

*Paweł Felis*

Szkoła Główna Handlowa, Instytut Finansów, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa,  
e-mail: pfelis@sgh.waw.pl

*Henryk Rośliniec*

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Katedra Metod Ilościowych,  
ul. Pawia 55, 01-030 Warszawa, e-mail: hroslaniec@gmail.com

## ZRÓŻNICOWANIE FISKALNYCH SKUTKÓW POLITYKI PODATKOWEJ GMIN W POLSCE W ZAKRESIE PODATKU OD ŚRODKÓW TRANSPORTOWYCH

**Streszczenie:** W artykule uwaga skoncentrowana została na podatku od środków transportowych, interesującym nie tyle ze względu na jego wydajność, ile dużą mobilność bazy podatkowej. Celem było rozpoznanie zróżnicowania fiskalnych skutków decyzji z zakresu władztwa podatkowego gmin z punktu widzenia takich kryteriów, jak typ gminy i kategoria podatnika. Pogłębione badania, do których wykorzystano analizę korelacyjną, klasyczny test niezależności Pearsona i korelację rho Spearmana, umożliwiły pozytywne zweryfikowanie hipotez. Otóż polityka podatkowa gmin wpływała na wysokość dochodów z tego podatku, ale jej skutki były w poszczególnych jednostkach w okresie bieżącym i późniejszych zróżnicowane. Ponadto władztwo podatkowe gmin w przypadku podatku od środków transportowych dotyczyło w szczególności obniżenia górnych stawek podatkowych. Dla gmin, w których zależności były najbardziej widoczne, zaprezentowano również modele ekonometryczne ilustrujące skutki polityki podatkowej w stosunku do niektórych kategorii podatników podatku od środków transportowych.

**Słowa kluczowe:** władztwo podatkowe gmin, lokalna polityka podatkowa, podatki lokalne, podatek od środków transportowych, obniżanie górnych stawek podatkowych.

## THE DIFFERENCES IN FISCAL RESULTS OF MUNICIPAL TAX POLICIES CONCERNING VEHICLE TAX

**Abstract:** The article concentrates on vehicle tax, which is interesting not only due to its efficiency, but also high mobility of the tax base. The study aims to examine the correlation between fiscal results and municipal policies, from the perspective of such criteria as the type of municipality and taxpayer category. The study is based on correlation analysis, in which Pearson's independence test and Spearman's rho coefficient are used. The results confirm that the tested correlations do exist. Municipal tax policy influences tax revenues of the studied tax, though the results in each unit are different between the current and later periods. Moreover, in the case of vehicle tax, municipal authorities' main action was to lower the upper tax rates. For municipalities in which these relations were the most visible, econometric models were built. These illustrate the effects of tax policy in relation to certain taxpayer categories.

**Key words:** municipal tax governance, local tax policy, local taxes, vehicle tax, lowering the upper tax rates.

Podatek od środków transportowych (PST) stanowi źródło dochodów gmin zaliczanych do dochodów własnych tych jednostek. Jest przykładem opodatkowania majątku ruchomego wykorzystywanego w niektórych branżach działalności gospodarczej (Felis 2012). Należy do grupy danin, które samorządy mogą wykorzystać do prowadzenia własnej polityki podatkowej, gdyż ich kompetencje w zakresie jej kształtowania oznaczają uprawnienia do obniżania stawek omawianego podatku oraz stosowania niektórych preferencji podatkowych. Analizowany podatek nie odgrywa jednak obecnie znacznej roli w kształtowaniu dochodów większości gmin. Wydaje się, że jest to zdeterminowane z jednej strony skalą wykorzystania ich kompetencji, z drugiej zaś zakresem władztwa podatkowego i pozostałymi regulacjami zawartymi w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, a także szeregiem czynników związanych z lokalnymi uwarunkowaniami, do których zaliczyć można m.in. infrastrukturę, bliskość i dostępność komunikacyjną gminy, jakość ciągów komunikacyjnych, bliskość klientów oraz łatwość realizacji funkcji biznesowych. Wymienione czynniki, przede wszystkim skala prowadzenia przez władze lokalne samodzielnej polityki podatkowej oraz uwarunkowania lokalne, sprawiają, że poziom wpływów osiągniętych z tytułu PST przez poszczególne jednostki i jego znaczenie fiskalne mogą się różnić na terenie kraju.

Przedmiotem badań podjętych w artykule są: wielkość, stabilność i zróżnicowanie znaczenia dochodów osiąganych przez wszystkie gminy w Polsce<sup>1</sup> z tytułu podatku od środków transportowych. Umożliwiły one podjęcie pogłębionych studiów dotyczących skuteczności lokalnej polityki podatkowej. Dla uchwycenia wpływu polityki podatkowej gmin na wielkość osiąganych przez nie środków z PST analizą objęto długi okres, tj. lata 2007–2014. W badaniu mającym na celu rozpoznanie zróżnicowania fiskalnych skutków decyzji z zakresu władztwa podatkowego uwzględniono następujące kryteria: rodzaj gmin, a także kategorię podatnika (ogółem, jak również oddzielnie dla osób prawnych i fizycznych).

W artykule także poddano weryfikacji następujące hipotezy badawcze:

1. Polityka podatkowa gmin wpływa na wysokość dochodów z PST poszczególnych jednostek, a jej skutki w poszczególnych okresach (bieżącym i późniejszych) są różne.
2. Skutki realizowanej polityki podatkowej gmin są w poszczególnych jednostkach (miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie), a także w stosunku do poszczególnych kategorii podatnika (osoba prawna, fizyczna) zróżnicowane.
3. Spośród wszystkich narzędzi władztwa podatkowego najczęściej wykorzystywane są obniżki stawek podatkowych.

W artykule wykorzystano kilka metod badawczych. Dla wstępnych analiz stosowano statystykę opisową (wskaźniki struktury i dynamiki). Dla analizy zależności zmiennych liczbowych wykorzystano korelację  $r$  Pearsona, mierzącą siłę

---

<sup>1</sup> W celu wykonania analizy polityki podatkowej zrezygnowano z danych gmin powstałych w kolejnych latach badania. Pominięto również gminy, w których błędnie ewidencjonowano wpływy z podatku od środków transportowych.

związku liniowego. Minimalna wielkość istotnej korelacji  $r^*$  zależy od przyjętej istotności  $\alpha$  oraz liczebności próby  $n$ ,

$$r^* = \frac{t_{\alpha, n-2}}{\sqrt{t_{\alpha, n-2}^2 + n - 2}},$$

gdzie  $t_{\alpha, n-2}$  jest odczytana z tablic rozkładu t-Studenta dla istotności  $\alpha$  i liczby stopni swobody  $df = n - 2$ . Zmienne liczbowe przetworzone do zmiennych jakościowych porównywano testem niezależności Pearsona

$$U = \sum \frac{(O - E)^2}{E},$$

gdzie  $O$  jest liczebnością obserwowaną, a  $E$  – liczebnością oczekiwaną. Test ten ma rozkład chi-kwadrat o liczbie stopni swobody  $df = (m - 1)(n - 1)$ , gdzie  $m, n$  są liczbami kategorii w porównywanych zmiennych. Rozpatrywane zmienne jakościowe porównywane też były klasycznym testem  $\rho$  (rho) Spearmana. Minimalną istotną wartość  $\rho^*$  obliczamy z identycznej jak dla  $r^*$  zależności,

$$\rho^* = \frac{t_{\alpha, n-2}}{\sqrt{t_{\alpha, n-2}^2 + n - 2}}.$$

Zaprezentowano również modele ekonometryczne (bliższe informacje metodologiczne znajdują się w końcowej części artykułu, poświęconej modelowaniu) ilustrujące skutki polityki podatkowej w gminach wiejskich w stosunku do osób fizycznych, będących podatnikami podatku od środków transportowych. W tych jednostkach bowiem zależności były największe.

Wybór tematyki poruszanej w niniejszym artykule podyktowany był przede wszystkim tym, że w Polsce brakuje pogłębionych badań lokalnych polityk podatkowych w zakresie opodatkowania majątku ruchomego. Dlatego uwagę skoncentrowano wyłącznie na podatku od środków transportowych, interesującym nie tyle ze względu na skalę dochodów (niewątpliwie mniejsza wydajność niż podatku od nieruchomości), ile stosunkowo dużą mobilność bazy podatkowej, zdecydowanie większą niż w przypadku pozostałych podatków majątkowych. To jedyny podatek spośród podatków lokalnych w Polsce, w którego przypadku mamy do czynienia z mobilnością bazy podatkowej w dosłownym tego słowa znaczeniu.

## Przegląd badań i literatury

Podstawowymi źródłami dochodów własnych samorządu gminnego są podatki lokalne, których funkcjonowanie wiąże się m.in. z kwestią władztwa podatkowego. Podatki te i związane z nimi władztwo podatkowe są wyznacznikiem decentralizacji władzy publicznej. Za sprawą własnych podatków władze lokalne mogą oddziaływać na rozwój tych dochodów i kształtować ich wielkość. Dzięki temu – co słusznie podkreśla Beata Guziejewska (2007) – decentralizacja władzy publicznej jest pełniej realizowana. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele teorii, które dostarczają argumentów za decentralizacją procesu decyzyjnego

i silnymi strukturami samorządu lokalnego ze względu na lepszą efektywność, odpowiedzialność, zdolności zarządze i autonomię decyzyjną<sup>2</sup>. Wymieńmy więc zasady: Stiglera (podejmowanie decyzji powinno odbywać się na najniższym poziomie władzy, zgodnie z celem osiągnięcia efektywności alokacyjnej); fiskalnej ekwiwalentności (zrównanie władzy politycznej z obszarem korzyści i wymaga oddzielnej jurysdykcji dla każdej usługi publicznej); adekwatności (dobra dostarczane przez władzę lokalną w większym stopniu odpowiadają preferencjom obywateli, zatem efektywność w sensie Pareta wzrośnie w wyniku fiskalnej decentralizacji); decentralizacji (każda usługa publiczna powinna być dostarczana przez władzę mającą kontrolę nad możliwie najmniejszym obszarem geograficznym, który może przyswajać korzyści i koszty takiego dostarczania usług publicznych); subsydiarności (opodatkowywanie, wydatki i funkcje regulacyjne powinny być sprawowane przez niższe szczeble władzy i tylko w uzasadnionych przypadkach leżeć w kompetencjach władzy wyższego szczebla). Przytoczmy także pogląd Stanisława Owsiaaka (2006, s. 127), że w teorii i praktyce finansów publicznych potwierdzono prawidłowość, iż wykorzystanie środków publicznych jest tym bardziej efektywne, im ich dysponenci i realizatorzy zadań publicznych są bliżej społeczności, na rzecz której działają.

