


Paweł Motek

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
pamo@amu.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0002-0321-2709>

Zróżnicowanie polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021

Zarys treści: Celem artykułu jest przedstawienie zróżnicowania polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego. Przede wszystkim określono czynniki wyjaśniające to zróżnicowanie oraz przeprowadzono typologię polityki podatkowej gmin. W artykule wykorzystano koncepcje konkurencji podatkowej oraz cyklu politycznego. Badaniem objęto podatek od nieruchomości, podatek rolny oraz podatek leśny. W analizie empirycznej wykorzystano metodę regresji liniowej oraz hierarchiczną metodę grupowania Warda. Zbadano 226 gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021. Uzyskane wyniki wskazują, że czynnikami wyjaśniającymi zróżnicowanie polityki podatkowej są wielkość gminy, jej zamożność, odległość od dużego miasta oraz stawki podatkowe obowiązujące w gminach sąsiednich. Przeprowadzona typologia pokazała, że dominuje typ fiskalny, nastawiony na maksymalizację dochodów budżetowych. Rzadziej występowały typ liberalny oraz populistyczny.

Słowa kluczowe: polityka podatkowa, podatki lokalne, gmina, województwo wielkopolskie

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP z 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.) jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych na zasadach określonych w ustawach, m.in. w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 z późn. zm.), ustawie o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 333), czy też ustawie o podatku leśnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 888). Korzystając z uprawnień, jakie wynikają z władztwa podatkowego, samorządy mogą realizować własne cele finansowe oraz społeczno-ekonomiczne związane np. z poszerzeniem lokalnej bazy podatkowej czy wzrostem dochodów budżetowych. Mogą więc kształtować i prowadzić własną politykę podatkową, którą można rozumieć jako świadome

działanie podejmowane przez władze lokalne, zmierzające do osiągnięcia założonych celów, z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi podatkowych (Felis, Otczyk 2021).

Celem artykułu jest przedstawienie zróżnicowania polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego. Skupiono się przede wszystkim na określeniu czynników wyjaśniających to zróżnicowanie oraz przeprowadzono typologię polityki podatkowej. W opracowaniu przyjęto następującą hipotezę badawczą: polityka podatkowa gmin województwa wielkopolskiego jest mocno zróżnicowana, a najważniejsze czynniki wyjaśniające związane są z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w którym władze gminy podejmują decyzje podatkowe. Do takich czynników można zaliczyć przede wszystkim liczbę ludności, poziom dochodów budżetowych, położenie oraz politykę podatkową prowadzoną przez władze gmin sąsiednich.

Badaniem objęto gminy województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021. Województwo wielkopolskie jest jednym z najlepiej rozwiniętych regionów w Polsce (m.in. Domański 2018, Hozer-Koćmiel 2018), a jednocześnie cechuje się dużym zróżnicowaniem wewnętrznym m.in. pod względem liczby ludności oraz wysokości dochodów budżetowych (np. Wojtyra 2017, Głowicka-Wołoszyn i in. 2018, Józefowicz, Michniewicz-Ankiersztajn 2020). Dysproporcje te mogą mieć istotny wpływ na politykę podatkową. W 2020 r. w Polsce rozpoczęła się pandemia COVID-19, której negatywne konsekwencje gospodarcze mogły również wpływać na politykę podatkową gmin, np. niższe dochody budżetowe mogły skutkować wzrostem fiskalizmu.

Studia dotyczące zróżnicowania polityki podatkowej, w przeciwieństwie do państw Europy Zachodniej, nie cieszą się dużym zainteresowaniem badaczy w Polsce (Łukomska, Swianiewicz 2015). Nieliczne są więc prace przedstawiające typologię (Miszczyk, Miszczyk 1995, Swianiewicz 1996, Klimska 2003) oraz czynniki różnicujące politykę podatkową (Swianiewicz 1996, Łukomska, Swianiewicz 2015, Felis, Rosłaniec 2017, Dziuba 2019). Najczęściej opracowania te dotyczą wybranych województw czy też typów gmin, a przedmiotem analizy jest podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych oraz podatek rolny.

W dalszej części artykułu przedstawiono zakres władztwa podatkowego gmin, przegląd literatury dotyczącej zróżnicowania polityki podatkowej gmin w Polsce, źródła danych i metody badawcze, wyniki badań, a na końcu dyskusję i wnioski.

Władztwo podatkowe gmin

Podatki związane z nieruchomościami stanowią nie tylko ważne źródło dochodów budżetowych gmin, ale również mogą być wykorzystywane do realizacji celów pozafiskalnych. Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniach z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego publikowanych przez Ministerstwo Finansów w 2021 r. dochody z tych podatków wyniosły 28 mld zł, co stanowiło 17,7% dochodów własnych. Zdecydowanie dominował podatek od

nieruchomości (26 mld zł). Konstrukcja prawna analizowanych podatków i przyznane gminom władztwo podatkowe sprawiają, że organy gminy mogą je wykorzystywać do realizacji różnych celów pozafiskalnych. Jednakże, jak wskazuje się w literaturze, zakres władztwa, a przez to możliwości wpływania na zachowania różnych podmiotów, są ograniczone. Podkreśla się, że Polska jest krajem o niezadawalającym udziale autonomicznych dochodów podatkowych we wpływach budżetowych (Felis, Rosłaniec 2017), dlatego też przedstawiane są propozycje zmian w systemie podatków i opłat lokalnych (np. Wójtowicz 2007, Eteł, Dowgier 2013, Felis 2015). Dotyczą one m.in. podstawy opodatkowania, którą najczęściej (z wyjątkiem budowli) stanowi powierzchnia gruntów lub budynków, a w większości państw rozwiniętych jest to wartość kapitałowa lub czynszowa nieruchomości. Zakres władztwa podatkowego gmin w odniesieniu do nieruchomości przedstawia tabela 1. Najważniejszym uprawnieniem, ale i obowiązkiem rady gminy jest kompetencja do uchwalania stawek podatków obowiązujących na terenie gminy. W przypadku podatku od nieruchomości ich wysokość nie może przekroczyć górnych granic stawek kwotowych określanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych¹. W odniesieniu do podatku rolnego oraz podatku leśnego rada gminy może obniżyć średnią cenę skupu żyta oraz średnią cenę sprzedaży drewna obowiązującą na terenie gminy². Ważną kompetencją organu stanowiącego jest możliwość wprowadzenia zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości oraz podatku leśnym, a także zwolnień i ulg przedmiotowych w podatku rolnym. W latach 2020–2021 w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19 rada gminy uzyskała dodatkowe kompetencje w zakresie podatków lokalnych. Przed wszystkim na mocy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.) organ stanowiący gminy został upoważniony do wprowadzenia w zakresie tego podatku zwolnień o charakterze mieszanym, tj. przedmiotowo-podmiotowym (patrz Pahl 2021, Kańduła, Przybylska 2022).

