Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2014, t. 52, nr 1

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Zakład Ekonomiki i Finansów
Samorządu Terytorialnego
e-mail: marzanna@poniatowicz.pl
tel. 85 745 77 20

Dorota Wyszkowska

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Zakład Ekonomiki i Finansów
Samorządu Terytorialnego
e-mail: dwyszkowska@op.pl
tel. 85 745 77 25

Stymulowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości a konkurencja podatkowa gmin

Streszczenie. *Zgodnie z obecnymi trendami znaczenie traci klasyczny (biurokratyczny) model administracji publicznej, w którym akcentowane są głównie kwestie formalno-prawne działalności, na rzecz modelu administracji rozumianej jako aktywny uczestnik procesów społeczno-gospodarczych. W tym kontekście pojawia się kwestia samorządu terytorialnego jako podmiotu stymulującego rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Jedną z kategorii instrumentów wykorzystywanych przez gminy w celu tworzenia korzystnych warunków finansowych do podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej są instrumenty podatkowe i związane z nimi narzędzia lokalnego władztwa podatkowego (np. kształtowanie stawek podatkowych, zwolnienia i ulgi podatkowe, odroczenia, umorzenia, rozłożenie na raty i zaniechanie poboru podatków lokalnych). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie specyfiki instrumentów podatkowych w kontekście stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, jak również określenie, w jaki sposób ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego polskich gmin przekłada się na ograniczone możliwości wykorzystywania przez te jednostki mechanizmów konkurencji fiskalnej.*

Słowa kluczowe: *samorząd terytorialny, instrumenty wspierania lokalnej przedsiębiorczości, podatki lokalne, lokalna konkurencja podatkowa*

Wstęp

Jedną z kategorii zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) są zadania związane z tworzeniem korzystnych warunków dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. W literaturze przedmiotu istnieje wiele

koncepcji teoretycznych dotyczących typologii instrumentów stymulowania lokalnych podmiotów gospodarczych przez władze publiczne. W większości z nich pojawia się grupa instrumentów ekonomiczno-finansowych, w tym instrumentów dochodowych, których kluczowym elementem są podatki lokalne. W polskich warunkach prawne możliwości stosowania tych instrumentów mają wyłącznie gminy, lecz nawet w ich przypadku istnieje wyraźnie ograniczony prawem zakres lokalnego władztwa podatkowego.

Celem artykułu jest przedstawienie specyfiki instrumentów podatkowych w kontekście stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości oraz określenie, w jaki sposób ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego polskich gmin przekłada się na ograniczone możliwości wykorzystywania przez te jednostki mechanizmów konkurencji fiskalnej w tym zakresie.

1. Samorząd terytorialny jako podmiot stymulujący rozwój lokalnej przedsiębiorczości

Przedsiębiorczość lokalna to całokształt podejmowanych na rynkach lokalnych inicjatyw i przedsięwzięć gospodarczych opartych na wykorzystywaniu lokalnych zasobów (publicznych i prywatnych), służących zaspokajaniu lokalnych potrzeb wspólnoty, a w konsekwencji przyczyniających się do rozwoju lokalnego[1]. Pod pojęciem rozwoju lokalnego należy rozumieć zespół pozytywnych zmian społeczno-gospodarczych o charakterze ilościowo-jakościowym, dokonujących się na terytorium gmin, miast i powiatów[2], umożliwiających kreowanie nowych i poprawę istniejących walorów użytkowych w danej jednostce terytorialnej oraz tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju gospodarki[3].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że niezbędne w tym względzie jest aktywne uczestnictwo prywatnego kapitału, zapewniające synergię, tj. zgodne i wzajemne wzmacnianie się różnych działań i inicjatyw podejmowanych przez podmioty publiczne i prywatne działające na obszarze JST[4]. W tym kontekście aktywność władz samorządowych powinna mieć charakter stymulujący aktywność podmiotów sektora prywatnego. Takie działania są bowiem zgodne z obser-

[1] K. Krajewski, J. Śliwa, *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju*, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 19.

[2] Rozwój na poziomie województwa samorządowego rozpatrywany jest już w kategoriach rozwoju regionalnego. Por. A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 14.

[3] R. Brol, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Obrębalski, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu" nr 785, Wrocław 1998, s. 11-14.

[4] E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 8.

wowanymi na świecie procesami odchodzenia od klasycznego modelu administracji, tj. modelu biurokratycznego Maxa Webera, akcentującego przestrzeganie prawa w kontekście działalności administracji publicznej, na rzecz administracji publicznej będącej aktywnym uczestnikiem procesów społeczno-gospodarczych[5].

Wykonywanie zadań publicznych przez JST mających na celu stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości w znacznej mierze wynika z określonych ustawowo zadań własnych samorządu terytorialnego[6]. W przypadku polskich gmin są to przede wszystkim zadania związane z problematyką ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami i ochrony środowiska, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków, telekomunikacji, lokalnego transportu zbiorowego, uzbrajania i przygotowywania działań pod inwestycje oraz promocji gminy.

W przypadku powiatów dotyczy to zadań związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu i aktywizacją lokalnego rynku pracy, budową ponadlokalnych dróg publicznych, promocją powiatu, a także określonych zadań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, nadzoru budowlanego, geodezji, kartografii i katastru. Zarówno na szczeblu gminy, jak i powiatu istotną kategorią zadań, powiązanych w sposób pośredni z problematyką rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, są działania na rzecz poprawy warunków do rozwoju kapitału ludzkiego związane z aktywnością JST w zakresie ochrony zdrowia, utrzymania ośrodków i zakładów opiekuńczych, edukacji publicznej, kultury, kultury fizycznej, turystyki i rekreacji, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli itp.

Również województwa samorządowe, realizując zadania związane z rozwojem regionalnym, są zaangażowane w kreowanie rozwoju przedsiębiorczości, a jako przykłady takich zadań można podać: tworzenie warunków rozwoju go-

---

[5] Szerzej na temat podstawowych założeń biurokratycznego modelu administracji w ujęciu M. Webera: R. Bendix, *Max Weber. Portret uczonego*, PWN, Warszawa 1975, s. 378-379.

