

---

# OBNIŻKI STAWEK PODATKOWYCH DO CELÓW STYMULACYJNYCH A ZAŁOŻENIA RACJONALNEJ STRATEGII PODATKOWEJ GMINY

---

TOMASZ WOŁOWIEC<sup>\*</sup>, DARIUSZ REŚKO<sup>\*\*</sup>

---

## SPIS TREŚĆ

---

---

1. Wprowadzenie .....	4
2. Władztwo podatkowe gminy.....	5
3. Efektywność stosowanych preferencji.....	8
4. Realizacja celów stymulacyjnych.....	11
5. Cel główny oraz cele kierunkowe strategii podatkowej gminy .....	14
6. Instrumentalizacja strategii – charakterystyka.....	16
7. Cele kierunkowe strategii podatkowej.....	19
8. Wnioski.....	26

## 1. WPROWADZENIE

---

---

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

---

<sup>\*</sup> Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju.

<sup>\*\*</sup> Zakład Ekonomii WSB-NLU w Nowym Sączu, Burmistrz Krynicy-Zdroju.

samorządu terytorialnego (dalej: JST)<sup>1</sup>. Opodatkowanie służy także realizacji funkcji pozafiskalnej (stymulacyjnej), przyjmującej za cel kształtowanie zachowań gospodarczych i społecznych podatników. Ilustrację nefiskalnych 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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>.

## 2. WŁADZTWO PODATKOWE GMINY

---

Podstawę prawną podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego działań w zakresie stosowania preferencji fiskalnych stanowią postanowienia ustawy zasadniczej, statuującej prawo ustalania przez JST wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie<sup>4</sup>. Konstytucja RP wskazuje w ten sposób na ustawę z 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*<sup>5</sup> normującą zagadnienia związane m.in. z podatkiem od nieruchomości i podatkiem od środków transportowych oraz opłatami: targową, miejscową i uzdrowską. Zgodnie z treścią regulacji ustawowych organem podatkowym właściwym w sprawach powołanych podatków i opłat jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)<sup>6</sup>. Z kolei rada gminy w drodze uchwały, określa m.in. wysokość stawek podatkowych. Stawki te nie mogą być jednakże wyższe od określonych ustawowo, a ich wysokość (tj. maksymalny dozwolony ustawowo pułap, bądź redukcja stawki względem górnych limitów ustawowych) powinna stanowić pochodną polityki władz lokalnych. Niemniej jednak, jak pokazują doświadczenia praktyczne, wspomniana redukcja stawek częstokroć stanowi efekt bardzo doraźnych działań, a niekiedy wręcz przypadkowych decyzji. W rezultacie stawki podatkowe mogą podlegać, a w praktyce podlegają, terytorialnemu zróżnicowaniu stanowiąc wyraz realizowanej przez jednostki samorządowe polityki podatkowej<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 476 i nast.

<sup>2</sup> Por. M. Jamroży, *Podatkowe instrumenty wspierania rozwoju przedsiębiorstw*, Studia Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2008, s. 89 oraz A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 230.

<sup>3</sup> M. Jamroży, *Podatkowe instrumenty...*, dz. cyt., s. 90.

<sup>4</sup> Por. Art. 168 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U., Nr 78, poz. 483).

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 95 poz. 613, z późn. zm.

<sup>6</sup> W zakresie podatków dochodowych, tj. podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), w których udziały stanowią dochody JST, decyzje pozostają w gestii organów państwa. Dotyczy to także podatków: od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych, które w całości stanowią dochód gmin.

<sup>7</sup> D. Grodzka, *Instrumenty wspierania działalności przedsiębiorstw przez jednostki samorządu terytorialnego*, Studia Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2008, s. 117.

OBNIŻKI STAWEK PODATKOWYCH DO CELÓW STYMULACYJNYCH A  
ZAŁOŻENIA RACJONALNEJ STRATEGII PODATKOWEJ GMINY

Mając na uwadze fakt, iż w Polsce to samorząd gminny ma możliwość kreowania na poziomie lokalnym polityki podatkowej, wszelkie rozważania w tym obszarze poprzedzić należy egzemplifikacją podatków i opłat lokalnych ze względu na zakres władztwa podatkowego. Pozwoli to wskazać, w jakim zakresie gminy faktycznie mogą oddolnie wspierać inicjatywy gospodarcze (por. Tabela 1).

**Tabela 1. Podział podatków i opłat lokalnych ze względu na zakres władztwa podatkowego gmin**

Zakres władztwa podatkowego	Rodzaje podatków i opłat lokalnych
Władztwo podatkowe w sensie szerokim (tzw. władztwo pełne)	Podatki i opłaty wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (od nieruchomości, od środków transportowych, opłata targowa, miejscowa, uzdrowiskowa od posiadania psów), a także podatek rolny i leśny;
Władztwo podatkowe w sensie wąskim (tzw. władztwo ograniczone)	Podatki i opłaty lokalne regulowane oddzielnymi ustawami, np. podatek od czynności cywilnoprawnych, zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, opłata skarbową;
Władztwo bierno, charakteryzujące się brakiem możliwości oddziaływania na konstrukcję elementów podatków i opłat	Np. udziały w podatkach dochodowych (stanowiące wpływy zarówno budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu centralnego państwa)

**Źródło:** M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego* [w:] L. Patrzałek (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2007, s. 333.

Autonomia JST w obszarze polityki fiskalnej podlega pewnym obiektywnym ograniczeniom. Po pierwsze, nie jest możliwe ustalanie przez radę gminy stawek podatkowych na poziomie 0 zł. Oznaczałoby to w rzeczywistości zwolnienie od podatku, a tego rodzaju kompetencji rada nie posiada<sup>8</sup>. Po drugie, za przekroczenie legitymacji ustawowej uznać należy także wprowadzanie stawek pozornych, co w przypadku podatku od środków transportowych, czy też podatku od nieruchomości może oznaczać ustalenie ich wysokości na poziomie zbliżonym do 0 zł. Po trzecie, postanowienia ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych*, przyznają radzie gminy jedynie w ograniczonym zakresie prawo różnicowania wysokości stawek z uwagi na przedmiot opodatkowania. Finalnie, egzemplifikacja przepisów podatkowych wskazuje na ujęcie w ich treści rozwiązań o charakterze prewencyjnym względem podatnika a dotyczących następstw korzystania przez JST z przyznanej im autonomii podatkowej. Dla zapewnienia przejrzystości w obszarze lokalnej polityki fiskalnej oraz stabilności planowania finansowego ustalenie stawek podatkowych powinno nastąpić przed rozpoczęciem roku podatkowego, w którym będą one obowiązywać<sup>9</sup>. Stanowisko to potwierdził także NSA w Poznaniu stwierdzając w wyroku z 2002 roku, że uchwała rady gminy dotycząca wysokości stawek podatkowych powinna zostać podjęta z wyprzedzeniem umożliwiającym wejście jej w życie jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego<sup>10</sup>. Przedstawione rozwiązanie pozwala podatnikowi poznać we właściwym czasie (tj. jeszcze przed wejściem w życie przepisu) rozwiązania prawne, które będą obowiązywały w najbliższej przyszłości tak, aby opierając się na tej wiedzy mógł odpowiednio zaplanować swoją aktywność.

<sup>8</sup> Uprawnienia przysługujące radzie gminy w zakresie wprowadzania zwolnień w niektórych podatkach ograniczają się jedynie do zwolnień przedmiotowych, a wskazane tutaj takiego charakteru nie ma.

<sup>9</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97.

<sup>10</sup> Por. wyrok NSA w Poznaniu z dn. 19.12.2002r., sygn. akt I SA/Po 2402/02 – Lex 78665.

Wskazane ustawowe umocowanie rady gminy do samodzielnego kształtowania polityki fiskalnej odgrywa kluczową rolę z punktu widzenia możliwości oddziaływania władz samorządowych na dynamikę rozwoju społeczno-ekonomicznego wspólnot lokalnych. Ciężary fiskalne (tak podatki, jak i opłaty), stanowią jeden z podstawowych czynników rzutujących na podejmowanie decyzji gospodarczych. Ich przestrzenne zróżnicowanie może bowiem zadecydować 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.

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:

- 1) „pozytywne (pobudzające), negatywne (hamujące) i o charakterze mieszanym (bardzo rzadko występujące),
- 2) o skutkach zamierzonych i niezamierzonych (przypadkowych),
- 3) intensyfikujące (wzmacniające określone zachowanie) i sterujące (skłaniające do pożądanego zachowania)”<sup>11</sup>.

Jak wynika z zaprezentowanego zestawienia – o skuteczności projektowanych przez władze JST 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 i równoległym oddziaływaniu kilku instrumentów, aniżeli ograniczanie się do pojedynczych decyzji dotyczących danego tytułu podatkowego<sup>12</sup>. Co więcej, dobór nieodpowiedniego bodźca podatkowego może nie tylko nie doprowadzić do realizacji zamierzonego celu, lecz co gorsze, przynieść skutki diametralnie inne od zakładanych. Przykładowo, niewłaściwe, a takim jest np. okresowe wykorzystanie instrumentu w postaci redukcji stawek „(...) stwarza niebezpieczeństwo znacznego zmniejszenia dochodów gminy i konieczność podwyższania innych podatków i opłat”<sup>13</sup>, dla zbilansowania poniesionych strat we wpływach budżetowych, co gorsze nieskompensowanych pożądanym efektem bodźcowym.

---

<sup>11</sup> T. Skica, A. Kiebała, T. Wołowicz, *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych*, Studia Regionalne i Lokalne 2011, nr 2, s. 123.

<sup>12</sup> T. Skica, *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 2009, s. 142-143.

<sup>13</sup> A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)* [w:] M. Majchrzak, A. Zalewski (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1996, s. 31.

### 3. EFEKTYWNOŚĆ STOSOWANYCH PREFERENCJI

---

Dla ukazania obszarów oddziaływania władz samorządowych w obszarze polityki podatkowej koniecznym jest prezentacja wymiernych skutków decyzji JST o stosowaniu preferencji fiskalnych. Obok tak oczywistych i przewidywalnych konsekwencji, jak spodziewane – okresowe zmniejszenie dochodów z podatków i opłat w stosunku, do których podjęto decyzję o obniżeniu ich stawek, warto zwrócić uwagę także na inne, pośrednie następstwa stosowania tego typu form wsparcia. Powołując art. 32 ust. 3 ustawy z 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*<sup>14</sup>, można wskazać wpływ podjętych decyzji na subwencję ogólną. Zgodnie ze wskazanym przepisem, w celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej lub wpłat dokonywanych przez JST przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku. Oceniając skutki obniżenia stawek podatkowych w podatkach lokalnych nie sposób nie odnieść się także do ich oddziaływania na wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gminy partycypują we wpływach z CIT od podatników tego podatku mających siedzibę na ich obszarze. Unormowanie to w praktyce jest jednak o wiele bardziej złożone. W sytuacji, w której podatnik CIT „(...) posiada zakład (oddział) położony na obszarze JST innej niż właściwa dla jego siedziby, to część dochodu z tytułu udziału we wpływach z tego podatku jest przekazywana do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, na której obszarze znajduje się ten zakład (oddział), proporcjonalnie do liczby zatrudnionych w nim osób na podstawie umowy o pracę”<sup>15</sup>. Wskazane okoliczności istotnie utrudniają analizę następstw budżetowych obniżenia stawek w podatkach lokalnych. Mając przy tym na uwadze skalę możliwych do podjęcia działań w obszarze preferencji fiskalnych, a także ich wielokrotność odpowiadającą liczbie tytułów podatkowych, jednoznacznie uwidacznia się skala utrudnień w szacowaniu następstw finansowych planowanych decyzji. Przedstawione okoliczności dowodzą, że próby kwantyfikacji konsekwencji tego rodzaju działań obarczone będą błędem wynikającym z jednej strony z przedstawionych obiektywnych przesłanek a z drugiej – subiektywnych (tj. indywidualnych i właściwych dla każdej z gmin z osobna) nieprawidłowości np. w obszarze stosowania przepisów obowiązującego prawa.