We wszystkich trzech rozpatrywanych podatkach organem podatkowym jest wójt (burmistrz albo prezydent miasta) właściwy ze względu na położenie nieruchomości. Organ ten na podstawie ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 z późn. zm.) uprawniony jest do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących zobowiązań podatkowych. Przed wszystkim organ podatkowy na wniosek podatnika może odroczyć termin płatności podatku, rozłożyć na raty zapłatę podatku lub zaległości podatkowej czy też umorzyć w całości lub części zaległość podatkową lub odsetki za zwłokę (w artykule

¹ Przykładowo stawki na 2021 r. określa obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2021 (M.P. z 2020 r., poz. 673).

² Maksymalne wartości określa Prezes GUS. Przykładowo: Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2020 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2021 (M.P. z 2020 r., poz. 982) oraz Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2020 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2020 r. (M.P. z 2020 r., poz. 983).

Tabela 1. Zakres władztwa podatkowego gmin w podatku od nieruchomości, podatku rolnym oraz podatku leśnym

Element konstrukcji prawnej	Podatek od nieruchomości	Podatek rolny	Podatek leśny
Przedmiot		brak	
Podmiot		brak	
Podstawa	brak	rada gminy może zaliczyć wybrane wsie do innego okręgu podatkowego niż wskazany w rozporządzeniu; rada gminy może złożyć wniosek do sejmiku województwa o zaliczenie niektórych gmin do innego okręgu podatkowego niż określony w rozporządzeniu	brak
Stawki	rada gminy uchwała stawki podatku, jednakże ich wysokość nie może przekroczyć górnych granic stawek kwotowych określanych każdego roku przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	rada gminy może obniżyć średnią cenę skupu żyta obowiązującą na terenie gminy, przyjmowaną jako podstawa obliczenia stawki podatku rolnego	rada gminy może obniżyć średnią cenę sprzedaży drewna obowiązującą na terenie gminy, przyjmowaną jako podstawa obliczenia stawki podatku leśnego
Zwolnienia	rada gminy może uchwalić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone odpowiednio w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, ustawie o podatku rolnym, ustawie o podatku leśnym		
Ulgi – określane przez radę gminy	brak	rada gminy może uchwalić ulgi przedmiotowe, inne niż określone w ustawie o podatku rolnym	brak
Ulgi uznaniowe	wójt (burmistrz albo prezydent miasta) może odroczyć termin płatności podatku, rozłożyć na raty zapłatę podatku lub zaległości podatkowej, a także umorzyć w całości lub części zaległość podatkową lub odsetki za zwłokę.		

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatku leśnym oraz ustawy Ordynacja podatkowa.

kompetencje te będą określane jako ulgi uznaniowe). Takie indywidualne decyzje podatkowe również wpływają na poziom dochodów budżetowych gmin.

Zróźnicowanie polityki podatkowej gmin – przegląd literatury

Badania dotyczące zróźnicowania polityki podatkowej gmin niezbyt często podejmowane są w polskiej literaturze. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na dwie grupy publikacji. Pierwsza dotyczy czynników wyjaśniających zróźnicowanie polityki podatkowej, a druga typologii.

Swianiewicz (1996) oraz Łukomska i Swianiewicz (2015) przedstawili przegląd koncepcji teoretycznych wyjaśniających zróźnicowanie gminnej polityki podatkowej. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na koncepcje konkurencji podatkowej oraz cyklu politycznego. Natomiast w badaniach empirycznych wśród czynników różnicujących wskazuje się, że duże znaczenie ma przede wszystkim wielkość jednostki oraz zamożność gminy.

W literaturze wyróżnia się dwa zasadnicze typy konkurencji podatkowej, tj. konkurencję klasyczną (o mobilną bazę podatkową) oraz konkurencję porównawczą (*yardstick competition*). Konkurencja klasyczna polega na tym, że władze lokalne, wykorzystując podatki, starają się przyciągnąć mieszkańców oraz przedsiębiorców, co w rezultacie (choć nie zawsze) ma doprowadzić do poszerzenia bazy podatkowej, wzrostu dochodów budżetowych i efektywniejszego świadczenia usług publicznych (Tiebout 1956, Oates 1972, Zodrow, Mieszkowski 1986, Wilson 1986, Buettner 2001, Wilson, Wildasin 2004, Jofre-Monseny, Solé-Ollé 2010, Ly, Paty 2020). Z kolei konkurencja porównawcza polega na tym, że polityka podatkowa obowiązująca w danej jednostce ustalana jest pod wpływem polityki podatkowej obowiązującej w jednostkach sąsiednich, a jej najważniejszym efektem ma być utrzymanie lub zwiększenie kapitału politycznego (Salmon 1987, Besley, Case 1995, Solé-Ollé 2003, Allers, Elhorst 2005, Janeba, Osterloh 2013, Ramajo i in. 2020). W konkurencji porównawczej zakłada się więc, że wyborcy, oceniając politykę fiskalną władz jednostki lokalnej, w której mieszkają, uwzględniają również decyzje władz jednostek sąsiednich. Występowanie zjawiska konkurencji podatkowej między gminami w Polsce zostało potwierdzone w literaturze, choć liczba takich badań jest niewielka (Łukomska, Swianiewicz 2015, Małkowska i in. 2021, Trojanek i in. 2021, Motek 2021).

Na lokalną politykę podatkową mogą również wpływać cykle wyborcze. Nordhaus (1975) rozszerzył modele politycznego i ekonomicznego wyboru o uwarunkowania związane z prowadzoną polityką w okresach wyborczych, wskazując, że rozważając wybór polityki w krótkim okresie należy odejść od założenia, że w latach wyborczych istnieje stała polityka. Podkreślił, że „wyborcy nie biorą pod uwagę prostych średnich zmiennych ekonomicznych z ostatniego okresu wyborczego, ale mają słabnącą pamięć przeszłych wydarzeń. W dniu wyborów pamięć o ostatnich wydarzeniach jest prawdopodobnie bardziej przejmująca niż o dawnych bólączkach” (Nordhaus 1975, s. 182). Wyborcy biorą więc pod uwagę swoje aktualne odczucia. Z kolei rządzący odchodzą od prowadzonej w poprzednich latach kadencji polityki, na rzecz działań, które mogą zmienić aktualne nastawienie wyborców, a przez to zagwarantować sobie ponowny wybór. Koncepcja ta

odnosząca się do poziomu krajowego została zmodyfikowana przez Mouritzena (1989) i wykorzystana do badania lokalnych cykli wyborczych. Zdaniem Mouritzena (1989, s. 37) „w polityce lokalnej możliwe są polityczne cykle koniunkturalne, chociaż lokalni liderzy polityczni są prawdopodobnie znacznie bardziej ograniczeni w wyborze instrumentów politycznych niż politycy krajowi”. Aby takie lokalne cykle wystąpiły, musi dojść do: 1) krótkoterminowych zmian polityki fiskalnej, które spowodują, że wyborca będzie mógł zauważyć płynące z niej korzyści i koszty oraz 2) wyraźnego zwiększenia korzyści względem kosztów, które sprawia, że wyborca zagłasuje na rządzącą partię lub polityka (Mouritzen 1989). W celu lepszej oceny rządzący mogą np. unikać podnoszenia podatków, wprowadzać dodatkowe zwolnienia czy też wydawać korzystniejsze dla podatników decyzje podatkowe i w ten sposób dążyć do uzyskania większej liczby głosów w wyborach. Nieliczne badania przeprowadzone dla polskich gmin pokazują, że generalnie podatki lokalne nie wpływają na budowanie kapitału politycznego (Swianiewicz 1996, Łukomska, Swianiewicz 2015, Dziuba 2019). Choć Klimska (2003) w przypadku gmin wiejskich województwa lubelskiego w latach 1992–2001 wskazuje, że niższe stawki podatków występowały w latach wyborczych.