[6] Istnieją trzy kategorie aktów prawnych, których przepisy odnoszą się bezpośrednio lub pośrednio do problematyki wspierania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości: 1) ustawy określające ustrój i zadania JST: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.; 2) ustawy określające źródła dochodów JST oraz zasady prowadzenia przez nie gospodarki finansowej: ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526; ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885; 3) ustawy związane z działalnością gospodarczą i przedsiębiorczością: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672; ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 674; ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j.: Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236; ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 59, poz. 404.

spodarczego, w tym regionalną politykę rynku pracy, utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu regionalnym, pozyskiwanie i łączenie środków publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, promocję walorów i potencjału rozwojowego województwa. Dodatkowo samorząd województwa odgrywa istotą rolę jako podmiot polityki intraregionalnej w aspekcie procesów wdrażania funduszy unijnych w regionie, również tych zaangażowanych w rozwój przedsiębiorczości[7].

Sposób realizacji wymienionych zadań publicznych może w różnym stopniu wywierać wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Teoretycznie rzecz ujmując, racjonalne wykonywanie wspomnianych zadań publicznych przez władze samorządowe, a w konsekwencji tworzenie atrakcyjnych warunków lokalizacyjnych, a więc przyjaznych dla rozwoju podmiotów gospodarczych, powinno przełożyć się na konkretne decyzje lokalizacyjne i inwestycyjne na danym obszarze, zwłaszcza że czynniki lokalizacji inwestycji są w dużym stopniu podobne do czynników rozwoju przedsiębiorczości w ogóle[8]. Badania dowodzą jednak, że w polskich warunkach wpływ władz lokalnych na kierunki napływu kapitału jest znacznie ograniczony, a główną determinantą w tym zakresie, pozostającą w gestii władz samorządowych, jest stan infrastruktury technicznej (drogi, transport zbiorowy, szerokopasmowy Internet, zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną itp.)[9]. Odpowiedni stan infrastruktury, zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym, umożliwia wypracowanie przewagi konkurencyjnej JST w skali lokalnej, powodując, że przedsięwzięcia gospodarcze są chętniej lokalizowane przez przedsiębiorców, przede wszystkim ze względu na możliwość niwelowania skutków oddalenia od rynków zbytu i zaopatrzenia[10].

---

[7] Przedsiębiorstwa są jednym z głównych beneficjentów funduszy strukturalnych UE. Środki pochodzące z tych funduszy są przeznaczane m.in. na: podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw, poszukiwanie i wdrażanie nowych rozwiązań technologicznych, inicjowanie działalności innowacyjnej, szkolenia zawodowe dla pracowników i kadry zarządzającej. Szerzej: D. Murzyn, *Przedsiębiorczość w regionie a środki pomocowe Unii Europejskiej*, w: *Przedsiębiorczość w warunkach integracji europejskiej*, red. Z. Zioło, T. Rachwała, Nowa Era, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Warszawa 2010, s. 337-347.

[8] Ibidem, s. 341.

[9] Por. W. Dziemianowicz, *Inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju polskich regionów*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2002, s. 12.

[10] A. Kożuch, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, w: *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. Kożuch, A. Noworól, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, s. 25.

2. Instrumenty wspierania lokalnej przedsiębiorczości

W literaturze przedmiotu pojawia się wiele koncepcji teoretycznych dotyczących typologii instrumentów stymulowania lokalnych podmiotów gospodarczych i rozwoju lokalnej przedsiębiorczości przez władze publiczne. W tabeli 1 przedstawiono zbiorcze zestawienie dotyczące proponowanych w literaturze podziałów instrumentów, z uwzględnieniem instrumentów podatkowych.

Tabela 1. Klasyfikacje instrumentów wspierania lokalnej przedsiębiorczości z uwzględnieniem instrumentów podatkowych

Autor	Kategorie instrumentów	Zaliczenie instrumentów podatkowych
B. Malisz (1984)	– instrumenty nakazowo-zakazowe	–
	– środki materialnego kształtowania przestrzeni	–
	– instrumenty stymulujące/zniechęcające	+
	– instrumenty informacyjne	–
	– środki kontroli środowiska i kształtowania ładu przestrzennego	–
L. Patrzałek (1996)	– instrumenty oddziaływania bezpośredniego	–
	– instrumenty oddziaływania pośredniego	+
A. Sztando (1999)	– instrumenty oddziaływania ekonomiczno-rynkowego	+
	– instrumenty bezpośrednie	–
	– instrumenty przymusu administracyjnego	–
	– instrumenty koncepcyjno-organizacyjne	–
	– instrumenty pobudzania infrastrukturalnego	–
	– instrumenty informacyjne	–
	– instrumenty edukacyjne	–
	– instrumenty poznawcze	–
	– pozostałe instrumenty	–
W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak (2000)	– działania mające na celu tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej	–
	– działania promocyjno-organizacyjne	–
	– działania mające na celu stworzenie korzystnych warunków finansowych do podejmowania i rozszerzenia działalności gospodarczej	+
	– działania o charakterze pomocy publicznej	–
E. Wojciechowski (2003)	– instrumenty prawno-administracyjne	–
	– instrumenty instytucjonalno-organizacyjne	–
	– instrumenty ekonomiczno-finansowe	+
	– instrumenty planistyczne	–
	– instrumenty infrastrukturalne	–

cd. tabeli 1

Autor	Kategorie instrumentów	Zaliczenie instrumentów podatkowych
T. Wołowiec (2005)	– instrumenty finansowe – instrumenty pozafinansowe	+ –
M. Jastrzębska (2012)	– instrumenty dochodowe – instrumenty wydatkowe	+ –

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Malisz, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Ossolineum, Warszawa 1984, s. 154; L. Patrzałek, *Funkcje ekonomiczne samorządu w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 66; A. Sztando, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 7-8, s. 6; W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, s. 21-22; E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 194-195; T. Wołowiec, *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 1, s. 65; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 64-65.

Jak widać, większość autorów uwzględnia w swoich koncepcjach instrumentów kształtowania lokalnej przedsiębiorczości istnienie instrumentów związanych z lokalną polityką podatkową. W zależności od autora instrumenty te klasyfikowane są jako: instrumenty ekonomiczno-finansowe, dochodowe, stymulujące, oddziaływania ekonomiczno-rynkowego bądź odziaływania pośredniego. Celem ich wykorzystania jest tworzenie korzystnych warunków finansowych do podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej w gminie. Opisywana kategoria instrumentów wiąże się z takimi narzędziami lokalnego władztwa podatkowego, jak: obniżki stawek maksymalnych w podatkach lokalnych, zwolnienia i ulgi podatkowe stosowane przez samorząd terytorialny, odroczenia, umorzenia, rozłożenie na raty i zaniechanie poboru podatków lokalnych. W polskich warunkach prawne możliwości stosowania takich instrumentów mają wyłącznie gminy, ale nawet w ich przypadku wyraźnie ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego przekłada się na ograniczone możliwości wykorzystywania tych instrumentów jako narzędzi lokalnej konkurencji podatkowej w kontekście wspierania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.