Zaprezentowane następstwa zastosowania bodźców podatkowych wymagają sparafrazowania w związku z tezą o automatycznym przełożeniu obniżenia stawek podatkowych na realizację założonych celów pozafiskalnych. 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<sup>16</sup>. Badania przeprowadzone przez R. Levine’a i

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 z późn. zm.).

<sup>15</sup> T. Skica, A. Kiebała, T. Wołowicz, *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin...*, dz. cyt., s. 124. (Por. art. 10 ust. 1 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*).

<sup>16</sup> T. Skica, A. Kiebała, T. Wołowicz, *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin...*, dz. cyt., s. 129.



D. Renelta<sup>17</sup> wykazują brak zależności pomiędzy stosowanym przez samorzady instrumentarium fiskalnym a stymulacyjną funkcją opodatkowania. E. Engen i J. Skinner<sup>18</sup> oraz G.M. Milesi – Fereti, E. Mendoza i P. Asea<sup>19</sup> 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<sup>20</sup>, a także prace zespołów: W. Leibfritz, J. Thornton, A. Bibbee<sup>21</sup> oraz S. Folster – M. Henrekson<sup>22</sup> i A. Bassanini – S. Scarpetta<sup>23</sup> 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 oddziaływania 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<sup>24</sup>. Tezę o słabym stymulacyjnym oddziaływaniu instrumentów podatkowych potwierdzają także wyniki prac badawczych przeprowadzonych wśród gmin zlokalizowanych na terenie dwóch powiatów województwa małopolskiego<sup>25</sup>. 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

<sup>17</sup> R. Levine, D. Renelt, *A Sensitivity Analysis of Cross – Country Growth Regressions*, The American Economic Review, vol. 84, nr. 4, s. 942 – 963.

<sup>18</sup> E. Engen, J. Skinner, *Taxation and Economic Growth* [in:] *Tax Policy in the Real World*, Cambridge University Press 1999.

<sup>19</sup> Por. E. Mendoza, G. M. Milesi – Feretti, P. Asea, *On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Herberger's superneutrality conjecture*, „Journal of Public Economics, No 66 / 1997.

<sup>20</sup> Por. P. Cashin, *Government Spending, Taxes, and Economic Growth*, IMF Working Papers 94/92, International Monetary Fund 1994, a także G. Leach, *The negative Impact of taxation on Economic Growth*, New Edition, REFORM, 2003.

<sup>21</sup> W. Leibfritz, J. Thornton, A. Bibbee, *Taxation and Economic Performance*, OECD Economics Department Working Papers 176, OECD Publishing 1997.

<sup>22</sup> S. Folster, M. Henrekson, *Growth and the public sector: a critique of the critics*, European Journal of Political Economy, Elsevier, vol. 15(2), pages 337-358, June 1999.

<sup>23</sup> A. Bassanini, S. Scarpetta, *The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries*, OECD Economic Studies, OECD Publishing, vol. 2001(2), pages 10.

<sup>24</sup> T. Skica, *Samorzady a rozwój przedsiębiorczości...*, dz. cyt., s. 240-241, a także T. Skica, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin woj. Podkarpackiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1/2.

<sup>25</sup> T. Wołowicz, *Podatkowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości w powiecie nowosądeckim i limanowskim*, Badania Statutowe Zakładu Ekonomii WSB-NLU, Nowy Sącz, 2008 (opracowanie niepublikowane).

należności podatkowych”<sup>26</sup>. Swego rodzaju dopełnieniem zaprezentowanych twierdzeń są rezultaty badań Instytutu Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji (IRWiK). Wykazują one, że stosowanie instrumentów dochodowych (tj. redukujących wpływy budżetowe), stanowi domenę gmin o niewielkim potencjale wzrostu oraz gmin małych<sup>27</sup>. Fakt ten dowodzi z kolei wymiaru terytorialnego, w jakim należy upatrywać potencjalnego, skutecznego oddziaływania preferencji podatkowych.

Relatywnie słaby wpływ instrumentów fiskalnych na decyzje gospodarcze podnoszony jest także przez R. Kamińskiego. Jego zdaniem „(...) zdecydowanie większe oddziaływanie na podmioty gospodarcze oraz większe korzyści dla lokalnej gospodarki ma (...) umiarkowany poziom opłat lokalnych za usługi komunalne niż spektakularne obniżenie podatków lokalnych”<sup>28</sup>. Równocześnie E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst i K. Chmura wykazują, że „podatki i opłaty (...) powinny być przede wszystkim stabilne (...), mniejsze szkody (...) przynieść mogą wyższe, ale za to pewne podatki, niż niższe, lecz poddawane nieustannym zmianom”<sup>29</sup>.

Przedstawione argumenty prowadzą do wniosku, że kluczem dla skutecznego stymulowania lokalnej gospodarki jest nie tyle sama polityka władz w sferze stawek, co przejrzystość i stabilność systemu podatkowego. Pogląd ten potwierdzają W. Dziemianowicz i W. Misiąg, których zdaniem „(...) z punktu widzenia przedsiębiorców najistotniejsza jest nie wysokość stawek, czy ulg, co stabilność i przejrzystość stosowanych rozwiązań fiskalnych. Istotne jest, by potencjalni inwestorzy, już na etapie wstępnych rozmów na temat lokalizacji, mogli zapoznać się z systemem ulg i preferencji, z których można korzystać przy spełnieniu określonych warunków”<sup>30</sup>. W rozważaniach na temat ograniczonego, autonomicznego oddziaływania stymulacji podatkowych wpisują się także poglądy A. Okraszewskiej, I. Brzezińskiego oraz J. Kwiatkowskiego. Ich zdaniem „(...) system preferencji podatkowych stanowi niewątpliwy atut, niestety sam w sobie nie jest wystarczającą stymulantą dla podejmowania decyzji o lokalizacji działalności gospodarczej”<sup>31</sup>.

Tytułem podsumowania należy stwierdzić, że nie negując stymulacyjnego oddziaływania preferencji fiskalnych na rozwój społeczno-ekonomiczny wspólnot lokalnych, a równocześnie mając na uwadze powołane „warunki minimum” zapewniające ich skuteczne działanie, należy mieć świadomość tego, że efekt netto redukcji podatków do zakładanych rezultatów jest zazwyczaj silnie zindywidualizowany<sup>32</sup>. Niezależnie od przedstawionej argumentacji dowodzącej koniecznych do rozważenia ograniczeń w realizacji funkcji stymulacyjnej podatków, upatrywanie skuteczności

<sup>26</sup> T. Skica, *Samorzady a rozwój przedsiębiorczości...*, dz. cyt., s. 240 i nast.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat pisze B. Słomińska, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, Samorząd Terytorialny 2007, nr 3.

<sup>28</sup> R. Kamiński, *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003, s. 18 i nast.

<sup>29</sup> E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 20.

<sup>30</sup> W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, s. 9.

<sup>31</sup> Por. A. Okraszewska, I. Brzeziński, J. Kwiatkowski, *Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002.

<sup>32</sup> T. Skica, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości...*, dz. cyt., s. 43 i nast.

instrumentów fiskalnych w realizacji celów bodźcowych stanowi domenę większości gmin w kraju<sup>33</sup>. Ogólnokrajowe badania zespołu W. Misiąga dowiodły, że „(...) wśród najczęściej stosowanych instrumentów służących stymulowaniu inicjatyw gospodarczych (...) gminy wymieniały rozwiązania w sferze podatków lokalnych, w szczególności zaś stosowanie niższych (...) stawek podatków stanowiących dochody gminy”<sup>34</sup>. Co istotne powołane badania potwierdzają tezę, zgodnie z którą zróżnicowanie w skuteczności instrumentów wsparcia warunkowane jest tym, czy JST jako formę stymulacji stosują rozwiązania okresowo odnoszące się do pojedynczych tytułów fiskalnych, czy też tworzą kompleksowe systemy preferencji podatkowych. Stosowanie drugiego ze wskazanych wariantów w połączeniu ze stabilnością projektowanych rozwiązań skutkuje na ogół zdecydowanie wyższą skutecznością w realizacji założonych celów aniżeli stosowanie preferencji wprowadzanych koniunkturalnie. Tym samym redukcję stawek w podatkach lokalnych należy postrzegać raczej w kontekście składowej systemu wsparcia, aniżeli autonomicznego instrumentu stymulowania lokalnej gospodarki<sup>35</sup>.

#### 4. REALIZACJA CELÓW STYMULACYJNYCH

---

Podsumowując politykę kształtowania podatkowych dochodów własnych przez gminy i oceniając ją pod kątem potencjalnego stymulacyjnego oddziaływania należy stwierdzić, że w zasadzie tylko podatek od nieruchomości może być wykorzystany dla realizacji celów stymulacyjnych. Decyzję o zawężeniu katalogu bodźców fiskalnych do jednego tytułu (tj. wyłącznie do podatku od nieruchomości) należy uzasadnić powołaną wcześniej potrzebą rozdzielenia skuteczności oddziaływań bodźcowych (ocenianej 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 trzeba wyraźnie podkreślić, że skuteczność danego instrumentu nie zawsze może być łączona z pożądaną efektywnością. Jak łatwo zauważyć, na bazie dokonanych wywodów, można rozważyć trzy przypadki – konsekwencji stosowania stymulantów fiskalnych.

**Przypadek pierwszy** (skrajnie niekorzystny) ma miejsce, gdy stosowany przez JST instrument jest nieefektywny z punktu widzenia budżetu, a przy tym nieskuteczny w kwestii realizacji funkcji bodźcowej. W takiej sytuacji rekomenduje się odstępianie od stosowania tego instrumentu, jako pozbawionego jakichkolwiek znamion stymulacyjnego oddziaływania. Za przykład posłużyć może w tym względzie opłata miejscowa, a od 2006 roku opłata uzdrowskowa.

---

<sup>33</sup> W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny...*, dz. cyt., s. 107 i nast.

<sup>34</sup> W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny...*, dz. cyt., s. 277.

