwałych reguł. Działania opierające się na krótkotrwałych i spektakularnych decyzjach nie przełożą się na trwały wzrost liczby podatników podatku od nieruchomości.

Stanowiąc podatki lokalne, a także realizując swoje wydatki, gmina powinna zachować równowagę pomiędzy polityką wspierania inwestorów, a osiągnięciem dochodów własnych warunkujących realizację przypisanych mu ustawowo zadań.

Konstrukcja efektywnego systemu preferencji podatkowych powinna opierać się na zasadach powszechności (tj. upowszechnienia informacji o systemie), trwałości (tj. abstrahowania od nader częstych fluktuacji w polityce podatkowej), usankcjonowania prawem (tzn. prawnego zatwierdzenia systemu preferencji) oraz przejrzystości i logiczności.

Tworząc zachęty lokalizacyjne należy podjąć działania zmierzające w kierunku przygotowania przez władze lokalne terenów lokalizacyjnych (inwestycyjnych) dla nowych podmiotów gospodarczych. Jednocześnie poprzez działania typu public relations

i publicity należy reklamować gminę, jako obszar przyjazny inwestorom, realizujący przejrzystą oraz stabilną politykę w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz obsługi administracyjnej inwestorów.

Preferences in real estate tax versus stimulation of local enterprise competitiveness

Summary

The primary objective of fiscal policy both in terms of macro-and microeconomic function is the implementation of fiscal taxes boil down to revenue collection to implement the tasks and functions associated with public finance sector entities and the wider public sector. Tax revenues are also used to finance transfers both within the industry and to entities outside the public sector, thus contributing to the allocation of resources between taxpayers and unions public law – state and local government authorities. Taxation is the realization of non-tax functions (stimulatory), receiving the goal of shaping social and economic behavior of taxpayers. An illustration of non-fiscal objectives of tax policy is a focus on local government actions which implies a change or transformation of the current state of the phenomena and socio-economic relations, or their cessation or limiting their scale. As part non-fiscal tax purposes shall be inserted into the simulation function support equally the objectives of social and economic by encouraging taxpayers to take certain behaviors. In the area of tax stimulation of the local economy can handle issues such as the structure and forms of doing business, creating and shaping investment decisions, financial and consumer taxpayers, and eventually also the attraction of foreign capital.

Keywords: property taxes, local taxes, manager decisions, tax revenue, fiscal and non-fiscal tax purposes

Bibliografia

- Bassanini, A., Scarpetta, S., 2001, *The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries*, OECD Economic Studies, OECD Publishing, vol. 2.
- Cashin, P., 1994, *Government Spending, Taxes, and Economic Growth*, IMF Working Papers 94/92, International Monetary Fund.
- Engen, E., Skinner, J., 1999, *Taxation and Economic Growth*, [in:] *Tax Policy in the Real World*, Cambridge University Press.
- Felis, P., Rostaniec, H., 2017, *The Application of Tax on Means of Transport in Local Tax Policy in Poland. Evidence of City Counties*, Journal of Management and Financial Sciences, no. 28.
- Fiedoruk, B., 2017, *Władztwo podatkowe organów stanowiących w zakresie stawek podatku od nieruchomości w miastach na prawach powiatu województwa mazowieckiego*, [w:] (red.) Chojnacki, P., Fundowicz, S., Możyłowski, P., Smietanka, T., *Podatki i opłaty w samorządzie terytorialnym. Aspekty prawne i finansowe – wybrane zagadnienia*, Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom.
- Filipiak, B.Z., 2014, *Strategie podatkowe wobec podatków lokalnych jako element optymalizacji podatkowej w przedsiębiorstwie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 818, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia Nr 68.
- Filipiak, B.Z., 2016, *Skutki udzielania ulg, umorzeń i zwolnień przez organy podatkowe gmin*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia Nr 5.
- Flieger, M., 2010, *Źródła przewagi konkurencyjnej gmin warunkujące rozwój gospodarki lokalnej: studium przypadku*, Ekonomiczne Problemy Usług, Nr 58.
- Folster, S., Henrekson, M., 1999, *Growth and the public sector: a critique of the critics*, European Journal of Political Economy, Elsevier, vol. 15(2).
- Galiński, P., 2016, *Znaczenie preferencji podatkowych w podatku od nieruchomości dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Podatki i Opłaty Lokalne, Nr 11.
- Godlewskiej-Majkowskiej, H., 2008, *Atrakcyjność inwestycyjna polskich regionów: w poszukiwaniu nowych miar*, SGH, Warszawa.
- Gomułowicz, A., Małecki, J., 2004, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa.
- Kosikowski, C., Ruśkowski, E., (red.), 2003, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Leach, G., 2003, *The negative Impact of taxation on Economic Growth*, New Edition, REFORM.
- Leibfritz, W., Thornton, J., Bibbee, A., 1997, *Taxation and Economic Performance*, OECD Economics Department Working Papers 176, OECD Publishing.
- Levine, R., Renelt, D., 2001, *A Sensitivity Analysis of Cross – Country Growth Regressions*, The American Economic Review, vol. 84, no. 4.
- Mendoza, E., Milesi-Ferretti, G.M., Asea, P., 1997, *On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Herberger's superneutrality conjecture*, Journal of Public Economics, no. 66.