W literaturze empirycznej wskazuje się, że czynnikami różnicującymi politykę podatkową mogą być: wielkość oraz zamożność gminy, status administracyjny, a także odległość od centrów największych aglomeracji. W gminach małych władze lokalne są „bliżej” mieszkańców, co przekłada się na łatwiejsze i częstsze kontakty pomiędzy władzą a mieszkańcami oraz większą presję ze strony mieszkańców na rządzących, co może prowadzić do prowadzenia łagodniejszej polityki podatkowej. Ponadto niskie podatki mogą przeciwdziałać migracji mobilnej bazy podatkowej do innych jednostek, głównie dużych miast. W dużych jednostkach sytuacja jest odwrotna. Występuje większa anonimowość, kontakty pomiędzy rządzącymi a mieszkańcami są rzadsze i mniej intensywne, a to może sprzyjać wyższym podatkom. Biorąc pod uwagę zamożność, stawki podatku mogą być niższe w gminach uboższych, a wyższe w zamożnych. Według Łukomskiej i Swianiewicza (2015) przyczyną takiej sytuacji może być charakter podatku od nieruchomości. W podatku tym podstawą opodatkowania jest powierzchnia, a nie wartość nieruchomości i w efekcie wyższe stawki tego podatku w gminach zamożnych mogą rekompensować brak możliwości różnicowania stawek. Położenie gminy, a przede wszystkim odległość od centrów największych aglomeracji, może wpływać na prowadzoną politykę podatkową. Stawki podatków lokalnych ze względu na rentę położenia (najwięcej firm działa w pobliżu dużych miast), a także możliwość wyrównania różnic związanych z wartością nieruchomości (niższa na peryferiach) powodują, że im dalej od dużych ośrodków miejskich, tym stawki podatku mogą być niższe (Łukomska, Swianiewicz 2015). Z drugiej jednak strony w gminach położonych wokół największych miast polityka podatkowa może mieć charakter bardziej fiskalny. Procesy suburbanizacji przyczyniają się do tego, że mieszkańcy dużych miast przenoszą się do gmin podmiejskich, a miejscem ich pracy pozostaje miasto centralne. W ten sposób władze gmin podmiejskich próbują wykorzystać położenie gminy i opodatkować nieruchomości wyższymi podatkami. Dotychczasowe badania przeprowadzone w Polsce generalnie pokazują, że wyższe stawki

podatków charakteryzowały gminy o dużej liczbie ludności, bardziej zamożne, głównie miasta, a niższe – gminy o małej liczbie ludności, uboższe, przede wszystkim gminy wiejskie (Miszczyk, Miszczyk 1995, Swianiewicz 1996, Klimska 2003, Łukomska, Swianiewicz 2015, Felis, Rosłaniec 2017, Dziuba 2019). Ponadto stawki podatku malały wraz z oddalaniem się od centrów największych aglomeracji, ale w promieniu do 40 km (Łukomska, Swianiewicz 2015).

Druga grupa publikacji dotyczy typologii polityki podatkowej gmin w Polsce. Podobnie jak w przypadku poszukiwania czynników wyjaśniających zróżnicowanie polityki podatkowej, nie jest to grupa zbyt obszerna. Pierwszą typologię, która dotyczyła początkowego okresu funkcjonowania samorządu terytorialnego, przeprowadzili Miszczyk i Miszczyk (1995). Badając gminy województwa lubelskiego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku od środków transportowych wyróżnili trzy zasadnicze typy gminnej polityki podatkowej, tj. fiskalny, populistyczny i stymulujący. Dodatkowo wskazali na możliwe ich kombinacje, np. typ fiskalny z elementami stymulującymi. Stwierdzili, że podejście fiskalne dominuje w polityce gmin miejskich i miejsko-wiejskich, a także o większej liczbie ludności. Natomiast w gminach wiejskich stawki podatków były niższe. Kolejną typologię polityki podatkowej przeprowadził Swianiewicz (1996). Badaniem objął gminy województw pilskiego, lubelskiego, radomskiego i krakowskiego w zakresie stawek podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku od środków transportowych. Dodatkowo w rozpatrywanych podatkach wprowadził dwie podgrupy, tj. podatki obciążające mieszkańców (wyborców) oraz podatki od działalności gospodarczej. W efekcie wyróżnił cztery zasadnicze typy polityki podatkowej: liberalny, stymulujący, populistyczny oraz fiskalny. Typ populistyczny występował najczęściej w małych gminach, a stymulujący we wszystkich typach gmin. Ponadto w miastach znacznie częściej występował typ fiskalny, a rzadziej liberalny. Typologię polityki podatkowej przeprowadziła również Klimska (2003). Dotyczyła ona gmin województwa lubelskiego, a przedmiotem badania były stawki podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego. W ramach polityki fiskalnej dodatkowo wyróżniła trzy podtypy: mocno fiskalny, słabo fiskalny oraz fiskalny z elementami stymulującymi. Wskazała, że w gminach miejskich występowała przede wszystkim polityka fiskalna, a tylko nieliczne prowadziły politykę liberalną lub populistyczną. W gminach wiejskich dominowała polityka populistyczna oraz liberalna. Natomiast w gminach miejsko-wiejskich występowały wszystkie wymienione wyżej typy polityki, jednakże im większe było miasto centralne, tym więcej było elementów fiskalnych.

Źródła danych i procedura badawcza

Badaniem objęto 226 gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021. W pierwszych trzech latach tworzyło je 19 gmin miejskich, 94 miejsko-wiejskie i 113 wiejskich, a w 2021 r. 19 miejskich, 96 miejsko-wiejskich oraz 111 wiejskich. Dane pochodziły z dwóch podstawowych źródeł. Pierwszym były informacje uzyskane z Ministerstwa Finansów i dotyczyły stawek podatku od

nieruchomości, cen skupu żyta za 1 dt, cen sprzedaży drewna, a także wysokości ulg uznaniowych oraz poziomu dochodów własnych gmin. Natomiast z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) zaczerpnięto dane o liczbie ludności gmin.