<sup>35</sup> Potwierdzeniem przedstawionej tezy są także badania przeprowadzone w latach 2008-2009 na reprezentatywnej próbie przedsiębiorców województwa podkarpackiego przez zespół badawczy w składzie: Prof. dr hab. Leszek Woźniak (Politechnika Rzeszowska), dr Jacek Strojny (Politechnika Rzeszowska) oraz dr Tomasz Skica (Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie).



**Drugi przypadek** odnosi się do sytuacji, w której gmina stosuje instrument skuteczny, tzn. realizujący funkcję bodźcową, ale jednocześnie nieefektywny z punktu widzenia budżetu. W takiej konfiguracji 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 przezeń stymulacyjnego oddziaływania innych form wsparcia. Tutaj za przykład może posłużyć podatek od środków transportowych. Do tego podatku, a precyzyjniej jego ograniczonego stymulacyjnego oddziaływania, należy odnieść się także z innych powodów. Decyzje lokalizacyjne, a nawet szerzej – decyzje „o zakładaniu” podmiotów będących podatnikami podatku od środków transportowych nie są determinowane wyłącznie przez czynniki natury podatkowej. Potencjalna skuteczność podejmowanych przez JST działań w sferze preferencji fiskalnych jest mocno ograniczona przez zdecydowanie silniej oddziałujące w tym względzie ustawodawstwo krajowe. Warto zatem wskazać, że w otoczeniu podatników podatku od środków transportowych można wyróżnić nie jedną, lecz całą gamę determinant wpływających na decyzję o lokalizacji działalności gospodarczej (por. Tabela 2).

**Tabela 2.** Obszary oddziaływania na decyzję o lokalizacji przedsiębiorstwa - podatnika podatku od środków transportowych

Czynnik	Charakterystyka
Stan rynku	Ceny i kursy walutowe, stan i natężenie konkurencji, zatory płatnicze, stan koniunktury itp.
Infrastruktura społeczna i materialna	System bankowy i ubezpieczeniowy, edukacja, korupcja, stan administracji, wymiar sprawiedliwości itp.
Polityka fiskalna i monetarna państwa	Cła, pomoc publiczna, wysokość deficytu budżetowego, stopa procentowa, podatki i ulgi podatkowe itp.
Oddziaływanie regulacyjne i administracyjne państwa	Regulacje prawne, regulacje rynku pracy, normy sanitarne UE, kształtowanie jakości produkcji itp.

**Źródło:** T. Skica, A. Kiebała, T. Wołowiec, *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin...*, dz. cyt., s. 127.

Mając na uwadze treści wskazane w Tabeli 2, należy stwierdzić, że upatrywanie skuteczności działań zorientowanych na rozszerzenie bazy podatkowej o nowych podatników podatku od środków transportowych 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 przelożyć się na realizację zakładanych celów bodźcowych. Tym samym, pozostając w sferze preferencji fiskalnych dotyczących podatku od środków transportowych należy dodać, że potencjał jego stymulacyjnego oddziaływania wyraźnie przegrywa w konfrontacji z innymi wyznacznikami konkurencyjności gospodarczo-inwestycyjnej gminy. Do grupy owych determinant należą 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<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> T. Wołowiec, *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, Studia Regionalne i Lokalne, Wydawnictwo Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Kwiecień 2005, nr 1, s. 65 – 81.

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

Badania przeprowadzone w 2009 roku na próbie 30 gmin województwa małopolskiego także nie wykazały istotnego związku pomiędzy obniżką stawek w tym podatku, a przyrostem na terenach gmin stosujących tego rodzaju preferencje liczby firm transportowych, jako podatników tego podatku. Obliczony współczynnik korelacji liniowej Pearsona na poziomie  $r_{xy}=0,12$  dowiódł, iż nie występuje statystycznie istotna zależność pomiędzy redukcją stawek przez JST, a przyrostem na ich terenie liczby firm transportowych. Jednocześnie nie zauważono istotnego statystycznie związku pomiędzy wpływem wysokości stawek w tym podatku, a decyzjami lokalizacyjnymi firm transportowych. Obliczony współczynnik korelacji liniowej Pearsona w tym przypadku wyniósł zaledwie  $r_{xy}=0,14$  a jego wartość oznaczała, iż nie występuje istotna statystycznie zależność pomiędzy wysokością stawek podatkowych a decyzjami lokalizacyjnymi firm transportowych<sup>37</sup>. Potwierdzeniem trafności zaprezentowanych wywodów są także wyniki badań przeprowadzonych na próbie blisko 300 firm transportowych w skali kraju<sup>38</sup>. Dowodzą one, że w przypadku tego rodzaju przedsiębiorstw, czynnikami kluczowymi w kwestii lokalizacji są:

- 1) infrastruktura (banki, firmy leasingowe, rynek pracy, stan rynku) oraz bliskość i dostępność komunikacyjna gminy, jakość ciągów komunikacyjnych (70% wskazań w badaniach ankietowych na te cechy);
- 2) bliskość głównych klientów, łatwość realizacji funkcji biznesowych (urzędy, instytucje itp.), ok. 15% wskazań w badaniach ankietowych;
- 3) jedynie 15% ankietowanych firm wymieniało stawki podatków i opłat lokalnych jako czynnik decydujący o lokalizacji działalności gospodarczej, ale co istotne aż dla 80% podmiotów najważniejsze były stawki najmu i czynszów oraz stawki podatku od nieruchomości lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej<sup>39</sup>.

**Trzeci przypadek** prezentuje wariant optymalny. Konfiguracja ta łączy skuteczność oddziaływań bodźcowych wobec adresata, z pożądanym efektem finansowym po stronie gminy. Wydaje się jednak, że wśród podatków i opłat lokalnych brak jest takich danin, które moglibyśmy bez uwag zaliczyć do tej grupy. Jedynie podatek od nieruchomości, może, w ograniczonym zakresie, taką rolę spełniać ze względu na możliwość zmiany sposobu wykorzystania budynków, gruntów i budowli, która skutkuje w zakresie opodatkowania.

Przedstawiony wywód oraz kategoryzacja instrumentów wsparcia pozwalają stwierdzić, że 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

---

<sup>37</sup> Przytoczone dane pochodzą z badań na temat czynników kształtujących decyzje lokalizacyjne firm transportowych na przykładzie wybranych gmin województwa małopolskiego i śląskiego. Badania przeprowadzono w roku 2009 dla Instytutu Turystyki w Krakowie.

<sup>38</sup> Por. Ekspertyza dla Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP „Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne rozwoju polskich uzdrowisk i turystyki zdrowotnej”. Krynica-Zdrój 2007, a także T. Wołowicz, *Formy i sposoby aktywizacji gospodarczej polskich gmin uzdrawiskowych a rozwój regionalny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Wydawnictwo Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, nr 3, Wrzesień 2002.

<sup>39</sup> Wyniki badań autorskich realizowanych, jako badania statutowe Zakładu Ekonomii WSB-NLU w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2009.

objawiających się oczekiwaną skutecznością wobec ich adresatów przy równoczesnym zapewnieniu korzyści dla budżetu gminnego.

## 5. CEL GŁÓWNY ORAZ CELE KIERUNKOWE STRATEGII PODATKOWEJ GMINY

---

Cel główny (strategiczny), powinien zakładać opracowanie założeń i zasad, na których powinna opierać się przejrzysta i efektywna z punktu widzenia budżetu polityka stosowania obciążeń fiskalnych w realizacji ich funkcji bodźcowej.

Realizacja założonego celu strategicznego wymaga podjęcia szeregu działań, które w pierwszym kroku uporządkują politykę władz miejskich w obszarze obciążeń fiskalnych, wpisując ją w realizację celów długofalowych, tj. wykraczających poza ograniczenia tworzone ramami pojedynczych budżetów. Rozwiązanie to, eliminując praktyki nader częstego i ekonomicznie nieuzasadnionego sięgania po instrumenty preferencji fiskalnych, przekształci decyzje koniunkturalne w działania o długim czasowym spektrum oddziaływania. Dla realizacji tak nakreślonego celu strategicznego warto podejmować następujące działania:

- ustalenie jasnych i przejrzystych zasad organizacji i funkcjonowania stymulacyjnej polityki podatkowej;
- upowszechnienie informacji o systemie preferencji fiskalnych oraz zasadach, na których odbywa się objęcie jego wsparciem;
- ograniczenie redukcji stawek w podatkach i opłatach lokalnych, tylko w stosunku do tych tytułów, które przekładają się na efekty stymulacyjne;
- wprowadzenie przez radę gminy zwolnień przedmiotowych<sup>40</sup>;
- stabilizacja w czasie rozwiązań w obszarze preferencji fiskalnych, eliminująca nadmierną fluktuację w zakresie ustalania i eliminowania tytułów objętych systemem;
- kalkulowanie potencjalnych efektów rozważanych decyzji podatkowych przez pryzmat ich efektów netto dla budżetu;
- zestrojenie polityki podatkowej z pozostałymi dokumentami strategicznymi;
- usankcjonowanie prawem strategii podatkowej;
- rokroczna weryfikacja skuteczności rozwiązań w obszarze polityki podatkowej, zakładająca ich dostrajanie do warunków optimum.

Wśród mierników (wskaźników), umożliwiających weryfikację realizacji celu głównego strategii podatkowej wymienić należy:

---

<sup>40</sup> Podstawę prawną stanowią tutaj zapisy ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych* (por. art. 7 ust. 3 ustawy, art. 12 ust. 4 oraz art. 19 ust. 3). Pogląd o upoważnieniu rady gminy do uchwalania zwolnień o charakterze przedmiotowym odnajdujemy również w doktrynie. Wskazuje się w niej, że biorąc pod uwagę art. 217 Konstytucji RP oraz powołane wyżej przepisy ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych* należy stwierdzić, że rada gminy nie może wprowadzać zwolnień określonych podmiotów (L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar, *Podatki o opłaty lokalne - Komentarz*, ABC, Warszawa 2008, s. 310).

- podjęcie przez Radę uchwały sankcjonującej strategię podatkową (tj. uchwały wprowadzającej rekomendacje strategii);
- przedstawianie na forum Rady dorocznych sprawozdań z realizacji priorytetów zapisanych w strategii (w tym liczby podmiotów objętych w danym roku wsparciem w ramach systemu preferencji podatkowych, jak również kosztów i korzyści tych rozwiązań dla gminy i jej budżetu);
- opublikowanie na stronach internetowych gminy i w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) informacji o zasadach stosowania preferencji fiskalnych;
- wzrost wpływów budżetowych na skutek liberalizacji przepisów w polityce podatkowej gminy;
- dostosowanie postanowień w pozostałych dokumentach strategicznych do zgodności z treścią strategii podatkowej;
- projektowanie (przyszłych) dokumentów strategicznych przy założeniu uwzględniania w ich treści zaleceń strategii podatkowej;
- wzrost w strukturze dochodów własnych procentowego udziału wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych;
- wzrost procentowego udziału w budżecie dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem;
- zmniejszenie zaległości podatkowych z tytułu podatków i opłat lokalnych;
- rozszerzenie bazy podatkowej w gminie<sup>41</sup>.