Gminom powinno się więc stworzyć możliwość prowadzenia aktywnej polityki podatkowej (odpowiedni zakres władztwa podatkowego), wspierającej rozwój lokalny. Podkreślmy jednak, że postulowany wzrost znaczenia gmin jako podmiotów polityki podatkowej nie oznacza, iż stałyby się one samowystarczalne finansowo. Nie udało się bowiem dotychczas dokonać takiego podziału dochodów publicznych w przekroju pionowym, w wyniku którego dochody własne stałyby się powszechnym, całkowicie wyłącznym i zupełnie wystarczającym źródłem finansowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego (Felis 2015, s. 215).

W Polsce samodzielność finansowa gmin została zagwarantowana na poziomie Konstytucji RP. Urzeczywistnia ją m.in. przyznane władztwo podatkowe. Pojęcie to oznacza prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych, czyli kształtowania elementów konstrukcyjnych podatków oraz treści stosunku zobowiązaniowego (Kornberger-Sokołowska 2001, s. 83).

Przedmiotem dotychczasowych badań lokalnej polityki podatkowej w Polsce są m.in. takie zagadnienia, jak: 1) polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego (Filipiak 2015); 2) władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin (Brzozowska, Kogut-Jaworska 2016); 3) zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej gmin (Dziuba 2016); 4) władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin (Przygodzka 2014). Natomiast badania empiryczne polityki podatkowej gmin w zakresie podatku od środków transportowych, jej zróżnicowania i skutków są w Polsce bardzo rzadkie. Podatkowi temu przyglądali się m.in.: J. Dziuba (2014), J. Łukomska i P. Swianiewicz (2015) oraz T. Skica, A. Kiebała i T. Wołowicz (2011).

<sup>2</sup> Szczegółowy przegląd takich teorii zaprezentowała Grażyna Kozuń-Cieślak (2009).

Julia Łukomska i Paweł Swianiewicz podjęli pogłębione studia lokalnych polityk podatkowych, nawiązując do koncepcji teoretycznych stosowanych w badaniach zagranicznych. Zakres badania wymienionych ekonomistów był szeroki, dotyczył bowiem także podatku od nieruchomości i podatku rolnego. Wiemy z tych badań m.in. to, że w lokalnej polityce podatkowej dostrzegalne są przejawy konkurencji podatkowej. Okazało się jednak, że częściej ma ona miejsce nie w przypadku podatku od środków transportowych (duża mobilność bazy podatkowej), a podatków płaconych przez mieszkańców (podatek od nieruchomości mieszkaniowych, podatek rolny). W praktyce oznacza to działanie samorządu gminnego polegające na dostosowaniu się do stawek podatkowych przyjmowanych w gminach sąsiednich, aby nie utracić kapitału politycznego (tzw. konkurencja porównawcza). Autorzy badania podjęli także próbę zweryfikowania hipotezy mówiącej, że obniżenie stawek podatków zazwyczaj prowadzi do spadku dochodów, a podwyższanie stawek – do wzrostu dochodów budżetowych. Hipoteza badaczy została potwierdzona, ale co ważne, zdarzają się wyjątki od tej reguły, które najczęściej dotyczą podatku od środków transportowych. Warto jeszcze podkreślić, że cytowane badania dowiodły, iż w przypadku podatku od środków transportowych politycy samorządowi, decydując o polityce podatkowej, kierują się głównie motywami stymulacyjnymi (stymulacja rozwoju gospodarki lokalnej).

Wielowymiarowe podejście do badania następstw decyzji władz lokalnych w kontekście właśnie stymulacyjnej roli obniżania stawek w podatku od środków transportowych zaproponowali Tomasz Skica, Andrzej Kiebała i Tomasz Wołowicz. Jak wynika z cytowanych badań, częściowo tylko potwierdzono hipotezę o skuteczności instrumentów polityki podatkowej w stymulowaniu lokalnej gospodarki. Co prawda, autorzy wykazali zasadność redukcji stawek w podatku od środków transportowych, ale uznali też, że nie jest to wystarczający instrument, za pomocą którego władze gminy mogą wpłynąć na decyzje podmiotów dotyczące ich lokalizacji. Doszli także do wniosku, że na funkcjonowanie przedsiębiorstw większy wpływ ma stabilna, długookresowa i przejrzysta polityka podatkowa. Warto dodać, że wymienieni badacze zaproponowali szereg rekomendacji istotnych z punktu widzenia wspierania lokalnej przedsiębiorczości za pomocą całego systemu podatków lokalnych.

Z kolei Jarosław Dziuba badał skalę wykorzystania możliwości wpływania przez władze miast na prawach powiatu na konstrukcję podatku od środków transportowych oraz ich skutki budżetowe. Jak wynika z przeprowadzonych przez niego analiz, polityka podatkowa władz miejskich była dość aktywna. W rezultacie mogła w istotny sposób wpływać na koszty działalności przedsiębiorców (mikroekonomiczne skutki lokalnej polityki podatkowej). Bardziej prawdopodobne jest jednak – ze względu na niewielki udział tego podatku – jej marginalne znaczenie makroekonomiczne (znikomy wpływ na ogólną sytuację budżetową miast).

## Uprawnienia gmin w kształtowaniu konstrukcji prawnej podatku od środków transportowych

Podatek od środków transportowych jest klasycznym, stałym podatkiem majątkowym – jedynym w Polsce przykładem opodatkowania posiadania majątku ruchomego. Konstrukcję podatku określono w Ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (u.p.o.l.). Podatek płacą właściciele wymienionych w art. 8 u.p.o.l. samochodów ciężarowych, ciągników, przyczep, naczep i autobusów (Ustawa... 1991). Podstawą opodatkowania jest tu sztuka pojazdu danego rodzaju i o określonych gabarytach. Charakterystyczne jest zróżnicowanie stawki podatku w zależności od rodzaju przedmiotu opodatkowania (im większa masa pojazdu i im więcej miejsc do siedzenia, tym wyższa kwota podatku).

Władztwo podatkowe gmin dotyczące PST może być realizowane w różnym zakresie przez radę gminy i/lub jej organ wykonawczy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Uprawnienia rady gminy sprowadzają się do ustalania stawek podatku oraz wprowadzenia w drodze uchwały zwolnień podatkowych o charakterze przedmiotowym, innych niż określone ustawowo. Uprawnienia organu podatkowego, nazywane w Ordynacji podatkowej „ulgami w spłacie zobowiązań podatkowych”, zgodnie z treścią art. 67a ustawy są jednolite dla każdego podatku, czyli w przypadku PST organ wykonawczy gminy ma możliwość: odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty podatku bądź zaległości podatkowej, umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej (Ustawa... 1997).

Władztwo podatkowe gminy w zakresie PST ma charakter częściowy, dotyczy bowiem tylko niektórych jego elementów konstrukcyjnych. Spośród wymienionych narzędzi władztwa podatkowego na szczególną uwagę zasługuje tryb ustanawiania stawek podatkowych. W u.p.o.l. określono nieprzekraczalne granice stawek, a władze gmin mają obowiązek określenia dokładnej ich wysokości mieszczącej się w ustawowych granicach (Janczukowicz 2015). Po pierwsze, nie mogą przekroczyć maksymalnych stawek, określonych w ustawie i corocznie waloryzowanych na podstawie wskaźnika inflacji. Rada gminy może więc obniżyć stawki lub uchwalić je na poziomie maksymalnym. Swoboda władz gminnych w ustalaniu wysokości stawek podatku w zasadzie nie jest w żaden sposób formalnie ograniczona. Nie wolno im jednak określać wysokości stawek na poziomie 0 zł (Dowgier, Pahl, Popławski 2006). Byłoby to bowiem w rzeczywistości wprowadzenie zwolnienia z podatku, a takich kompetencji rada gminy nie ma. Po drugie, nie mogą być one niższe niż określone stawki minimalne, ponieważ w odniesieniu do niektórych rodzajów pojazdów (o dopuszczalnej masie całkowitej wynoszącej co najmniej 12 ton) ustawodawca przewidział i takie stawki. Są one zróżnicowane na podstawie kryterium liczby osi pojazdu, dopuszczalnej masy całkowitej i rodzaju zawieszenia. Stawki te również podlegają aktualizacji, ale według odmiennego mechanizmu, w tym przypadku znaczenie ma kurs euro w złotych polskich. W sytuacji gdy stawki minimalne okazałyby się wyższe niż stawki maksymalne, rada gminy jest zobowiązana do przyjęcia stawek minimalnych (Hanusz i in. 2015). W przypadku więc, gdy niskiemu poziomowi inflacji

będzie towarzyszyć znaczna aprecjacja euro, rada gminy straci uprawnienia do kształtowania stawek dla niektórych pojazdów.

Dla pojazdów, dla których obowiązują w ustawie wyłącznie stawki maksymalne, czyli pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej poniżej 12 ton oraz autobusów, rada gminy może także na podstawie kryteriów przedmiotowych różnicować stawki w podatku od środków transportowych. Kryteriami tymi przykładowo mogą być: wpływ środka transportowego na środowisko naturalne (np. o napędzie hybrydowym albo elektrycznym, spełniającym właściwą normę ekologiczną EURO), rok jego produkcji oraz dla autobusów liczba miejsc siedzących. Różnicując stawki w PST, rada gminy nie może ingerować w ustawowe kategorie pojazdów opodatkowanych. Stawki podatku, najważniejsze narzędzie stymulowania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, wynikają więc z uchwały rady gminy. Jeśli stawki w PST nie zostałyby uchwalone, stosuje się stawki obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy. Podsumowując tę część artykułu, należy podkreślić, że zaprezentowane kompetencje prawotwórcze gmin (tzw. prawo miejscowe) w przypadku podatku od środków transportowych dają im możliwość prowadzenia częściowo ograniczonej polityki podatkowej.

### **Ocena gminnej polityki podatkowej w zakresie podatku od środków transportowych – wyniki badania empirycznego**

#### **Dane**

W badaniu lokalnej polityki podatkowej w zakresie PST wykorzystano dane urzędowe pochodzące z oficjalnych sprawozdań budżetowych – Sprawozdania Rb-27s z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczono się do działu 756 – „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem”. Przyjęto, że dane wynikające z tego działu to odpowiednik dochodów własnych gmin<sup>3</sup>. Wykorzystano także dane dotyczące dochodów z podatków lokalnych, z aktywnym władztwem podatkowym (wpływy z podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od środków transportowych). Przetworzono je i zestawiono w dwóch załącznikach. Dzięki temu możliwa była analiza i ocena kształtowania przez gminy dochodów z tytułu PST oraz rozpoznanie fiskalnych skutków decyzji z zakresu władztwa podatkowego z punktu widzenia takich kryteriów jak rodzaj gmin<sup>4</sup> i kategoria podatnika.