Do określenia zróżnicowania polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego wykorzystano średnie wartości stawek analizowanych podatków (cen skupu żyta, cen sprzedaży drewna) jako procent stawek (cen) maksymalnych z lat 2018–2021. W badaniu uwzględniono: 1) stawki podatku od nieruchomości od: gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej; budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym; budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń; pozostałych gruntów oraz budynków mieszkalnych, 2) stawki podatku rolnego określone na podstawie średniej ceny skupu żyta za 1 dt oraz 3) stawki podatku leśnego określone na podstawie średniej ceny sprzedaży drewna. Dodatkowo w badaniu wykorzystano dane (średnie z lat 2018–2021, w zł na mieszkańca) dotyczące ulg uznaniowych w podatku od nieruchomości, podatku rolnym oraz podatku leśnym.

Procedura badawcza składała się z dwóch zasadniczych etapów. W pierwszym określono czynniki wyjaśniające zróżnicowanie polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego, a następnie przeprowadzono typologię tej polityki. Do określenia czynników wyjaśniających zróżnicowanie polityki podatkowej wykorzystano modele regresji liniowej. Jako zmienne niezależne, a więc potencjalne czynniki przyjęto: 1) zamożność gminy (mierzoną średnim poziomem dochodów własnych na mieszkańca w latach 2018–2021), 2) wielkość gminy (średnia liczba ludności z lat 2018–2021), 3) średnią stawkę podatku obowiązującą w gminach sąsiednich (średnia stawka z lat 2018–2021) oraz 4) odległość od najbliższego dużego miasta (Poznania, Kalisza, Konina, Piły, Ostrowa Wielkopolskiego, Gniezna oraz Leszna – miasta powyżej 50 000 mieszkańców). Modele oszacowano metodą najmniejszych kwadratów, a do weryfikacji hipotezy o ich istotności statystycznej przyjęto poziom 0,05.

Typologię lokalnej polityki podatkowej przeprowadzono na podstawie metody Warda (1963), która jest bardzo często wykorzystywana m.in. w geografii społeczno-ekonomicznej (Chojnicki, Czyż 1973, Parysek 1982, Grabiński 2003). Jednym z problemów zastosowania tej metody jest podjęcie decyzji o przerwaniu procedury grupowania i wyznaczenie liczby klas. Nie ma jednego, powszechnie przyjętego sposobu ustalenia liczby klas. Milligan i Cooper (1985) przedstawili bardzo obszerny ich przegląd. W niniejszym badaniu procedura grupowania została przerwana w miejscu o najmniejszej gęstości połączeń dendrogramu, a więc poprzez odcięcie najdłuższych połączeń. W badaniu wykorzystano zestandaryzowane wartości zmiennych, a jako miarę odległości przyjęto odległość euklidesową. Zgodnie z wcześniejszymi badaniami wyróżniono cztery zasadnicze typy polityki podatkowej: liberalny – stawki podatków są stosunkowo niskie i nie przekraczają 75%

wartości maksymalnej, fiskalny – stawki podatków są wysokie, powyżej 75% wartości maksymalnej, stymulujący – obniżone są wyłącznie podatki związane z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej oraz populistyczny – występują wysokie stawki podatków związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą oraz obniżone są stawki podatku rolnego i podatku od budynków mieszkalnych. Ponieważ w badaniu uwzględniono również decyzje organu podatkowego, wyróżniono dodatkowo dwa typy: fiskalny – niskie kwoty wynikające z ulg uznaniowych (w podatku od nieruchomości poniżej 1,5 zł na mieszkańca, a w podatku rolnym poniżej 10 gr na mieszkańca) oraz liberalny – wysokie kwoty związane z ulgami uznaniowymi (odpowiednio powyżej 1,5 zł oraz 10 gr).

Wyniki badań

W latach 2018–2021 polityka gmin województwa wielkopolskiego w zakresie opodatkowania nieruchomości była stabilna (tab. 2). Stawki rozpatrywanych podatków utrzymywały się na podobnym poziomie, np. od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosiły około 88% wartości maksymalnej, od budynków mieszkalnych 84%, a średnia cena skupu żyta wynosiła około 92% dopuszczalnej wartości. Również kwoty z tytułu ulg uznaniowych były na zbliżonym poziomie, jednakże w przypadku podatku od nieruchomości można zauważyć ich wzrost w latach 2020–2021. Polityka podatkowa gmin województwa wielkopolskiego w odniesieniu do podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego była mocna zróżnicowana. Szczególnie duże dysproporcje występowały w podatku od budynków mieszkalnych oraz od pozostałych gruntów. Najniższe stawki tych podatków wyniosły odpowiednio około 30% oraz 20% wartości maksymalnej. Z kolei w odniesieniu do ulg uznaniowych należy zaznaczyć, że w 2021 r. w 202 gminach województwa wielkopolskiego wystąpiły tego typu ulgi na kwoty od kilku do 175 zł na mieszkańca. W podatku rolnym były to kwoty wynoszące do kilkunastu złotych na mieszkańca i występowały one każdego roku w około 100 gminach. W odniesieniu do podatku leśnego polityka gmin województwa wielkopolskiego nie była zróżnicowana. Wyłącznie w dwóch gminach w 2018 r. oraz jednej w 2021 r. organ stanowiący uchwalił cenę sprzedaży drewna niższą niż maksymalna. W pozostałych obowiązywały maksymalne stawki podatku. Niewielki był także zakres wprowadzonych ulg uznaniowych. Brak zróżnicowania polityki gmin województwa wielkopolskiego w zakresie podatku leśnego spowodował, że został on wyłączony z dalszego badania.