Realizacja, w praktyce, celu strategicznego obarczona jest szeregiem ryzyk, na które należy zwrócić uwagę tak na etapie projektowania, jak i późniejszej implementacji wypracowanych rozwiązań. Obszarami ryzyka w realizacji założonego celu strategicznego są:

- ryzyko polityczne objawiające się brakiem poparcia politycznego dla projektowanych rozwiązań w obszarze polityki fiskalnej, polegające również na wykorzystaniu przez „konkurencję polityczną” argumentu o zbyt małych lub źle ukierunkowanych preferencjach podatkowych;
- ryzyko zarzucenia realizacji zaleceń strategii podatkowej w następstwie powyborczego, nowego „rozdania politycznego”<sup>42</sup>;
- ryzyko obniżenia wpływów budżetowych z tytułów podatkowych nieprzekładające się na efekt stymulacyjny;
- ryzyko odsunięcia w czasie materializacji założonych efektów stymulacyjnych<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Jako wykładnik realizacji tego wskaźnika posłużyć może liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON.

<sup>42</sup> Z uwagi na wręcz wymaganą stabilność rozwiązań podatkowych dla realizacji zakładanych celów bodźcowych, scenariusz uwzględniający całkowite odstąpienie nowo wybranych władz od kontynuacji działań na rzecz realizacji zapisów strategii podatkowej uznać należy za szczególnie szkodliwy.

<sup>43</sup> Projektując rozwiązania w sferze preferencji fiskalnych obok scenariusza optymistycznego (tj. oddziaływania stymulacji podatkowych począwszy od roku, w którym zaczęły one obowiązywać), należy założyć także scenariusz zgodnie, z którym siła stymulacyjnego oddziaływania tworzonych rozwiązań będzie identyfikowana dopiero w kolejnych latach budżetowych (tj. z opóźnieniem względem wdrażanych rozwiązań). Tym samym materializacja pożądanych efektów bodźcowych może być odsunięta w czasie. Fakt ten przemawia z kolei za tym, aby nie odstępować od wdrożonej polityki w sytuacji, w której pierwszy rok obowiązywania nowych rozwiązań będzie skutkował ograniczonym zainteresowaniem ze strony potencjalnych beneficjentów.

## 6. INSTRUMENTALIZACJA STRATEGII – CHARAKTERYSTYKA

---

1. **Ustalenie jasnych i przejrzystych zasad organizacji i funkcjonowania stymulacyjnej polityki podatkowej.** Wymaga to zbudowania zamkniętego katalogu podmiotów objętych systemem preferencji, zakresu owych preferencji oraz reguł, w oparciu o które następować będzie klasyfikowanie nowych podmiotów do objęcia wsparciem. Budowa systemu powinna uwzględniać zaliczanie do grupy podmiotów upoważnionych do objęcia wsparciem tych spośród nich, które cechuje potencjał zwrotnego, pozytywnego oddziaływania na lokalną gospodarkę (tak z punktu widzenia przełożenia na bazę podatkową, jak i lokalny rynek pracy). Ponadto, skala redukcji obciążeń fiskalnych musi być adekwatna do potencjału, jakim dysponuje wspierany podmiot, a przy tym proporcjonalna do jego wielkości<sup>44</sup>. Równocześnie, skala redukcji obciążeń fiskalnych musi być kompensowana oczekiwanymi korzyściami. Tym samym, już na wstępie, eliminowane powinny być opcje zakładające ujemny względem gminy rachunek następstw stosowania preferencji fiskalnych, jak również rozwiązania przewidujące odsunięcie w czasie potencjalnych korzyści z tytułu wdrażanych rozwiązań. Obok kryteriów jasności i przejrzystości równie istotne jest ustalenie obowiązywania w czasie wdrażanych preferencyjnych rozwiązań podatkowych. System nie może mieć bowiem charakteru bezterminowego. Powinien on umożliwić podatnikom redukcję kosztów jedynie w okresie uruchamiania działalności oraz pierwszych kilku lat funkcjonowania na lokalnym rynku. Po upływie tego okresu gmina powinna być beneficjentem wpływów z podatków i opłat pobieranych od wspieranych podmiotów w ich pełnym wymiarze. Dla zrealizowania tego instrumentu zdecydowania lepiej nadają się ulgi indywidualne przyznawane poszczególnym podmiotom. Ulgi systemowe, obejmujące poszczególne rodzaje przedmiotów podatku będą tu nieskuteczne, ponieważ wywrą wpływ nie tylko względem podmiotów spełniających ww. warunki, ale również całej grupy podmiotów, która tych warunków nie spełnia.
2. **Upowszechnienie informacji o systemie preferencji fiskalnych oraz zasadach, na których odbywa się objęcie jego wsparciem.** Informacja o założeniach systemu tj. warunkach brzegowych umożliwiających skorzystanie z ujętych w nim rozwiązań powinna zostać upowszechniona, co najmniej w otoczeniu lokalnym, a docelowo także w wymiarach ponadlokalnym i wojewódzkim. W tym celu wykorzystane powinny zostać kanały informacyjne takie jak strony internetowe urzędu, Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) oraz działających lokalnie instytucji wspierających inicjatywy gospodarcze. Do instytucji wspierających oddolnie rozwój lokalnych gospodarek, za pośrednictwem których należy upowszechnić informację o systemie preferencji fiskalnych należą m.in. agencje rozwoju lokalnego i regionalnego, ośrodki szkoleniowo-doradcze, fundacje poręczeniowo-kredytowe, centra obsługi inwestycyjnej, ośrodki wspierania biznesu oraz izby gospodarcze. Propagowanie ww. informacji powinno zostać

---

<sup>44</sup> Obciążenia fiskalne z tytułu podatków i opłat lokalnych stanowią dla dużych przedsiębiorstw jedynie promil ich łącznych kosztów. Obniżenie ciężarów podatkowych dla tych podmiotów może stanowić niemalże niezauważaną redukcję ponoszonych przez nie wydatków. Równocześnie w skali budżetu tego typu działania przekładają się w sposób istotny na redukcję wpływów – nie wywołując przy tym pożądanego efektu stymulacyjnego. Przykład ten pokazuje, że skala stymulacji musi być zróżnicowana, tak jak zróżnicowany jest katalog podmiotów obejmowanych potencjalnym wsparciem.



realizowane także za pośrednictwem samego urzędu tj. w bezpośrednim kontakcie z potencjalnymi inwestorami, za pośrednictwem wydzielonego punktu obsługi przedsiębiorców. Swego rodzaju wtórnym źródłem informacji o systemie preferencji będą także sami przedsiębiorcy objęci systemem wsparcia, świadczący najlepiej o jego stymulacyjnym oddziaływaniu na lokalną gospodarkę. To z kolei oznacza, że dla długofalowej skuteczności podejmowanych działań niezbędny jest ustawiczny dialog władz miejskich ze środowiskiem lokalnych przedsiębiorców obfitujący w obustronną wymianę poglądów, spostrzeżeń oraz postulatów.

3. **Ograniczenie redukcji stawek w podatkach i opłatach lokalnych tylko do tych tytułów, które przekładają się na efekty stymulacyjne.** Skuteczność rozwiązań w obszarze polityki podatkowej warunkowana jest akceptowalnym przez JST poziomem strat budżetowych. Instrumenty dochodowe (a takimi są wszelkie preferencje fiskalne), wiążą się nierozdzielnie z uszczupleniem wpływów budżetowych. Straty te są akceptowalne tylko do granic ich kompensaty przez oczekiwane korzyści będące efektem działań stymulacyjnych. Poniesione wyrzeczenia budżetu muszą tym samym mieć szansę niwelacji tak za sprawą rozszerzenia bazy podatkowej, jak i redukcji szarej strefy. Efekty te możliwe będą z kolei do uzyskania tylko wtedy, gdy wytypowane tytuły po stronie podatków i opłat lokalnych będą miały szansę realnego przełożenia na realizację funkcji bodźcowej. Jak wykazały przeprowadzone badania, jedynie część przynależnych JST tytułów fiskalnych odznacza się znamionami pozytywnej stymulacji bodźcowej. Projektowane rozwiązania powinny tym samym po pierwsze, ograniczać się wyłącznie do narzędzi o największym potencjale wsparcia, a po drugie, pozostawać w zespoleniu z innymi rozwiązaniami na rzecz stymulowania lokalnej gospodarki. Jak dowodzą badania cytowane w pierwszej części niniejszej strategii, siła stymulacyjnego działania pakietu instrumentów przekłada się na nieporównywalnie większe efekty aniżeli suma stosowanych odrębnie form wsparcia.
4. **Stabilizacja w czasie rozwiązań w obszarze preferencji fiskalnych, eliminująca nadmierną fluktuację w zakresie ustalania i eliminowania tytułów objętych systemem.** Stabilizacja stanowi jeden z podstawowych wykładników skuteczności działania ww. systemu. Decyduje o tym m.in. fakt, iż pierwsze prawdopodobne korzyści dla budżetu wynikające z zastosowanej stymulacji podatkowej będą możliwe do uzyskania dopiero w kolejnych latach. Oznacza to, iż JST musi traktować rok inicjujący system w kategoriach potencjalnych strat dla budżetu i oczekiwać pozytywów w nieco dłuższej perspektywie czasowej. Być może będzie to dotyczyło również roku następnego. To z kolei oznacza, że systemowi temu nie służy okresowość, a jego skuteczność tkwi w trwałości wdrożonych rozwiązań. Naprzemienne stosowanie i wycofywanie się z działań na rzecz realizacji funkcji bodźcowej nie może zatem przynieść zakładanych rezultatów. Ponadto (o czym zazwyczaj zapomina się w tego rodzaju analizach), sinusoidalne zachowanie władz obarczone będzie istotnymi kosztami uruchamiania i wygaszania takiego systemu – co jedynie podraża jego koszt i nie przekłada się na oczekiwane efekty bodźcowe. Wręcz przeciwnie, może stanowić bodziec negatywny, zniechęcający do podejmowania działań preferowanych przez władze gminy. Równocześnie straty, jakie poniesie budżet na etapie jego uruchamiania, nie będą miały możliwości kompensaty w kolejnych latach. Nakłady te byłyby zatem ewidentną stratą dla budżetu.