3. Lokalna konkurencja podatkowa w ujęciu teoretycznym

Dyskusję naukową na temat konkurencji fiskalnej na szczeblu lokalnym (*local government tax competition*) zainicjował w latach 50. XX w. amerykański ekonomista Charles M. Tiebout. Zaproponowana przez niego teoria określana jest

mianem modelu bądź hipotezy Tiebouta[11]. Zgodnie z jej założeniami poszczególne jednostki terytorialne, dostarczając różnych lokalnych dóbr publicznych, konkurują pomiędzy sobą, podobnie jak przedsiębiorstwa produkujące dobra prywatne na rynku. Według Tiebouta konkurencja taka prowadzi do optymalizacji zarówno wielkości, jak i struktury dostarczanych dóbr publicznych. Podobnie jak na rynkach prywatnych, na rynku lokalnych dóbr publicznych istnieje możliwość wyboru dostawcy (*shopping*). Mieszkańcy w poszukiwaniu optymalnej relacji ilości i jakości lokalnych dóbr publicznych do płaconych przez siebie podatków dokonują wyboru najlepszej dla nich wspólnoty terytorialnej. Tym samym niejako „głosując nogami" (*foot voting*), mogą podjąć decyzję o przeniesieniu się do innej wspólnoty samorządowej, która najbardziej odpowiada ich preferencjom[12]. Jednoczesne wyprowadzenie się wielu obywateli (zwłaszcza tych zamożniejszych) oznacza dla władz lokalnych realną groźbę utraty dochodów podatkowych, co motywuje decydentów samorządowych do dostarczania większej ilości dóbr publicznych o lepszej jakości. Model Tiebouta zakłada więc, że gdy istnieje wielu mobilnych obywateli-konsumentów i wiele miejscowości z różnym poziomem lokalnych dóbr publicznych, to konsumenci osiedlą się w tych JST, w których znajdą optymalną dla siebie kombinację dóbr w relacji do płaconych podatków. Bogatsi konsumenci, którzy chcą otrzymywać więcej dóbr publicznych w zamian za wyższe podatki, wybiorą te wspólnoty samorządowe, w których oczekiwania ich będą spełnione, z kolei biedniejsi konsumenci, akceptujący mniejszą ilość i niższą jakość dóbr publicznych oraz niższy poziom obciążeń podatkowych, wybiorą inne wspólnoty samorządowe. W ten sposób mechanizm „głosowania nogami" doprowadzi do zróżnicowania wspólnot terytorialnych. Zdaniem Tiebouta jest to jednak mechanizm pozytywny, ponieważ nie tylko pozwala na ujawnienie preferencji konsumentów/wyborców w systemie demokratycznym, ale i umożliwia tworzenie się konkurencyjnego rynku usług publicznych. Jednocześnie jest to argument za tym, aby te dobra publiczne, które mogą być dostarczane konku-

[11] Ch. M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditure*, „Journal of Political Economy" 1956, t. 64, nr 5, s. 416-424.

[12] Model Tiebouta ma wiele wspólnego z teorią wyboru racjonalnego, inaczej teorią wyboru publicznego (*Public Choice Theory*), która powstała w drugiej połowie XX w. Przełomowe znaczenie dla jej rozwoju miały prace A. Downsa, J. M. Buchanana i G. Tullocka. Autorzy ci założyli, że siłą napędową prywatnych i publicznych decyzji oraz działań jest własny, indywidualny interes obywateli i urzędników. Podmioty te maksymalizują indywidualne korzyści oraz minimalizują indywidualne koszty, opierając się w swoich działaniach na funkcji użyteczności jednostki (*individual's utility function*). Obywatel-konsument, kierując się własnym interesem i dążąc do maksymalizacji użyteczności, jest zainteresowany tylko takimi dobrami i usługami publicznymi, które pozwalają mu te cele osiągnąć. Natomiast konkurujący między sobą producenci dóbr i usług publicznych, kierując się własnymi interesami (w przypadku polityków jest to reelekcja, zaś w przypadku urzędników – wspinanie się po kolejnych szczeblach kariery), starają się odpowiedzieć najbardziej efektywnie na popyt ze strony konsumentów.

rencyjnie, były dostarczane przez szczebel lokalny, a nie centralny. W przypadku części dóbr publicznych nie ma możliwości wyboru dostawcy (przykład: obrona narodowa) i w takiej sytuacji Tiebout zaleca dostarczanie ich przez szczebel centralny.

Model Tiebouta dotyczący problematyki lokalnej konkurencji podatkowej oraz optymalnej alokacji dóbr publicznych dostarczanych przez wspólnoty terytorialne znalazł zastosowanie w wielu opracowaniach naukowych z zakresu ekonomii sektora publicznego, a tym w pracach takich autorów, jak: George R. Zodrow[13], Peter Mieszkowski[14], William A. Fischel i Wallace E. Oates[15] oraz Sock H. Lee[16]. Należy podkreślić, że o ile model Tiebouta w ujęciu pierwotnym dotyczył jednostek mobilnych rozumianych raczej jako osoby fizyczne będące mieszkańcami konkurujących między sobą wspólnot terytorialnych i konsumentami lokalnych dóbr publicznych, o tyle związane z nim kolejne koncepcje teoretyczne (np. zawarte w opracowaniach G. R. Zodrowa i P. Mieszkowskiego) poruszały już problem mobilnego kapitału inwestycyjnego i dostosowania lokalnych dóbr publicznych do oczekiwań firm.

W wielu opracowaniach wskazywano także na słabe punkty modelu Tiebouta związane m.in. z:

– ograniczoną mobilnością mieszkańców wspólnot samorządowych (w warunkach globalizacji mobilność ta w mniejszym stopniu uzależniona jest od poziomu lokalnych dóbr publicznych, a niezadowolenie podatnika-konsumenta tylko z powodu zbyt małego/dużego poziomu dostaw jednego czy kilku dóbr publicznych zwykle nie jest wystarczającym bodźcem do zmiany miejsca zamieszkania);

– ograniczoną wiedzą obywateli o dobrach publicznych;

– brakiem możliwości dostarczenia pewnych dóbr publicznych w małych JST (np. nie opłaca się budowanie w nich szkół, teatrów, kin, basenów);

– nieuwzględnieniem w modelu efektów zewnętrznych (*spillovers*)[17] występujących między wspólnotami terytorialnymi.

---

[13] G. R. Zodrow, *Local provision of public services: The Tiebout model after twenty-five years*, Academic Press, Houston 1983.

