

Wioletta BIEN<sup>\*</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-1882-8423>

## ZRÓŻNICOWANIE LOKALNEJ POLITYKI PODATKOWEJ GMIN WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

### Abstrakt

**Przedmiot badań:** Przedmiotem badań jest realizowana polityka podatkowa gmin i czynniki ją kształtujące. Badania zagraniczne potwierdziły, że podatki lokalne są zróżnicowane w zależności od wysokości lokalnej bazy podatkowej. Stąd też uwaga autorki koncentruje się głównie na rozpoznaniu zależności pomiędzy kondycją finansową jednostki samorządowej a przyjętą polityką podatkową władz gminnych.

**Cel badawczy:** Celem artykułu jest ocena polityki podatkowej w poszczególnych typach gmin w zależności od sytuacji finansowej, na przykładzie województwa małopolskiego.

**Metoda badawcza:** W artykule dokonano przeglądu literatury w zakresie lokalnej polityki podatkowej i czynników ją różnicujących. Zastosowano metodę unitaryzacji zerowanej służącą analizie danych pochodzących ze sprawozdań budżetowych JST.

**Wyniki:** Analiza danych potwierdziła występowanie zależności pomiędzy kondycją finansową gminy i polityką podatkową władz lokalnych. Wyższe podatki zazwyczaj uchwalane były w gminach najbiedniejszych, prawdopodobnie zbyt biednych, by móc zrezygnować z części potencjalnych dochodów podatkowych. Wysokie podatki występowały również w jednostkach o najlepszej kondycji finansowej położonych w pobliżu aglomeracji krakowskiej, gdzie możliwości ponoszenia ciężarów podatkowych były wyższe.

**Słowa kluczowe:** władztwo podatkowe, kondycja finansowa, lokalna polityka podatkowa, gmina, podatki lokalne.

**Klasyfikacja JEL:** E62, H20, H71, R58

### 1. Wstęp

Lokalną politykę podatkową można zdefiniować jako świadome działania podejmowane przez samorząd lokalny, zmierzające do osiągnięcia założonych celów, z wykorzystaniem odpowiednio dobranych metod, które wynikają z przyjętych

\* Dr, Podhalańska Państwowa Uczelnia Zawodowa w Nowym Targu, Instytut Finansów, Zakład Finansów i Rachunkowości; e-mail: [wioletta.bien@ppuz.edu.pl](mailto:wioletta.bien@ppuz.edu.pl)

norm prawnofinansowych<sup>1</sup>. Zgodnie z teorią finansów publicznych oraz normatywnymi standardami<sup>2</sup> podstawowym źródłem finansowania budżetów samorządowych powinny być podatki lokalne. Znaczący zakres samodzielności dochodowej oraz uprawnienia poszczególnych samorządów do ustalania własnych zasad polityki podatkowej wpływają na wzrost poczucia odpowiedzialności za sytuację finansową swojej wspólnoty samorządowej.

Społeczeństwo lokalne oczekuje od władzy samorządowej skutecznej polityki podatkowej, a przede wszystkim zapewnienia odpowiednich dochodów, pozwalających sfinansować działalność na szczeblu lokalnym, a także osiągnięcia różnych celów społeczno-gospodarczych<sup>3</sup>.

Przyznane gminom władztwo podatkowe – w granicach określonych ustawowo – oznacza, że poziom podatków lokalnych w większym stopniu będzie uzależniony od decyzji władz lokalnych. W praktyce mogą występować różne rodzaje polityki podatkowej. Według P. Swianiewicza<sup>4</sup> możliwe są cztery typy polityki podatkowej gmin: liberalna (stawki dla wszystkich podatników są niskie), fiskalna (stawki podatkowe są wysokie), populistyczna (niskie stawki dla mieszkańców, ze względu na relacje z wyborcami oczekującymi obniżenia stawek, oraz wysokie dla prowadzących działalność gospodarczą), stymulująca (niskie stawki dla prowadzących działalność w celu stworzenia lepszych warunków dla rozwoju gospodarczego oraz wysokie dla grupy mieszkańców).

Mówiąc o zróżnicowanej polityce podatkowej samorządów gminnych, należy mieć na uwadze podejmowane przez ich organy różne decyzje o odmiennym charakterze. Rodzaje lokalnej polityki podatkowej cechuje odmienne podejście do ustalania stawek podatków, wykorzystania systemu ulg, zwolnień, rozłożenia na raty zróżnicowanych w zależności od podmiotu opodatkowania. Polityka samorządów gmin w zakresie podatków jest również zdeterminowana poziomem realizowanych dochodów.

Trudne jest jednoznaczne wskazanie przyczyn widocznego zróżnicowania polityki podatkowej gmin. Zróżnicowanie lokalnej polityki można tłumaczyć, odwołując się m.in. do czynników sfery społeczno-gospodarczej. Zdaniem Paula

<sup>1</sup> **P. Felis**, *Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2015, s. 79.

<sup>2</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę dnia 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607), art. 9, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19941240607>; stan na 31.08.2021 r.

<sup>3</sup> **L. Patrzalek i in.**, *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym. Przyczyny, mechanizmy i instrumenty wyrównywania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 112–116.

<sup>4</sup> **P. Swianiewicz**, *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 257.