Mickiewicz, T., Rodzinka, J., Skica, T., 2015, *Lokalne i regionalne czynniki wsparcia przedsiębiorczości. Klasteryzacja, promocja, doradztwo i lokalny kapitał społeczny*, seria: *Ekonomia i Zarządzanie*, C.H. Beck, Warszawa.

Ministerstwo Finansów, 2010, *Preferencje podatkowe w Polsce*, Warszawa.

Morawski, W., 2009, *Ulgi i zwolnienia podatkowe*, [w:] Brzeziński, B. (red.), *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, TNOiK, Toruń.

Nowak, I., 2014, *Umorzenie zaległości podatkowych jako ulga w spłacie zobowiązań podatkowych w województwie świętokrzyskim*, *Studia i Materiały, Miscellanea Oeconomicae*, Nr 3.

Nykiel, W., 2002, *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

Ociesa, M., 2016, *Zarządzanie podatkami lokalnymi gminie na przykładzie podatku od nieruchomości*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej*, Nr 24.

POKL.08.01.04–02–003/08, 2010, *Analiza atrakcyjności inwestycyjnej regionu w świetle współczesnych trendów. Opracowanie analiz zawierających rekomendacje dotyczące pożądaných działań dla zwiększenia atrakcyjności gospodarczej regionu*, projekt: *Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego*, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Wrocław.

Raport PwC, 2016, *Podatek od nieruchomości 25 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Warszawa, listopad.

Raszkowski, A., 2011, *Atrakcyjność Inwestycyjna Regionów – wybrane zagadnienia*, *Ekonomia*, Nr 5(17).

Skica, T., 2009, *Samorządy a rozwój przedsiębiorczości. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie gmin województwa podkarpackiego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów.

Skica, T., Bem, A., 2014, *Rola samorządu terytorialnego w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 1.

Skica, T., Bem, A., Daszyńska-Żygadło, K., 2013, *The role of local government in the process of entrepreneurship development*, e-finanse, vol. 9, no. 4.

Skica, T., Inglot-Brzęk, E., 2017, *Zróżnicowanie efektów stosowania instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny z uwagi na kryterium kategorii rodzajowej gminy*, *Samorząd Terytorialny*, Nr 6 (318).

Skica, T., Kiebała, A., Wołowicz, T., 2010, *Jakie działania winien podjąć Prezydent Miasta Rzeszowa, jako organ podatkowy, aby zwiększyła się w Rzeszowie liczba podatników podatku od środków transportowych*, Ekspertyza na zlecenie UM w Rzeszowie, Instytut Badań i Analiz Finansowych WSIZ, Rzeszów.

Skica, T., Kiebała, A., Wołowicz, T., 2011, *Czy redukcja stawek w podatku od środków transportowych realizuje stymulacyjną funkcję opodatkowania?*, *Samorząd Terytorialny*, Nr 7-8.

Skica, T., Kiebała, A., Wołowicz, T., 2011, *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 2.

Skica, T., Rodzinka, J., Harasym, R., 2014, *Impact of Financial Policies of Local Authorities on Entrepreneurship: Comprehensiveness of Policy Matters*, [in:] Jajuga, K., Orłowski, L., Staehr,

K. (eds.), *Contemporary Trends and Challenges in Finance. Springer Proceedings in Business and Economics*, Springer, Amsterdam.

Sprawozdania z wykonania budżetu państwa 2012-2017.

Swianiewicz, P., Łukomska, J., 2016, *Local Tax Competition in Poland?*, *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development*, vol. 20, no. 3.

Swianiewicz, P., Łukomska, J., Nenaman, J., 2012, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa.

Wołowicz, T., 2005, *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Wydawnictwo Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Nr 1.

Wołowicz, T., 2008, *Podatkowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości w powiecie nowosądeckim i limanowskim*, *Badania Statutowe Zakładu Ekonomii WSB-NLU, Nowy Sącz*, (opracowanie niepublikowane).

Wołowicz, T., 2012, *Preferencje w podatku od środków transportu a decyzje gospodarcze firm transportowych (badania własne)*, *Finanse Komunalne*, Nr 7-8.

Wołowicz, T., Ahmed-Skrzypek, S., *Skuteczność działań JST w zakresie wspierania przedsiębiorczości*, *Badania statutowe Zakładu Finansów i Rachunkowości Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie*, WSEI, Lublin 2016-2017 (niepublikowane).

Wołowicz, T., Reško, D., 2012, *Obniżki stawek podatkowych do celów stymulacyjnych a założenia racjonalnej strategii podatkowej gminy*, *Toruński Rocznik Podatkowy*.

Wyrok NSA w Katowicach z dnia 15 czerwca 1998 r. sygn. akt I SA/Ka 323/98.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97.

Zalewski, A., 1996, *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)* [w:] Majchrzak, M., Zalewski, A. (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.

Zaremba, U., Harysym, R., 2016, *Wielowymiarowa ocena skuteczności działań JST w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Wnioski na tle stosowanych rozwiązań oraz zalecenia służące zwiększeniu skuteczności stosowanych przez JST instrumentów wsparcia przedsiębiorczości, projekt finansowany ze środków NCN*, Decyzja DEC-2013/11/B/HS4/01022, Rzeszów.

Autor: Tomasz Wołowicz

Zakład Finansów i rachunkowości, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Zamów w naszym sklepie pełny egzemplarz **Czasopisma Ekonomia i Zarządzanie nr 2/2018**