5. **Kalkulowanie potencjalnych efektów rozważanych decyzji podatkowych przez pryzmat ich efektów netto dla budżetu.** Działania zakładające implementację stymulant podatkowych powinny zostać poprzedzone oceną ich potencjalnych negatywnych skutków dla budżetu. Implementację rozwiązań w obszarze preferencji fiskalnych powinien uzasadniać rachunek ekonomiczny obejmujący uprzednie zweryfikowanie koniecznych do zaakceptowania zmniejszeń po stronie wpływów do budżetu w relacji do szacunków potencjalnych korzyści. Jest to niezwykle ważne, gdyż instrumenty wsparcia o potencjalnie najsilniejszym oddziaływaniu (tj. podatek od nieruchomości oraz opłata uzdrowiskowa), stanowią jednocześnie o największych wpływach budżetowych ocenianych przez pryzmat dochodów własnych. Każde preferencyjne rozwiązanie oznacza zatem istotne uszczuplenie wpływów budżetowych. Za jednoznacznie niekorzystne uznać trzeba decyzje władz o uruchamianiu systemu preferencji podatkowych bez uprzedniej kalkulacji (optymalnie w kilku wariantach), możliwych do uzyskania efektów po stronie wpływów budżetowych, a także spektrum czasowego ich realizacji. W tym miejscu należy jednoznacznie podkreślić, że o skuteczności systemu nie decyduje tylko skala redukcji stawek. Aby preferencyjne rozwiązania fiskalne miały szansę przełożyć się na realizację funkcji bodźcowej – równie istotną rolę odgrywa otoczenie infrastrukturalne i prawno-organizacyjne decydujące o atrakcyjności gminy. Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że nawet optymalny system preferencji fiskalnych opracowany przez gminę może przegrać w rywalizacji z mniej atrakcyjnymi warunkami podatkowymi w innej JST, jeżeli będą one dodatkowo wspierane innymi stymulantami (np. szybka ścieżka administracyjna, umiarkowany poziom opłat za usługi komunalne, etc.). To z kolei oznacza, że władze nie powinny koncentrować się tylko na jednym rozwiązaniu i pokładać w nim nadmiernych oczekiwań. O wiele większe korzyści przynosi suma wielu niekiedy mniejszych stymulant, a dywersyfikacja stosowanych form wsparcia zapewnia większe zróżnicowanie, a przez to potencjalnie szersze i tym samym skuteczniejsze oddziaływanie.
6. **Zestrojenie polityki podatkowej z pozostałymi dokumentami strategicznymi.** Konstruowana strategia podatkowa i ujęte w niej propozycje rozwiązań nie mogą pozostawać w opozycji względem pozostałych dokumentów strategicznych w gminie. Oznacza to, że rozwiązania zawarte w strategii podatkowej muszą korespondować i wzajemnie uzupełniać postanowienia m.in. strategii rozwoju lokalnego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zależność ta powinna mieć charakter dwukierunkowy. Dokumenty strategiczne dla skutecznej realizacji zawartych w nich celów muszą odwoływać do narzędzi oddolnego wsparcia rozwoju lokalnego, jakimi są instrumenty fiskalne. Strategia podatkowa może tym samym stanowić punkt wyjścia dla rewizji dotychczasowych priorytetów w sferze promocji, planowania przestrzennego, gospodarki w obszarze mienia czy infrastruktury technicznej, umożliwiając wzmocnienie ich stymulacyjnego oddziaływania na lokalną gospodarkę poprzez dostrojenie zawartych w nich rozwiązań do strategii podatkowej.
7. **Usankcjonowanie prawem strategii podatkowej.** Gwarantem powszechności stosowania postanowień strategii podatkowej jest usankcjonowanie jej prawem. Podjęcie stosownej uchwały nie tylko podniesie rangę tego dokumentu, lecz co znacznie ważniejsze – zapewni mu status dokumentu strategicznego. To z kolei będzie równoznaczne z nakazem bezwzględnego stosowania się do jego postanowień, tak przez władze, jak i poszczególne referaty urzędu

odpowiedzialne za kształtowanie polityki rozwojowej. Uczynienie ze strategii podatkowej dokumentu rangi prawa miejscowego zapewni korespondencję z postulatami wpisanymi w zestrojenie polityki podatkowej z pozostałymi dokumentami strategicznymi w gminie. Tym samym strategia podatkowa stanowić będzie z jednej strony akt prawny równorzędny względem pozostałych dokumentów o charakterze strategicznym, a z drugiej, z uwagi na otrzymaną rangę, będzie ona punktem wyjścia dla konstrukcji nowych rozwiązań kształtujących lokalną gospodarkę takich jak strategia finansowa, strategia promocyjna, strategia inwestycyjna, etc.

8. **Coroczna weryfikacja skuteczności rozwiązań w obszarze polityki podatkowej, zakładająca ich dostrajanie do warunków optimum.** Ocena skuteczności rozwiązań w sferze preferencji fiskalnych jest działaniem, które należy bezwzględnie umieścić w harmonogramie prac nad optymalizacją ich efektywności. Po pierwsze z uwagi na to, że okres roku budżetowego jest zbyt krótki, aby możliwa była jednoznaczna ocena skuteczności opracowanych stymulant podatkowych, ich weryfikacja następować powinna dopiero po zakończeniu roku, w którym dane rozwiązanie było uruchamiane, a także po zakończeniu lat następnych. Za przyjęciem kilkuletniej perspektywy przemawia specyfika podejmowania decyzji gospodarczych, które będą następstwem podjętych działań z zakresu polityki podatkowej. Zarówno realizacja decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej, jak i o zmianie jej lokalizacji, to procesy rozciągnięte w czasie. Pomijając więc kwestię samego procesu decyzyjnego, jego realizacja najczęściej nie będzie możliwa w przeciągu jednego roku. A dopiero zrealizowanie takich decyzji może przynieść skutki podatkowe. Po drugie, reorientacja celów oraz ich instrumentalizacja musi zapewniać stabilność systemu, a to z kolei wymaga, aby zmiany w tym zakresie nie były nader częste i umożliwiły zweryfikowanie w czasie skuteczności stosowanych dotychczasowo stymulant. Po trzecie, zmiany są nieuniknione, a decyduje o tym na równi potrzeba szukania rozwiązań optymalnych i adaptacja opracowanych instrumentów do zmieniających się warunków otoczenia, tak prawnych jak i ekonomicznych, dezawuuujących skuteczność rozwiązań już inicjujących.

## 7. CELE KIERUNKOWE STRATEGII PODATKOWEJ

---

Pochodną wyznaczonego celu strategicznego są cele kierunkowe (tj. tzw. cele pomocnicze). Służą one realizacji pojedynczych komponentów całościowej strategii podatkowej, stanowiąc w zespoleniu ze sobą o materializacji celu strategicznego. Przeprowadzony zabieg polegający na rozbiciu celu głównego strategii podatkowej na pojedyncze składowe tj. cele kierunkowe, umożliwia zawiadywanie każdym z nich z osobna w taki sposób, aby maksymalizować rezultaty po stronie oczekiwanych efektów końcowych. Przyjęte rozwiązanie posiada jedną podstawową zaletę. Jest nią możliwość wpływu na każdy z komponentów strategii z osobna, a tym samym wielopłaszczyznowe oddziaływanie na osiągnięcie zapisanego w strategii celu głównego.

Wyznaczone cele kierunkowe, nakładające się na realizację celu głównego obejmują:

- 1) wzmocnienie bazy podatkowej;
- 2) redukcję rozmiarów szarej strefy za sprawą ograniczenia i stabilizacji ciężarów fiskalnych;

- 3) zdynamizowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy;
- 4) stabilizacja zasilania finansowego budżetu;
- 5) poprawa ściągальności zaległych podatków i opłat lokalnych.

### **Cel 1: Wzmocnienie bazy podatkowej**

Wskazując na instrumentalizację zdefiniowanego wyżej celu pośredniego, konieczne jest precyzyjne wyjaśnienie terminu „baza podatkowa”. Zgodnie z definicją P. Kulawczuka „baza podatkowa jest to wyznaczona przez władze publiczne, ale funkcjonująca z dużym poziomem autonomii, zróżnicowana i zmieniająca się struktura źródeł dochodów podatkowych, charakteryzująca się możliwością przenoszenia w kierunku źródeł zapewniających mniejsze ciężary podatkowe, reagująca na bodźce podatkowe oraz podlegająca większym lub mniejszym zmianom wraz z przebiegiem cyklu koniunkturalnego”<sup>45</sup>. Stymulowanie wydajności tak zdefiniowanej bazy podatkowej wymaga od JST uruchomienia instrumentów wzmacniających jej wydajność poprzez rozwiązania odwołujące się do metodologii z zakresu zarządzania. Instrumentami realizacji niniejszego celu są tym samym:

- 1) wytyczenie priorytetów w zakresie lokalnej polityki gospodarczej oraz dokonanie podziału środków rozwojowych z przeznaczeniem na poszczególne cele;
- 2) segmentacja bazy podatkowej tj. opracowanie kryteriów segmentacji z uwagi na cechy wspólne poszczególnych grup podmiotów tworzących dany segment<sup>46</sup>;
- 3) dobór stymulant dla każdego z segmentów, odznaczających się skutecznością w realizacji celów lokalnej polityki społeczno-ekonomicznej;
- 4) alokowanie środków rozwojowych (stymulant podatkowych) w odniesieniu do poszczególnych segmentów bazy podatkowej;
- 5) monitorowanie efektywności zastosowanych stymulant oraz czasu potrzebnego do osiągnięcia efektu po stronie zastosowanych bodźców podatkowych przez podatników, a także przez poszczególne segmenty bazy podatkowej;
- 6) dokonanie oceny ex post (tzw. oceny następczej), skuteczności polityki zarządzania bazą podatkową w obrębie poszczególnych segmentów<sup>47</sup>.

### **Cel 2: Redukcja rozmiarów szarej strefy za sprawą ograniczenia ciężarów fiskalnych**

Jednym z priorytetów jest redukcja rozmiarów szarej strefy, definiowanej jako „(...) finansowy obszar zdrowej gospodarki państwa, którego dochody (...) są ukrywane w całości lub w części przed organami administracji państwowej, podatkowej, celnej itp.”<sup>48</sup>. Problem ten, choć postrzegany w wymiarze makro, ma swoje podłoże w wymiarze mikroekonomicznym. Powstawaniu szarej strefy sprzyja bowiem nie tylko niska jakość usług publicznych oraz niska kultura prawna, lecz także nadmierny fiskalizm oraz mało przejrzysta polityka podatkowa. Te zaś, mimo ograniczonego władztwa podatkowego JST, podlegają silnemu kształtowaniu w wymiarze lokalnym stanowiąc wyraz

<sup>45</sup> P. Kulawczuk, *Efektywność podatkowa małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 6.

<sup>46</sup> Pod pojęciem segmentów bazy podatkowej należy rozumieć względnie jednolite grupy podatników.

<sup>47</sup> Opracowanie na podstawie: P. Kulawczuk, *Zarządzanie bazą podatkową w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw. Optymalna alokacja pomocy publicznej do sektora MSP*, „Polityka Gospodarcza” 2006, nr 1.

<sup>48</sup> R. Belka, K. Grabowski, *Pomocnik Olimpijczyka. Elementy wiedzy obywatelskiej i ekonomicznej (Wydanie II)*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2010, s. 28.

prowadzonej polityki w obszarze obciążeń podatkowych<sup>49</sup>. Implementacja preferencji fiskalnych ma szansę spowodować wyjście z szarej strefy podmiotów, które dotychczas unikały ponoszenia danin publicznych. Stosowane stymulanty, w zespole z przejrzystością reguł fiskalnych sprawiają, że przedsiębiorcy nie są zainteresowani narażaniem się na potencjalne konsekwencje uchylania się od opodatkowania. Równolegle transparentność reguł fiskalnych sprzyja swobodzie poruszania się po systemie, tworząc prostymulacyjne podłoże dla oddolnego redukowania rozmiarów szarej strefy.