Petersona<sup>5</sup> zamożność jednostki terytorialnej wpływa na wysokość stawek podatków lokalnych. Uważa on, że ze względu na przymus konkurencyjności wszystkie miasta będą ustalały stawki podatków na zbliżonym poziomie, obawiając się utraty potencjalnych inwestorów i mieszkańców. Inne badania prowadzone w krajach europejskich nie potwierdziły tej zasady<sup>6</sup>. Zauważono, że podatki lokalne są zróżnicowane w zależności od wysokości lokalnej bazy podatkowej. Stawki niższe pojawiają się w miastach zamożnych, bo wysoka baza podatkowa i tak zapewnia wystarczające wpływy dla wykonywania wszystkich zadań publicznych. Najwyższe stawki podatkowe występują w gminach uboższych, w których wpływy z podatków są niższe, a potrzeby wydatkowe większe.

Zamierzeniem autorki jest zweryfikowanie hipotezy, czy realizowana lokalna polityka podatkowa samorządów gminnych w kontekście posiadanego władztwa podatkowego jest determinowana ich kondycją finansową. Celem artykułu jest zatem ocena polityki podatkowej w poszczególnych typach gmin w zależności od uwarunkowań społeczno-gospodarczych i sytuacji finansowej tych jednostek, na przykładzie województwa małopolskiego.

## 2. Metodyka i zakres badania

Podstawę niniejszego opracowania stanowią studia piśmiennictwa specjalistycznego, którego autorami są badacze krajowi i zagraniczni oraz analiza i interpretacja wyników badań empirycznych poświęconych lokalnej polityce podatkowej i czynnikom ją różnicującym. W artykule dążono do weryfikacji podstawowej hipotezy badawczej, według której lokalna polityka podatkowa jest determinowana kondycją finansową gminy. Ważnym źródłem informacji dla opracowania części empirycznej były sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych JST (sprawozdanie Rb–27s) w latach 2006–2019, uzyskane w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie i Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Przeprowadzone badania odnoszą się do wszystkich gmin (182 jednostki) województwa małopolskiego, z podziałem na grupy: gminy wiejskie (120), miejsko-wiejskie (48), miejskie (11) oraz 3 miasta na prawach powiatu. W analizach uwzględniono cały budżet miasta na prawach powiatu, bez wyodrębnienia części gminnej.

W ramach badań zastosowano metodę unitaryzacji zerowanej (MUZ). Metoda MUZ posłużyła utworzeniu zmiennej syntetycznej agregującej wartości zmiennych diagnostycznych o charakterze stymulant (S) i destymulant (D).

<sup>5</sup> P.E. Peterson, *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago 1981.

<sup>6</sup> M.in. B. Dafflon, *Federal-Cantonal Equalization in Switzerland: An Overview of the Reform in Progress*, Public Finance and Management 2004/4 (4), s. 4.

Metoda MUZ pozwoliła również na liniowe uporządkowanie badanych gmin od jednostek najbogatszych do tych, które mają najtrudniejszą sytuację finansową, oraz według stopnia wykorzystania władztwa podatkowego w poszczególnych jednostkach, od największego do najmniejszego.

W celu zweryfikowania postawionej hipotezy zostały zbudowane dwie zmienne syntetyczne, które reprezentują sytuację finansową i poziom władztwa podatkowego w każdej gminie. Do pomiaru władztwa podatkowego zastosowano zmienną syntetyczną, która stanowi agregat podstawowych narzędzi umożliwiających gminom sprawowanie władztwa. Narzędziami tymi są uprawnienia gmin do obniżania stawek podatku rolnego, od nieruchomości, leśnego i od środków transportu oraz stosowania ulg, zwolnień czy umorzeń w zakresie wymienionych obszarów podatkowych. Dla uzyskania porównywalności wyników w gminach o różnym potencjale utracone wpływy podatkowe przeliczono na osobę (*per capita*). Wszystkie zmienne mają charakter stymulant, tzn. ich wyższe wartości oznaczające utratę większych wpływów budżetowych są przejawem większego zakresu wykorzystania przez gminy posiadanego władztwa podatkowego (tabela 1).

TABELA 1: *Wybrane wskaźniki charakteryzujące kondycję finansową i poziom władztwa podatkowego gmin*

<b>Wskaźniki do oceny kondycji finansowej<sup>a</sup>:</b>	
<b>stymulanty</b>	<b>destymulanty</b>
W1 = przychody zwrotne ogółem w zł/osobę	W16 = udział dotacji w dochodach ogółem
W2 = przychody zwrotne – zaciągnięte kredyty i pożyczki w zł/osobę	W17 = subwencja ogólna w zł/osobę
W3 = przychody zwrotne – emisja komunalnych papierów wartościowych i obligacji w zł/osobę	W18 = wydatki bieżące w zł/osobę
W4 = dochody ogółem w zł/osobę	W19 = udział wydatków na obsługę długu (odsetki i dyskonto) w dochodach ogółem
W5 = dochody bieżące w zł/osobę	W20 = zobowiązania ogółem w zł/osobę
W6 = przychody bezzwrotne ogółem w zł/osobę	W21 = spłata kredytów i pożyczek w zł/osobę
W7 = przychody bezzwrotne – spłata pożyczek udzielonych w zł/osobę	W22 = spłata odsetek w zł/osobę
W8 = przychody bezzwrotne – prywatyzacja majątku w zł/osobę	
W9 = przychody bezzwrotne – nadwyżka z lat ubiegłych w zł/osobę	
W10 = dochody własne w zł/osobę	
W11 = stopień wykonania dochodów własnych	
W12 = wynik budżetu w zł/osobę	
W13 = wynik operacyjny w zł/osobę	
W14 = wydatki ogółem w zł/osobę	
W15 = wydatki inwestycyjne ogółem w zł/osobę	