<sup>3</sup> Oczywiście dochody własne, których podzbiorem istotnym, ale nie jedynym, jest dział 756, mogą być także ewidencjonowane w innych działach. Co ważne dla poruszanej w artykule tematyki, wpływy ze wszystkich podatków znajdują się wyłącznie w tym dziale.

<sup>4</sup> W artykule poszczególne kategorie gmin zostały oznaczone następująco: miasta na prawach powiatu (MnpP), gminy miejskie (GM), gminy miejsko-wiejskie (GMW), gminy wiejskie (GW).

## Znaczenie podatku od środków transportowych jako źródła dochodów budżetów gmin

Analizując dane dotyczące dochodów budżetowych gmin (Zał. 1), można stwierdzić, że dochody z PST wykazują w badanym okresie tendencję wzrostową (wzrost z 810,67 mln zł w 2007 r. do 974,32 mln zł w 2014 r.). Trzeba jednak zaznaczyć, że w poszczególnych rodzajach gmin dynamika dochodów z tego podatku była zróżnicowana. Uogólniając, podatek ten był stabilnym, ale mało wydajnym źródłem dochodów gmin (tab. 1). Jego udział w dochodach własnych gmin (wsk. 1) wahał się od 1,55% w 2014 r. do 1,81% w 2007 r., a w dochodach z podatków lokalnych z aktywnym władztwem podatkowym (wsk. 2) – od 4,36% w 2014 r. do 5,57% w 2007 r. Szczegółowa analiza danych pozwala stwierdzić, że PST był najmniej przewidywalny w miastach na prawach powiatu (spadek wsk. 1 o 25,9% i wsk. 2 o 35,8%) i gminach miejskich (spadek wsk. 1 o 24,4% i wsk. 2 o 27%). Mniejsze zmiany nastąpiły w gminach miejsko-wiejskich (spadek wsk. 1 o 11,4% i wsk. 2 o 14%) oraz wiejskich (spadek wsk. 1 o 2,8% i wsk. 2 o 1,5%). Analiza statystyczna wskazuje, że w przypadku MnpP wykorzystane wskaźniki charakteryzowały się nie tylko największą zmiennością, lecz także najniższym poziomem. Spowodowane to było m.in. dużo większym znaczeniem niż w pozostałych typach gmin innych kategorii dochodowych (udziały w państwowych podatkach dochodowych).

W tabeli 2 zaprezentowano (z zaznaczeniem tych dochodów, które wykazały w poszczególnych latach trend spadkowy) w cenach bieżących dynamikę dochodów budżetowych gmin, ze szczególnym uwzględnieniem podatku od środków transportowych. Analizując zawarte w niej dane, można zauważyć następujące prawidłowości:

- Stopy wzrostu dochodów z PST na ogół się różniły od stóp wzrostu pozostałych dochodów budżetowych gmin. Szczególnie wysoką dynamiką charakteryzowały się dochody z podatków lokalnych z aktywnym władztwem podatkowym gmin (dynamika wpływów z tego tytułu wyniosła w okresie badanych ośmiu lat niemal 154%), następnie dochody własne (prawie 141%), natomiast dochody z PST rosły najwolniej (dynamika niewiele ponad 120%). Rozmiary dochodów podatkowych gmin są determinowane różnymi czynnikami, m.in. makroekonomicznymi. Dochody z podatków lokalnych (przede wszystkim z ilościowej formuły podatku od nieruchomości) są stosunkowo mało wrażliwe na wahania koniunktury gospodarczej. Dla gmin kluczowe znaczenie mają wpływy wynikające z ich udziałów w państwowych podatkach dochodowych, na które mocniej oddziałuje dekonunktura gospodarcza. W latach 2009–2010 odnotowano spadek dochodów gmin z tego tytułu: o ponad 5% (w 2009 r.) i prawie 1,5% (w 2010 r.). Z tej przyczyny ubytki w ich zakresie niekorzystnie wpłynęły na sytuację finansową gmin. Dochody gmin osiągane z tytułu PST bez względu na sytuację gospodarczą wykazywały niewielką, ale jednak wzrostową dynamikę. Zwraca uwagę korzystna dynamika wpłat podatku uiszczanych przez osoby fizyczne.



Tab. 1. Wielkość potencjału dochodowego gmin z PST na tle ich dochodów według typów gmin (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy								
Udział dochodów z PST w dochodach własnych	1,81	1,70	1,79	1,80	1,73	1,71	1,62	1,55
Udział dochodów z PST w dochodach z podatków lokalnych z wództwem aktywnym	5,57	5,28	5,11	5,00	4,81	4,52	4,36	4,36
MiP								
Udział dochodów z PST w dochodach własnych	1,39	1,26	1,31	1,25	1,15	1,14	1,10	1,03
Udział dochodów z PST w dochodach z podatków lokalnych z wództwem aktywnym	5,95	5,41	5,11	4,65	4,24	4,00	3,90	3,82
GM								
Udział dochodów z PST w dochodach własnych	2,09	2,03	2,06	2,01	1,87	1,79	1,67	1,58
Udział dochodów z PST w dochodach z podatków lokalnych z wództwem aktywnym	5,88	5,85	5,47	5,18	4,83	4,52	4,31	4,29
GMY								
Udział dochodów z PST w dochodach własnych	2,19	2,06	2,16	2,24	2,19	2,11	2,01	1,94
Udział dochodów z PST w dochodach z podatków lokalnych z wództwem aktywnym	5,07	4,86	4,73	4,87	4,84	4,49	4,33	4,36
GW								
Udział dochodów z PST w dochodach własnych	2,49	2,35	2,58	2,72	2,70	2,66	2,49	2,42
Udział dochodów z PST w dochodach z podatków lokalnych z wództwem aktywnym	5,22	5,09	5,22	5,55	5,64	5,29	5,07	5,14

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika 1.

Tab. 2. Dynamika zmian wybranych dochodów budżetowych gmin w % (rok poprzedni = 100%)

Wyszczególnienie		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy	Dochody własne	108,44	96,61	101,34	107,54	105,02	108,26	108,39
	Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	107,41	105,05	104,23	107,41	110,36	106,27	103,74
	Dochody z tytułu PST, w tym:	101,79	101,66	102,06	103,29	103,66	102,64	103,55
	– od osób prawnych	105,06	99,74	98,65	98,64	102,70	101,71	103,91
	– od osób fizycznych	98,57	103,68	105,51	107,70	104,50	103,42	103,25
MnpP	Dochody własne	106,29	95,44	100,01	105,56	102,46	108,04	108,38
	Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	105,85	104,64	105,63	106,49	107,80	105,95	103,66
	Dochody z tytułu PST, w tym:	96,19	98,85	96,05	97,15	101,57	103,41	101,65
	– od osób prawnych	96,96	97,77	94,20	94,17	101,97	103,55	102,45
	– od osób fizycznych	94,20	101,74	100,80	104,31	100,70	103,11	99,89
GM	Dochody własne	108,47	96,34	103,14	107,97	104,74	105,03	108,69
	Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	106,09	104,35	106,09	107,86	107,33	102,68	103,26
	Dochody z tytułu PST, w tym:	105,46	97,65	100,35	100,71	100,45	97,83	102,66
	– od osób prawnych	112,04	95,07	97,22	96,53	96,50	95,64	102,84
	– od osób fizycznych	98,43	100,78	103,93	105,18	104,32	99,82	102,51
GMW	Dochody własne	110,40	98,89	102,03	110,11	107,81	108,54	108,17
	Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	108,28	106,47	103,07	108,23	112,11	106,92	103,57
	Dochody z tytułu PST, w tym:	103,78	103,65	106,22	107,50	103,97	103,27	104,16
	– od osób prawnych	115,70	102,35	105,29	106,29	102,84	102,15	104,77
	– od osób fizycznych	98,34	104,36	106,70	108,13	104,55	103,83	103,87
GW	Dochody własne	113,24	98,05	102,97	110,17	109,36	111,11	108,41
	Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	109,92	104,83	102,01	107,77	114,67	108,38	104,29
	Dochody z tytułu PST, w tym:	107,16	107,40	108,54	109,44	107,68	103,91	105,58
	– od osób prawnych	124,01	111,75	109,78	107,47	110,58	101,97	107,70
	– od osób fizycznych	101,69	105,70	108,02	110,28	106,48	104,74	104,68

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika 1.

- Stopy wzrostu dochodów z PST w poszczególnych kategoriach gmin kształtowały się różnie. Wyższe wskaźniki odnotowały gminy wiejskie (wzrost o ponad 61%) i miejsko-wiejskie (wzrost o ponad 37%). W wymienionych jednostkach tylko raz w 2008 r. nastąpiło nieznaczne wyhamowanie wpływów z tytułu PST. Pozytywne zmiany dotyczą przede wszystkim najliczniejszej grupy samorządów, tzn. gmin wiejskich. W tym przypadku dochody z PST rosły w tempie zbliżonym do dochodów własnych (wzrost o 65,9%) oraz dochodów z podatków lokalnych (wzrost o 64,2%). Wyraźnie odmiennie na tym tle kształtuje się sytuacja w gminach miejskich i w miastach na prawach powiatu. W przypadku MnpP przez długi czas występowała dynamika spadkowa dochodów z PST. Można przypuszczać, że zmiany w zakresie wydajności fiskalnej tego podatku w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego wynikały m.in. ze sposobu wykorzystania przysługujących im prerogatyw władztwa podatkowego.

Wydajność fiskalna PST znacznie się różni w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, a zasadnicza część wpływów z jego pobrania trafia do budżetów miast na prawach powiatu oraz od kilku lat do gmin wiejskich (tab. 3). W 2014 r. ponad jedna trzecia środków z pobrania tej daniny zasilila budżety dużych miast w Polsce, ale i budżety gmin wiejskich. Warto podkreślić, że w MnpP zauważamy systematyczny spadek dochodów z tego tytułu z 324,45 mln zł w 2007 r. do 307,35 mln zł w 2014 r. (w niektórych latach badanego okresu nawet poniżej 300 mln zł), natomiast w gminach wiejskich odwrotnie: wzrost z 182,76 mln zł w 2007 r. do 295,16 mln zł w 2014 r. W MnpP największe wpłaty w badanym okresie były dokonywane przez osoby prawne (średnio 70,4% wpłaconego podatku), w gminach wiejskich zaś przez osoby fizyczne (średnio 71,1% wpłaconego podatku).

Tab. 3. Zróżnicowanie wpływów z PST według typów gmin (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
MnpP	40,02	37,82	36,78	34,61	32,55	31,89	32,14	31,55
GM	17,17	17,79	17,09	16,80	16,38	15,88	15,13	15,00
GMW	20,26	20,66	21,06	21,92	22,81	22,88	23,02	23,16
GW	22,55	23,73	25,07	26,67	28,26	29,35	29,71	30,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika 1.