Instrumentami na rzecz redukcji rozmiarów szarej strefy w wymiarze lokalnym są inicjatywy zakładające obniżenie kosztów tworzenia oraz funkcjonowania na terenie gminy podmiotów gospodarczych. Do działań tych należy:

- 1) zwiększenie atrakcyjności jurysdykcji podatkowej danej gminy względem gmin ościennych<sup>50</sup>;
- 2) wprowadzenie polityki umiarkowanego poziomu cen za usługi komunalne wobec firm;
- 3) redukcja poziomu czynszów za najem lub dzierżawę w obiektach będących własnością gminy;
- 4) podjęcie decyzji dywestycyjnych wobec obciążenia zbędnym majątkiem<sup>51</sup>;
- 5) rozwój infrastruktury komunalnej,
- 6) zainicjowanie współpracy z instytucjami otoczenia biznesu na rzecz tworzenia kompleksowej polityki wsparcia kluczowych dla gminy sfer działalności gospodarczej;
- 7) ustalenie orientacyjnej struktury branżowej podmiotów działających w szarej strefie<sup>52</sup> oraz ich segmentyzacja z uwagi na kryterium potencjału strat dla budżetu będących następstwem pozostawania w szarej strefie;

---

<sup>49</sup> Por. S. B. Aruoba, *Informal Sector, Government Policy and Institutions*, University of Maryland, Working Paper 2010.

<sup>50</sup> Poprawa atrakcyjności podatkowej może być rozpatrywana przez pryzmat konkurencji podatkowej, tj. zabiegania o przedsiębiorców oraz kapitał z otaczającymi Krynicy Zdrój innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Tak zdefiniowaną konkurencję można rozumieć, jako „(...) całokształt działań w zakresie polityki kształtowania niższych obciążeń podatkowych w celu zwiększenia atrakcyjności jurysdykcji podatkowej (...)”. B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 67, porównaj także Ch. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditure*, „Journal of Political Economy” 1956, t. 64, s. 416-424.

<sup>51</sup> Decyzje dywestycyjne mogą być podejmowane tak w krótkim jak i długim okresie (wpisują się tym samym w cele niniejszej strategii podatkowej), a korzyści z tego rodzaju rozwiązań są obopólne. Gmina może w ten sposób wyeliminować koszty utrzymania i zarządu zbędnym majątkiem komunalnym. Sprzedaż niektórych składników mienia wydaje się konieczna, gdyż nie są one wykorzystane, a ich utrzymanie albo za dużo gminę kosztuje, albo pozbawia ją korzyści, jakie w innym przypadku mogłyby osiągnąć. Przedsiębiorca nabywający nieruchomość także zyskuje na tej operacji. Po pierwsze będąc właścicielem nie musi ponosić comiesięcznych kosztów w formie czynszów dzierżawnych, a zatrzymane w ten sposób środki może przeznaczyć na wyposażenie nabytych obiektów. Po drugie, z uwagi na prawo własności będzie on we własnym zakresie dbał o stan techniczny obiektu – bez konieczności uprzedniego konsultowania z gminą. Tego typu działania zawsze budzą spory w przypadku rozwiązań opartych na umowie najmu. Rolą właściciela (w tym przypadku gminy) powinno być dbanie o stan techniczny infrastruktury. Jednakże zazwyczaj z uwagi na ograniczone środki ze strony JST to najemca dokonuje bieżących remontów – ponosząc dodatkowe i nieuzasadnione koszty. W wariantcie opartym na przeniesieniu prawa własności – koszty te znajdują uzasadnienie, a każde działanie podnoszące wartość obiektu jest traktowane jako inwestycja o określonej stopie zwrotu w przyszłości. (Por. B. Guziejewska, *Finanse publiczne...*, dz. cyt., s. 20 oraz E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość...*, dz. cyt., s. 60 i nast.).

<sup>52</sup> Podejściem pozwalającym na oszacowanie rozmiarów szarej strefy oraz struktury branżowej tworzących ją firm jest przeniesienie struktury podmiotów zarejestrowanych i odprowadzających ciężary fiskalne i odtworzenie na tej podstawie układu firm działających w szarej strefie. Podstawą jest tu założenie zgodnie, z którym największej liczbie firm w danej branży potencjalnie odpowiada proporcjonalna liczba firm świadczących usługi tego samego rodzaju w szarej strefie. Takie podejście umożliwia segmentację firm z uwagi na kryterium skali



- 8) objęcie (w oparciu o wyniki badań szarej strefy) polityką ulg i zwolnień podatkowych, w wymiarze lokalnym, poszczególnych branż wg kryterium segmentacji, tj. spodziewanego udziału tych podmiotów w kształtowaniu wpływów budżetowych po ich wyjściu z szarej strefy.

### **Cel 3: Zdynamizowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy**

Planowanym efektem przemyślanej i stabilnej polityki podatkowej władz lokalnych jest dynamizacja rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy. Przejrzystość polityki podatkowej, w połączeniu ze stabilnością wypracowanych rozwiązań w obszarze preferencji fiskalnych tworzą podstawę dla efektywnego oddziaływania na rozwój lokalnej gospodarki. Samorząd lokalny, prowadząc właściwą politykę rozwoju, wpływa na strukturę, tempo i kierunki zmian funkcjonujących na jego obszarze struktur gospodarczych. „W przypadku gmin, interwencje realizowane są pod postacią lokalnej polityki gospodarczej, której celem jest zmniejszenie wad lokalnych rynków oraz modyfikacja ich więzi z rynkami ponadlokalnymi, a także korygowanie negatywnych dostosowań strukturalnych na lokalnych rynkach tak, aby wprowadzić gminę na długofalową ścieżkę rozwoju”<sup>53</sup>. Tak przedstawioną misję można doprecyzować w oparciu o trzy cele strategiczne lokalnej polityki gospodarczej, a są nimi:

- 1) osiągnięcie bezpiecznych, z długookresowego punktu widzenia, struktury funkcjonalnej i struktury zagospodarowania gminy;
- 2) długookresowy wzrost globalnych dochodów mieszkańców i budżetu gminy;
- 3) dążenie do oparcia długookresowego rozwoju przedsiębiorczości lokalnej na racjonalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów<sup>54</sup>.

Instrumentami służącymi realizacji ww. celu są:

- 1) wykonanie analiz lokalnej sfery gospodarczej, a także tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych czynników przesądzających o jej stanie i zmianach<sup>55</sup> (tj. zdiagnozowanie endogenicznego i egzogenicznego potencjału gminy);

---

danego rodzaju podmiotów w szarej strefie – umożliwiając ustalenie wymaganej intensyfikacji form wsparcia fiskalnego. Wykorzystanie instrumentów dochodowych, powinno być tym samym adekwatne do potencjalnej skali oddziaływania na budżet firm w każdym z segmentów w momencie ich wyjścia z szarej strefy.

<sup>53</sup> L. Patrzalek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Prace Naukowe nr 714 Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 129 i nast.

<sup>54</sup> A. Sztando, *Planowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w strategii rozwoju gminy*, [w:] A. Barteczek (red.), A. Lorek (red.), A. Rączaszek (red.), *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej w początkach XXI w.*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009, s. 212.

<sup>55</sup> Jako minimum dla analiz wewnętrznych determinant rozwoju społeczno-ekonomicznego JST należy traktować związane z rozwojem gospodarczym właściwości gminy, takie jak: zasoby naturalne, lokalne podmioty gospodarcze oraz lokalny rynek pracy, infrastruktura techniczna, dostępność i organizacja przestrzeni, walory logistyczne obszaru gminy, kapitał społeczny, szkolnictwo średnie i wyższe, podmioty naukowe, tradycje gospodarcze i walory turystyczne. Wśród uwarunkowań egzogenicznych rozwoju społeczno-gospodarczego gminy wymienia się: popyt zewnętrzny, pozabudżetowe źródła finansowania, procesy alokacji kapitału inwestycyjnego, infrastrukturę techniczną o znaczeniu regionalnym i szerszym, tranzyty komunikacyjne, pro-gospodarcze działania organów publicznych wyższych szczebli, ogólnopństwowe uwarunkowania prawne, technologie związane z gospodarką gminy, konkurencyjne samorządy lokalne, procesy migracyjne i elementy polityki międzynarodowej, w tym przede wszystkim unijnej (por. A. Sztando, *Planowanie lokalnego rozwoju...*, dz. cyt., s. 218).

- 2) utworzenie systemu konsultacji władz samorządowych z lokalnym biznesem;
- 3) organizacja usług doradczych oraz szkoleniowych dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą na terenie gminy;
- 4) intensyfikacja działań zakładających pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych poprzez wspieranie ich procesów inwestycyjnych;
- 5) udzielanie wsparcia lokalnym przedsiębiorcom w pozyskiwaniu pracowników;
- 6) uruchomienie internetowej bazy ofert gospodarczych oraz inwestycyjnych z terenu gminy<sup>56</sup>;
- 7) opracowanie i wdrożenie systemu preferencji fiskalnych;
- 8) udzielanie pomocy publicznej *de minimis* w postaci zwolnień oraz ulg w odznaczających się stymulacyjnym oddziaływaniem podatkach i opłatach lokalnych;
- 9) realizacja przez gminę działań z zakresu promocji gospodarczej;
- 10) rozwój infrastruktury komunalnej,
- 11) realizacja przedsięwzięć gospodarczych w oparciu o formułę partnerstwa publiczno-prywatnego,
- 12) wspieranie powiatowego urzędu pracy w realizacji prac interwencyjnych, prac użyteczności społecznej, przygotowań zawodowych, jak również innych form aktywizacji zawodowej mieszkańców<sup>57</sup>.

#### **Cel 4: Stabilizacja zasilania finansowego budżetu**

Zagadnieniem o charakterze kluczowym dla funkcjonowania samorządu terytorialnego jest system finansowania przypisanych JST zadań, jego wydajność, a nade wszystko stabilność umożliwiająca planowanie środków oraz sposobu ich wykorzystania. System ten z jednej strony opiera się na uporządkowanym kanonie reguł, narzędzi oraz przepisów prawa statuujących wobec JST tytuły publicznoprawne przejmowania przez nie środków, a z drugiej strony odwołuje się do narzędzi oferowanych przez instytucje finansowe będące wprost dawcami kapitału, bądź pośrednikami w ich pozyskaniu<sup>58</sup>. W rzeczywistości system finansowania jednostek samorządu terytorialnego powiązany jest z zakresem i jakością dostarczanych dóbr i usług. Oznacza to, że dla jego efektywności powinien on być oparty na mechanizmach zapewniających zadowalający poziom jakości dostarczanych usług publicznych. Spełnienie tego postulatu wymaga określenia wobec JST poziomu środków, który będzie adekwatny względem struktury i rozmiaru realizowanych przez nie zadań, a przy tym zapewni adaptatywność do zmian w sferze potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalną<sup>59</sup>. Mając na uwadze przedstawione argumenty „(...) konieczne jest powiązanie zasad i reguł finansowania z narzędziami

<sup>56</sup> Wśród potencjalnych sposobów wykorzystania ww. bazy wymienić należy: monitorowanie zmian i zjawisk zachodzących w gospodarce, przeprowadzanie analiz i poszukiwanie rozwiązań powstałych problemów, opracowywanie programów strategicznego rozwoju wybranych dziedzin gospodarczych, pełniejsza obsługa lokalnych i zewnętrznych podmiotów przez JST, opracowywanie ofert inwestycyjnych, przygotowywanie raportów, programów, wniosków i innych opracowań na potrzeby planistyczne, prowadzenie permanentnej działalności marketingowej gmin, powiatu, lokalnej gospodarki, A. Sobczyk, *Zarządzanie informacją ekonomiczno-finansową w gminie, jako narzędzie rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, Nr 65, 2008, s. 155 i nast.