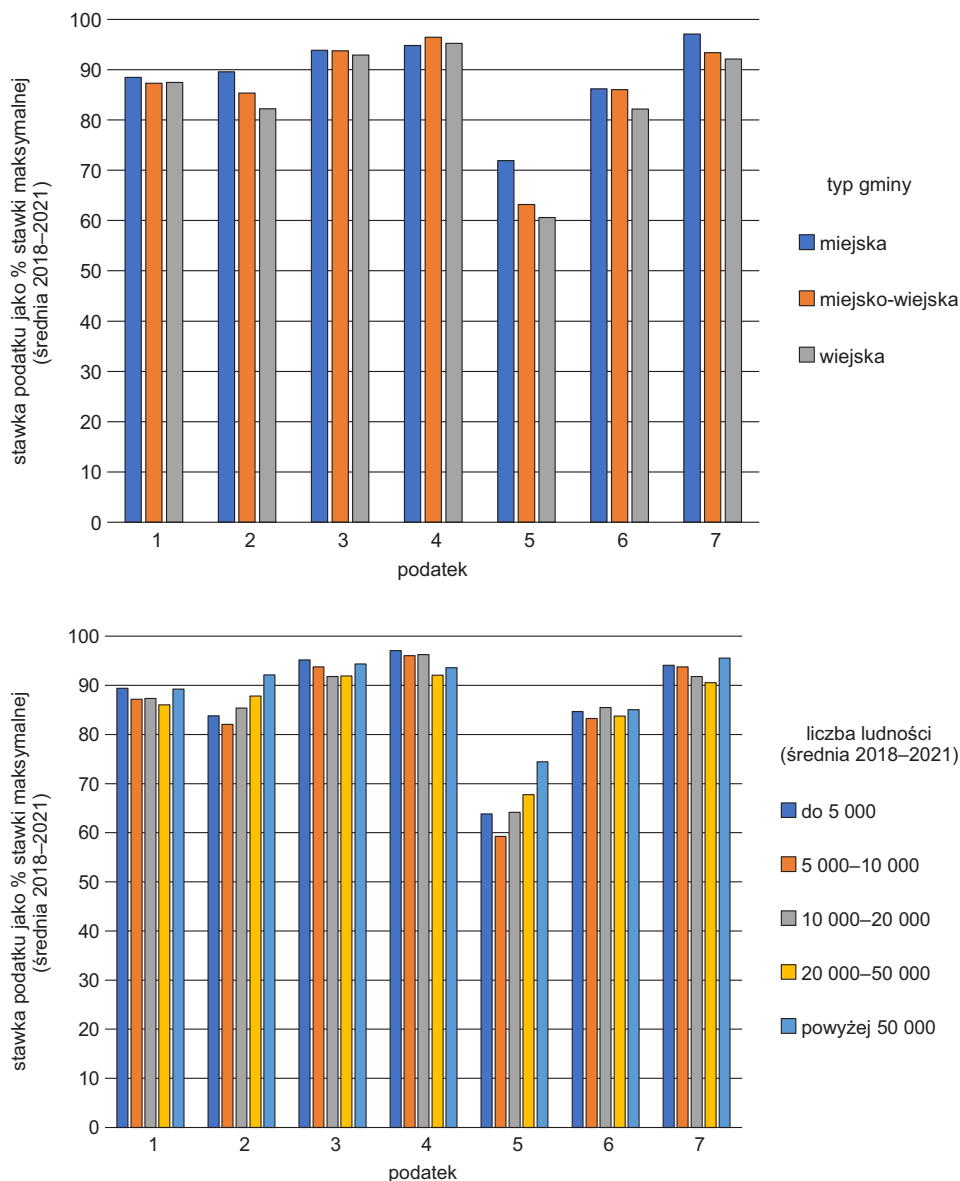
Negatywne konsekwencje gospodarcze pandemii COVID-19 mogły spowodować, że władze gmin województwa wielkopolskiego wprowadzą zmiany w podatkach od posiadania nieruchomości, np. zwiększą fiskalizm. Jednakże nie zauważono takiego zjawiska. W latach 2018–2019 oraz 2020–2021 utrzymywały się one na podobnym poziomie. Wyjątkiem, który może pokazywać pewną zmianę polityki, jest wzrost kwot ulg uznaniowych w podatku od nieruchomości.

Nawiązując do koncepcji cyklu wyborczego, należy wskazać, że w województwie wielkopolskim w latach 2018–2021 polityka podatkowa władz gmin w zakresie

Tabela 2. Stawki oraz ulgi uznaniowe w podatkach od posiadania nieruchomości w gminach województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021

	Średnia					Odchylenie standardowe					Minimum					Maksimum				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Stawki podatku/ulgi uznaniowe																				
od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (% stawki maksymalnej)	88,0	87,8	89,4	88,1	9,2	9,0	8,9	8,6	57,1	59,1	48,4	60,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (% stawki maksymalnej)	84,5	84,2	86,1	84,7	9,2	9,1	9,3	56,5	55,6	59,8	59,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym (% stawki maksymalnej)	93,9	93,7	95,0	94,0	12,1	11,9	11,0	9,5	9,3	9,1	8,9	45,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
od budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych (% stawki maksymalnej)	96,9	96,4	97,1	95,8	7,9	8,0	7,5	6,7	31,9	31,4	41,1	49,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
od pozostałych gruntów (% stawki maksymalnej)	60,1	60,7	66,1	65,9	19,7	19,4	19,5	19,1	20,8	20,4	22,0	21,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
od budynków mieszkalnych (% stawki maksymalnej)	84,8	84,2	86,4	84,8	14,8	14,7	13,5	13,4	26,0	25,3	35,8	34,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
średnia cena skupu żyta za 1 dt (% wartości maksymalnej)	94,6	93,0	91,8	92,8	8,5	9,1	10,0	9,6	62,9	60,7	56,4	58,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
średnia cena sprzedaży drewna (% wartości maksymalnej)	100,0	100,0	100,0	100,0	0,3	0,0	0,0	0,1	95,8	100,0	100,0	98,7	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0
ulgi uznaniowe w podatku od nieruchomości (w zł na 1 mieszkańca)	3,8	4,1	5,9	5,6	9,9	13,1	10,5	14,4	0,0	0,0	0,0	0,0	93,6	125,5	72,1	175,3				
ulgi uznaniowe w podatku rolnym (w zł na 1 mieszkańca)	0,4	0,3	0,1	0,1	1,2	1,1	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	10,9	14,7	6,4	1,6				
ulgi uznaniowe w podatku leśnym (w zł na 1 mieszkańca)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	5,0				