**Wskaźniki do oceny poziomu władztwa podatkowego – stymulanty (w zł/osobę)<sup>b</sup>:**

<p>W1 = utracone dochody z tytułu obniżenia górnych stawek podatku rolnego</p> <p>W2 = utracone dochody z tytułu obniżenia górnych stawek podatku leśnego</p> <p>W3 = utracone dochody z tytułu obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości</p> <p>W4 = utracone dochody z tytułu obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych</p> <p>W5 = kwota udzielonych ulg, zwolnień i umorzeń zaległości w podatku rolnym</p> <p>W6 = kwota udzielonych ulg, zwolnień i umorzeń zaległości w podatku leśnym</p> <p>W7 = kwota udzielonych ulg, zwolnień i umorzeń zaległości w podatku od nieruchomości</p> <p>W8 = kwota udzielonych ulg, zwolnień i umorzeń zaległości w podatku od środków transportowych</p> <p>W9 = rozłożenie na raty lub odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych w zakresie podatku rolnego</p> <p>W10 = rozłożenie na raty lub odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych w zakresie podatku leśnego</p> <p>W11 = rozłożenie na raty lub odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości</p> <p>W12 = rozłożenie na raty lub odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych w zakresie podatku od środków transportowych.</p>
--

Objaśnienia:

<sup>a</sup> **Ministerstwo Finansów**, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST w latach 2017–2019*, Warszawa 2020, s. 6–9;

<sup>b</sup> art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2021 r., poz. 1540; art. 5 i 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1170; art. 5 i 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2020 r., poz. 3335; art. 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 888.  
Źródło: opracowanie własne.

W celu syntetycznego pomiaru kondycji finansowej gmin zastosowano zmienną agregatową, która uwzględnia zarówno sferę dochodową, jak również sferę wydatkową budżetu gmin. Agregacji poddano wybrane zmienne dostępne w raportach gmin Małopolski, z których część miało charakter stymulant, a część destymulant (tabela 1)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Opracowano na podstawie **A. Młodak**, *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Centrum Doradztwa i Informacji, Difin, Warszawa 2006, s. 261; **P. Dziekański**, *Wskaźnik syntetyczny w procesie oceny gospodarki finansowej gmin wiejskich*, *Ekonomia* 2013/3 (24), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 151–152; **P. Dziekański**, *Wykorzystanie wskaźnika syntetycznego do oceny poziomu rozwoju samorządu na przykładzie gmin wiejskich województwa świętokrzyskiego*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013, s. 1–6; **B. Filipiak**, **M. Dylewski**, **M. Gorzałczyńska-Koczkodaj**, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2011, s. 71–103.

Metoda MUZ wykorzystuje wartości maksymalne i minimalne wszystkich zmiennych, które stanowią średnie z poszczególnych okresów, tj. od 2006 do 2019 r. Zbadano również zależność pomiędzy wykonywanym władztwem podatkowym i kondycją finansową gmin za pomocą współczynnika korelacji liniowej Pearsona ( $r_{xy}$ ), który jest statystyczną metodą pomiaru, określającą kierunek i siłę zależności między badanymi zmiennymi ilościowymi<sup>8</sup>.

### 3. Koncepcje teoretyczne i badania lokalnej polityki podatkowej

Dla ukazania obszarów oddziaływania władz samorządowych w zakresie polityki podatkowej konieczna jest prezentacja wymiernych skutków wykorzystania władztwa podatkowego gmin przejawiającego się w podejmowaniu przez organy gminne decyzji o stosowaniu preferencji fiskalnych. Dotychczasowe badania lokalnej polityki podatkowej w Polsce udowodniły, że głównie wielkość, struktura gospodarcza gminy i poziom legitymizacji władz lokalnych mierzony przez frekwencję wyborczą implikują zróżnicowanie polityki podatkowej<sup>9</sup>. W badaniach P. Swianiewicz wskazał na systematycznie utrzymujące się różnice w polityce stosowanej przez miasta i gminy wiejskie, zarówno pod względem wysokości stawek, jak i stosowanych instrumentów polityki podatkowej. Podobnie z publikacji J. Łukomskiej i P. Swianiewicza wynika, że istotnymi czynnikami wyjaśniającymi zróżnicowanie lokalnej polityki podatkowej są: zamożność gminy, jej wielkość oraz lokalizacja<sup>10</sup>.

M. Podstawka i E. Rudowicz analizowali zróżnicowanie podatku rolnego<sup>11</sup>. T. Skica prowadził badania w zakresie podatku od środków transportu i jego roli w stymulowaniu gospodarki lokalnej. W badaniach podkreślano, że gminy wyróżniające się dużą liczbą inwestorów ustalały wysokie stawki podatków<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> **B. Pułaska-Turyna**, *Statystyka dla ekonomistów*, Difin, Warszawa 2008, s. 275.

<sup>9</sup> **P. Swianiewicz**, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011, s. 66–269.

<sup>10</sup> **J. Łukomska, P. Swianiewicz**, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium SA, Warszawa 2015, s. 81.