### Zróżnicowanie gminnej polityki podatkowej – narzędzia władztwa podatkowego i kategorie gmin

W celu zobrazowania skali wykorzystania kompetencji gmin w zakresie kształtowania wpływów z podatku od środków transportowych dokonano porównania fiskalnych skutków zastosowanych narzędzi z dochodami uzyskanymi z tytułu tego podatku (tab. 4). W latach 2007–2014 fiskalne skutki zastosowania narzędzi władztwa podatkowego w stosunku do PST wyniosły we wszystkich gminach

Tab. 4. Skutki polityki podatkowej gmin w PST według rodzaju gminy, kategorii podatnika i rodzaju narzędzia władztwa podatkowego (jako % dochodów z PST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wyszczególnienie								
Preferencje podatkowe ogółem	41,46	47,21	53,07	54,38	59,16	61,45	65,81	68,62
Obniżenie górnych stawek podatkowych	38,75	44,69	50,10	52,08	57,13	59,61	63,97	66,86
Ulgi i inne	2,71	2,52	2,97	2,30	2,03	1,84	1,84	1,76
Preferencje dla osób prawnych	35,09	43,21	49,36	49,79	57,78	60,24	65,49	70,21
Obniżenie górnych stawek podatkowych	33,55	41,94	47,65	48,61	56,23	58,84	64,28	69,11
Ulgi i inne	1,54	1,27	1,71	1,18	1,55	1,40	1,21	1,10
Preferencje dla osób fizycznych	47,74	51,42	56,82	58,72	60,36	62,48	66,08	67,28
Obniżenie górnych stawek podatkowych	43,87	47,59	52,58	55,36	57,90	60,26	63,71	64,96
Ulgi i inne	3,87	3,83	4,24	3,36	2,46	2,22	2,37	2,32
Preferencje podatkowe ogółem	27,17	36,35	40,06	41,31	47,10	52,56	55,64	59,13
Obniżenie górnych stawek podatkowych	25,52	34,84	38,26	40,15	46,11	51,74	54,81	58,38
Ulgi i inne	1,65	1,51	1,80	1,16	0,99	0,82	0,83	0,75
Preferencje dla osób prawnych	24,85	34,74	38,61	39,10	45,66	51,67	55,19	59,53
Obniżenie górnych stawek podatkowych	24,02	34,25	37,83	38,76	45,17	51,21	54,98	59,40
Ulgi i inne	0,83	0,49	0,78	0,34	0,49	0,46	0,21	0,13
Preferencje dla osób fizycznych	33,21	40,65	43,80	46,62	50,23	54,51	56,62	58,21
Obniżenie górnych stawek podatkowych	29,41	36,41	39,39	43,51	48,13	52,94	54,42	56,06
Ulgi i inne	3,79	4,24	4,41	3,11	2,08	1,57	2,20	2,15
Preferencje podatkowe ogółem	44,44	47,56	53,89	55,70	62,53	62,23	69,30	70,00
Obniżenie górnych stawek podatkowych	42,55	45,78	51,18	53,98	60,98	60,09	67,21	68,25
Ulgi i inne	1,89	1,78	2,71	1,72	1,55	2,14	2,09	1,75
Preferencje dla osób prawnych	45,74	47,96	53,25	55,45	65,23	64,26	71,82	72,07
Obniżenie górnych stawek podatkowych	44,43	46,68	50,85	54,23	63,72	61,65	69,66	70,20
Ulgi i inne	1,31	1,28	2,40	1,22	1,51	2,61	2,16	1,87
Preferencje dla osób fizycznych	43,04	47,09	54,62	55,97	59,86	60,40	67,10	68,19
Obniżenie górnych stawek podatkowych	40,53	44,69	51,55	53,69	58,29	58,69	65,07	66,56
Ulgi i inne	2,51	2,40	3,07	2,28	1,57	1,71	2,03	1,63

Tab. 4 – cd.

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
P	Preferencje podatkowe ogółem	51,34	53,80	59,53	57,43	60,17	62,36	66,09	67,66
	Obniżenie górnych stawek podatkowych	47,81	50,75	55,81	54,24	57,70	60,11	64,14	65,58
	Ulgi i inne	3,53	3,05	3,72	3,19	2,47	2,25	1,95	2,08
GM	Preferencje dla osób prawnych	55,65	58,09	64,30	55,14	63,02	66,02	72,49	74,50
	Obniżenie górnych stawek podatkowych	52,52	55,63	61,17	52,74	60,81	64,03	70,31	72,36
	Ulgi i inne	3,13	2,46	3,13	2,40	2,21	1,99	2,18	2,14
M	Preferencje dla osób fizycznych	49,37	51,49	57,01	58,63	58,71	60,52	62,92	64,23
	Obniżenie górnych stawek podatkowych	45,66	48,12	52,98	55,01	56,11	58,14	61,09	62,19
	Ulgi i inne	3,71	3,37	4,03	3,62	2,60	2,38	1,83	2,04
M	Preferencje podatkowe ogółem	55,69	58,53	66,16	68,00	70,30	69,99	74,82	78,56
	Obniżenie górnych stawek podatkowych	51,19	54,32	61,92	64,60	67,12	67,50	72,10	75,97
	Ulgi i inne	4,50	4,21	4,24	3,40	3,18	2,49	2,72	2,59
M	Preferencje dla osób prawnych	47,93	55,04	68,37	71,43	78,23	73,08	80,31	90,77
	Obniżenie górnych stawek podatkowych	44,13	51,83	65,54	68,83	74,43	70,92	78,16	88,83
	Ulgi i inne	3,80	3,21	2,83	2,60	3,80	2,16	2,15	1,94
M	Preferencje dla osób fizycznych	58,20	59,91	65,23	66,54	67,02	68,66	72,53	73,30
	Obniżenie górnych stawek podatkowych	53,48	55,30	60,40	62,79	64,10	66,03	69,56	70,44
	Ulgi i inne	4,72	4,61	4,83	3,75	2,92	2,63	2,97	2,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załączników 1 i 2.

ponad 4 mld zł, co stanowiło 56,9% dochodów z tego podatku. Największe znaczenie w obniżaniu dochodów miały kompetencje do kształtowania stawek podatkowych, których zmniejszenie przyniosło skutek fiskalny w wielkości 54,7% wykonanych dochodów z PST. Następstwa obniżenia górnych stawek dotyczyły zarówno osób fizycznych (53,9%), jak i prawnych (46,1%).

Oceniając aktywność władz lokalnych w poszczególnych kategoriach gmin, należy stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego coraz intensywniej wykorzystywały możliwość zmniejszania efektywnego opodatkowania podatkiem od środków transportowych (tendencja wzrostowa zawartych w tabeli 4 wskaźników). Analiza statystyczna wskazuje jednak także na pewne zróżnicowanie polityki podatkowej według rodzaju gminy. Zastosowane przez gminy narzędzia władztwa podatkowego największy wpływ wywarły na dochody podatkowe uzyskiwane w gminach wiejskich. Skutki fiskalne stanowiły tam w badanym okresie 68,9% dochodów uzyskanych z PST, co wynikało głównie z zastosowania niższych stawek podatkowych (65,5% dochodów z PST). Na przeciwnym biegunie analizy znajdują się miasta na prawach powiatu, w których fiskalne skutki były znacznie niższe niż w pozostałych rodzajach gmin (44,7% w relacji do dochodów z PST). Dodajmy, że w gminach miejskich wpływy z PST zostały uszczuplone o 58,3%, a w gminach miejsko-wiejskich – o 60,3%. Okazało się więc, że mniejsze znaczenie dla kształtowania dochodów z PST miały decyzje z zakresu władztwa podatkowego podejmowane przez organy gmin charakteryzujących się najwyższym udziałem pozyskanych przez nie dochodów z PST w ogólnej sumie wpływów z tego podatku.

Decyzje podejmowane przez władze lokalne skutkowały zatem znacznym obniżeniem dochodów z PST w danym roku. Wykorzystane w tej części artykułu narzędzia statystyczne nie pozwalają jednak ocenić, jaki był wpływ wykorzystywanego władztwa podatkowego na wysokość dochodów z PST w kolejnych latach. Taka analiza została przeprowadzona w następnej części opracowania.

#### Wpływ obniżek stawek w podatku od środków transportowych na wielkość dochodów budżetowych gmin

Zastanawiając się nad ewentualnymi pozytywnymi skutkami polityki podatkowej w PST, autorzy przyjrzeni się m.in. klasycznej korelacji przyrostu udziału kwot z tytułu obniżenia górnych stawek podatkowych w dochodach gmin z tytułu podatku od środków transportowych (zmienna PU, wyrażona w %) oraz przyrostu zmiennej pokazującej względny przyrost wpływów z tego tytułu (zmienna PD, wyrażona w %). Analizowany był możliwy wpływ PU na PD w danym roku i w roku przyszłym. Zaprezentowane dalej tablice korelacyjne wyraźnie pokazują, że zmienna PU jest generalnie ujemnie skorelowana ze zmienną PD w danym roku, czego zresztą należało się spodziewać, gdyż zwiększenie preferencji podatkowych musiało spowodować zmniejszenie przyrostu dochodów. Jednakże, gdy patrzeć na wpływ zmiennej PU z danego roku na zmienną PD w roku przyszłym, to widać wyraźną korelację dodatnią. Zwiększanie skali obniżek górnych stawek

podatkowych wywołuje w kolejnym roku dodatnie skutki finansowe w poborze PST. Należy podkreślić, że jest to wstępne spostrzeżenie.

Wyraźniej widać analizowane tendencje, gdy dokonamy dychotomizacji zmiennych PU i PD do zmiennych U oraz D i będziemy patrzeć sumarycznie na zachowanie się zmiennych U oraz D przez dwa kolejne lata. Jeśli  $PU_r > 0$ , to przyjmujemy  $u_r = 1$ , a w przeciwnym przypadku  $u_r = 0$ . Tak samo – gdy zmienna  $PD_r > 0$ , to przyjmujemy  $d_r = 1$ , a w przeciwnym przypadku  $d_r = 0$ . Łączymy zmienne bitowe z dwóch kolejnych lat ( $r - 1, r$ ), uzyskując zmienną  $U_r$  oraz zmienną  $D_r$ . Zmienne te mogą przyjąć wartości 0 ( $00_{bin}$ ), 1 ( $01_{bin}$ ), 2 ( $10_{bin}$ ), 3 ( $11_{bin}$ ). W dalszej części analizy potwierdzono, że zachodzi istotny związek między  $U_r$  oraz  $D_{r+1}$ . Otrzymane tablice liczości wykorzystane zostały do wykonania klasycznego testu niezależności Pearsona, a także do obliczenia, przydatnej tutaj ze względu na typ zmiennych, korelacji  $\rho$  Spearmana.

