

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 408

## Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych

Redaktorzy naukowi  
Stanisław Korenik  
Piotr Hajduga  
Małgorzata Rogowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Barbara Cibis  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)  
Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-551-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka:</b> Analiza i ocena stanu obecnego oraz perspektywy rozwoju komunikacji miejskiej we Wrocławiu .....	11
<b>Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki:</b> Wpływ współfinansowania ze środków Unii Europejskiej na rentowność projektów publicznych .....	36
<b>Patrycja Brańka:</b> Identyfikacja procesów semiurbanizacji w strukturze przestrzennej województwa małopolskiego .....	50
<b>Zofia Dolewka:</b> Budżet partycypacyjny w teorii i w praktyce .....	62
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Strategia podatkowa władz samorządowych jako czynnik stymulujący rozwój lokalny.....	74
<b>Dariusz Głuszczuk:</b> Regionalny System Finansowania Działalności Innowacyjnej – ujęcie definicyjne i modelowe .....	85
<b>Krystian Heffner:</b> Oddziaływanie centrów handlowych na przekształcenia strefy zewnętrznej metropolii w województwie śląskim.....	95
<b>Marian Kachniarz:</b> Zmiana struktur czy instytucji? Poglądy na metody eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego .....	107
<b>Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska:</b> Wpływ utworzenia Parku Krajobrazowego „Dolina Bystrzycy” na zagospodarowanie przestrzenne .....	117
<b>Agnieszka Krześ:</b> Konkurencyjność Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty.....	128
<b>Marian Maciejuk:</b> Zróżnicowanie wykorzystania funduszy unijnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w latach 2007–2013.....	139
<b>Magdalena Mayer:</b> Handel w mieście XXI wieku. Strefy handlu w małych miastach .....	148
<b>Anna Mempel-Śnieżyk:</b> Wyzwania współczesnych miast. Wrocław jako miasto kultury, nauki i innowacji.....	159
<b>Marek Obrębalski:</b> Dolnośląsko-czeska współpraca transgraniczna samorządu regionalnego.....	172
<b>Jerzy Oleszek:</b> Współczesna postać przestrzeni wiejskiej pogranicza polsko-czeskiego regionu Góry Złote/Rychlebske Hory – próba oceny .....	184
<b>Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki:</b> Powódzie w historii miasta Kowary (Schmiedeberg).....	195
<b>Małgorzata Pięta-Kanurska:</b> Istota procesu gentryfikacji ze szczególnym uwzględnieniem roli klasy kreatywnej .....	206

<b>Dorota Rynio:</b> Makroregion Polski Zachodniej – tworzenie i zarządzanie złożonym podmiotem w warunkach gospodarki globalnej .....	216
<b>Przemysław Sekuła:</b> Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania w samorządzie.....	229
<b>Małgorzata Twardzik:</b> Nowoczesny handel w przestrzeni miast Aglomeracji Górnośląskiej .....	239
<b>Kazimiera Wilk:</b> Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006–2012 – wybrane zagadnienia.....	250
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Znaczenie bliskości dla występowania efektu synergii w powiązaniach funkcjonalnych jednostek przestrzennych .....	261

## Summaries

<b>Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka:</b> Public transport in Wrocław: analysis and assessment of the present situation with perspectives of development .....	11
<b>Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki:</b> The impact of co-financing from the European Union funds on the profitability of public projects .....	36
<b>Patrycja Brańka:</b> Semiurbanization processes identification in spatial structure of Malopolska.....	50
<b>Zofia Dolewka:</b> Participatory budgeting in theory and in practice.....	62
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Local tax strategy as a factor of stimulation of local development.....	74
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Regional System of Financing Innovation Activity – a model and a definitional approach .....	85
<b>Krzysztof Heffner:</b> The impact of shopping malls on the transformations of the metropolitan outer zone in the Śląskie Voivodeship.....	95
<b>Marian Kachniarz:</b> Change of structures or institutions? Views on the methods of territorial division dysfunction elimination .....	107
<b>Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska:</b> The impact of Bystrzyca Valley Landscape Park creation on spatial development.....	117
<b>Agnieszka Krześ:</b> Competitiveness of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects.....	128
<b>Marian Maciejuk:</b> Differences in the use of the European Union funds of self-government units in Lower Silesia region in the period 2007–2013 ..	139
<b>Magdalena Mayer:</b> 21 <sup>st</sup> century town – evolution of market area.....	148
<b>Anna Mempel-Śnieżyk:</b> Challenges of modern cities. Wrocław as a city of culture, science and innovation.....	159
<b>Marek Obrębalski:</b> Lower Silesian-Czech cross-border co-operation of regional self-government .....	172