<sup>11</sup> **M. Podstawka, E. Rudowicz**, *Wykorzystanie wybranych podatków lokalnych w kreowaniu polityki fiskalnej gmin*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2010/4 (53), Warszawa, s. 79–87.

<sup>12</sup> **T. Skica**, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin woj. podkarpackiego)*, Samorząd Terytorialny 2008/1–2, s. 43–62; **T. Skica, A. Kiebała, T. Wołowicz**, *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatków od środków transportowych*, Studia Regionalne i Lokalne 2011/2 (44), s. 118–139.

Z kolei Ł. Satoła w prowadzonych badaniach uwzględnił pewne „odroczenie w czasie” pojawiania się nowych podmiotów gospodarczych względem obniżki stawek podatkowych. Wykazał brak stymulującego wpływu preferencji podatkowych na zachowania przedsiębiorców dotyczące lokalizacji i rozwoju podmiotów gospodarczych, a także negatywne oddziaływanie wyższego opodatkowania na rozwój przedsiębiorczości<sup>13</sup>.

Według opinii M. Podstawki trudno jest władzom lokalnym prowadzić zaostrzoną politykę w zakresie podatków obciążających większość mieszkańców, ponieważ konsekwencją takich decyzji może być przegrana w kolejnych wyborach samorządowych. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego problem zmniejszonych wpływów do budżetu schodzi na dalszy plan<sup>14</sup>.

Zdaniem B. Filipiak polityka podatkowa i wykorzystanie systemu ulg, zwolnień, rozłożenia na raty są zdeterminowane poziomem realizowanych dochodów. W okresie dekonunktury gminne organy podatkowe niechętnie wykorzystują posiadane władztwo podatkowe, co oznacza trend do nienaruszania bazy podatkowej<sup>15</sup>. Z przeprowadzonych analiz wynika, iż w najmniejszym zakresie ulg i zwolnień podatkowych udzielają miasta na prawach powiatu, a w największym zakresie gminy wiejskie<sup>16</sup>.

W świetle badań empirycznych zależność między zamożnością jednostki samorządu terytorialnego a wysokością podatków lokalnych jest w poszczególnych krajach zróżnicowana. Podobnie złożoną kwestią jest odpowiedź na pytanie, kto powinien administrować podatkami lokalnymi<sup>17</sup>. P.E. Peterson<sup>18</sup> dowodził, że stawki podatków będą w poszczególnych miastach zbliżone. Miasta uboższe również nie będą podwyższać stawek ze względu na potrzebę konkurencyjności o inwestorów. W konsekwencji ze względu na braki środków w budżetach miast uboższych

<sup>13</sup> **Ł. Satoła**, *Wpływ polityki podatkowej gmin na poziom przedsiębiorczości (na przykładzie podatku od nieruchomości)*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 2014/40 (4), Rzeszów, s. 243–245.

<sup>14</sup> **M. Podstawka**, *Podstawy finansów. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2011, s. 162–169.

<sup>15</sup> **B. Filipiak**, *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2015/76/1*, Szczecin, s. 228–229.

<sup>16</sup> **I. Kowalska, D. Jurewicz, M. Legutko**, *Skutki finansowe władztwa podatkowego gmin*, *Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2019/21 (70)*, Warszawa, s. 129.

<sup>17</sup> **E. Ahmad, G. Brosio** (red.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 2015, s. 264 i nast.

<sup>18</sup> **P.E. Peterson**, *City Limits...*



wydatki redystrybucyjne związane z polityką społeczną będą realizowane tylko w miastach o wysokiej bazie podatkowej. Według innych koncepcji odnoszących się m.in. do krajów europejskich – szczególnie tych, w których samorządy w większym stopniu finansowane są przez własne dochody podatkowe – podatki lokalne są zróżnicowane i zależą od zamożności gminy. Badania wykazały, iż w zamożnych kantonach szwajcarskich stosowane są niższe stawki podatków lokalnych<sup>19</sup>.

Na procesy związane z prowadzeniem lokalnej polityki podatkowej wpływa wiele różnorodnych czynników zewnętrznych i wewnętrznych<sup>20</sup>. Czynniki zewnętrzne to wszystkie czynniki kształtujące politykę podatkową, które są całkowicie niezależne od działań władz gminnych, kreowane przez otoczenie zewnętrzne. Do tej grupy należy zaliczyć: regulacje prawne, czynniki geograficzno-środowiskowe, demograficzno-społeczne, ekonomiczne i organizacyjno-polityczne. Czynniki wewnętrznymi natomiast są takie, których wpływ na politykę podatkową zależy od samej gminy. Wśród tej grupy czynników na szczególną uwagę zasługują: potencjał gminy, kreatywność władz oraz cechy społeczne mieszkańców.

W literaturze wskazuje się na koncepcje teoretyczne wyjaśniające zróżnicowanie polityki podatkowej władz gminnych. Jedną z nich jest teoria konkurencji podatkowej<sup>21</sup> rozumiana jako sytuacja, w której polityka podatkowa w danej gminie jest zmieniana w zależności od polityki stosowanej w jednostkach sąsiednich postrzeganych jako główni konkurenci. Gminy obniżają stawki podatkowe, stosują ulgi lub zwolnienia w podatkach, konkurując w ten sposób o mobilną bazę podatkową oraz utrzymanie lub zwiększenie kapitału politycznego.