Po pierwsze, przedstawiono tabele korelacji dla podatku płaconego przez osoby prawne (tab. 5–9). Analiza wykazała, że uzupełnianie brakujących i potencjalnie błędnych danych daje nieoczekiwane efekty, dlatego autorzy zdecydowali się usunąć z niej takie dane, aby działać tylko na tych, dla których sensowne przetworzenie jest możliwe – np. zrezygnowano z obliczania wskaźników, które wymagałyby dzielenia przez zero. Wyraźnie widoczne jest odstępstwo od istotnych korelacji dodatnich na głównej przekątnej tablicy dla gmin typu GMW oraz nieistotne dane w tablicy dla gmin typu MnpP.

Tab. 5. Korelacje dla gmin ogółem. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,0504$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,1146	-0,0006	-0,0051	0,0078	-0,0163	0,0013
2009	-0,1485	0,4601	0,0016	0,0050	0,0302	0,0195
2010	0,0112	-0,2527	0,2755	0,1888	-0,0145	-0,0065
2011	0,0031	0,0020	-0,3098	0,0319	0,0083	0,0065
2012	0,0687	0,0051	-0,0018	-0,0850	0,9142	-0,0073
2013	-0,0723	0,0027	0,0016	0,0084	-0,9226	0,0590
2014	0,0114	-0,0031	0,0279	0,1541	-0,0004	-0,2965

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 6. Korelacje dla GM. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,1420$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,3292	0,0339	-0,1307	0,0946	-0,0966	0,0475
2009	-0,4852	0,4421	0,0643	0,0650	0,5028	-0,0991
2010	-0,0580	-0,3789	0,3967	-0,2552	0,2239	0,0418
2011	0,0335	0,1860	-0,4634	0,4051	0,0079	-0,0556
2012	0,1367	-0,2683	0,1014	-0,5253	0,0811	-0,0735
2013	0,0604	-0,0631	-0,1497	0,0048	-0,6393	0,3529
2014	-0,0041	0,0151	-0,0058	0,0006	-0,0475	-0,3406

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 7. Korelacje dla GMW. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,0920$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,2991	0,0676	-0,0127	0,0439	0,0044	0,0048
2009	-0,0979	0,0683	0,0581	0,1145	-0,0128	0,0100
2010	-0,0489	-0,0322	0,0722	0,8016	-0,0206	-0,0035
2011	0,0295	-0,0025	-0,1144	-0,7325	0,0337	0,0187
2012	-0,0619	-0,0413	0,0343	-0,2268	0,4617	-0,0055
2013	-0,0287	-0,0078	-0,0074	-0,0174	-0,2570	0,5944
2014	0,0456	0,0382	0,0504	0,1325	0,0074	-0,5178

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 8. Korelacje dla GW. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,0689$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,0937	-0,0031	-0,0055	0,0025	-0,0174	0,0006
2009	-0,1584	0,5261	0,0011	-0,0151	0,0347	0,0236
2010	0,0339	-0,3532	0,3850	0,0526	-0,0201	-0,0091
2011	-0,0062	0,0037	-0,4872	0,3249	0,0132	-0,0018
2012	0,0732	0,0049	-0,0026	-0,0869	0,9169	-0,0089
2013	-0,0744	0,0036	0,0025	0,0107	-0,9282	0,0270
2014	0,0018	-0,0080	0,0361	0,1920	-0,0009	-0,1648

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 9. Korelacje dla MnpP. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,2609$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,2267	0,2611	-0,1103	-0,0254	-0,0025	-0,2319
2009	0,0175	0,0607	-0,0324	0,1385	-0,0189	-0,0945
2010	-0,0363	-0,1689	0,0721	0,0299	-0,0359	0,1030
2011	0,1020	0,1129	-0,5069	0,7229	-0,0706	0,2095
2012	-0,2334	-0,1282	0,0739	-0,1544	0,0119	0,0574
2013	-0,1919	-0,3674	0,2353	0,0915	-0,0889	0,8141
2014	-0,1861	0,0751	-0,0912	-0,0878	0,0227	-0,5760

Źródło: opracowanie własne

Po drugie, przedstawiono tabele korelacji dla podatku płaconego przez osoby fizyczne (tab. 10–14). Korelacje te wskazują na wyraźniejszy wpływ polityki podatkowej na pobór podatku, choć również widoczne są pojedyncze odchylenia od ogólnego „wzoru”.



Tab. 10. Korelacje dla gmin ogółem. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,0438$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,3402	-0,0842	0,0131	-0,0752	0,0752	-0,0105
2009	-0,4161	0,4748	-0,0950	0,0406	-0,0113	-0,0277
2010	0,0810	-0,4746	0,4398	-0,0721	-0,0688	0,0317
2011	-0,0079	0,1239	-0,4883	0,2746	-0,0502	0,0406
2012	0,0463	0,0321	0,1354	-0,3489	0,3844	-0,1364
2013	-0,0005	-0,0924	0,0077	0,0825	-0,3945	0,4429
2014	0,0539	0,0463	0,0308	-0,0384	0,1342	-0,4206

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 11. Korelacje dla GM. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,1402$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,4148	-0,1383	0,0121	0,0430	0,0172	0,0651
2009	-0,2273	0,2509	-0,0372	-0,0080	0,0893	-0,1014
2010	0,2092	-0,3192	0,1454	0,0691	-0,1117	0,2373
2011	0,2464	0,1703	-0,3472	0,6652	-0,3332	0,2661
2012	-0,3707	0,0980	0,1037	-0,6600	0,5021	-0,4330
2013	0,2443	0,0311	-0,0217	0,3059	-0,4099	0,5045
2014	-0,1906	-0,1117	0,0414	-0,2120	0,1687	-0,5501

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 12. Korelacje dla GMW. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,0886$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,2409	-0,1438	0,0273	-0,1378	0,0674	-0,0652
2009	-0,4200	0,5451	-0,1052	0,0503	-0,0674	0,0284
2010	0,1656	-0,4868	0,2815	-0,1568	0,0588	-0,0502
2011	0,0181	0,1420	-0,3164	0,4087	-0,1761	0,1698
2012	-0,0869	0,0085	0,1099	-0,4293	0,3165	-0,1955
2013	0,0164	-0,0175	-0,0629	0,0945	-0,2987	0,1571
2014	0,0510	0,0042	0,1415	-0,0524	0,1264	-0,0476

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 13. Korelacje dla GW. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,0552$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,3832	-0,0718	0,0094	-0,0690	0,0838	0,0077
2009	-0,4292	0,4791	-0,0939	0,0400	-0,0003	-0,0390
2010	0,0666	-0,4824	0,4739	-0,0651	-0,0962	0,0432
2011	-0,0192	0,1230	-0,5141	0,2445	-0,0185	0,0066
2012	0,0871	0,0318	0,1415	-0,3218	0,3987	-0,1071
2013	-0,0161	-0,1089	0,0199	0,0701	-0,4190	0,5098
2014	0,0718	0,0615	0,0117	-0,0247	0,1341	-0,5017

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 14. Korelacje dla MnpP. Graniczna korelacja nieistotna  $r^* = 0,2632$  (dla  $\alpha = 0,05$ )

PU\PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	0,3368	-0,1538	0,3106	-0,2466	0,0599	0,0133
2009	-0,0938	0,1820	-0,1360	0,1761	-0,0993	0,0261
2010	0,0861	-0,2945	0,2440	-0,0714	-0,0642	0,1013
2011	-0,0871	0,0506	-0,4873	0,6613	-0,2510	0,1533
2012	-0,0204	0,0432	0,0081	-0,4187	0,4398	0,0043
2013	-0,0583	0,0058	-0,0351	0,1000	-0,4395	0,4718
2014	-0,1032	-0,1565	0,3347	-0,2681	0,4064	-0,4489

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych tabel wynika, że korelacje zmiennych PU z PD dla osób fizycznych są generalnie silniejsze niż dla osób prawnych (dla oceny skuteczności polityki podatkowej prowadzonej w roku  $t$  istotna jest wartość korelacji zmiennej  $PU_t$  ze zmienną  $PD_{t+i}$ ). Dodatkowo zachowanie się zmiennych  $PU_t$  i  $PD_t$  zobrazowano w kolejnych „wewnętrznych” tablicach korelacji (tab. 15–18).

Tab. 15. Gminy ogółem. Korelacje wzajemne zmiennych PU, dla PST od osób prawnych

PU/PU	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	1,0000	-0,2679	-0,0322	0,0068	-0,0115	0,0152	0,0025
2009	-0,2679	1,0000	-0,2171	-0,0519	0,0274	-0,0245	-0,0613
2010	-0,0322	-0,2171	1,0000	-0,7851	-0,0648	0,0127	0,0533
2011	0,0068	-0,0519	-0,7851	1,0000	-0,0278	-0,0024	0,0226
2012	-0,0115	0,0274	-0,0648	-0,0278	1,0000	-0,9749	-0,0321
2013	0,0152	-0,0245	0,0127	-0,0024	-0,9749	1,0000	-0,0727
2014	0,0025	-0,0613	0,0533	0,0226	-0,0321	-0,0727	1,0000

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 16. Gminy ogółem. Korelacje wzajemne zmiennych PU, dla PST od osób fizycznych

PU/PU	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	1,0000	-0,2902	-0,0015	-0,0050	0,0826	-0,0575	0,0487
2009	-0,2902	1,0000	-0,3893	-0,0458	-0,0766	-0,0179	0,0125
2010	-0,0015	-0,3893	1,0000	-0,4566	-0,0424	0,0787	-0,0178
2011	-0,0050	-0,0458	-0,4566	1,0000	-0,1931	-0,0503	-0,0026
2012	0,0826	-0,0766	-0,0424	-0,1931	1,0000	-0,3522	0,0721
2013	-0,0575	-0,0179	0,0787	-0,0503	-0,3522	1,0000	-0,4215
2014	0,0487	0,0125	-0,0178	-0,0026	0,0721	-0,4215	1,0000

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 17. Gminy ogółem. Korelacje wzajemne zmiennych PD, dla PST od osób prawnych

PD/PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2009	1,0000	-0,0195	0,0093	-0,0045	0,0628	-0,0046
2010	-0,0195	1,0000	-0,0046	-0,0009	0,0037	0,0061
2011	0,0093	-0,0046	1,0000	-0,0128	-0,0024	-0,0044
2012	-0,0045	-0,0009	-0,0128	1,0000	-0,0098	0,0002
2013	0,0628	0,0037	-0,0024	-0,0098	1,0000	-0,0083
2014	-0,0046	0,0061	-0,0044	0,0002	-0,0083	1,0000

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 18. Gminy ogółem. Korelacje wzajemne zmiennych PD, dla PST od osób fizycznych

PD/PD	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2009	1,0000	-0,2936	0,1364	-0,0193	0,0977	0,0277
2010	-0,2936	1,0000	-0,3114	0,1210	0,0713	-0,0342
2011	0,1364	-0,3114	1,0000	-0,2413	0,0787	0,0588
2012	-0,0193	0,1210	-0,2413	1,0000	-0,2782	0,1551
2013	0,0977	0,0713	0,0787	-0,2782	1,0000	-0,3525
2014	0,0277	-0,0342	0,0588	0,1551	-0,3525	1,0000

Źródło: opracowanie własne.