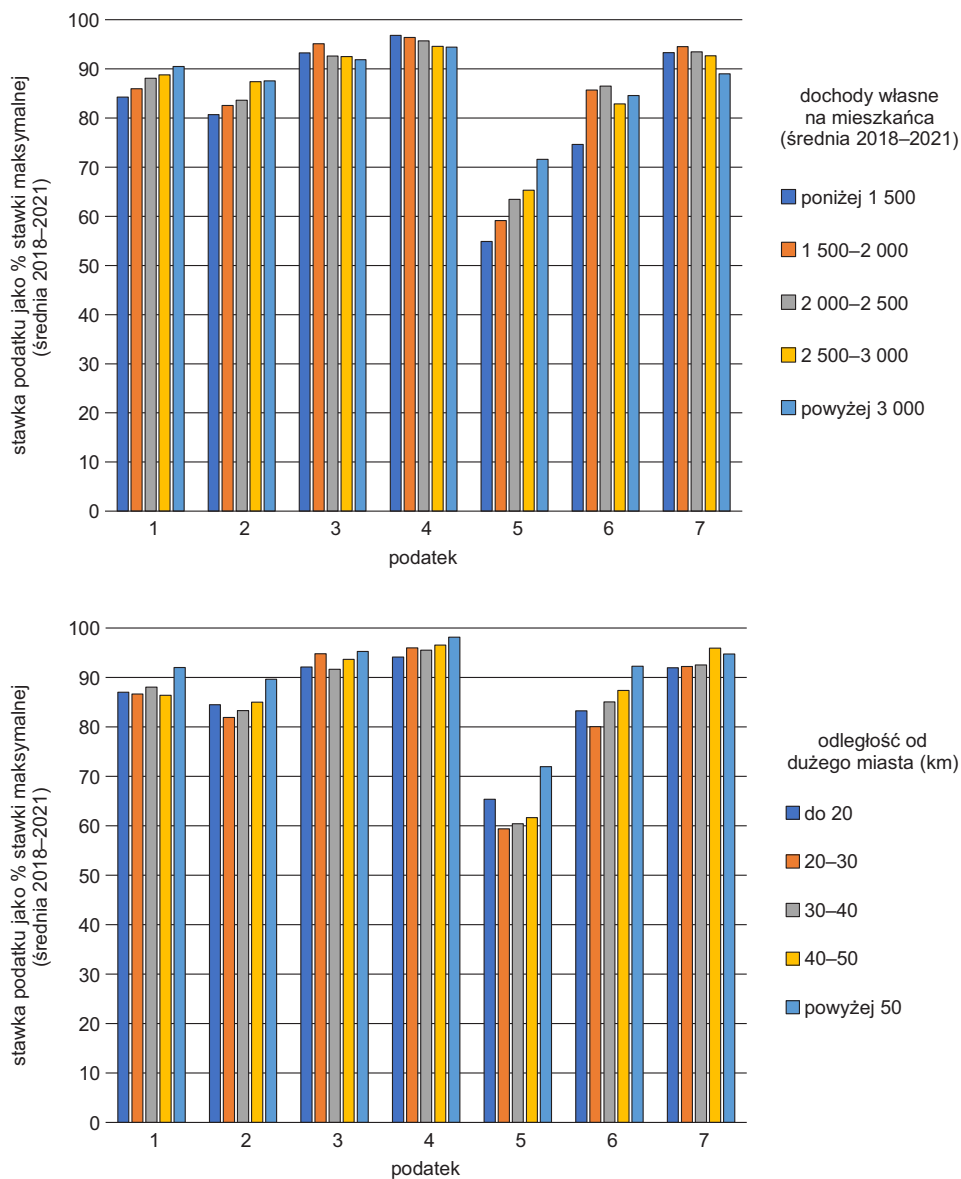
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów oraz BDL GUS.



Ryc. 1. Zależności pomiędzy stawkami podatków a statusem administracyjnym oraz wielkością w województwie wielkopolskim w latach 2018–2021

Podatek: 1 – od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 2 – od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 3 – od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym; 4 – od budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych; 5 – od pozostałych gruntów; 6 – od budynków mieszkalnych; 7 – średnia cena skupu żyta za 1 dt

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów oraz BDL GUS.



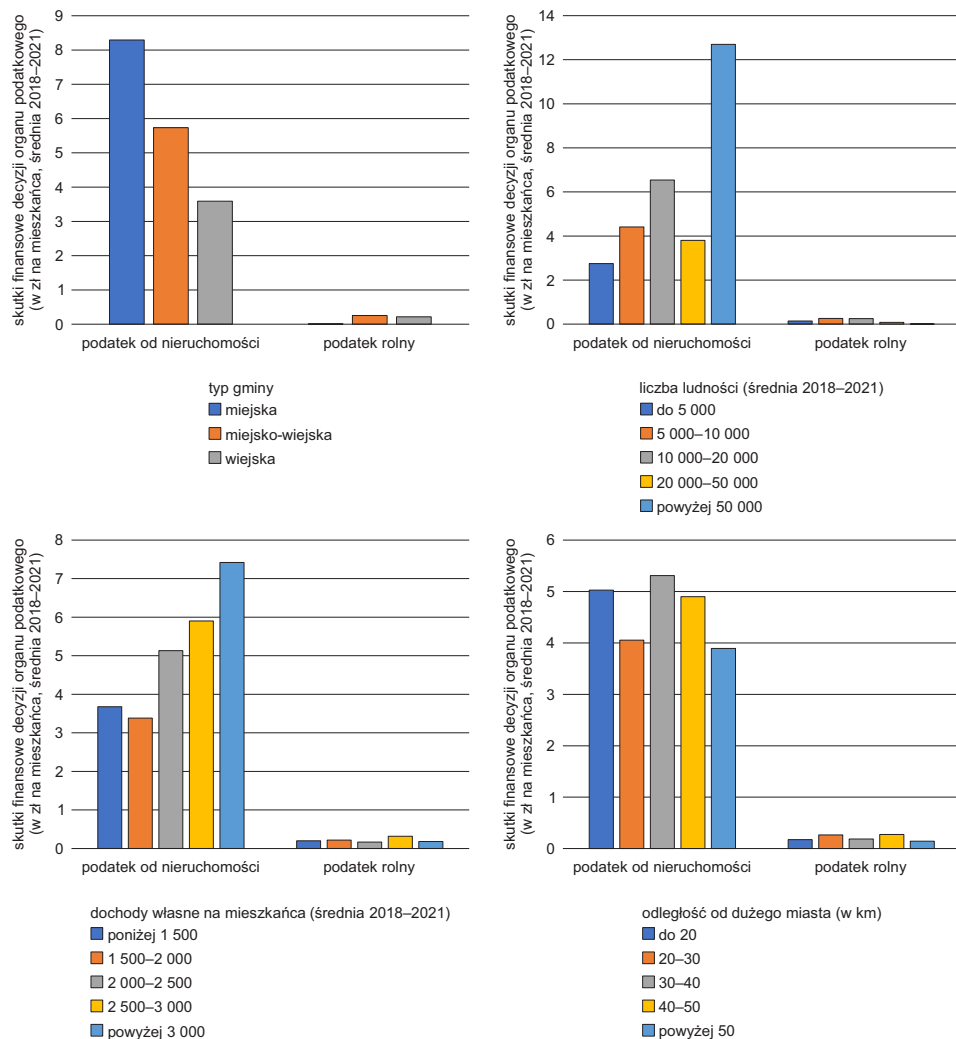
Ryc. 2. Zależności pomiędzy stawkami podatków a zamożnością gminy oraz odległością od dużego miasta w województwie wielkopolskim w latach 2018–2021

Podatek: 1 – od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 2 – od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 3 – od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym; 4 – od budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych; 5 – od pozostałych gruntów; 6 – od budynków mieszkalnych; 7 – średnia cena skupu żyta za 1 dt

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów oraz BDL GUS.

opodatkowania nieruchomości raczej nie była nakierowana na budowanie kapitału politycznego. Porównując stawki badanych podatków, które obowiązywały w 2018 r. (w tym roku odbyły się wybory samorządowe), z innymi latami analizy, nie widać znaczących różnic i generalnie były one uchwalane na bardzo zbliżonym poziomie. Dodatkowo kwoty z tytułu ulg uznaniowych po 2018 r. znacznie wzrosły.