[14] P. Mieszkowski, G. R. Zodrow, *Taxation and The Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes*, „Journal of Economic Literature" 1989, t. 27, nr 3, s. 1098-1146.

[15] W. A. Fischel, W. E. Oates, *The Tiebout Model at fifty: Essays in public economics in honor of Wallace Oates*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. 2006.

[16] S. H. Lee, *Tax Competition Among Governments and the Effects On Government Performance: Empirical Evidence from Local Governments in New Jersey*, UMI, Newark, NJ 2009, s. 6-30.

[17] W doktrynie ekonomicznej efekt zewnętrzny oznacza skutek uboczny (koszt lub korzyść) mający wpływ na stronę, która nie brała udziału w podejmowaniu decyzji o działaniu, które spowodowało ten skutek. W przypadku JST efekty te wiążą się z procesem „przelewania się" produkcji i konsumpcji pewnych dóbr publicznych, co oznacza, że z tych dóbr nie zawsze korzystają tylko ci konsumenci, którzy płacą podatki lokalne. Związany jest z tym m.in. problem gapowicza (*free rider*

Model Tiebouta stał się fundamentem dla koncepcji federalizmu fiskalnego (*fiscal federalism*) skupiającej się na kwestii optymalnego stopnia decentralizacji oraz podziału ekonomicznych funkcji w państwie w formule wielopoziomowych finansów publicznych (rządowych, federalnych i samorządowych) w kontekście zwiększania efektywności i sprawności sektora publicznego oraz optymalnej alokacji dóbr publicznych[18]. Koncepcja ta szczególną rolę przypisuje podatkom i związanej z nimi ewolucji fiskalnej polegającej na decentralizacji fiskalnej, a tym samym zwiększaniu zakresu lokalnego władztwa podatkowego. Jej zwolennicy postulują przekazywanie kompetencji w zakresie polityki fiskalnej od rządu centralnego na poszczególne szczeble samorządności terytorialnej, zakładając, że władza samorządowa dysponuje większą wiedzą i posiada lepsze rozeznanie w kwestii lokalnych problemów i potrzeb (również tych związanych z lokalną przedsiębiorczością) niż władza rządowa. W tym względzie szerszy zakres lokalnego władztwa podatkowego daje decydentom samorządowym większe możliwości wykorzystania instrumentów podatkowych jako instrumentów kreujących rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

Należy jednak dodać, że istnieją również negatywne efekty konkurencji podatkowej występującej między JST. W. E. Oates przestrzegał, że konkurencja taka może okazać się wyniszczająca, przede wszystkim za względu na towarzyszący jej spadek dochodów budżetowych, a w konsekwencji niedostateczną podaż lokalnych dóbr i usług publicznych. Może także prowadzić do większego zróżnicowania w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych JST.

4. Ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego polskich JST jako determinanta lokalnej konkurencji podatkowej

Zgodnie z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)[19] przynajmniej część środków znajdujących się w dyspozycji samorządu terytorialnego powinna pochodzić z podatków i opłat lokalnych (art. 9 ust. 3). W polskich warunkach postulat ten odnosi się wyłącznie do gmin. W literaturze podkreśla się

problem) we wspólnotach samorządowych, czyli unikania zapłaty za korzystanie z dóbr publicznych w JST innej niż miejsce zamieszkania podatnika.

[18] Za prekursora tej koncepcji uważa się Richarda A. Musgrave'a, który teoretyczne założenia tej teorii zawarł w opracowaniu: R.A. Musgrave, *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959. Z kolei współczesne rozwinięcie tej teorii w aspekcie finansów lokalnych zawarto w pracy: W.E. Oates, *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar, Northampton 1998.

[19] Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607; sprost.: Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107.

więc, że pozbawienie powiatów i województw własnych podatków jest niezgodne z zapisami EKSL, a także narusza art. 168 Konstytucji RP[20], zgodnie z którym JST (wszystkie, a nie tylko gminy) mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy podaje się powołanie w 1990 r. jednoszczeblowej (tylko gminnej) struktury samorządu terytorialnego, a tym samym podzielenie podatków na państwowe i gminne, a w konsekwencji brak w systemie podatkowym (w momencie powoływania powiatów i województwa, tj. w 1998 r.) podatków, które mogłyby zostać przyznane tym jednostkom. W efekcie powiaty i województwa nie mają własnych dochodów podatkowych poza udziałami w państwowych podatkach dochodowych, tj. podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowym od osób prawnych (CIT)[21]. Uniemożliwia to więc wykorzystywanie przez te jednostki instrumentów konkurencji podatkowej w kontekście wspierania rozwoju przedsiębiorczości.

W konsekwencji w polskim systemie prawnym w zasadzie tylko gminy mają możliwość prowadzenia lokalnej polityki podatkowej, ale również w przypadku tych jednostek zakres lokalnego władztwa podatkowego (rozumianego jako posiadanie uprawnień przez organy lokalne do nakładania podatków oraz ustalania ich wysokości, a także stosowania ulg i zwolnień) jest wyraźnie ograniczony. Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Z kolei zgodnie z art. 168 Konstytucji JST mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Przepisy te wyznaczają więc granice lokalnego władztwa podatkowego gminy, nie dając jej pełnego władztwa w zakresie podatków i opłat lokalnych, zatem to ustawodawca, a nie samorząd terytorialny decyduje o kluczowych elementach konstrukcyjnych podatków samorządowych. Samorząd terytorialny ma uprawnienia wyłącznie do posługiwania się określonymi elementami techniki podatkowej, wyraźnie wskazanymi w ustawach i w zakresie przez nie dopuszczonym[22]. W efekcie takich rozwiązań legislacyjnych zakres lokalnego władztwa podatkowego gmin ogranicza się do określania stawek części podatków i opłat (w ustawowych granicach), stosowania ulg podatkowych (w oparciu o ustawowe zasady) oraz wprowadzania określonych zwolnień podatkowych (wyłącznie przedmiotowych). Jedyna możliwość przyznana bezpośrednio gminom co do nałożenia na swoich mieszkańców daniny podatkowej wiąże się z kategorią samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne (dotyczy