Zgodnie z koncepcją przeciętnego wyborcy lokalni politycy, walcząc o głosy wyborców, starają się dopasować podejmowane decyzje do poglądów mieszkańców. Dlatego często w latach wyborczych władze samorządowe unikają podnoszenia podatków i opłat lokalnych. Konsekwencją może być znaczne ograniczenie środków na ważne i niezbędne usługi społeczne, dostarczane przez samorząd terytorialny.

Na zróżnicowanie polityki podatkowej władz gminnych w Polsce wpływa fakt, że rola dochodów podatkowych w budżetach gmin jest niewielka, stanowią one zaledwie około 20% całkowitych dochodów budżetowych<sup>22</sup>. Władztwo

<sup>19</sup> B. Dafflon, *Federal-Cantonal Equalization in Switzerland...*, s. 4.

<sup>20</sup> P. Felis, *Polityka podatkowa władz gminnych w Polsce – wyzwania dla teorii i praktyki samorządowe*, w: R. Bartkowiak, M. Matusewicz (red.), *XXV lat w naukach ekonomicznych. Dokonania, wyzwania, perspektywy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018, s. 147–150.

<sup>21</sup> C. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, *The Journal of Political Economy* 1956/64/5; T. Goodspeed, *Tax Competition, Benefit Taxes and Fiscal Federalism*, *National Tax Journal* 1998/51/3.

<sup>22</sup> W. Bień, *Wykonywanie władztwa podatkowego a kondycja finansowa gminy*, Difin SA, Warszawa 2018, s. 86–111.



podatkowe polskich gmin nie dotyczy w jednakowym zakresie wszystkich podatków i opłat lokalnych. Możliwość obniżenia górnych stawek podatków, zastosowania ulg i zwolnień oraz kształtowania warunków płatności podatków i składania deklaracji podatkowych dotyczy podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości jak również od środków transportowych, czyli podatków pobieranych przez samorządowe organy podatkowe. Efektem tych decyzji może być więc jedynie obniżenie wpływów do budżetu w krótkim okresie, w długim okresie skutki decyzji są trudne do przewidzenia w sensie faktycznego wpływu na podatników – mieszkańców oraz podmioty gospodarcze. Podatki lokalne nie są znaczącym kosztem w działalności podmiotów gospodarczych, mają także marginalne znaczenie finansowe dla budżetów gmin.

Gminy nie posiadają żadnych uprawnień władczych w zakresie podatku od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych oraz zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej, które pobierane są przez organy skarbowe. Oznacza to, że prowadzenie własnej polityki podatkowej możliwe jest w bardzo ograniczonym zakresie.

W dotychczasowej literaturze brakuje pogłębionych studiów polityki podatkowej polskich gmin, nawiązujących do kwestii, czy i w jakim stopniu realizowane uprawnienia władztwa podatkowego są powiązane z kondycją finansową samorządów gminnych. Niniejszy artykuł może przyczynić się do częściowego wypełnienia tej luki.

#### **4. Analiza przestrzennego zróżnicowania polityki podatkowej w zależności od kondycji finansowej gmin województwa małopolskiego – wyniki badania**

Najczęściej wykorzystywanymi instrumentami polityki podatkowej są obniżki stawek podatkowych, które mają charakter ogólny, co oznacza, że rezultaty takiej decyzji dotyczą w równym stopniu wszystkich płatników danej kategorii podatku. Decyzje dotyczące stawek są niewątpliwie bardziej przejrzyste. Można oczekiwać, że w okresie spowolnienia gospodarczego większość gmin jest zainteresowana raczej maksymalizacją wpływów budżetowych niż stosowaniem instrumentów polityki podatkowej.

Polityka podatkowa gmin charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem terytorialnym. Zestawiając wartości wskaźników kondycji finansowej i władztwa podatkowego dla poszczególnych gmin województwa małopolskiego, można zaobserwować pewne prawidłowości przestrzenne (grafika 1 i 2).

GRAFIKA 1: Zróżnicowanie geograficzne wartości wskaźnika władztwa podatkowego gmin



Legenda:	
0–0,01	słaby
0,01–0,07	średni
0,07–0,14	dobry
> 0,14	bardzo dobry

Objaśnienia: M. Cieciora, J. Zacharski, *Podstawy probabilistyki z przykładami zastosowań w informatyce*, na prawach rękopisu, część II: *Statystyka opisowa*, Warszawa 2011, s. 16–17. W celu pogrupowania danych w przedziały zastosowano regułę jednego odchylenia standardowego, zgodnie z którą przedział:  $(0, \bar{x} - s)$  oznacza słaby wskaźnik władztwa podatkowego,  $(\bar{x} - s, \bar{x})$  – średni,  $(\bar{x}, \bar{x} + s)$  – dobry oraz  $> \bar{x} + s$  – bardzo dobry.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokonanych obliczeń.

Największą aktywnością w stosowaniu instrumentów władztwa podatkowego cechowały się gminy z powiatu dąbrowskiego (Dąbrowa Tarnowska, Szczucin, Olesno), tarnowskiego (Żabno, Radłów, Zakliczyn, Skrzyszów),

nowosądeckiego (Nowy Sącz, Stary Sącz, Piwniczna-Zdrój, miasto Grybów), chrzanowskiego (Trzebinia, Alwernia), olkuskiego (Bukowno), limanowskiego (miasto Mszana Dolna) oraz miasta na prawach powiatu Tarnów i Nowy Sącz. Wymienione gminy realizowały głównie politykę podatkową typu stymulującego, co najprawdopodobniej związane było z wysokim bezrobociem i próbą poszukiwania dodatkowych czynników pobudzających rozwój gospodarczy.