<sup>57</sup> Opracowanie na podstawie: A. Sztando, *Planowanie lokalnego rozwoju...*, dz. cyt., s. 222-223.

<sup>58</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse Samorządowe. Narzędzia, Decyzje, Procesy*, Wydawnictwo Naukowe Pwn, Warszawa 2006, s. 71.

<sup>59</sup> B. Jones, *Public Sector Financial Management*, McGraw Hill, London 1996, s. 95.

służącymi osiągnięciu odpowiedniego zasilania finansowego, decyzjami oraz instytucjami związanymi z przepływem zasileń (dawcami kapitału i jego biorcami)<sup>60</sup>.

Instrumentalizacja przedstawionego celu obejmuje rozwiązania, których zadaniem jest przede wszystkim zapewnienie stabilizacji strumienia środków otrzymywanych przez jednostkę<sup>61</sup>. Wśród instrumentów służących realizacji tego celu wymienić należy:

- 1) tworzenie systemu preferencji podatkowych i jego stabilizacja w czasie z uwzględnieniem takich kryteriów jak: stopień bezrobocia na terenie gminy, zasobność finansowa mieszkańców, stawki podatkowe okolicznych gmin, faktycznie tworzone nowe miejsca pracy przez inwestorów;
- 2) inicjowanie działań na rzecz rozszerzenia bazy podatkowej<sup>62</sup>;
- 3) zwiększenie wpływów z udziałów CIT i PIT poprzez oddziaływanie na rynek pracy i stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości;
- 4) wykorzystanie potencjału majątkowego jednostki skupiające się w dwóch płaszczyznach:
  - a) stabilizacja struktury dochodów prywatnoprawnych jednostki poprzez realizację decyzji dywestycyjnych w relacji do majątku obciążającego bezproduktywnie JST;
  - b) intensyfikacja działań JST na rzecz stabilizacji udziału w budżecie wpływów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gminnych, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, opłat za trwały zarząd, wynajem i dzierżawę;
- 5) prowadzenie przez JST aktywnej polityki egzekwowania dochodów gminnych<sup>63</sup>;
- 6) wdrożenie budżetu zadaniowego.

#### **Cel 5: Poprawa ściągальności zaległych podatków i opłat lokalnych**

Wśród należności gminnych istotny odsetek stanowią należności z tytułu podatków i opłat lokalnych. Mając na uwadze niejednokrotnie bardzo długi okres ich spływu (wynoszący niekiedy nawet rok), realnym staje się zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego gminy, znajdujące wyraz m.in. w opóźnianiu, a niekiedy wprost uniemożliwianiu podejmowania przez władze inwestycji komunalnych. Co istotne, badania<sup>64</sup> wykazują, że gminy nie stosują konsekwentnych i przynoszących efekty strategii w zakresie zarządzania należnościami i windykacji należności. Stosowane rozwiązania mają jedynie doraźny charakter. Świadczy o tym fakt, że w zdecydowanej większości przypadków opóźnienia w płatnościach na rzecz JST są jedynie monitowane, a działania zmierzające do ich egzekucji przyjmują jedynie postać upomnień. Egzekucja administracyjna stanowi natomiast ostateczność. Jeżeli dodać do tego brak ubezpieczenia należności gminnych, w sposób jednoznaczny rysuje się zagrożenie dla

<sup>60</sup> Tamże, s. 71.

<sup>61</sup> „Możliwość wpływania na wielkość i strukturę budżetu gminy uzależniona jest od lokalizacji i charakteru gminy, sytuacji demograficznej, bazy ekonomicznej i stanu zagospodarowania gminy, w tym sytuacji na rynku pracy, liczby podmiotów gospodarczych, wartości nakładów inwestycyjnych oraz stanu infrastruktury”, C. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 136–163.

<sup>62</sup> Porównaj instrumentalizację celu kierunkowego nr 1.

<sup>63</sup> Temat ten opisany zostanie w sposób szczegółowy w ramach instrumentalizacji celu kierunkowego nr 5.

<sup>64</sup> Do wniosków tych prowadzą wyniki badań A. Cwynara przeprowadzone w 2010 roku na próbie gmin wchodzących w skład Innowacyjnego Klastra Zdrowie i Turystyka „Uzdrowiska Perły Polski Wschodniej” (materiały niepublikowane).

stabilności i wydajności źródeł wpływów budżetowych. Oczywiście należności same w sobie nie są niczym niezwykłym, a ich nawet wysoki poziom jest akceptowalny – jednakże pod jednym warunkiem. Gdy finalnie w ustalonych terminach przekształcą się one w gotówkę, a w okresie oczekiwania na ich spływ gmina ma zapewnione źródła finansowania swojej bieżącej działalności.

Skala nieterminowego regulowania płatności na rzecz JST szczebla gminnego jest naprawdę duża. „Ponad 80% polskich gmin ma trudności z egzekwowaniem spłaty zaległych zobowiązań”<sup>65</sup>. Równocześnie powołując stanowisko A. Okrasińskiego należy wskazać, że stosowane przez gminy rozwiązania windykacyjne są mało efektywne. Pozostawianie przy windykacji miękkiej nie przekłada się bowiem na zamierzone efekty, a przy tym generuje dodatkowe koszty (poczta, telefon), z kolei egzekucja administracyjna może trwać nawet wiele lat. Przedstawiony zarys problemu pozwala na właściwe zinstrumentalizowanie celu. Sugerowanymi narzędziami umożliwiającymi jego realizację są:

- 1) zintensyfikowanie współpracy burmistrza (jako organu podatkowego) z naczelnikiem urzędu skarbowego (jako organu egzekucyjnego)<sup>66</sup>;
- 2) wykorzystanie instytucji hipoteki przymusowej (ustanowionej treścią art. 34 § 1 Ordynacji podatkowej<sup>67</sup>);
- 3) zastosowanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych przed terminem płatności podatków<sup>68</sup>;
- 4) inicjowanie działalności kontrolnej, zapobiegającej powstawaniu szarej strefy w obszarze opłaty uzdrowskiej oraz podatku od nieruchomości,
- 5) przekazywanie danych o nierzetelnych dłużnikach do trzech Biur Informacji Gospodarczej (BIG) działających na terenie Polski (InfoMonitor, Krajowy Rejestr Długów, Europejski Rejestr Informacji Finansowej)<sup>69</sup>;

---

<sup>65</sup> A. Okrasiński, *Gminy mają problemy z długami*, Gazeta Bankowa, 18.02.2010, [www.gb.pl](http://www.gb.pl), 22 listopada 2010 r.

<sup>66</sup> Celem przyspieszenia egzekucji zaległych podatków i opłat konieczne jest stworzenie odpowiednich ram współpracy pomiędzy burmistrzem, a właściwym miejscowo urzędem skarbowym. Rozwiązaniem, do którego należy się w tym celu odwołać jest gromadzenie i przekazywanie urzędowi skarbowemu precyzyjnych danych dotyczących nierzetelnych płatników. Działania te znacznie ułatwią i przyspieszą proces egzekucyjny prowadzony przez poborców podatkowych.

<sup>67</sup> Zgodnie z treścią art. 34 § 1 „(...) jednostce samorządu terytorialnego przysługuje hipoteka na wszystkich nieruchomościach podatnika, płatnika, inkasenta, następcy prawnego lub osób trzecich z tytułu zobowiązań podatkowych (...), a także z tytułu zaległości podatkowych w podatkach stanowiących ich dochód oraz odsetek za zwłokę od tych zaległości (...)”, ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., *Ordynacja podatkowa*, (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60, z późn. zm.).

<sup>68</sup> W odniesieniu do podatników w stosunku, do których zachodzi obawa, że zobowiązanie podatkowe w ogóle nie zostanie wykonane, jak również gdy podatnik nie uiszcza wymagalnych zobowiązań publicznoprawnych dokonując przy tym czynności skutkujących utratą prawa własności do majątku – nie można zastosować hipoteki przymusowej. Niemniej jednak gmina może a wręcz powinna stosować zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych przed terminem płatności podatków. Tego rodzaju rozwiązanie pozwala wszczynać skuteczną egzekucję administracyjną.

<sup>69</sup> Problem kosztów przekazywania przez gminę informacji do BIG został wyeliminowany z dniem 1 października 2008 roku, tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 września 2007 r., *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (Dz. U. z 2007 r., Nr 192 poz. 1378, z późn. zm.), w oparciu o którą burmistrz przekazuje do BIG informacje gospodarcze o dłużnikach alimentacyjnych nieregulujących terminowo zobowiązań przez okres dłuższy niż 6 miesięcy (por. [www.bankier.pl](http://www.bankier.pl), 22 listopada 2010 r.). Ponadto, począwszy od 14 czerwca 2010 roku rozszerzeniu uległ katalog informacji jakie gminy mogły dotychczas przekazywać na temat nierzetelnych dłużników. Obecnie obok informacji o opóźnieniach w zapłacie alimentów gminy mogą informować BIG o jakiegokolwiek zaległości w płatności na rzecz gminy. Możliwość tą daje ustawa z dnia 9

Przedstawiona egemplifikacja celów kierunkowych stanowi wyznacznik realizacji celu głównego strategii podatkowej. Kompleksowe ujęcie celów oraz mierników stopnia ich realizacji w połączeniu z instrumentalizacją pozwala na właściwe i pełne zaimplementowanie działań na rzecz budowania efektywnej polityki podatkowej w gminie. Cele te mają względem siebie charakter komplementarny, a tym samym wzajemnie wypełniają przestrzeń stymulacyjnego oddziaływania instrumentów ujętych w strategii podatkowej na otoczenie społeczno-ekonomiczne gminy, wyzwalając pozytywne efekty bodźcowe.

## 8. WNIOSKI

---

Celem zbudowania podstaw dla racjonalnej (a przez to efektywnej w warstwie budżetowej) polityki fiskalnej gminy, konieczne jest zainicjowanie zamian w dotychczasowym podejściu do władztwa w sferze podatków i opłat lokalnych uwzględniających podane niżej działania.