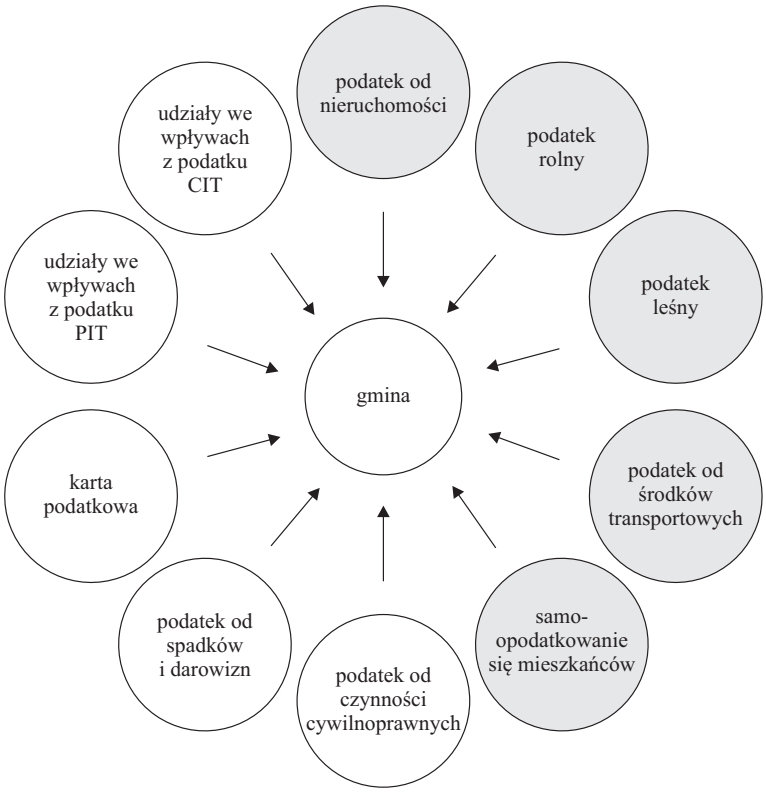
[20] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

[21] L. Etel, M. Popławski, *Podatki lokalne*, w: *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, red. C. Kosikowski, J.M. Salachna, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 254-255.

[22] Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 326.

to wyłącznie osób fizycznych), jednak warunkiem wprowadzenia tego obciążenia podatkowego jest akceptacja społeczności lokalnej wyrażona w referendum[23].

Na rysunku 1 przedstawiono źródła dochodów podatkowych gminy z uwzględnieniem związanego z nimi zróżnicowanego zakresu lokalnego władztwa podatkowego (kolorem ciemniejszym zaznaczono źródła o najszerszym zakresie lokalnego władztwa podatkowego).



Rysunek 1. Źródła dochodów podatkowych gmin

Źródło: opracowanie własne.

Z zaprezentowanych informacji wynika, że według aktualnego stanu prawnego polskie gminy mogą otrzymywać dochody z dziesięciu źródeł podatkowych. Najszersze uprawnienia gmin związane z możliwościami kształtowania obciążeń podatkowych, a tym samym najszerszy zakres lokalnego władztwa podatkowego

[23] Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania i jednocześnie na taką opcję oddało ważne głosy co najmniej 2/3 mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Tabela 2. Rodzaje uprawnień rad gmin dotyczących poszczególnych podatków

Rodzaj podatku	Uprawnienia dotyczące:			
	wprowadzania lub znoszenia podatku	ustalania stawek podatkowych w ustalonych ustawowo granicach	wprowadzania ulg	wprowadzania zwolnień
Podatek od nieruchomości	–	+	–	wyłącznie przedmiotowe
Podatek rolny	–	–	wyłącznie przedmiotowe	wyłącznie przedmiotowe
Podatek leśny	–	–	wyłącznie przedmiotowe	wyłącznie przedmiotowe
Podatek od środków transportowych	–	–	–	wyłącznie przedmiotowe
Samoopodatkowanie się mieszkańców gminy	+	+	+	+
Podatek od czynności cywilnoprawnych	–	–	–	–
Podatek od spadków i darowizn	–	–	–	–
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	–	–	–	–
Udziały we wpływach z podatku PIT	–	–	–	–
Udziały we wpływach z podatku CIT	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne.

dotyczy pięciu źródeł, tj. podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz od środków transportowych, a także samoopodatkowania się mieszkańców (tab. 2). Gminy zaś nie mają takich uprawnień w przypadku pozostałych źródeł podatkowych, czyli podatków pobieranych przez państwowe organy podatkowe: od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn, dochodowego od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej[24].

Lokalne władztwo podatkowe nie występuje również w przypadku udziałów JST we wpływach z tytułu państwowych podatków dochodowych (PIT i CIT)[25]. Wspomniane podatki to podatki centralne, a JST niewiele mogą zrobić w zakresie zwiększenia wydajności fiskalnej tych źródeł dochodów, choćby w tym kontekście, że to państwo (a konkretnie parlament) ustala kluczowe elementy prawnej konstrukcji podatku.

Między innymi z tego powodu w literaturze przedmiotu coraz częściej pojawia się uzasadniony postulat zastąpienia udziałów w podatku PIT tzw. PIT-em komunalnym[26], definiowanym jako separacja części bazy podatkowej PIT przekazanej we „władanie" JST. Oznacza to, że władze centralne nie mogłyby zmieniać żadnych parametrów (np. stawek, ulg) w części komunalnej, natomiast mogłyby określać wspólne parametry dla bazy podatkowej PIT (np. kwotę wolną od podatku, koszty uzyskania przychodu)[27]. Jako argumenty za wprowadzeniem takiego rozwiązania podaje się m.in.:

– zwiększenie świadomości podatkowej podatników i wzrost zainteresowania mieszkańców sposobem wykorzystania środków z tytułu PIT,
– lepsze powiązanie miejsca płacenia podatków z lokalnymi usługami publicznymi świadczonymi przez gminę,
– lepszy rozkład terytorialny podatków,
– wbudowany mechanizm ochrony źródła dochodowego,
– poszerzenie zakresu instrumentów podatkowych,
– niskie koszty administracyjne proponowanych zmian,
– zwiększenie poziomu akceptacji społecznej dla podatku PIT[28].

---

[24] Według L. Etela i M. Popławskiego trudno znaleźć jakiekolwiek racjonalne argumenty za tym, aby te trzy podatki w całości trafiające do budżetu gminy były realizowane przez naczelników urzędów skarbowych w sytuacji, gdy gminy dysponują własnym aparatem podatkowym. Utrzymanie dualizmu organów podatkowych w tym zakresie stwarza wiele niepotrzebnych problemów i zwiększa koszty ich poboru. L. Etel, M. Popławski, op. cit., s. 255.

[25] Wysokość tych udziałów wynosi: gminy docelowo: 39,34% (PIT) i 6,71% (CIT); powiaty – 10,25% (PIT) i 1,40% (CIT); województwa samorządowe – 1,60% (PIT) i 14,75% (CIT).