---

<b>Jerzy Oleszek:</b> Contemporary form of the village space of the Poland-Czech borderland of the region of the Złote Mountains/Rychlebskie Hory – attempt of the evaluation .....	184
<b>Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki:</b> Floods in the history of Kowary (Schmiedeberg) .....	195
<b>Malgorzata Pięta-Kanurska:</b> The gentrification process with particular emphasis on the role of the creative class.....	206
<b>Dorota Rynio:</b> Poland’s West Macroregion – creating and control grouping area in global economy conditions .....	216
<b>Przemysław Sekuła:</b> Performance budgeting as an effective management tool in local government .....	229
<b>Malgorzata Twardzik:</b> Modern retail trade in the cities of Upper Silesian Agglomeration .....	239
<b>Kazimiera Wilk:</b> Budgetary expenditures of local government units in Poland over the years 2006–2012 – chosen aspects .....	250
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Importance of proximity for a synergy effect in functional relationships between spatial units .....	261

**Beata Zofia Filipiak**

Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: bfilipiak@wneiz.pl

---

## **STRATEGIA PODATKOWA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH JAKO CZYNNIK STYMULUJĄCY ROZWÓJ LOKALNY**

---

### **LOCAL TAX STRATEGY AS A FACTOR OF STIMULATION OF LOCAL DEVELOPMENT**

---

DOI: 10.15611/pn.2015.408.05

**Streszczenie:** Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o możliwość wykorzystania, jako instrumentu interwencjonizmu lokalnego, strategii podatkowej. W artykule zaprezentowano podatki i opłaty lokalne jako instrument oddziaływania pośredniego w stymulowaniu rozwoju. Odniesiono się do sformułowania pojęcia, czynników determinujących tworzenie strategii, jak również stawianych przed strategią podatkową celów. Z przytoczonych argumentów, które wynikają z rozważań natury teoretycznej, analizy aktów prawnych i danych finansowych (szeregów czasowych), odpowiedź na pytanie badawcze jest twierdząca, co pozwoliło na wskazanie podejścia do budowy strategii podatkowej gminy oraz podjęcia próby zdefiniowania czynników, które należy wziąć pod uwagę przy jej tworzeniu, jak również powiązań ze strategią ogólną gminy.

**Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, stymulowanie rozwoju, strategia podatkowa.

**Summary:** This article aims to answer the question about the possibility of using tax strategies as an instrument of local intervention. The article presents local taxes and charges, as an instrument of indirect impact in stimulating development. Reference was made to the wording of the concept, the factors determining the formation of the strategy, as well as goals which posed before tax strategy. With these arguments, which arise from the considerations of a theoretical nature, the analysis of legislation and financial data (time series), the answer to the research question is in the affirmative, which allowed the indication of the approach to the construction of the municipalities and tax strategies to attempt to define the factors to be taken into account at its creation, as well as links with the overall strategy of the municipality.

**Keywords:** local development, stimulation of local growth, tax strategy.

## 1. Wstęp

Jedną z cech współczesnych gospodarek jest wzrost znaczenia rozwoju lokalnego i jego stymulowanie przez organy władzy. Podstawowym założeniem jest podejmowanie działań na szczeblu samorządu lokalnego, które nie naruszają spójności polityki makroekonomicznej, jak również regionalnej i założeń spójnego zrównoważonego rozwoju. Interwencjonizm władz lokalnych dzisiaj przyjmuje zupełnie inny kształt, mimo że jeszcze kilka czy też kilkanaście lat temu nie wskazywało się na znaczenie i konieczność prowadzenia interwencjonizmu na szczeblu lokalnym. Wraz ze zmianą podejścia, a nawet paradygmatu [Korenik 2011] wskazuje się na konieczność zastosowania nowych instrumentów interwencjonizmu lub też stare instrumenty stosowane są na zupełnie innych zasadach i w zupełnie innych kontekstach.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o możliwość wykorzystania, jako instrumentu interwencjonizmu lokalnego, strategii podatkowej. W artykule zaprezentowano podatki i opłaty lokalne jako instrument oddziaływania pośredniego w stymulowaniu rozwoju. Odniesiono się do sformułowania pojęcia, czynników determinujących tworzenie strategii, jak również stawianych przed strategią podatkową celów.