1. Za absolutnie priorytetowe uznać należy uporządkowanie polityki gminy w obszarze stawek w podatkach i opłatach lokalnych. W tym celu JST powinna wyeliminować nieskuteczne, a obciążające budżet instrumenty dochodowe takie jak np. preferencyjne stawki w opłatach miejscowej, a przede wszystkim uzdrowskiej oraz podatku od środków transportowych.
2. Jedynym tytułem podatkowym, który pod pewnymi warunkami i w ograniczonym zakresie spełnia kryteria skutecznego instrumentu wsparcia, jest podatek od nieruchomości. Decydują o tym zarówno największy wśród ogółu podatków lokalnych udział w kształtowaniu dochodów własnych, jaki i jego konstrukcja. O nieskuteczności stymulacyjnej pozostałych tytułów fiskalnych (tak podatków jak i opłat lokalnych) decydują zasadniczo trzy czynniki. Pierwszy z nich to niewielki udział w łącznej strukturze wpływów budżetowych, drugim jest stosunkowo niewielka dolegliwość dla podmiotów nimi obciążonych, a tym samym niewielkie oddziaływanie w razie obniżenia ich wysokości, a trzecim jest ograniczone władztwo podatkowe, jakie w stosunku do tych tytułów posiadają gminy. Pozostając w sferze rekomendacji, za zasadne uznać należy wykazanie przyczyn stosunkowo niskiej skuteczności dotychczasowych inicjatyw wykorzystujących w celach stymulacji podatek od nieruchomości, a w odpowiedzi na nie rozwiązań wzmacniających skuteczność ww. instrumentu. Podstawowym błędem, który należy wyeliminować dla zapewnienia realizacji funkcji bodźcowej w podatku od nieruchomości jest reorientacja preferencyjnych stawek w tym podatku z budynków mieszkalnych na budynki i inne obiekty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Preferencyjne opodatkowanie budynków mieszkalnych poza aspektem społecznym i politycznym nie przełoży się na pożądane efekty bodźcowe w lokalnej gospodarce. W dotychczasowej skali ma też minimalne znaczenie dla podatników. Równie istotnym wydaje się przejrzyste zdefiniowanie warunków brzegowych objęcia systemem wsparcia i zapewnienie jego stabilności. Efektywności polityki fiskalnej w



gminie nie służy także silnie zarysowana „przypadkowość” stosowanych w kolejnych latach stawek oraz skala ich redukcji. Trzecim krokiem na drodze do wzmocnienia skuteczności stymulacji podatkowej w oparciu o podatek od nieruchomości jest skorelowanie go z instrumentami infrastrukturalnymi.

3. Sceptycznie należy podejść do walorów stymulacyjnych podatku od środków transportowych. Decyzje lokalizacyjne podmiotów będących podatnikami tego podatku nie są bowiem determinowane tylko przez czynniki natury podatkowej. Skuteczność podejmowanych przez gminę działań w sferze preferencji fiskalnych jest bowiem mocno ograniczona przez silniej oddziałujące w tym względzie ustawodawstwo krajowe. W rezultacie upatrywanie skuteczności działań stymulacyjnych zorientowanych na rozszerzenie bazy podatkowej o nowych podatników podatku od środków transportowych wyłącznie w sferze preferencji fiskalnych, obok pewnych strat dla budżetu, uszczuplających i tak niewielki poziom wpływów z tego tytułu, jedynie w nieznacznym stopniu ma szansę przełożyć się na realizację zakładanych celów bodźcowych. Prawidłowość tę potwierdzają rezultaty powołanych w diagnozie badań. Ich efekty nie wykazały bowiem istotnego związku pomiędzy obniżką stawek a przyrostem na terenie stosujących je gmin liczby firm transportowych, jako podatników tego podatku. Jednocześnie nie zauważono istotnego statystycznie związku pomiędzy wpływem wysokości stawek w tym podatku a decyzjami lokalizacyjnymi firm transportowych.
4. Za istotne z punktu widzenia skuteczności działań stymulacyjnych uznać należy zidentyfikowanie obok fiskalnych, także pozafiskalnych – unikalnych w skali powiatu, a nawet regionu - bodźców oddziałujących na pobudzanie aktywności gospodarczej w kierunku pożądanym przez jednostkę. Za celowe uznać należy w tym względzie wyjście poza budżetowe ramy wsparcia i zwrot w kierunku tworzenia rozwiązań hybrydowych tj. na styku instrumentarium infrastrukturalnego, promocyjnego oraz finansowego (np. polityki umiarkowanego wzrostu cen za usługi komunalne), które z uwagi na swą niepowtarzalność będą o wiele skuteczniejszym instrumentem wsparcia, aniżeli coraz to powszechniejsze, ale równocześnie coraz bardziej krytykowane instrumenty dochodowe.
5. Z punktu widzenia maksymalizacji efektywności stosowanych w gminie form wspierania podmiotów gospodarczych o wiele bardziej celowe wydaje się implementowanie do konstrukcji systemu podatkowego wieloletnich ulg podatkowych oraz prowadzenie polityki trwałej redukcji stawek w podatku od nieruchomości od niektórych przedmiotów opodatkowania, aniżeli stosowanie krótkookresowych (doraźnych) rozwiązań.
6. Wykorzystywanie podatków w realizacji ich funkcji bodźcowej, a przy tym odwoływanie się także do wydatkowych instrumentów wsparcia musi spełniać „warunek równowagi” między polityką wspierania inwestorów, a osiąganiem dochodów warunkujących realizację przypisanych gminie zadań. Równocześnie z bardzo dużym sceptycyzmem należy podejść do zakładanego, dodatniego efektu netto stosowania bodźców podatkowych. Mając świadomość tego, że stosowanie instrumentów dochodowych skutkuje odsunięciem w czasie, a przy tym niepewnym wzrostem wpływów do budżetu, należy mieć uzasadnione wątpliwości wobec opierania działań stymulacyjnych na tej formie wsparcia. Zdaniem autorów, preferencje podatkowe powinny mieć

charakter wtórny względem pozostałych instrumentów pobudzania lokalnej gospodarki, a ich rolę należy postrzegać w kategoriach czynnika rozstrzygającego ewentualne wątpliwości podmiotów gospodarczych rozważających porównywalne oferty lokalizacyjne.

7. Niska skuteczność stymulacji podmiotów gospodarczych za sprawą podatków i opłat lokalnych wynika także stąd, że odznaczają się one stosunkowo niewielkim udziałem w ogólnych kosztach działalności przedsiębiorstw. Mając na uwadze powyższe coraz częściej gminy decydują się na podwyższenie stawek w podatkach i opłatach lokalnych do poziomu ustawowego. Jednostki te upatrują skuteczności działań stymulacyjnych nie tyle w kształtowaniu poziomu lokalnych ciężarów fiskalnych, ile w działaniach zwróconych w kierunku konkretnych adresatów, jakimi są przedstawiciele określonych branż czy sektorów gospodarki<sup>70</sup>. W ten sposób eliminacji ulega problem szerokiego, a w efekcie nieskutecznego adresowania polityki wsparcia. Rozwiązania „dedykowane” umożliwiają gromadzenie dochodów potrzebnych dla sfinansowania zadań własnych, służąc stabilizowaniu, bądź obniżaniu zobowiązań podatkowych dla branż uznanych przez gminę za kluczowe dla jej rozwoju. Zachowane wskutek stosowania stawek maksymalnych dochody podatkowe mogą posłużyć wsparciu finansowemu lokalnych inwestycji, których efektem będzie wtórne bodźcowe oddziaływanie na podmioty gospodarcze – w oparciu o tworzony poprzez inwestycje potencjał infrastrukturalny.
8. W celu uzyskania społecznej akceptacji prowadzonej polityki podatkowej należy podjąć dwa rodzaje działań. Z jednej strony należy uzyskane środki przeznaczyć, jak wskazano wyżej, na cele związane z rozwojem infrastruktury. Działania te powinny mieć jednak charakter zrównoważony, tzn. obejmować z jednej strony infrastrukturę służącą przede wszystkim podmiotom gospodarczym, a z drugiej strony taką, z której użytek czynią przede wszystkim mieszkańcy. Praktyczne wykazanie, że środki pozyskane z tytułu bardziej restrykcyjnej polityki podatkowej są inwestowane w rozwój gminy niewątpliwie pozwoli na osłabienie negatywnych ocen społecznych lub nawet ich całkowitą neutralizację. Z drugiej strony wykazanie, że środki te nie zostały zmarnotrawione lub „przejedzone” na pewno skutkować będzie akceptacją społeczną przyjętej strategii.
9. Wskazane zalecenia należy uzupełnić o negatywną weryfikację stereotypu, zgodnie z którym niższe podatki stanowią warunek wystarczający dla zdynamizowania rozwoju gospodarczego wspólnot lokalnych. Otóż nie jest prawdą, że gminy o niższych podatkach lokalnych rozwijają się szybciej. Potwierdzeniem tego stwierdzenia jest to, iż gminy znane w kraju z napływu wielu inwestorów (przykładowo Tarnowo Podgórne, Kobierzyce, Niepołomice), stosują stawki maksymalne, a jednocześnie nie wprowadzają żadnych dodatkowych ulg i zwolnień podatkowych<sup>71</sup>. Fakt ten dowodzi, iż same stawki czy stosowane ulgi podatkowe nie są głównym kryterium decyzyjnym dla podmiotów gospodarczych. To zaś oznacza, że należy bardzo sceptycznie podchodzić do nadmiernej wiary w skuteczność tej formy stymulacji lokalnej gospodarki. Za takim punktem widzenia przemawiają także wyniki badań empirycznych (tak

<sup>70</sup> Za przykład posłużyć może Kraków, który w swej polityce podatkowej na lata 2012-2014 zdecydował o podwyższeniu w tym okresie stawek w podatkach i opłatach lokalnych do pułapów maksymalnie dozwolonych przez ustawodawstwo (por. Załącznik do uchwały Rady Miasta Krakowa z 6 lipca 2011 r., Nr XXI/233/11).

<sup>71</sup> Por. <http://www.wspolnota.org.pl/artyku/1561.polityka-podatkowa-gmin>

krajowych jak i zagranicznych), obejmujących modelowanie ekonometryczne, a wskazujące na brak możliwości jednoznacznego stwierdzenia istnienia związku pomiędzy prowadzoną polityką podatkową a atrakcyjnością inwestycyjną gminy. Oto gminy utożsamiane z napływem bardzo dużej liczby inwestorów zajmują pod względem liberalizmu polityki podatkowej bardzo odległe miejsca we wszelkich tego typu rankingach. Przykładem są tu powołane uprzednio Tarnowo Podgórne i Kobierzyce zajmujące odpowiednio 1451 oraz 1590 miejsce wśród 1597 gmin wiejskich w skali kraju. Podobnie sytuacja przedstawia się w małych miastach. Niepołomice zajmują 537 lokatę na 550 gmin sklasyfikowanych w tej kategorii rodzajowej<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> [http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/387533.jak\\_prowadzic\\_polityke\\_podatkowa\\_w\\_gminie.html](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387533.jak_prowadzic_polityke_podatkowa_w_gminie.html)