Biorąc pod uwagę status administracyjny gminy, można wskazać, że niższe stawki obowiązywały w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego, a wyższe w miejskich (ryc. 1–3). Również kwoty ulg uznaniowych były większe



Ryc. 2. Zależności pomiędzy kwotami ulg uznaniowych a statusem administracyjnym, wielkością, zamożnością gminy oraz odległością od dużego miasta w województwie wielkopolskim w latach 2018–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów oraz BDL GUS.

w gminach miejskich. Wyższe stawki podatków występowały w gminach najmniejszych (do 5000 mieszkańców) oraz największych (powyżej 50 000 mieszkańców). W gminach liczących więcej niż 50 000 mieszkańców kwota ulg uznaniowych w przeliczeniu na mieszkańca była najwyższa. Generalnie w województwie wielkopolskim w latach 2018–2021 wraz ze wzrostem zamożności gminy wzrastała również stawka podatku oraz kwota z tytułu ulg uznaniowych. W niektórych przypadkach wystąpiły jednak odwrotne tendencje. Przykładowo stawki podatku rolnego malały wraz z zamożnością gminy. Pewien wpływ na wysokość stawek badanych podatków w województwie wielkopolskim miała również odległość od najbliższego dużego miasta. Wraz z oddalaniem się od dużego miasta stawki podatków wzrastały (najczęściej do 20 km), następnie odnotowywano ich spadek (do ok. 30 km), a później ponowny wzrost. Prawdopodobnie tę widzieć przede wszystkim w przypadku podatku od budynków mieszkalnych oraz budynków związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Gminy w odległości do 20 km od dużego miasta mogły w ten sposób maksymalizować korzyści płynące z renty położenia. W odniesieniu do podatku rolnego stawki utrzymywały się na zbliżonym poziomie w promieniu do 40 km od dużego miasta, a poza tą granicą były już wyższe. Uzyskane wyniki pokazują więc, choć są pewne odstępstwa, że bardziej fiskalną politykę podatkową prowadziły gminy miejskie, o dużej liczbie ludności, a także zamożniejsze.

Czynniki wyjaśniające politykę podatkową gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021

Spośród dziewięciu oszacowanych metodą najmniejszych kwadratów modeli regresji liniowej, cztery okazały się nieistotne statystycznie na przyjętym poziomie (0,05), a pięć było istotnych i na ich podstawie określono czynniki różnicujące lokalną politykę podatkową gmin województwa wielkopolskiego (tab. 3). Moc wyjaśniająca uzyskanych modeli była jednak mała, o czym świadczą niskie wartości współczynników determinacji.

Pierwsze cztery modele dotyczą podatków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dwa z nich, odnoszące się do gruntów oraz budynków, okazały się istotne statystycznie. W przypadku gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej czynnikiem wyjaśniającym zróżnicowanie polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021 była zamożność gminy. W gminach o wyższych dochodach własnych organ stanowiący uchwalał wyższe stawki podatków. Natomiast w przypadku budynków, obok zamożności gminy, istotna statystycznie okazała się również jej wielkość. Oznacza to, że w gminach bardziej zamożnych i o większej liczbie ludności obowiązywały wyższe stawki podatku od budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej.

Istotne statystycznie okazały się również modele oszacowane dla pozostałych gruntów oraz budynków mieszkalnych. W województwie wielkopolskim w latach 2018–2021 stawka podatku od pozostałych gruntów była statystycznie zależna

Tabela 3. Związek między stawkami podatków oraz ulgami uznaniowymi a zamożnością, wielkością gminy, średnią stawką w gminach sąsiednich oraz odległością od dużego miasta w województwie wielkopolskim w latach 2018–2021 – wyniki analizy regresji

Zmienna	R ²	Skorygowany R ²	Wyraz wolny	Zamożność gminy	Wielkość gminy	Stawki w gminach sąsiednich	Odległość od dużego miasta
stawka podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,046	0,029	70,33***	0,002***			
stawka podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,079	0,063	81,11***	0,002***	0,00003**		
stawki podatku od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym							
stawka podatku od budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń							
stawka podatku od pozostałych gruntów	0,084	0,068	60,00***	0,004***		-0,173*	
stawka podatku od budynków mieszkalnych	0,044	0,027	85,12***				0,190***
średnia cena skupu żyta za 1 dt	0,065	0,048	99,57***	-0,002***	0,00003*		
ulgę uznaniowe w podatku od nieruchomości							
ulgę uznaniowe w podatku rolnym							

Puste komórki oznaczają brak istotnej zależności statystycznej.

* – poziom istotności 0,05

** – poziom istotności 0,01

*** – poziom istotności 0,001

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów oraz BDL GUS.

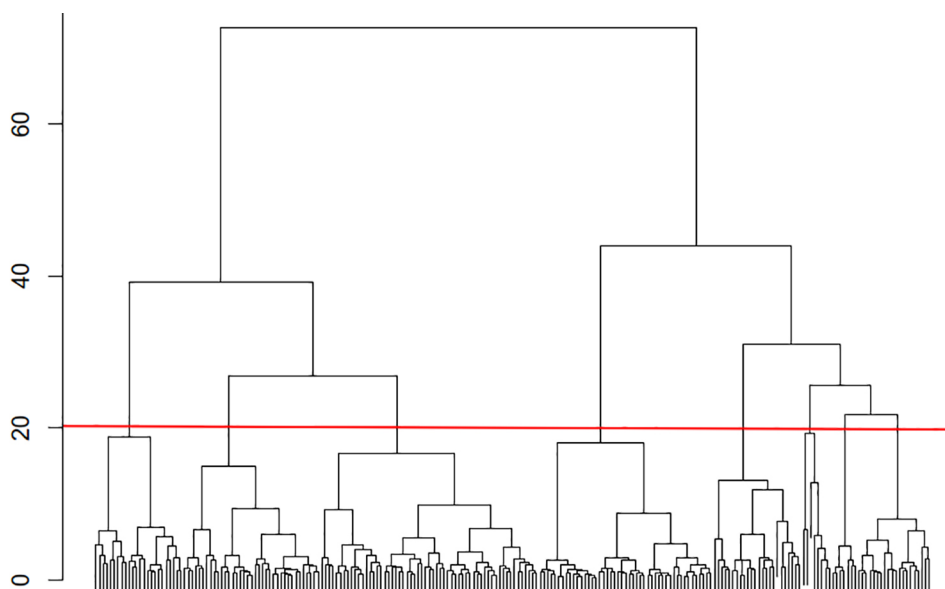
od zamożności gminy oraz średniej stawki podatku obowiązującej w gminach sąsiednich. Wzrost stawki podatku w danej gminie powodował jej spadek u sąsiadów, co w pewnym stopniu może wskazywać na występowanie zjawiska konkurencji podatkowej. Z kolei stawka podatku od budynków mieszkalnych również była wyższa w gminach zamożnych, ale także wzrastała w miarę oddalania się od najbliższego dużego miasta. Moc wyjaśniającą miał ponadto model dla podatku rolnego. Ustanowiona przez radę gminy średnia cena skupu żyta obowiązująca na terenie gminy malała wraz ze wzrostem zamożności gminy i jednocześnie rosła wraz z jej wielkością.