[26] J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce. Ekspertyza BGK*, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, Warszawa, czerwiec 2013, s. 25.

[27] Tego typu rozwiązania z powodzeniem funkcjonują w krajach skandynawskich.

[28] J. Neneman, P. Swianiewicz, op. cit., s. 25.

Należy dodać, że w Polsce, w przeciwieństwie do większości państw członkowskich Unii Europejskiej, obowiązuje anachroniczny, powierzchniowy system opodatkowania nieruchomości. Znacznie większe możliwości w kontekście lokalnej konkurencji podatkowej dałoby wprowadzenie w naszym kraju systemu katastralnego, w którym podstawą opodatkowania byłaby wartość nieruchomości. Takie rozwiązanie budzi jednak wiele kontrowersji, a jako główne argumenty przeciw podaje się, że byłoby to rozwiązanie trudne do wprowadzenia ze względów politycznych oraz kosztowych.

Przedstawione uwarunkowania dotyczące ograniczonego zakresu lokalnego władztwa podatkowego JST nie pozostają bez wpływu na możliwości wykorzystania przez samorząd terytorialny instrumentu konkurencji podatkowej jako narzędzia stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Po pierwsze, lokalna konkurencja podatkowa to instrument, który w polskich uwarunkowaniach prawnych jest ograniczony w wymiarze podmiotowym wyłącznie do gmin. Po drugie, zdeterminowany legislacyjnie, ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego gmin przekłada się na ograniczone możliwości konkurowania przez nie w aspekcie zróżnicowanych lokalnych polityk podatkowych.

4. Lokalna konkurencja podatkowa w praktyce – przykłady dotyczące polskich gmin

Najszerszy zakres lokalnej konkurencji podatkowej występuje w przypadku podatku od nieruchomości[29]. Z badań Pawła Swianiewicza, Jarosława Nenemana i Julity Łukomskiej wynika, że niemal 85% wpływów z tego podatku pochodzi od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i w tym kontekście jest to podatek ściśle powiązany z problematyką przedsiębiorczości[30]. Wyniki badań przywołanych autorów dowodzą także, iż obniżanie stawek w podatku od nieruchomości następuje zwykle w przypadku osób fizycznych, natomiast w przypadku osób prawnych stosowane są inne instrumenty lokalnego władztwa podatkowego (np. zwolnienia podatkowe, w tym takie, których adresatami są przedsiębiorcy, zwolnienia z zapłaty części podatku, rozłożenie należności podatkowej na raty, ewentualnie przesunięcie terminu płatności podatku).

Biorąc pod uwagę to, że osoby fizyczne również mogą być podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, kluczowym instrumentem lokalnej polityki

[29] W przypadku podatków rolnego i leśnego nie występują wyraźniejsze symptomy lokalnej konkurencji podatkowej. Ponadto wspomniane źródła podatkowe mają marginalne znaczenie jako źródła dochodów gmin zurbanizowanych, a więc gmin najintensywniej wykorzystujących instrumenty kreowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.

[30] P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne" 2013, nr 7-8.

podatkowej w kontekście stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości jest możliwość ustalania przez organy stanowiące gmin wysokości zróżnicowanych stawek podatkowych. Teoretycznie, ustalając „atrakcyjniejsze" stawki, dana gmina powinna przyciągać inwestorów/przedsiębiorców na swój teren, a zarazem zapobiegać przenoszeniu przez przedsiębiorców swoich firm na inne obszary, czyli do gmin w których są bardziej „atrakcyjne" stawki, a tym samym korzystniejsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej. Jednak w polskich warunkach ten „oczywisty mechanizm" nie do końca działa, czego przykładem mogą być praktyczne doświadczenia związane z lokalną polityką podatkową Krakowa. W okresie od 2007 do 2011 r. władze miasta zdecydowały się na „zamrożenie" stawek podatku od nieruchomości, utrzymując je na minimalnym poziomie. Nie zaobserwowano jednak istotniejszej zależności między niskimi stawkami a wzrostem lokalnej aktywności inwestycyjnej[31]. Stwierdzono też, że na decyzje inwestycyjne znacznie większy wpływ mają chociażby ceny na lokalnym rynku nieruchomości. W związku z tym, jak również w kontekście poszukiwania dodatkowych dochodów podatkowych uzasadnionego zwiększonymi potrzebami inwestycyjnymi miasta, a także nasilającymi się skutkami budżetowymi kryzysu, w 2011 r. władze Krakowa zmieniły lokalną strategię podatkową[32]. Zgodnie z nią stawki analizowanego podatku były systematycznie podwyższane, aż do osiągnięcia stawek maksymalnych.

Podobną lokalną politykę podatkową prowadzą największe miasta w Polsce. W ostatnich latach większość tych jednostek stosuje maksymalne stawki podatku od nieruchomości lub stawki zbliżone do poziomu stawek maksymalnych. Zobrazowano to w tabeli 3, w której ciemniejszym kolorem oznaczono stawki maksymalne. Z zaprezentowanych danych wynika, że stawki maksymalne stosowane są przez takie gminy, jak: Gdańsk, Poznań, Warszawa, a także w przypadku większości (jednak nie wszystkich) kategorii rodzajowych nieruchomości – również Łódź i Bydgoszcz, a tylko w odniesieniu do budynków związanych z działalnością gospodarczą – Rzeszów. Co charakterystyczne, w analizowanym okresie obserwowany był także trend zwiększania średnich stawek w poszczególnych kategoriach rodzajowych nieruchomości w relacji do górnych stawek kwotowych (ostatni wiersz tabeli). Analiza danych zawartych w tabeli potwierdza również często formułowaną w literaturze przedmiotu tezę, że zakres fiskalizmu lokalnego wzrasta wraz z wielkością i zamożnością gminy[33].

---

[31] Stymulacyjna funkcja podatków i opłat lokalnych wymaga synchronizacji między politykami podatkowymi gmin a polityką podatkową państwa w zakresie podatku CIT. Niestety w Polsce taka synchronizacja nie występuje.

[32] Jej cele i kierunki zawarto w dokumencie: *Polityka podatkowa Gminy Miejskiej Kraków na lata 2012-2014,* Załącznik do uchwały Nr XXI/233/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r.

[33] U. Klimska, *Polityka podatkowa gmin województwa lubelskiego w latach 1992-2001*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2003, nr 1 (11), s. 152-156.