## 2. Czynniki stymulujące rozwój lokalny

Stymulowanie rozwoju lokalnego musi być rozpatrywane przez pryzmat lokalnych uwarunkowań, ale także z uwzględnieniem ciągłych zmian występujących w otoczeniu, w potrzebach społeczeństwa, wywołanych czynnikami o charakterze regionalnym, krajowym oraz ponadnarodowym. Rozwój lokalny jest procesem oczekiwanych i pożądaných zmian zachodzących w układzie społeczno-terytorialnym, charakteryzującym się zarówno specyficznymi cechami przestrzeni, gospodarki i kultury, jak i specyficznymi oraz właściwymi danemu regionowi potrzebami i wartościami identyfikującymi społeczeństwo i podmioty gospodarcze prowadzące na tym terytorium działalność. E.J. Blakely wskazuje, że rozwój lokalny to proces, który pozwala władzom lokalnym lub też grupom samorządowym angażować się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej i zatrudnienia na określonym poziomie [Blakely 1989, s. 168].

Czynniki determinujące rozwój lokalny powinny być analizowane w kontekście celów i zadań stawianych przez władzę lokalną, której zadaniem jest stymulowanie procesów rozwojowych. Należy pamiętać, że władza lokalna, aby zapewnić rozwój, będzie zobowiązana podejmować zharmonizowane i systematyczne działania w społeczności lokalnej, których rezultatem są przedsięwzięcia służące zaspokajaniu potrzeb społecznych przyczyniających się do ogólnego postępu. Rozwój lokalny rozpatrywany jest zawsze w sferze: społecznej, ekologiczno-przestrzennej i gospo-

darczej [Pająk 2003, s. 65]. Władza lokalna, aby zapewnić utrzymanie działalności gospodarczej i zatrudnienia na określonym poziomie czy też oddziaływać na procesy rozwojowe, musi podejmować interwencje, oddziaływać na ich poziom, czy też utrzymywać infrastrukturę na określonym, akceptowanym społecznie i gospodarczo poziomie.

Poprzez interwencjonizm lokalny należy rozumieć spójne i kompleksowe oddziaływanie władz lokalnych realizowane za pomocą (tzn. według pewnych metod) określonej palety instrumentów, z uwzględnieniem pewnej liczby bezpośrednich decyzji administracyjnych i alokacyjnych, na decyzje wewnętrznych (lokalnych) i zewnętrznych (zlokalizowanych poza obszarem oddziaływania) podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek związanych z działalnością gospodarczą, zmierzających do wprowadzenia i utrzymania jednostki samorządowej na długookresowej ścieżce rozwoju lokalnego [Sztando 2000, s. 86]. Celami tak rozumianego interwencjonizmu są w szczególności bezpieczna i stabilna struktura funkcjonalna i struktura zagospodarowania, długookresowy wzrost globalnych dochodów mieszkańców i budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz długookresowy rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności oparty na zasadzie zrównoważonego utrzymania rozwoju. Chodzi o zapewnienie przez władzę lokalną optymalnego wykorzystania zasobów [Dylewski 2015, s. 22–24], jak również zapewnienia i utrzymania miejsc pracy oraz rozwoju, konkurencyjności, innowacyjności i ekspansji przedsiębiorstw.

Oczywiście interwencjonizm w każdej jednostce samorządu lokalnego będzie oparty na różnych instrumentach z uwagi na odmiennosć czynników determinujących rozwój, specyfikę warunków funkcjonowania oraz potrzeby zgłaszane przez społeczeństwo. Instrumenty interwencjonizmu władzy lokalnej można podzielić na instrumenty oddziaływania bezpośredniego i narzędzia oddziaływania pośredniego. Oddziaływanie bezpośrednie, w założeniu, ma przynieść rezultat w postaci jednoznacznych, oczekiwanych postaw, będących reakcją podmiotów na decyzję organów samorządu. Oddziaływanie pośrednie, dominujące w zdecentralizowanej gospodarce rynkowej, ma służyć zachęceniu przedsiębiorców do takich zachowań, które są uznawane za korzystne, ewentualnie zniechęcać ich do podejmowania działalności uznawanej za niepożądaną. Działania pośrednie najczęściej mają formę parametrów (mierników) sterowania ekonomicznego procesami zmian strukturalnych [Patrzalek 1996, s. 62–70]. Instrumenty interwencjonizmu można również podzielić na dochodowe i wydatkowe (związane z kierunkami rozdysponowania dochodów) [Patrzalek 2010, s. 46; Kożuch, Noworól (red.) 2011, s. 23; Chróstna 2012, s. 43–44].