Można zaobserwować wyraźne ujemne korelacje wartości w latach  $r$ ,  $r + 1$  zarówno dla zmiennej PU, jak i zmiennej PD. Widoczna jest negatywna zależność  $PU_{r+1}$  od  $PU_r$ , co oznacza, że wzrost preferencji z tytułu obniżenia stawek podatkowych w danym roku stymuluje ich zmniejszenie się w roku następnym. I odwrotnie – jeśli skala preferencji maleje w danym roku, to w roku przyszłym uprawdopodobnia to wystąpienie większych obniżek w poborze podatku. Zatem skala zastosowanych preferencji w postaci niższych stawek podatku niejako się samoogranicza. Jeszcze wyraźniejsza jest negatywna zależność  $PD_{r+1}$  od  $PD_r$ , co oznacza, że dodatnia tendencja wzrostu wpływów z PST w danym roku stymuluje wystąpienie negatywnej tendencji w roku następnym. I odwrotnie – jeśli przy-

rost wpływów z podatku maleje w danym roku, to w roku przyszłym uprawdopodobnia to wystąpienie większego wzrostu w jego poborze. Tak jakby wpływy podatkowe same się stabilizowały, niejako uśredniały – po rosnącym wzroście następuje malejący, a po malejącym – rosnący. Można to wytłumaczyć różną aktywnością gmin w stosowaniu skali obniżek stawek, w zależności od potrzeb finansowych i oceny skuteczności wykorzystywanych narzędzi.

Aby zminimalizować wpływ odstających danych na analizę wpływu polityki podatkowej na pobór PST, dokonane zostało przetworzenie danych opisane na początku tej części artykułu. Dzięki temu możliwe było zestawienie tablic licznosci wykonane dla zmiennych  $U_r$  oraz  $D_{r+1}$  dla lat  $r = 2009, 2010, \dots, 2013$ . Przeprowadzono to dla gmin ogółem oraz dla gmin typu GW, gdzie – jak wcześniej sprawdzono – zależności wydają się najsilniejsze. Poniższa tablica licznosci (tab. 19) dotyczy wszystkich gmin, dla PST płaconego przez osoby prawne i roku  $r = 2009$ .

Tab. 19. Tablica licznosci dla gmin ogółem, PST od osób prawnych ( $r = 2009$ )

PU\PD	0	1	2	3	
0	85	111	185	76	457
1	88	370	125	101	684
2	41	44	324	115	524
3	57	255	225	258	795
	271	780	859	550	2460

Źródło: opracowanie własne.

Wartość testu niezależności Pearsona  $\chi^2 = 428,67$ , co daje prawdopodobieństwo niewłaściwego odrzucenia hipotezy o niezależności na poziomie  $p < 0,000001$  (test ma rozkład  $\chi^2$  o 9 stopniach swobody). Wartość współczynnika korelacji  $\rho$  Spearmana wynosi 0,1094, a wartość odpowiedniego testu istotności  $t = 5,459$  – również tutaj  $p < 0,000001$ ; test ma rozkład t-Studenta o 2458 stopniach swobody, bardzo „bliski” rozkładowi normalnemu  $N(0,1)$ . Wyniki obu tych testów wskazują na bardzo silną zależność pomiędzy  $U_{2009}$  i  $D_{2010}$ . Ponadto dodatnia wartość współczynnika  $\rho$  Spearmana wskazuje na to, że jeśli  $U_{2009}$  rośnie, to  $D_{2010}$  również rośnie. Najmniejsza wartość  $U_{2009}$  (0, czyli  $00_{bin}$ ) oznacza, że preferencje malały przez dwa kolejne lata 2008, 2009, a największa wartość  $U_{2009}$  (3, czyli  $11_{bin}$ ) oznacza, że rosły one przez dwa kolejne lata 2008, 2009. Te same wartości dla  $D_{2010}$  oznaczają: dla 0 ( $00_{bin}$ ), że dodatni przyrost dochodów malał (lub ujemny przyrost dochodów się pogłębiał), a dla 3 ( $11_{bin}$ ), że dodatni przyrost dochodów rósł (lub ujemny przyrost dochodów malał). Zatem gdy preferencje podatkowe mają tendencję rosnącą, to przyrost dochodów też ma tendencję rosnącą, a gdy preferencje podatkowe mają tendencję malejącą, to przyrost dochodów też ma tendencję malejącą.

Poniższe tablice (tab. 20 i 21) dla okresu 2009–2013 dotyczą wszystkich gmin. Pierwsza kolumna tabeli 20 odpowiada danym z tabeli 19, po której wyjaśniono znaczenie wartości wykonywanych testów statystycznych.

Tab. 20. Tablica licznosci dla gmin ogółem, PST od osób prawnych ( $r = 2009\text{--}2013$ )

<i>UD</i>	2009	2010	2011	2012	2013
00	85	398	375	341	315
01	111	140	175	164	141
02	185	166	128	142	172
03	76	47	53	74	52
10	88	132	109	85	131
11	370	234	267	255	309
12	125	134	111	132	162
13	101	45	50	65	75
20	41	88	75	70	57
21	44	77	107	115	77
22	324	275	267	343	262
23	115	78	78	109	81
30	57	137	109	80	80
31	255	220	297	208	214
32	225	184	144	131	162
33	258	105	115	146	170
<b>razem</b>	<b>2460</b>	<b>2460</b>	<b>2460</b>	<b>2460</b>	<b>2460</b>
<b>test nzal</b>	428,67	441,50	525,22	569,85	523,97
<b><math>p</math> test nzal</b>	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001
<b><math>\rho</math></b>	0,1094	0,1100	0,0666	0,1431	0,1906
<b><math>t\rho</math></b>	5,459	5,486	3,310	7,167	9,625
<b><math>p\rho</math></b>	< 0,000001	< 0,000001	0,00095	< 0,000001	< 0,000001

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 21. Tablica liczności dla gmin ogółem, PST od osób fizycznych ( $r = 2009-2013$ )

<i>UD</i>	2009	2010	2011	2012	2013
00	73	81	113	130	101
01	123	105	120	150	111
02	202	156	170	162	164
03	62	43	40	48	56
10	82	115	141	120	131
11	389	345	347	433	412
12	126	100	94	91	103
13	108	48	38	37	72
20	34	44	81	55	50
21	50	89	67	93	68
22	338	441	469	408	385
23	112	104	112	104	100
30	44	69	101	76	56
31	238	271	260	289	255
32	220	224	177	142	204
33	259	225	130	122	192
<b>razem</b>	<b>2460</b>	<b>2460</b>	<b>2460</b>	<b>2460</b>	<b>2460</b>
<b>test nzal</b>	517,43	587,67	585,29	621,01	592,70
<b><math>\rho</math> test nzal</b>	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001
<b><math>\rho</math></b>	0,2514	0,2486	0,2012	0,2252	0,2576
<b><math>t\rho</math></b>	12,875	12,724	10,183	11,458	13,216
<b><math>\rho\rho</math></b>	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001

Źródło: opracowanie własne.

Następnie tablice liczności (tab. 22 i 23) dla osób prawnych i osób fizycznych dla gmin typu GW,  $r = 2009, \dots, 2013$ . Zależności są dla tych gmin najsilniejsze – ponieważ stanowią one ponad 60% ogółu gmin, więc wpływają znacząco na wykrytą zależność we wszystkich gminach.

Tab. 22. Tablica liczności dla gmin GW, PST od osób prawnych (r = 2009–2013)

<i>UD</i>	2009	2010	2011	2012	2013
00	337	345	320	282	261
01	108	99	121	120	104
02	122	96	83	90	114
03	48	31	38	47	37
10	65	76	73	47	78
11	113	137	148	145	181
12	91	100	76	90	112
13	64	28	31	49	48
20	41	61	54	49	39
21	52	48	74	82	53
22	157	161	137	203	152
23	47	50	43	62	52
30	54	81	67	50	50
31	98	104	169	114	113
32	84	106	79	68	88
33	89	47	57	72	88
<b>razem</b>	<b>1570</b>	<b>1570</b>	<b>1570</b>	<b>1570</b>	<b>1570</b>
<b>test nzal</b>	340,50	321,92	314,97	371,69	328,42
<b>p test nzal</b>	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001
$\rho$	0,0796	0,1134	0,0278	0,0923	0,1749
$t\rho$	3,164	4,521	1,102	3,672	7,033
<b>p p</b>	0,0016	0,000007	0,27	0,00025	< 0,000001

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 23. Tablica liczności dla gmin GW, PST od osób fizycznych (r = 2009–2013)

UD	2009	2010	2011	2012	2013
00	57	53	83	102	70
01	81	70	70	94	67
02	130	101	110	99	110
03	42	24	24	30	34
10	56	77	91	85	89
11	258	239	226	285	277
12	88	66	60	56	67
13	74	27	23	23	51
20	24	26	55	40	34
21	32	57	42	60	43
22	228	288	318	261	250
23	63	67	71	77	61
30	32	44	55	49	35
31	145	159	160	162	159
32	110	127	105	82	103
33	150	145	77	65	120
<b>razem</b>	<b>1570</b>	<b>1570</b>	<b>1570</b>	<b>1570</b>	<b>1570</b>
<b>test nzal</b>	354,43	426,95	415,21	421,54	417,31
<b><math>\rho</math> test nzal</b>	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001
<b><math>\rho</math></b>	0,2479	0,2952	0,2103	0,2519	0,2612
<b><math>t\rho</math></b>	10,135	12,234	8,517	10,307	16,319
<b><math>\rho\rho</math></b>	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001	< 0,000001

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując tę część badania, można stwierdzić, że dla grupy GW zależności są bardzo silne, zdecydowanie najmocniejsze w zbiorze wszystkich gmin. Analiza dla pozostałych gmin, których danych tu nie zamieszczono, przede wszystkim miejskich (GM oraz MnpP), nie wykazała aż tak wyraźnych efektów – chociaż trzeba odnotować, że podobne zależności również występują, ale nie są tak stałe w czasie i tak silne. Trzeba także pamiętać, że GMW oraz GW to około 90% wszystkich gmin, więc to one decydują o zależności dla gmin ogółem. Przeprowadzone badania uprawniają do stwierdzenia, że polityka podatkowa realizowana w ramach PST przynosi lepsze wyniki w gminach wiejskich aniżeli w bogatszych miejskich.