Tabela 3. Stawki podatku od nieruchomości obowiązujące w największych miastach w Polsce na tle stawek maksymalnych w latach 2008-2012

Miasto	Od budynków mieszkalnych lub ich części					Od budynków związanych z działalnością gospodarczą					Od gruntów związanych z działalnością gospodarczą				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
	Stawki podatkowe w zł														
1. Białystok	0,57	0,61	0,63	0,64	0,70	18,50	19,45	20,13	20,65	21,90	0,67	0,71	0,73	0,78	0,83
2. Bydgoszcz	0,59	0,61	0,65	0,65	0,65	17,90	19,30	20,10	20,10	21,10	0,71	0,74	0,77	0,77	0,80
3. Gdańsk	0,59	0,62	0,65	0,67	0,70	19,01	19,81	20,51	21,05	21,94	0,71	0,74	0,77	0,80	0,84
4. Katowice	0,56	0,59	0,61	0,63	0,64	18,74	19,53	20,21	20,74	21,06	0,68	0,71	0,73	0,75	0,76
5. Kraków	0,56	0,56	0,56	0,56	0,62	18,65	18,65	18,65	18,65	20,62	0,67	0,67	0,67	0,67	0,76
6. Lublin	0,56	0,58	0,60	0,62	0,65	17,50	18,25	18,51	19,05	20,00	0,68	0,71	0,71	0,74	0,78
7. Łódź	0,59	0,62	0,65	0,67	0,70	17,41	18,52	19,23	19,73	21,94	0,71	0,74	0,77	0,80	0,84
8. Poznań	0,59	0,62	0,65	0,67	0,70	19,01	19,81	20,51	21,05	21,94	0,71	0,74	0,77	0,80	0,84
9. Rzeszów	0,51	0,53	0,55	0,56	0,57	19,01	19,81	20,51	21,05	21,91	0,69	0,72	0,75	0,77	0,80
10. Szczecin	0,57	0,60	0,62	0,64	0,67	18,59	19,50	20,18	20,70	21,57	0,70	0,74	0,77	0,79	0,82
11. Warszawa	0,59	0,62	0,65	0,67	0,70	19,01	19,81	20,51	21,05	21,94	0,71	0,74	0,77	0,80	0,84
12. Wrocław	0,51	0,54	0,54	0,54	0,70	17,19	18,22	20,04	21,04	21,94	0,62	0,65	0,72	0,76	0,84
Stawka maks. w danym roku	0,59	0,62	0,65	0,67	0,70	19,01	19,81	20,51	21,05	21,94	0,71	0,74	0,77	0,80	0,84

	Stawki podatkowe jako % stawek maksymalnych														
1. Białystok	96,60	98,40	96,90	95,50	100,00	97,30	98,20	98,20	98,10	99,82	94,37	95,95	94,81	97,50	98,81
2. Bydgoszcz	100,00	98,40	100,00	97,00	92,86	94,20	97,40	98,00	95,50	96,17	100,00	100,00	100,00	96,30	95,24
3. Gdańsk	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
4. Katowice	94,90	95,20	93,90	94,00	91,43	98,60	98,60	98,50	98,50	95,99	95,80	96,00	94,80	93,80	90,48
5. Kraków	94,90	90,30	86,20	83,60	88,57	98,10	94,10	90,90	88,60	93,99	94,40	90,50	87,00	83,80	90,48
6. Lublin	94,90	93,60	92,30	92,50	92,86	92,10	92,10	90,30	90,50	91,16	95,80	96,00	92,20	92,50	92,86
7. Łódź	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	91,60	93,50	93,80	93,70	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
8. Poznań	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
9. Rzeszów	86,40	85,50	84,60	83,60	81,43	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	97,20	97,30	97,40	96,30	95,24
10. Szczecin	96,60	96,80	95,40	95,50	95,71	97,80	98,40	98,40	98,30	98,31	98,60	100,00	100,00	98,80	97,62
11. Warszawa	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
12. Wrocław	86,40	87,10	83,10	85,10	100,00	90,40	92,00	97,70	99,95	100,00	87,30	87,80	93,50	95,00	100,00
Średnia relacja stawki do stawki maks.	95,89	95,44	94,37	93,90	95,24	96,70	97,03	97,10	96,90	97,95	97,00	97,00	96,70	96,20	96,73

Źródło: obliczenia własne na podstawie informacji z BIP-ów miast – członków Unii Metropolii Polskich; M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014, s. 77.

Inną kwestią jest konkurencja podatkowa gmin w wymiarze stosowania przez władze samorządowe zróżnicowanych systemów preferencji podatkowych dla wybranych branż i obszarów uznanych za strategiczne z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Jako przykład można ponownie podać miasto Kraków, w którym takie preferencje zostały stworzone w celu zachowania zanikających rzemiosł tworzących unikalny klimat miasta. Innym przykładem jest Szczecin, którego organ stanowiący przyjął uchwałę zwalniającą z podatku od nieruchomości nowe biurowce. Z kolei w Bydgoszczy podobna uchwała została przyjęta w odniesieniu do inwestycji w nowe hotele i modernizację już działających. W Łodzi w przypadku budowy hoteli co najmniej pięciogwiazdkowych obowiązuje 5-letnie zwolnienie z podatku od nieruchomości, natomiast z tytułu inwestycji w nowe technologie lub obiekty sportowe zwolnienie dotyczy okresu od 7 do 10 lat.

Kolejnym podatkiem objętym lokalną konkurencją podatkową jest podatek od środków transportowych[34]. Od kilku lat obserwuje się rywalizację gmin, które za pomocą obniżania stawek tego podatku starają się przyciągnąć na swój teren przedsiębiorstwa transportowe. Coraz częściej odnotowuje się także przypadki wstrzymywania się organów stanowiących gminy z podjęciem uchwały w sprawie wysokości tego podatku do momentu wydania takiej uchwały przez sąsiednią gminę, a następnie ustalania konkurencyjnych, a więc odpowiednio niższych stawek podatkowych[35].

Warto jeszcze wspomnieć o innym interesującym aspekcie konkurencji podatkowej gmin związanym z udziałem w podatku PIT. Problem dotyczy przede wszystkim największych miast. Wiele osób w nich mieszkających płaci ten podatek w innych gminach będących oficjalnym miejscem ich zameldowania (dotyczy to np. studentów wyższych uczelni, osób dojeżdżających do pracy z gmin ościennych), jednocześnie korzystając z lokalnych dóbr i usług publicznych, stając się tym samym przykładem wspomnianego wcześniej problemu gapowicza[36]. Jest to głównie efekt coraz większej mobilności polskiego społeczeństwa. W związku z tym władze samorządowe coraz aktywniej konkurują o podatnika, próbując różnymi sposobami zachęcić go do składania zeznań podatkowych na ich terenie. Jest to stosunkowo nowy w polskich realiach wymiar lokalnej konkurencji podatkowej, przy czym rywalizacja często toczy się między dużymi miastami i podmiejskimi gminami. Przykładem mogą być działania władz samorządowych Warszawy, które od kilku lat próbują w oryginalny sposób zachęcać mieszkańców niezameldowanych w stolicy do płacenia w niej podatków, stosując takie

[34] Od 1998 r. konstrukcja prawna tego podatku została radykalnie zmieniona, a mianowicie z zakresu opodatkowania wyłączono samochody osobowe.