Instrumenty dochodowe związane są z polityką kształtowania ulg i preferencji dotyczących podatków i opłat lokalnych, jak również pozostałych dochodów realizowanych przez władzę lokalną na podstawie posiadanego władztwa czynnego i biernego (np. czynsze, ceny za korzystanie z usług komunalnych). Wśród instrumentów dochodowych należy wyróżnić grupę instrumentów: podatkowych, kształtujących opłaty lokalne, związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia, instrumenty polityki cenowej, pozostałe instrumenty finansowe



we. Wykorzystanie instrumentów dochodowych wiąże się z jednej strony z decyzją powszechną skierowaną do wszystkich podmiotów zamieszkujących na terenie gminy i/lub prowadzących działalność gospodarczą, ale również jest związane z uszczupleniem dochodów budżetowych bieżących i/lub przyszłych. Zastosowanie grupy instrumentów dochodowych wiąże się zatem z decyzjami strategicznymi dotyczącymi uzupełnienia dochodów (decyzje majątkowe lub też dotyczące zaciągania zobowiązań dłużnych), jak również kierunkami interwencji (łącznie lub selektywne wykorzystanie poszczególnych grup instrumentów dochodowych).

Należy podkreślić, że w szczególności samorząd gminny, jako podstawowa władza lokalna, ma możliwość wykorzystania podatków lokalnych jako instrumentu interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju. Samorząd powiatowy (również zaliczany do samorządu lokalnego w Polsce) ma ograniczone możliwości wykorzystania instrumentu podatkowego, natomiast w jego gestii są opłaty lokalne (należy podkreślić znikomy ich udział w dochodach).

### **3. Idea i przesłanki tworzenia strategii podatkowych przez organy lokalne**

Organy gminne jako jedyne mają możliwość stanowienia podatków. Czynią to z mocy prawa, ale ich władztwo w tym zakresie jest ograniczone. Ustawodawca określił w sposób enumeratywny źródła dochodów gminy jako dochody własne z podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych) oraz opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze [Ustawa z 4 lutego 1994], innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów). Dodatkowo gminy uzyskały możliwość partycypowania w podatkach państwowych osób fizycznych (39,34%) i prawnych (6,71%) [Ustawa z 13 listopada 2003, art. 4].

Należy podkreślić, że ustawodawca odrębnie w każdym akcie ustanowił kompetencje dla organów podatkowych (gminy) w zakresie stanowienia podatków. Rada gminy została upoważniona do określenia stawek podatkowych w drodze uchwały (czyli aktu prawa miejscowego). Ustawodawca uczynił zastrzeżenie, że górne granice stawek kwotowych obowiązujące w danym roku podatkowym będą ulegać corocznie zmianie, na następny rok podatkowy, w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Należy wskazać, że ustawodawca wprowadził także kompetencje dla organu stanowiącego gminny do różnicowania wysokości stawek podatkowych dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania. Dodatkowo ustawodawca wskazał

na zakres i kompetencje do udzielania ulg podatkowych, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności należności z tytułu podatków i opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego, a także zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru dla rad gmin i powiatów<sup>1</sup>. Należy jednak pamiętać, że jedynie w przypadku pobieranych przez urząd skarbowy podatków i opłat stanowiących w całości dochody jednostek samorządu terytorialnego naczelnik tego urzędu może umarzać, odraczać termin zapłaty lub rozkładać na raty należności oraz zwalniać płatnika z obowiązku pobrania bądź ograniczać pobór należności wyłącznie za zgodą przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Z jednej strony mamy do czynienia z władztwem podatkowym, a z drugiej z jego ograniczeniem.

Te fakty skłaniają, aby wskazać, że organy gminy mogą opracowywać, wdrażać i stosować strategię podatkową wobec podmiotów gospodarczych i osób fizycznych objętych obowiązkiem podatkowym. Należy wskazać również na znaczenie podatków lokalnych jako pozycji w budżecie gminy w odniesieniu do udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (podatek PIT i CIT). W tabeli 1 przedstawiono udział w dochodach ogółem gminy dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, dochodów z tytułu PIT i CIT.

**Tabela 1.** Udział w dochodach ogółem gminy dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, dochodów z tytułu PIT i CIT (tys. zł)

Lata	Dochody ogółem	Dochody z tyt. podatków i opłat lokalnych	Struktura w % (3 : 2)	Dochody z tyt. PIT	Struktura w % (5 : 2)	Dochody z tyt. CIT	Struktura w % (7 : 2)
1	2	3	4	5	6	7	8
2003	36 046 322	8 413 985	23,3	4 010 346	11,1	224 592	0,62
2004	40 308 530	9 073 228	22,5	5 466 063	13,6	398 897	0,99
2005	45 813 191	9 672 392	21,1	6 269 877	13,7	442 821	0,97
2006	51 724 275	9 999 177	19,3	7 368 575	14,2	501 925	0,97
2007	57 003 129	10 877 474	19,1	9 264 684	16,3	637 413	1,12
2008	62 664 239	11 658 135	18,6	10 664 239	17,0	696 015	1,11
2009	64 882 149	11 894 657	18,3	9 906 255	15,3	652 817	1,01
2010	72 310 510	12 313 999	17,0	10 080 306	13,9	617 362	0,85
2011	75 830 680	13 169 246	17,4	11 339 787	15,0	756 964	1,00
2012	78 407 477	14 390 298	18,4	12 077 209	15,4	789 001	1,01
2013	84 007 623	17 681 080	21,0	12 823 759	15,3	742 675	0,88
2014	88 468 876	19 653 207	22,2	13 982 705	15,8	701 634	0,79

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdania...* 2004–2015].