GRAFIKA 2: Zróźnicowanie geograficzne wartości wskaźnika kondycji finansowej gmin



Legenda:	
0–0,44	słaby
0,44–0,49	średni
0,49–0,53	dobry
> 0,53	bardzo dobry

O b j a ś n i e n i a: dane pogrupowano w przedziały przy zastosowaniu reguły jednego odchylenia standardowego.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie dokonanych obliczeń.

W gminach położonych w północnej i wschodniej części województwa małopolskiego w większym stopniu stosowano instrumenty władztwa podatkowego niż w południowo-zachodniej części Małopolski. W tych pierwszych, obejmujących obszary tradycyjnie zdominowane przez rozdrobnione rolnictwo indywidualne, podatnicy stanowili znaczną część wyborców. Ustalenie zatem wysokich stawek podatkowych w gminach zamieszkiwanych przez większość wyborców, a zarazem płatników najważniejszych podatków lokalnych było politycznie trudne.

Najwyższym poziomem rozwoju gospodarczego w regionie charakteryzuje się Kraków. Tarnów i Nowy Sącz stanowią względnie silne gospodarczo miasta, wyróżniające się znacznymi wpływami z podatku PIT i dochodami własnymi. Warto jednak zauważyć, że szczególnie wysoką wartością wskaźnika kondycji finansowej cechowała się większość gmin Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, co oznacza, że dominującym mechanizmem rozwoju gospodarczego w województwie małopolskim były procesy metropolizacji.

Korzystną sytuacją finansową odznaczały się także gminy turystyczno-uzdrowiskowe: Zakopane, Bukowina Tatrzańska, Kościelisko, Rabka-Zdrój, Krynica-Zdrój, Muszyna, Szczawnica. Mieszkańców gmin: Łabowa, Piwniczna-Zdrój i Rytro cechowała duża aktywność w prowadzeniu niewielkiej gospodarczej działalności indywidualnej (głównie w zakresie obsługi uzdrowisk, ruchu turystycznego, handlu, produkcji), co nie znalazło pełnego odzwierciedlenia w wartości wskaźnika kondycji finansowej tych jednostek. Najważniejszą przyczyną takiego stanu rzeczy był fakt, iż część prowadzonej działalności gospodarczej należała do tzw. „szarej strefy”.

Zaprezentowane dane (grafika 1 i 2) potwierdzają zależność, iż większą aktywnością w stosowaniu instrumentów władztwa podatkowego charakteryzowała się grupa gmin mająca trudniejszą sytuację finansową niż jednostki najbardziej zamożne. Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną widoczną zależność. Najniższe stawki podatkowe nie dotyczyły gmin najbiedniejszych, ale średnio zamożnych (dla których wartość wskaźnika kondycji finansowej kształtowała się na poziomie 0,44–0,50). Należały do nich w większości gminy miejsko-wiejskie, m.in.: Miechów, Szczucin, Proszowice, Żabno, Słomniki, Alwernia, Zakliczyn, Kęty, gminy wiejskie Radziemice, Moszczenica i Skrzyszów, a także miasta: Mszana Dolna, Gorlice, Nowy Sącz i Tarnów. Prawdopodobnie najmniej zamożne gminy nie mogły pozwolić sobie na ustalanie bardzo niskich stawek ze względu na trudności finansowe i problemy ze zbilansowaniem budżetów.

Analiza wyników badania wskazuje, że zakres fiskalizmu lokalnego wzrasta wraz z wielkością (liczba mieszkańców) i zamożnością gminy. Częściej stosunkowo duże i zamożne gminy zlokalizowane w sąsiedztwie centrum aglomeracji

ustalały wyższe stawki podatków (wskaźnik władztwa podatkowego kształtował się na poziomie niższym niż 0,07). Przykładem takich jednostek były: Skawina, Zabierzów, Michałowice, Zielonki, Mogilany, Skała. Gminy położone dalej od centrum Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego charakteryzowały się niższymi podatkami. Wyniki analizy wskazują zatem na związek pomiędzy odległością od aglomeracji i aktywnością w wykorzystaniu instrumentów władztwa podatkowego.

Tabela 2 zawiera wyniki współczynników korelacji pomiędzy syntetycznym wskaźnikiem wykonywanego władztwa podatkowego i kondycji finansowej dla poszczególnych typów gmin. Z danych wynika, że w gminach miejskich występuje dodatnia zależność pomiędzy wykonywanym władztwem podatkowym i kondycją finansową. Zależność ta nie jest jednak istotna statystycznie na poziomie istotności 0,05. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zależność pomiędzy wskaźnikiem wykonywanego władztwa podatkowego i wskaźnikiem kondycji finansowej jest ujemna i istotna statystycznie. Oznacza to, że w rozważanych grupach gmin wyższy stopień wykorzystania władztwa podatkowego przekłada się na pogorszenie kondycji finansowej tych jednostek. Zależność tę należy określić jako słabą.

TABELA 2: *Współczynniki korelacji pomiędzy wskaźnikiem wykonywanego władztwa podatkowego i wskaźnikiem kondycji finansowej*

Rodzaj gminy	Współczynnik korelacji	p-value
Gminy miejskie z wykluczeniem miast na prawach powiatu	0,5502	0,080
Gminy miejskie z uwzględnieniem miast na prawach powiatu	0,4834	0,080
Gminy miejsko-wiejskie	-0,3723	0,010
Gminy wiejskie	-0,2439	0,008

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych gmin województwa małopolskiego.