Ostatnia część badania poszła w kierunku modelowania wpływu zmiennych opisujących finanse gminy w danym roku na zmienną PD w roku następnym. Ograniczono się jednak do gmin typu GW oraz poboru podatku od osób fizycznych, ponieważ tu widoczny jest największy wpływ zmiennych z określonego roku na zmienną PD w roku następnym. Budowę modelu (modeli) realizowano sekwencyjną metodą eliminacji, wychodząc od wszystkich potencjalnych



zmiennych objaśniających, kolejno eliminując zmienne, które w uzyskiwanych modelach są nieistotnie. Uwzględniono także warunek, że wybrane zmienne objaśniające powinny być ze sobą słabo skorelowane, a silnie skorelowane z analizowaną zmienną objaśnianą. Ostatecznie autorzy zdecydowali się na następujące zmienne objaśniające:

- $PU_r$  – procentowy przyrost w udziale preferencji w poborze PST w roku  $r$ , w stosunku do udziału preferencji w poborze tego podatku w roku poprzednim;
- $VD_r$  – procentowy przyrost dochodów w roku  $r$ , w stosunku do dochodów z poprzedniego roku, z uwzględnieniem inflacji;
- $UD_r$  – procentowy udział dochodów z PST w roku  $r$ , w stosunku do wszystkich uzyskanych przez gminy dochodów.

Zmienną objaśnianą jest:

- $PD_{r+1}$  – przyrost zmiennej typu  $VD_{r+1}$  w stosunku do  $VD_r$ .  
Najpierw wyestymowano modele z kolejnych lat  $r = 2008, \dots, 2013$ , w których zmiennymi objaśniającymi są tylko  $VD_r$  oraz  $UD_r$ :

$$PD_{2009} = 11,50\% - 0,6745 * VD_{2008} - 0,6136 * UD_{2008}$$

$$PD_{2010} = 11,74\% - 0,9645 * VD_{2009} - 0,3701 * UD_{2009}$$

$$PD_{2011} = 10,95\% - 0,9273 * VD_{2010} - 0,3904 * UD_{2010}$$

$$PD_{2012} = 19,96\% - 0,9888 * VD_{2011} - 0,8270 * UD_{2011}$$

$$PD_{2013} = 16,91\% - 0,8435 * VD_{2012} - 0,6087 * UD_{2012}$$

$$PD_{2014} = 8,17\% - 0,6623 * VD_{2013} - 0,3598 * UD_{2013}$$

Widoczne jest, że przez wszystkie analizowane lata:

- jeśli gmina w określonym roku ma większy przyrost dochodu z PST od osób fizycznych (zmienna  $VD_r$ ), to ma mniejszy potencjał uzyskania kolejnego dodatniego przyrostu dochodów (zmienna  $PD_{r+1}$ ) – świadczą o tym ujemne współczynniki regresji przy zmiennych  $VD_r$ ;
- jeśli udział PST od osób fizycznych w stosunku do wszystkich pobranych podatków (zmienna  $UD_r$ ) jest większy, to gmina ma mniejszy potencjał uzyskania kolejnego dodatniego przyrostu dochodów (zmienna  $PD_{r+1}$ ) – świadczą o tym ujemne współczynniki regresji przy zmiennych  $UD_r$ .

Jeśli do powyższych modeli dodać zmienną objaśniającą  $PU_r$  (oddającą liczbowo „natężenie” polityki podatkowej gminy skierowanej na PST od osób fizycznych), to uzyskamy następujące modele:

$$PD_{2009} = 11,57\% + 0,0500 * PU_{2008} - 0,6493 * VD_{2008} - 0,6170 * UD_{2008}$$

$$PD_{2010} = 11,76\% - 0,0019 * PU_{2009} - 0,9656 * VD_{2009} - 0,3710 * UD_{2009}$$

$$PD_{2011} = 10,91\% + 0,0142 * PU_{2010} - 0,9225 * VD_{2010} - 0,3907 * UD_{2010}$$

$$PD_{2012} = 19,41\% + 0,1305 * PU_{2011} - 0,9257 * VD_{2011} - 0,8115 * UD_{2011}$$

$$PD_{2013} = 16,96\% + 0,0308 * PU_{2012} - 0,8252 * VD_{2012} - 0,6145 * UD_{2012}$$

$$PD_{2014} = 8,06\% + 0,0419 * PU_{2013} - 0,6517 * VD_{2013} - 0,3571 * UD_{2013}$$

Widoczne są zbliżone wartości współczynników regresji przy zmiennych  $VD_r$ ,  $UD_r$  w obu seriach modeli. Mimo że zmienna  $PU_r$  znacząco koreluje z  $PD_{r+1}$ , to jej wpływ na model jest niewielki. Podobnie jest, gdy zmienną  $VD_r$  w powyż-

szych modelach z trzema zmiennymi objaśniającymi zastąpimy zmienną  $PU_{r-1}$ , by zanalizować możliwy wpływ dwuletniej polityki podatkowej ( $PU_{r-1}$  oraz  $PU_r$ ) na dodatnią tendencję przyrostu dochodów z podatku od środków transportowych płaconego przez osoby fizyczne.

## Podsumowanie

Podsumowując, wpływ gmin na skalę dochodów z podatku od środków transportowych zależy m.in. od zakresu władztwa podatkowego. Władztwo zarówno w tym podatku, jak i w pozostałych podatkach lokalnych jest ograniczone i sprowadza się do określenia stawek w granicach wyznaczonych ustawowo oraz do wprowadzenia nowych zwolnień przedmiotowych, innych niż zawarte w przepisach prawa. Wszystkie badane samorządy gminne w zdecydowanie większym stopniu stosowały politykę wsparcia systemowego, w postaci obniżenia stawek podatku, niż indywidualnego. Korzystając z ustawowych uprawnień, decydowały się często na obniżenie PST, osiągając z tego tytułu niższe dochody. Można przyjąć, że niższe stawki podatku tworzą korzystne warunki do funkcjonowania przedsiębiorstw, jakkolwiek niekoniecznie mają decydujący wpływ na podjęcie decyzji o prowadzeniu działalności gospodarczej. Nie można jednak wykluczyć w przypadku przestrzennego zróżnicowania stawek ewentualnych migracji z jednej gminy do drugiej.

Konsekwencją konkurencji podatkowej między samorządami jest przede wszystkim utrata dochodów podatkowych w perspektywie bieżącej. Pozytywne skutki dla gmin w perspektywie długoterminowej, czyli wzrost dochodów budżetowych, mogą zostać osiągnięte poprzez rozwój „lokalizacji czynnej” (napływ nowych przedsiębiorstw) oraz „lokalizacji biernej” (zwiększenie skali działalności przedsiębiorstw już funkcjonujących). Rozpatrując fiskalne skutki obniżenia stawek w PST, należy mieć również na uwadze zmiany poziomu dochodów z pozostałych źródeł (np. z udziału we wpływach z podatków dochodowych). W artykule jednak tego wątku nie podjęto, ponieważ wielkość dochodów, jakie samorządy uzyskują z podatków dochodowych, jest uwarunkowana wieloma zróżnicowanymi czynnikami, z reguły pozostającymi poza zakresem ich bezpośredniego oddziaływania (brak jest w stosunku do nich lokalnego władztwa podatkowego).

Z przeprowadzonych analiz wynika, że podatek od środków transportowych nie odgrywa znacznej roli w kształtowaniu dochodów poszczególnych samorządów. W całym badanym okresie władze lokalne w sposób aktywny wykorzystywały jednak przysługujące im prerogatywy władztwa podatkowego. Największą wartość preferencji podatkowych w postaci niższych stawek podatkowych przyznały gminy wiejskie, postrzegane jako te biedniejsze, o niższym stopniu rozwoju społeczno-ekonomicznego. W gminach o charakterze miejskim (przede wszystkim w miastach na prawach powiatu), w których sytuacja finansowa jest na ogół wyraźnie korzystniejsza, skutki władztwa podatkowego miały zdecydowanie mniejsze znaczenie. Trudno tu jednoznacznie wskazać powody tego zróżnicowania, być może wynika to ze społecznego charakteru motywacji polityki

podatkowej<sup>5</sup>. Nie można wykluczyć, że obniżanie i różnicowanie stawek mogło sprzyjać racjonalności działania, stymulując do osiągnięcia pożądanych efektów gospodarczych i społecznych (poprawa stanu środowiska naturalnego dzięki niższej emisji spalin i zmniejszenia natężenia hałasu, poprawa jakości bazy transportowej przedsiębiorstw działających na terenie gminy). Ocena merytoryczna efektów nakreślonej funkcji motywacyjnej wymaga jednak oddzielnych, pogłębionych badań.

Decyzje gmin musiały w danym okresie skutkować znacznym obniżeniem ich dochodów z PST poniżej dochodów potencjalnych. Istotne jest, czy niższe stawki zachęciły większą liczbę przedsiębiorstw do rozpoczęcia działalności bądź przerejestrowania jej na teren gminy stosującej preferencje podatkowe. W ocenie funkcjonowania rozwiązań, które wiążą się z uszczerbkiem we wpływach budżetowych, ważne jest uwzględnienie skuteczności określonych narzędzi podatkowych w praktyce. Należy podkreślić, że w rzeczywistości trudno jest, ze względu na wielokierunkowy zakres oddziaływania narzędzi podatkowych, jednoznacznie ocenić jego skuteczność, tj. przysze zwiększenie wpływów z danego podatku.

Uwzględniając to zastrzeżenie, zbadano za pomocą zbudowanych tablic korelacyjnych zależność występującą między skutkami obniżenia górnych stawek w PST w danym roku a wysokością dochodów z tego tytułu w następnych latach. Ogólna konkluzja z tej analizy jest następująca: udało się zaobserwować pewne zależności statystyczne, w przypadku niektórych kategorii gmin nawet wyraźne – przede wszystkim w gminach wiejskich. Potwierdzono więc silny związek polityki podatkowej, zwłaszcza w przypadku podatku płaconego przez osoby fizyczne, i tendencji wzrostowej dla dochodów z tego podatku. Pozwala to uznać postawione we wstępie artykułu hipotezy za prawdziwe. Autorzy podjęli także próbę stworzenia modeli wyjaśniających skuteczność polityki podatkowej w gminach wiejskich wobec osób fizycznych.