Należy wskazać, że udział dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w budżecie gminy jest znaczący, natomiast udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w porównaniu z podatkami i opłatami lokalnymi nie są tak wydajnym

<sup>1</sup> Mają tu zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa [Ustawa z 29 sierpnia 1997].

źródłem dochodów. Zwłaszcza udział podatku CIT jest znikomy. Podatki i opłaty lokalne mogą zatem ze względu na ich pozycję w dochodach ogółem być przedmiotem budowy strategii podatkowej.

Pod pojęciem strategii podatkowej organu stanowiącego (gminy czy powiatu) należy rozumieć celowe i świadome działanie oraz współdziałanie organów podatkowych zmierzające do:

- ustalenia optymalnego obciążenia podatkowego z punktu widzenia celów jednostki samorządowej,
- dogodnego dla podatnika ustanowienia procedury podatkowej (w tym wszelkiej dokumentacji, formularzy czy też informacji kierowanej do podatnika i w sprawach podatkowych),
- ograniczenia ryzyka podatkowego związanego z brakiem wpływów do budżetu.

Organy podatkowe gmin, opracowując, wdrażając i realizując strategię podatkową, mają do dyspozycji instrumenty pozwalające na osiągnięcie zapisanych w niej celów. Należą do nich:

- instrumenty określone przez prawo wspólnotowe (np. możliwość tworzenia specjalnych stref ekonomicznych, możliwość tworzenia gminnych programów pomocy publicznej, które muszą być notyfikowane przez Komisję UE),
- instrumenty ustawowo i celowo ustanowione przez ustawodawcę (np. poszczególne podatki, opłaty lokalne, ulgi czy zwolnienia, procedury określone prawem o randze ustaw),
- instrumenty, które nie zostały określone przez ustawodawcę, a które obowiązują na skutek samodzielności prawnej jednostki samorządowej do stanowienia prawa lokalnego.

Organy gminne, dodatkowo tworząc własną strategię podatkową, muszą brać pod uwagę, że podatki i opłaty lokalne należy uznać za szczególny instrument interwencjonizmu władz lokalnych. A podmioty gospodarcze oraz osoby fizyczne będą podejmować działania w reakcji na obciążenia podatkowe (czyli strategię podatkową). Podmioty, na których ciąży obowiązek podatkowy, mogą znacząco przesunąć punkt ciężkości decyzji zarządczych i nakierować działania na rzecz obniżenia opodatkowania wobec władz lokalnych. Działania te mogą być związane z nieświadomością podatnika oraz mogą stanowić element strategii podatkowej podmiotu gospodarczego czy osoby fizycznej. Działania świadome wobec ograniczenia opodatkowania mogą dotyczyć [Famulska, Ciupek (red.) 2013, s. 57]:

- wprowadzenia zarządzania ryzykiem podatkowym [Jędruszek i in. 2013],
- podjęcia działań związanych z przerzucaniem opodatkowania,
- wykorzystania instytucji interpretacji podatkowych [Famulska (red.) 2013a; Famulska (red.) 2013b].

Oczywiście są to działania legalne podatników, prowadzone w granicach prawa, zmierzające do legalnego sterowania opodatkowaniem w celu optymalizacji kwoty płaconego podatku oraz minimalizacji ryzyka podatkowego w sferze finansowej, biznesowej i karnej. Podatnicy podejmują również działania niezgodne z prawem,

zwiększając ryzyko, które związane są ze świadomym lub nieświadomym unikanem opodatkowania.

Władza lokalna, planując opracowanie strategii podatkowej, powinna zatem wziąć pod uwagę wiele czynników, które będą przesądzały nie tylko o jej prawidłowej konstrukcji (czynniki prawne), ale przede wszystkim będą przemawiały za jej opracowaniem. Czynniki warunkujące tworzenie strategii można ująć jako:

- czynniki natury prawnej odnoszące się do sensowności tworzenia strategii (o ile w gminach jest zasadne tworzenie strategii, to w powiatach można uznać ją za zbędną i wysoce kosztowną),
- czynniki natury finansowej (efektywność zastosowanych instrumentów z punktu widzenia analizy kosztów i korzyści),
- czynniki społeczno-gospodarcze, które będą wymuszać określony kształt strategii, zastosowane instrumenty i konkretne decyzje wobec poszczególnych grup podatników (w szczególności przedsiębiorców),
- czynniki dotyczące możliwości wykorzystania zasobów naturalnych w sposób zgodny z ideą zrównoważonego rozwoju,
- czynniki natury politycznej (tzw. wola polityczna, obietnice wyborcze i wynikająca z nich umowa koalicyjna).