Na podstawie dokonanych badań należy sformułować kilka wniosków. W małych gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich skutki decyzji podatkowych miały większe znaczenie niż w gminach miejskich, w tym w miastach na prawach powiatu. Aktywna polityka podatkowa związana z obniżeniem stawek, udzieleniem ulg i zwolnień, odroczeniem terminów płatności jest najbardziej odczuwalna w mniejszych gminach i prowadzi do znacznego uszczuplenia ich dochodów budżetowych.

Gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie posiadają w swojej strukturze dochodów mało wydajne źródła podatkowe. W przypadku gmin wiejskich udział

wpływów z podatku od nieruchomości kształtował się na najniższym poziomie. Również waga fiskalna podatku rolnego, nawet w gminach, gdzie przeważa ziemia rolnicza stanowiąca przedmiot opodatkowania z tego tytułu, nie jest duża. Niskie dochody podatkowe są głównie wynikiem konstrukcji poszczególnych danin, w których zawarto wiele ulg i zwolnień dotyczących produkcji rolnej. Konsekwencją stosowania ulg i zwolnień w podatku rolnym jest raczej obniżenie dochodów budżetowych niż pobudzanie procesów rozwojowych<sup>23</sup>.

Współczynniki korelacji świadczą o braku istotnej statystycznie zależności między poziomem wykonywanego władztwa podatkowego a sytuacją finansową gmin miejskich i miast na prawach powiatu. Gminy miejskie odznaczają się bardziej korzystną strukturą dochodów podatkowych, w której dominują wpływy z podatku od nieruchomości. Podatek ten stanowi ważne i stabilne źródło dochodów. Należy w tym miejscu dodać, iż gminy o statusie miasta, wykonujące równocześnie zadania powiatu, posiadają zwiększone udziały w podatkach dochodowych. Miasta wyróżniają się większą samodzielnością dochodową w porównaniu z pozostałymi grupami gmin. Duże miasta dzięki swojej specyfice z natury rzeczy przyciągają przedsiębiorców, którzy dodatkowo w większych miejscowościach mają szersze możliwości osiągnięcia wysokich dochodów. Ze względu na znaczącą bazę podatkową gminy miejskie niechętnie stosują preferencje podatkowe, przyjmując często stawki podatkowe na poziomie zbliżonym do maksymalnych. Wyższe podatki niejednokrotnie finansują poniesione nakłady inwestycyjne na budowę urządzeń infrastruktury technicznej. Stąd też skutki władztwa podatkowego nie mają większego znaczenia dla sytuacji finansowej tego rodzaju gmin<sup>24</sup>.

## 5. Zakończenie

Sformułowana we wstępie hipoteza badawcza, według której realizowana polityka podatkowa gmin jest determinowana ich kondycją finansową, została zweryfikowana pozytywnie, ale wymaga pewnego wyjaśnienia. Polityka podatkowa gmin jest silnie zróżnicowana. Czynnikiem najlepiej wyjaśniającym to zjawisko jest wielkość i kategoria jednostki lokalnej. Gminy miejskie, w tym miasta na prawach powiatu, uchwalając stawki wyższe niż pozostałe jednostki, prowadziły restrykcyjną politykę podatkową. Oznacza to, iż władze lokalne, decydując o polityce podatkowej w dużych miastach, kierują się raczej fiskalnym celem.

<sup>23</sup> W. Bień, *Wykonywanie władztwa podatkowego...*, s. 102–111.

<sup>24</sup> *Ibidem*.



W jednostkach o najlepszej kondycji finansowej były wyższe możliwości ponoszenia ciężarów podatkowych. Wyższe podatki uchwalano również w gminach najbiedniejszych, prawdopodobnie zbyt biednych, by móc zrezygnować z części potencjalnych dochodów podatkowych. W gminach mniejszych, średniozamożnych, przede wszystkim miejsko-wiejskich oraz wiejskich, zdecydowanie częściej obniżano stawki podatkowe, licząc na stymulację rozwoju gospodarki lokalnej.

Na zróźnicowanie gminnej polityki podatkowej wpływa także fakt, że podatkami lokalnymi są stosunkowo mało znaczące daniny, przynoszące tylko niewielką część dochodów publicznych. Podatek od nieruchomości jest istotnym źródłem dochodów gmin, chociaż w gminach wiejskich udział wpływów z tego tytułu kształtuje się na najniższym poziomie. Aktywne wykorzystanie władztwa podatkowego w gminach wiejskich prowadzi do znacznego uszczuplenia ich dochodów budżetowych.

Zróźnicowanie stawek podatkowych odzwierciedla zdolność do ponoszenia ciężaru podatkowego przez podatników. Bardziej popularne w polityce podatkowej są motywacje społeczne niż gospodarcze czy fiskalne. Dlatego spodziewanym zjawiskiem było, iż uprawnienia w zakresie władztwa podatkowego w mniejszym stopniu będą wykorzystywane przez gminy zamożne. W danych uwarunkowaniach autorka w konkluzji dochodzi do wniosków, iż podatki lokalne są zwykle niższe w małych, średnio zamożnych gminach zlokalizowanych poza obszarami metropolitalnymi. Wyższe podatki uchwalane są natomiast w gminach najbiedniejszych oraz najbardziej zamożnych, położonych w pobliżu największych aglomeracji

Należy podkreślić, iż w zależności od przyjętej grupy badawczej i jej zasięgu (całe województwo bądź jego część) można wskazać nieco inne wnioski. Przeprowadzone badania mogą zatem stanowić podstawę do szerszych badań nad analizowanym zjawiskiem oraz do tworzenia benchmarków porównawczych.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę dnia 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607), (sprost.: Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 3335).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1170).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540).
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 888).