[35] Por. G. Leśniak, *Konkurencja podatkowa gmin wymusza niższe podatki od środków transportu*, „Gazeta Prawna" z dnia 7.12.2012 r.

[36] Ch. Altrichter, *Experimental evidence on the free rider problem*, GRIN Verlag, München 2007, s. 2.

instrumenty, jak dodatkowe punkty przy rekrutacji do przedszkoli czy możliwość wyrobienia „karty warszawiaka", uprawniającej do zniżek na bilety komunikacji miejskiej, a także do różnych ulg przy korzystaniu z usług w miejskich placówkach kulturalnych i sportowych[37]. Z kolei we Wrocławiu wszyscy mieszkańcy wspólnoty samorządowej, którzy złożą zeznanie podatkowe w tym mieście, mogą wziąć udział w loterii z cennymi nagrodami. W Krakowie, podobnie jak w Warszawie, przyznawane są z tego tytułu dodatkowe punkty dla rodziców przy rekrutacji ich dzieci do przedszkoli samorządowych.

Podsumowanie

Lokalna konkurencja podatkowa to stosunkowo nowe zjawisko w przypadku polskich JST, a wykorzystanie jej jako pełnoprawnego instrumentu wspierania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości wymaga wzmocnienia decyzyjności podatkowej tych jednostek. Obecny system opiera się na nadmiernej ingerencji państwa w tym zakresie, co przekłada się na ograniczone możliwości wykorzystywania przez gminy instrumentów podatkowych jako instrumentów kreowania lokalnych polityk gospodarczych. Niezbędne jest wprowadzenie określonych rozwiązań deregulacyjnych i zmian poszerzających autonomię podatkową JST. Po pierwsze, należałoby rozważyć zasadność utrzymania monopolu państwa w zakresie ustalania maksymalnych stawek podatków lokalnych. Po drugie, wzmocnienie lokalnego władztwa podatkowego wymaga gruntownej reformy systemu opodatkowania nieruchomości i zastąpienia anachronicznego, powierzchniowego systemu nowym systemem katastralnym. Po trzecie, do zwiększenia zakresu decyzyjności podatkowej gmin mogłoby przyczynić się wprowadzenie separacji części bazy podatkowej PIT przekazanej we władanie JST, czyli zrealizowanie postulatu zastąpienia udziałów w podatku PIT tzw. PIT-em komunalnym.

Literatura

Altrichter Ch., *Experimental evidence on the free rider problem*, GRIN Verlag, München 2007.

Bendix R., *Max Weber. Portret uczonego*, PWN, Warszawa 1975.

Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.

Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Obrębalski, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu" nr 785, Wrocław 1998.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

[37] M. Kozubal, *Bonusy ratusza za płacenie podatków w stolicy*, „Rzeczpospolita" z 13.02.2013 r.

Dziemianowicz W., *Inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju polskich regionów*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2002.

Etel L., Popławski M., *Podatki lokalne*, w: *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, red. C. Kosikowski, J. M. Salachna, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. , Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607; sprost.: Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107.

Fischel W.A., Oates W.E., *The Tiebout Model at fifty: Essays in public economics in honor of Wallace Oates*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. 2006.

Klimska U., *Polityka podatkowa gmin województwa lubelskiego w latach 1992-2001*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2003, nr 1 (11).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

Kozubal M., *Bonusy ratusza za płacenie podatków w stolicy*, „Rzeczpospolita" z 13.02.2013 r.

Kożuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, w: *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. Kożuch, A. Noworól, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011.

Krajewski K., Śliwa J., *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju*, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.

Lee S.H., *Tax Competition Among Governments and the Effects on Government Performance: Empirical Evidence From Local Governments in New Jersey*, UMI, Newark, NJ 2009.

Leśniak G., *Konkurencja podatkowa gmin wymusza niższe podatki od środków transportu*, „Gazeta Prawna" z 7.12.2012 r.

Mieszkowski P., Zodrow G.R., *Taxation and The Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes*, „Journal of Economic Literature" 1989, t. 27, nr 3.

Murzyn D., *Przedsiębiorczość w regionie a środki pomocowe Unii Europejskiej*, w: *Przedsiębiorczość w warunkach integracji europejskiej*, red. Z. Zioło, T. Rachwała, Nowa Era, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Warszawa 2010.

Musgrave R.A., *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959.

Neneman J., Swianiewicz P., *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce. Ekspertyza BGK*, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, Warszawa, czerwiec 2013.

Oates W.E., *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar, Northampton 1998.

Polityka podatkowa Gminy Miejskiej Kraków na lata 2012-2014, Załącznik do uchwały nr XXI/233/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r.

Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014.

Swianiewicz P., Neneman J., Łukomska J., *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne" 2013, nr 7-8.

Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Tiebout Ch.M., *A Pure Theory of Local Expenditure*, „Journal of Political Economy" 1956, t. 64, nr 5.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 674.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 59, poz. 404.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672.
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236.
Zodrow G. R., *Local provision of public services: The Tiebout model after twenty-five years*, Academic Press, Houston 1983.

Stimulating the development of local enterprise and issues of tax competition among local governments

Abstract. *Current trends imply a decline in the importance of the classical ("bureaucratic") model of public administration, with emphasis on its formal and legal aspects, in favour of a model in which the administration is viewed as an active participant in socioeconomic processes. In this context, a local authority can be seen as playing the role of a stimulator of local enterprise development. One of the categories of instruments used by district authorities to create favourable financial conditions for the commencement and expansion of business activity, is tax instruments and the related exercise of local tax powers (for instance, the determination of tax rates, tax relief and exemptions, deferment and cancellation of tax liabilities, permission to pay in instalments, and decisions to waive local taxes). This paper aims to describe the specific characteristics of tax instruments as means of stimulating the development of local enterprise, as well as, to determine to what extent the limited scope of the tax powers exercisable by local Polish governments, limits the opportunities available for those authorities to take advantage of mechanisms of fiscal competition.*

Keywords: *local self-government, the local entrepreneurship supporting instruments, local taxes, local tax competition*