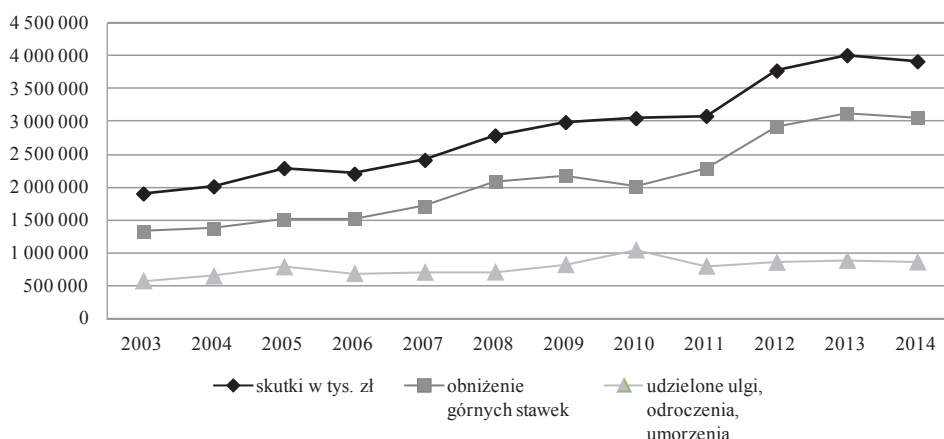
O ile o podjęciu tworzenia strategii może zdecydować wola polityczna, a obowiązujące prawo może stać się czynnikiem sprzyjającym, to nie należy bagatelizować czynników natury zasobowej i społeczno-gospodarczej. Czynniki społeczne (czyli społeczeństwo) będą zawsze postrzegać podatki jako ciężar, a zwolnienia i ulgi będą postrzegane jako ważny element zwiększający zasobność podatnika. Interwencja za pomocą podatków i opłat lokalnych w życie gospodarcze może przynieść określone efekty w postaci zwiększenia wpływów budżetowych z tytułu udziału w podatku CIT i PIT, gdyż przedsiębiorcy będą chętniej inwestować i zatrudniać osoby z terenu gminy. Powstaną nowe inwestycje, a za ich przyczyną nastąpi lokalne ożywienie gospodarcze. To są oczywiście ważne argumenty dla organów władz lokalnych, które będą brane pod uwagę w procesie budowania strategii rozwojowej.

Tym samym należy podkreślić, że strategia podatkowa władz lokalnych powinna być nie tylko trwałym instrumentem wpisanym w lokalną politykę, ale również powinna być trwałym elementem strategii.

#### **4. Strategie podatkowe jako instrument stymulujący rozwój lokalny**

Opracowując strategię podatkową, organy władzy lokalnej powinny rozważyć przede wszystkim rolę i efekty strategii podatkowej w strategii danej jednostki samorządowej. Jest to czynnik podstawowy, gdyż wola polityczna stymulowania rozwoju poprzez zastosowanie instrumentów podatkowych wiąże się ściśle z finansami (potencjalny spadek dochodów budżetowych w postaci ograniczenia wpływów z tytułu dochodów własnych oraz niekorzystna baza wyjściowa do obliczenia subwencji

i dotacji). Negatywne dla budżetów gmin skutki zastosowania strategii podatkowych w JST zaprezentowano na rys. 1.



**Rys. 1.** Skutki obniżenia górnych stawek podatków lokalnych oraz udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień

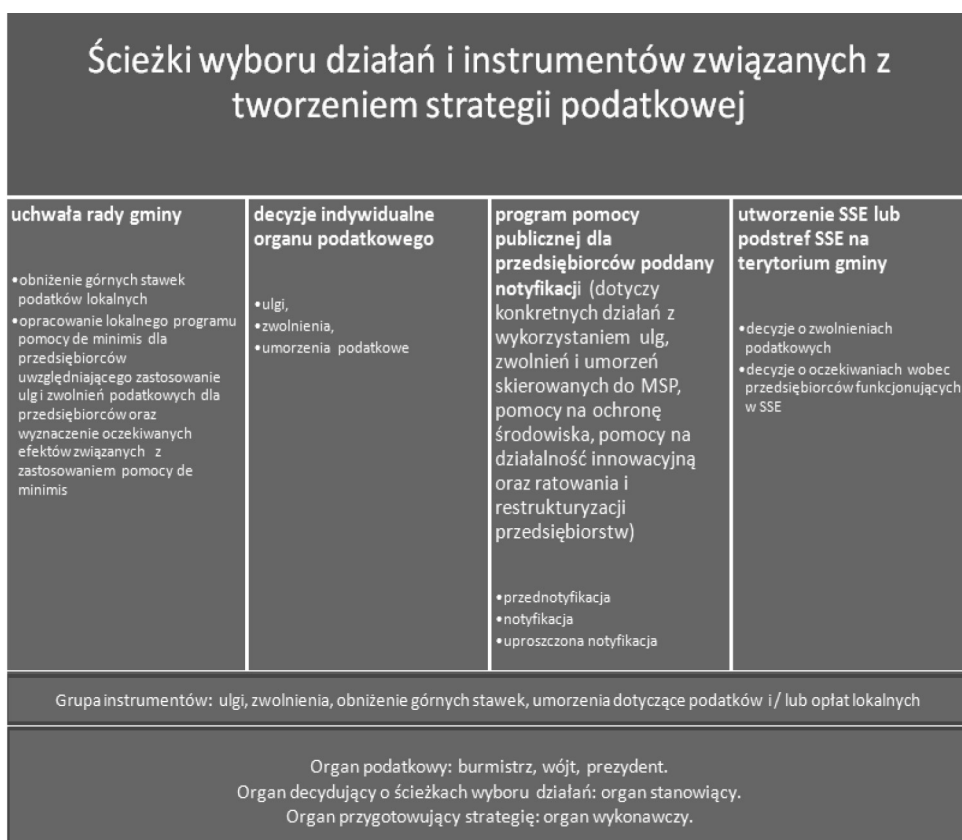
Źródło: opracowanie własne.

Jak widać na rysunku, podatki lokalne z roku na rok stają się ważnym instrumentem wykorzystywanym przez organy gmin. Rokrocznie zwiększa się kwota z tytułu obniżenia górnych stawek podatków lokalnych oraz udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień. Gminy upatrują właśnie w podatkach i opłatach lokalnych ważny instrument interwencjonizmu lokalnego, a jego znaczenie rośnie z każdym rokiem, mimo że decyzja o jego wykorzystaniu oznacza celowe działanie powodujące zmniejszenie wpływów do budżetu gminy.

Analiza czynnika finansowego jest oczywiście ważna z punktu widzenia budżetowego, jak również może stać się istotnym argumentem dla opozycji w sytuacji potencjalnych trudności finansowych. Nie należy zapominać o argumentach, który wiąże się z przyszłymi efektami zastosowanej strategii podatkowej. Efektami mogą być wzrost zatrudnienia, a tym samym wzrost zamożności mieszkańców, zwiększone wpływy z tytułu udziału w podatku PIT, możliwy wzrost wpływów z tytułu udziałów w podatku CIT, a przede wszystkim zmniejszenie wydatków związanych z pomocą socjalną i społeczną (na skutek wzrostu zamożności mieszkańców).

Pierwszy okres zastosowania strategii będzie bardzo trudny, gdyż zanim opisane powyżej efekty z zastosowania strategii przyniosą efekt, to nastąpi okresowy spadek dochodów, który właśnie zaprezentowano na rys. 1. Nigdy też nie ma pewności, że reakcja na zaplanowane i zastosowane w strategii podatkowej instrumenty będzie zgodna z przyjętymi założeniami.

Kolejnym ważnym elementem jest dokonanie oceny reakcji i skłonności podatników do wykorzystania zastosowanych instrumentów interwencji ujętych w strategii podatkowej. Praktycznie organy gminne nie mają zbyt dużo instrumentów do wykorzystania. Jak już wskazywano, do dyspozycji są instrumenty podatkowe, czyli możliwość zastosowania obniżonych stawek podatkowych, niepobierania lub pobierania niższych niż dotychczasowe opłat lokalnych, budowa programów pomocy publicznej (z wyłączeniem pomocy de minimis), wykorzystanie możliwości, które daje ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych. Na rys. 2 zaprezentowano możliwe grupy instrumentów i ścieżki oddziaływania poprzez tworzenie strategii podatkowej przez organy gminy.



**Rys. 2.** Grupy instrumentów i ścieżki oddziaływania wykorzystywane w tworzeniu strategii podatkowej przez organy gminy

Źródło: opracowanie własne.

W ramach przedstawionych ścieżek oddziaływania na przedsiębiorców organy gminy (tworząc strategię) muszą zidentyfikować konkretne potrzeby i adresatów po-



szczególnych instrumentów (podmioty, na które zamierza się oddziaływać), tak aby dopasować do nich konkretną ścieżkę oddziaływania i zaplanować wykorzystanie konkretnych grup instrumentów.