**Opracowania**

- Ahmad E., Brosio G.** (red.), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 2015.
- Bień W.**, *Wykonywanie władztwa podatkowego a kondycja finansowa gminy*, Difin SA, Warszawa 2018.
- Cieciura M., Zacharski J.**, *Podstawy probabilistyki z przykładami zastosowań w informatyce, na prawach rękopisu, część II: Statystyka opisowa*, Warszawa 2011.
- Dafflon B.**, *Federal-Cantonal Equalization in Switzerland: An Overview of the Reform in Progress*, *Public Finance and Management* 2004/4 (4), s. 4.
- Dziekański P.**, *Wskaźnik syntetyczny w procesie oceny gospodarki finansowej gmin wiejskich*, *Ekonomia* 2013/3 (24), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 151–152.
- Dziekański P.**, *Wykorzystanie wskaźnika syntetycznego do oceny poziomu rozwoju samorządu na przykładzie gmin wiejskich województwa świętokrzyskiego*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013, s. 1–6.
- Felis P.**, *Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2015.
- Felis P.**, *Polityka podatkowa władz gminnych w Polsce – wyzwania dla teorii i praktyki samorządowej*, w: R. Bartkowiak, M. Matusiewicz (red.), *XXV lat w naukach ekonomicznych. Dokonania, wyzwania, perspektywy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2018, s. 147–150.
- Filipiak B.**, *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2015/76/1, Szczecin, s. 228–229.
- Filipiak B., Dylewski M., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.**, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2011.
- Goodspeed T.**, *Tax Competition, Benefit Taxes and Fiscal Federalism*, *National Tax Journal* 1998/51/3.
- Kowalska I., Jurewicz D., Legutko M.**, *Skutki finansowe władztwa podatkowego gmin*, *Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing* 2019/21 (70), Warszawa, s. 129.
- Łukomska J., Swianiewicz P.**, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium SA, Warszawa 2015.
- Ministerstwo Finansów**, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST w latach 2017–2019*, Warszawa 2020.
- Młodak A.**, *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Centrum Doradztwa i Informacji, Difin, Warszawa 2006.
- Patrzałek L., Poniatowicz M., Guziejewska B., Kańduła S.**, *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym. Przyczyny, mechanizmy i instrumenty wyrównywania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Peterson P.E.**, *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago 1981.
- Podstawka M.**, *Podstawy finansów. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2011.
- Podstawka M., Rudowicz E.**, *Wykorzystanie wybranych podatków lokalnych w kreowaniu polityki fiskalnej gmin*, *Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing* 2010/4 (53), Warszawa, s. 79–87.
- Pułaska-Turyńska B.**, *Statystyka dla ekonomistów*, Difin, Warszawa 2008.

- Satoła L.**, *Wpływ polityki podatkowej gmin na poziom przedsiębiorczości (na przykładzie podatku od nieruchomości)*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 2014/40 (4), Rzeszów, s. 243–245.
- Skica T.**, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin woj. podkarpackiego)*, *Samorząd Terytorialny* 2008/1–2, s. 43–62.
- Skica T., Kiebała A., Wołowicz T.**, *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatków od środków transportowych*, *Studia Regionalne i Lokalne* 2011/2 (44), s. 118–139.
- Swianiewicz P.**, *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- Swianiewicz P.**, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.
- Tiebout C.**, *A Pure Theory of Local Expenditures*, *The Journal of Political Economy* 1956/64/5.

### Strony internetowe

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19941240607>; stan na 31.08.2021 r.  
<https://krakowrio.bip.net.pl/?c=541>; stan na 31.08.2021 r.

Wioletta BIEN

## DIVERSIFICATION OF THE LOCAL TAX POLICY OF COMMUNES IN THE MAŁOPOLSKIE VOIVODESHIP

### Abstract

**Background:** The subject of the research is the implemented tax policy of communes and the factors that shape it. Foreign studies have confirmed that local taxes vary depending on the amount of the local tax base. Hence, the author's attention is focused mainly on recognizing the relationship between the financial condition of a local government unit and the adopted tax policy of municipal authorities.

**Research purpose:** The aim of the article is to analyze and evaluate the tax policy in individual types of communes, depending on the financial situation on the example of the Małopolskie Voivodeship. The author hypothesizes that the local tax policy of Polish municipal governments is determined by their financial condition.

**Methods:** The article reviews the literature on local tax policy and its differentiating factors. The zero unitarization method was used to analyze data from the budgetary reports of local government units.

**Conclusions:** The data analysis confirmed the relationship between a commune's financial condition and the local authorities' tax policy. Higher taxes were usually enacted in the poorest communes, probably too poor to be able to give up some of the potential tax revenues. High taxes also occurred in the units with the best financial condition located near the Krakow agglomeration, where the possibility of bearing the tax burden was higher.

**Keywords:** tax rulership, financial condition, local tax policy, commune, local taxes.