## Literatura

- Brzozowska K., Kogut-Jaworska M., 2016, „Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*, t. 50, nr 1, s. 327–337.
- Dowgier R., Pahl B., Popławski M., 2006, *Podatek od środków transportowych. 141 pytań i odpowiedzi, orzecznictwo, wyjaśnienia Ministerstwa Finansów, ustawa, akty wykonawcze, skorowidz*, Warszawa: Wolters Kluwer, Dom Wydawniczy ABC.
- Dziuba J., 2014, „Dochody z podatku od środków transportowych w miastach na prawach powiatu w kontekście zasady samodzielności finansowej”, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 198/1, s. 135–143.

---

<sup>5</sup> Założenie: zdolność do ponoszenia ciężaru zależna od potencjału podatnika. W gminach o wyższym stopniu rozwoju ekonomicznego funkcjonują podatnicy lepiej sytuowani, których stać na opłacenie wysokich podatków uchwalanych przez bogate gminy. Natomiast w gminach biedniejszych niskie stawki są postrzegane jako przejaw ulżenia mało zamożnym podatnikom.

- Dziuba J., 2016, „Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*, t. 50, nr 1, s. 351–360.
- Felis P., 2012, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Felis P., 2015, *Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Filipiak B., 2015, „Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 864, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 76, t. 1, s. 221–230.
- Guziejewska B., 2007, „Wybrane aspekty decentralizacji władztwa podatkowego”, w: J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład podatkowy w Polsce*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Hanusz A. (red. nauk.) i in., 2015, *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Janczukowicz K., 2015, *Podatki majątkowe w praktyce*, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Kornberger-Sokołowska E., 2001, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Liber.
- Kozuń-Cieślak G., 2009, „Decentralizacja władzy i zasady delegowania kompetencji – podejście teoretyczne”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 36, s. 180–186.
- Łukomska J., Swianiewicz P., 2015, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Warszawa: Municipium.
- Morawski W. (red.), 2013, *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Owsiak S., 2006, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Przygodzka R., 2014, „Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin”, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40, t. 4, s. 334–343.
- Skica T., Kiebała A., Wołowicz T., 2011, „Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 118–139.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.

Załącznik 1. Dochody własne gmin w latach 2007–2014 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody własne	44 796,52	48 577,48	46 929,62	47 560,22	51 145,55	53 710,88	58 145,81	63 026,67
Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	14 555,92	15 634,06	16 424,06	17 119,00	18 387,54	20 291,97	21 563,35	22 369,19
Dochody z tytułu podatku od środków transporto- wych, w tym:	810,67	825,19	838,89	856,16	884,37	916,76	940,92	974,32
– od osób prawnych	402,43	422,78	421,66	415,96	410,29	421,36	428,56	445,30
– od osób fizycznych	408,24	402,41	417,23	440,20	474,08	495,40	512,36	529,02
Dochody własne	23 279,36	24 742,54	23 613,33	23 616,24	24 929,87	25 542,04	27 596,65	29 909,31
Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	5 448,81	5 767,37	6 035,01	6 374,80	6 788,55	7 318,28	7 753,68	8 037,49
Dochody z tytułu podatku od środków transporto- wych, w tym:	324,45	312,08	308,50	296,31	287,86	292,39	302,36	307,35
– od osób prawnych	234,34	227,21	222,15	209,27	197,07	200,96	208,09	213,18
– od osób fizycznych	90,10	84,87	86,35	87,04	90,79	91,43	94,27	94,17
Dochody własne	6 656,51	7 220,17	6 956,04	7 174,49	7 746,20	8 113,46	8 521,17	9 261,87
Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	2 365,82	2 509,85	2 619,13	2 778,55	2 996,89	3 216,49	3 302,74	3 410,25
Dochody z tytułu podatku od środków transporto- wych, w tym:	139,21	146,81	143,36	143,86	144,88	145,53	142,37	146,16
– od osób prawnych	71,84	80,49	76,52	74,39	71,81	69,30	66,28	68,16
– od osób fizycznych	67,38	66,32	66,84	69,47	73,07	76,23	76,09	78,00
Dochody własne	7 509,51	8 290,65	8 198,86	8 365,68	9 211,32	9 931,05	10 778,92	11 659,93
Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	3 242,06	3 510,40	3 737,63	3 852,37	4 169,33	4 674,09	4 997,62	5 175,84
Dochody z tytułu podatku od środków transporto- wych, w tym:	164,25	170,46	176,69	187,68	201,76	209,77	216,63	225,65
– od osób prawnych	51,52	59,61	61,01	64,24	68,28	70,22	71,73	75,15
– od osób fizycznych	112,73	110,86	115,69	123,44	133,48	139,55	144,89	150,50
Dochody własne	7 351,14	8 324,11	8 161,38	8 403,81	9 258,16	10 124,33	11 249,06	12 195,55
Dochody z podatków lokalnych (władztwo aktywne)	3 499,24	3 846,44	4 032,30	4 113,28	4 432,78	5 083,11	5 509,30	5 745,60
Dochody z tytułu podatku od środków transporto- wych, w tym:	182,76	195,84	210,34	228,31	249,87	269,06	279,57	295,16
– od osób prawnych	44,73	55,47	61,99	68,05	73,13	80,87	82,46	88,81
– od osób fizycznych	138,03	140,36	148,36	160,26	176,74	188,19	197,11	206,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania Rb-27s.

Załącznik 2. Skutki finansowe zastosowania w gminach narzędzi władztwa podatkowego w PST w latach 2007–2014 (w mln zł)

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy ogółem	Kwota utraconych dochodów ogółem, w tym:	336,11	389,58	445,20	465,59	523,22	563,36	619,24	668,58
	– obniżenie górnych stawek	314,11	368,81	420,26	445,89	505,20	546,46	601,92	651,39
	– ulgi i inne	22,00	20,77	24,94	19,70	18,02	16,90	17,32	17,19
Gminy ogółem	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób prawnych, w tym:	141,20	182,68	208,13	207,11	237,06	253,82	280,67	312,63
	– obniżenie górnych stawek	135,01	177,30	200,90	202,18	230,71	247,92	275,48	307,75
	– ulgi i inne	6,19	5,38	7,24	4,93	6,35	5,89	5,19	4,88
Gminy ogółem	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób fizycznych, w tym:	194,90	206,90	237,07	258,48	286,16	309,55	338,57	355,95
	– obniżenie górnych stawek	179,10	191,51	219,36	243,71	274,49	298,54	326,44	343,64
	– ulgi i inne	15,81	15,39	17,71	14,77	11,67	11,01	12,13	12,31
MnP	Kwota utraconych dochodów ogółem, w tym:	88,15	113,43	123,58	122,41	135,58	153,67	168,23	181,74
	– obniżenie górnych stawek	82,80	108,72	118,04	118,98	132,72	151,29	165,73	179,42
	– ulgi i inne	5,35	4,71	5,54	3,43	2,86	2,37	2,50	2,32
MnP	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób prawnych, w tym:	58,23	78,93	85,77	81,83	89,98	103,83	114,85	126,91
	– obniżenie górnych stawek	56,29	77,82	84,03	81,11	89,01	102,90	114,42	126,63
	– ulgi i inne	1,94	1,10	1,74	0,72	0,97	0,93	0,43	0,28
MnP	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób fizycznych, w tym:	29,92	34,50	37,82	40,58	45,60	49,84	53,38	54,82
	– obniżenie górnych stawek	26,50	30,90	34,01	37,87	43,71	48,40	51,30	52,79
	– ulgi i inne	3,41	3,60	3,81	2,71	1,89	1,44	2,07	2,03
GM	Kwota utraconych dochodów ogółem, w tym:	61,86	69,83	77,26	80,13	90,59	90,57	98,66	102,31
	– obniżenie górnych stawek	59,23	67,21	73,37	77,65	88,35	87,45	95,69	99,76
	– ulgi i inne	2,63	2,62	3,90	2,49	2,24	3,11	2,97	2,55
GM	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób prawnych, w tym:	32,86	38,60	40,75	41,25	46,84	44,53	47,60	49,12
	– obniżenie górnych stawek	31,92	37,57	38,91	40,34	45,76	42,72	46,17	47,85
	– ulgi i inne	0,94	1,03	1,84	0,91	1,09	1,81	1,43	1,27
GM	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób fizycznych, w tym:	29,00	31,23	36,51	38,88	43,74	46,04	51,06	53,19
	– obniżenie górnych stawek	27,31	29,64	34,46	37,30	42,59	44,74	49,51	51,92
	– ulgi i inne	1,69	1,59	2,06	1,58	1,15	1,30	1,54	1,27

## Załącznik 2 – cd.

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GMW	Kwota utraconych dochodów ogółem, w tym:	84,33	91,70	105,19	107,79	121,40	130,81	143,17	152,67
	– obniżenie górnych stawek	78,53	86,51	98,61	101,79	116,42	126,10	138,95	147,97
	– ulgi i inne	5,79	5,20	6,59	6,00	4,97	4,71	4,22	4,70
GMW	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób prawnych, w tym:	28,67	34,63	39,23	35,42	43,03	46,36	52,00	55,99
	– obniżenie górnych stawek	27,06	33,16	37,32	33,88	41,52	44,96	50,43	54,38
	– ulgi i inne	1,61	1,47	1,91	1,54	1,51	1,40	1,56	1,61
GMW	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób fizycznych, w tym:	55,65	57,08	65,96	72,37	78,37	84,45	91,17	96,67
	– obniżenie górnych stawek	51,47	53,35	61,29	67,91	74,90	81,14	88,52	93,59
	– ulgi i inne	4,19	3,73	4,67	4,47	3,47	3,31	2,66	3,08
GMW	Kwota utraconych dochodów ogółem, w tym:	101,77	114,62	139,16	155,25	175,65	188,32	209,18	231,87
	– obniżenie górnych stawek	93,55	106,37	130,24	147,48	167,71	181,61	201,56	224,24
	– ulgi i inne	8,22	8,24	8,92	7,77	7,95	6,71	7,63	7,63
GMW	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób prawnych, w tym:	21,44	30,53	42,38	48,61	57,21	59,10	66,22	80,61
	– obniżenie górnych stawek	19,74	28,75	40,63	46,85	54,42	57,35	64,45	78,89
	– ulgi i inne	1,70	1,78	1,75	1,77	2,78	1,75	1,77	1,72
GMW	Kwota utraconych dochodów ogółem od osób fizycznych, w tym:	80,33	84,09	96,78	106,64	118,45	129,22	142,96	151,24
	– obniżenie górnych stawek	73,82	77,62	89,61	100,63	113,28	124,26	137,11	145,34
	– ulgi i inne	6,51	6,46	7,17	6,00	5,16	4,96	5,85	5,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania Rb-27s.