W realizacji strategii podatkowej ważna jest precyzja opracowania wszystkich założeń strategii. Oprócz celów, ścieżki, instrumentów i adresatów strategii, należy uwzględnić elementy monitoringu (w tym mierniki stopnia realizacji strategii i ryzyka podatkowego), szacowania efektów zastosowania strategii podatkowej, ale również zapewnienie spójności i powiązań ze strategią ogólną. Poprzez zapewnienie spójności i powiązań ze strategią ogólną strategia podatkowa staje się instrumentem stymulującym rozwój lokalny w pożądanym kierunku, ważnym dla społeczności lokalnej. Tym samym poprzez zastosowanie strategii podatkowej władza lokalna oddziałuje na poziom zatrudnienia, inwestycje, utrzymanie poziomu jakości życia czy też rozwój działalności gospodarczej.

## 5. Zakończenie

Problem, czy podjąć działania na rzecz opracowania i włączenia w strategię ogólną strategii podatkowej, czy też pozostać przy dotychczasowym podejściu do kwestii władztwa podatkowego, pozostaje wyłączną decyzją organów lokalnych. Wadą podejścia jest pracochłonność i czasochłonność tworzenia strategii. Pracochłonność to konieczność ujęcia dodatkowych faktów, koncepcji, dokonania wyliczeń dotyczących założeń strategii. Czasochłonność związana będzie zwłaszcza z zastosowaniem ścieżek z wykorzystaniem pomocy publicznej notyfikowanej (czas postępowania to minimum 2–4 miesiące w najprostszym wariantcie), czy też działań na rzecz utworzenia podstrefy strefy ekonomicznej.

W tym miejscu należy zadać pytanie o efekty. Wynikają one w pierwszej kolejności z wniosków z analizy kosztów i korzyści dotyczącej szacowanych efektów finansowych i rozwojowych (te najważniejsze społeczno-gospodarcze) dla społeczeństwa. Poprzez znajomość reakcji na strategię podatkową organ lokalny uzyskuje możliwość wyboru konkretnego rozwiązania, optymalnego w danych warunkach. Ponadto dzięki znajomości instrumentów, ścieżek i potencjalnych reakcji na nie (w tym ryzyka podatkowego) podatników istnieje możliwość podjęcia dodatkowych działań w sferze redukcji ryzyka podatkowego, nakierowania skłonności inwestorów i przedsiębiorców do działań zgodnych z oczekiwaniami władz lokalnych. Dodatkowym argumentem jest porządkowanie spraw lokalnych, spójność podejmowanych działań, a tym samym oddziaływanie na optymalne wykorzystanie zasobów. Strategia podatkowa uświadamia nie tylko reakcje i skutki reakcji podatnika na lokalne obciążenia podatkowe, ale daje wiele możliwości pożądanego zachowania się podatnika, które będzie przyczyniać się do realizacji celów rozwojowych zarówno podmiotu, jak i kierunkowych dotyczących stymulowania rozwoju lokalnego.

## Literatura

- Blakely E.J., 1989, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage Library and Social Research, London.
- Chróstna R., 2012, *Partnerstwo publiczno-prywatne w gminach*, Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie, nr 1 (22).
- Dylewski M., 2015, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, *Finanse Komunalne*, nr 1–2.
- Famulska T. (red.), 2013a, *Interpretacje podatkowe a finanse przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa.
- Famulska T. (red.), 2013b, *Oddziaływanie instytucji interpretacji podatkowych na finanse przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa.
- Famulska T., Ciupek B. (red.), 2013, *Strategie podatkowe przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Jędruszek O., Łukaszewicz-Obierska A., Ziobrowski J., 2013, *Zarządzanie ryzykiem podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Korenik S., 2011, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa.
- Kozuch A., Noworól A. (red.), 2011, *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Wyd. Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Pająk K., 2003, *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Wyd. Akademii Bydgoskiej im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.
- Patrzałek L., 1996, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Patrzałek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Sztando A., 2000, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez JST za lata 2003–2014*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2004–2015.
- Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jednolity Dz.U. 2011, nr 177, poz. 1054 z późn. zm.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. nr 52, poz. 268 z późn. zm.
- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jednolity Dz.U. 2011, nr 74, poz. 397 z późn. zm.
- Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. nr 123, poz. 600 z późn. zm.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2012, poz. 361 z późn. zm.
- Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. nr 45, poz. 207 z późn. zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2012, poz. 749 z późn. zm.
- Ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682 z późn. zm.
- Ustawa z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2005, nr 228, poz. 1947 z późn. zm.
- Ustawa z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. nr 86, poz. 959 z późn. zm.