Typologia polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021

Procedura grupowania metodą Warda pozwoliła w województwie wielkopolskim w latach 2018–2021 wyróżnić 8 typów polityki w zakresie podatków od posiadania nieruchomości (ryc. 4). Generalnie miała ona charakter fiskalny, ale często z elementami innych typów (tab. 4, ryc. 5). Wyróżniono również typ liberalny oraz populistyczny. Nie występował z kolei typ stymulujący.

Fiskalny typ polityki podatkowej (typ I), charakteryzujący się wysokimi stawkami podatków od posiadania nieruchomości oraz brakiem (albo bardzo małym zakresem) ulg uznaniowych, występował w 20% gmin województwa wielkopolskiego. Były to przede wszystkim gminy miejskie i miejsko-wiejskie, a także liczące do 5000 mieszkańców oraz powyżej 20 000 mieszkańców. Gminy tego typu rozmieszczone były głównie w zachodniej oraz południowej części województwa, a także w pobliżu dużych miast (Poznań, Piła), tworząc skupienia gmin prowadzących fiskalną politykę podatkową.

Kolejnych pięć typów polityki podatkowej również ma charakter fiskalny, jednakże zawierają one dodatkowo elementy innych polityk. Polityka fiskalna z elementami stymulującymi w zakresie podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (typ II) charakterystyczna była głównie dla małych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Celem tej polityki było uzyskanie wysokich dochodów podatkowych z jednoczesnym stymulowaniem działalności gospodarczej. Największe skupienia gmin z taką polityką podatkową



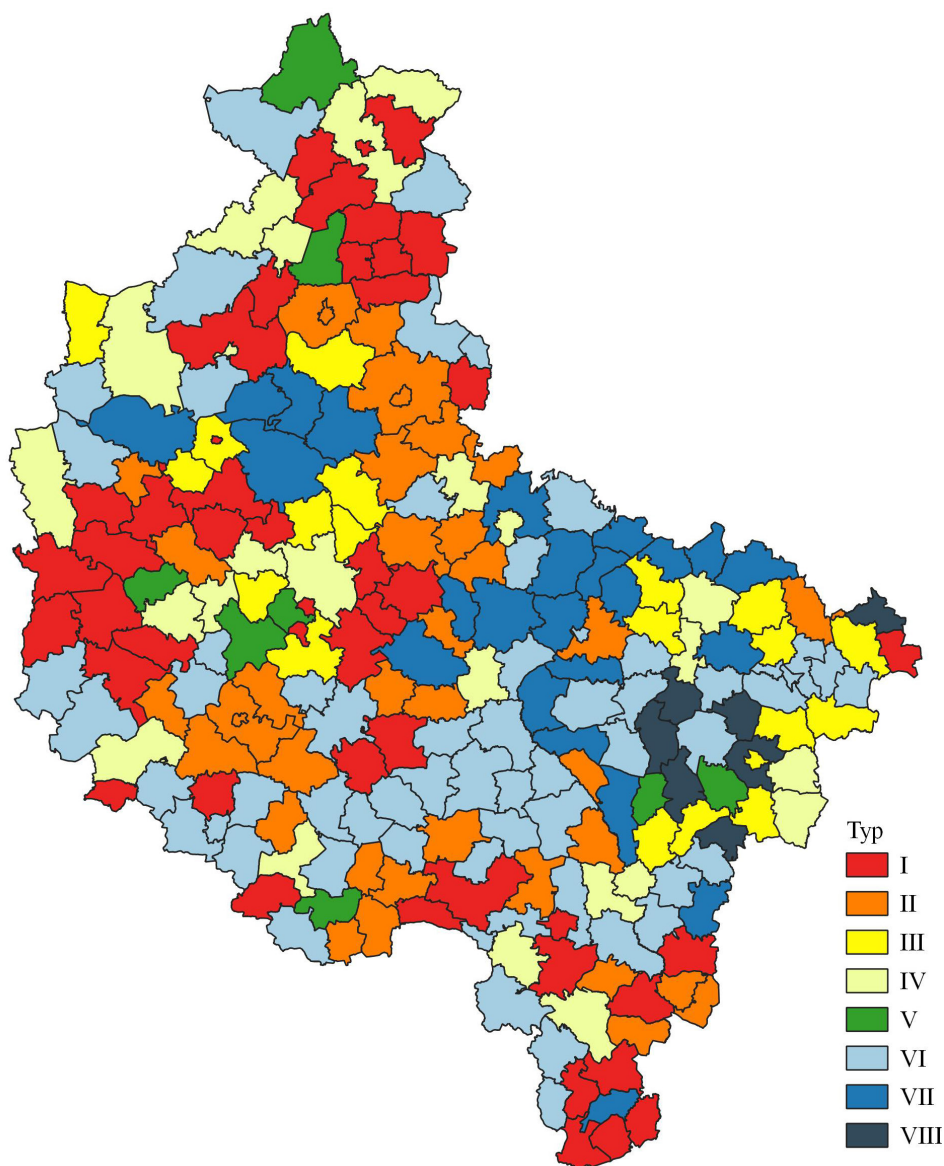
Ryc. 4. Dendrogram typów polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów oraz BDL GUS.

Tabela 4. Typy polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021

Typ polityki	Ogółem		Miejskie		Wiejskie		Miejsko-wiejskie		Do 5000		5000–10000		10000–20000		20000–50000		Powyżej 50 000	
	licz- ba	%	licz- ba	%	licz- ba	%	licz- ba	%	licz- ba	%	licz- ba	%	licz- ba	%	licz- ba	%	licz- ba	%
I – fiskalny	47,0	20,8	5,0	26,3	20,0	17,7	22,0	23,4	10,0	30,3	19,0	17,9	9,0	17,3	7,0	25,9	2,0	25,0
II – fiskalny z elementami stymulującymi w zakresie podatku od budynków związanych z działalnością gospodarczą	37,0	16,4	3,0	15,8	20,0	17,7	14,0	14,9	7,0	21,2	19,0	17,9	9,0	17,3	2,0	7,4	0,0	0,0
III – fiskalny z obniżonymi stawkami podatku rolnego	20,0	8,8	1,0	5,3	11,0	9,7	8,0	8,5	3,0	9,1	8,0	7,5	5,0	9,6	4,0	14,8	0,0	0,0
IV – fiskalny z liberalnymi decyzjami organu podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości	24,0	10,6	6,0	31,6	6,0	5,3	12,0	12,8	1,0	3,0	6,0	5,7	10,0	19,2	2,0	7,4	5,0	62,5
V – fiskalny z liberalnymi decyzjami organu podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości	8,0	3,5	0,0	0,0	4,0	3,5	4,0	4,3	0,0	0,0	6,0	5,7	1,0	1,9	1,0	3,7	0,0	0,0
VI – fiskalny z obniżonymi stawkami od nieruchomości gruntowych	59,0	26,1	4,0	21,1	31,0	27,4	24,0	25,5	7,0	21,2	33,0	31,1	10,0	19,2	8,0	29,6	1,0	12,5
VII – liberalny	24,0	10,6	0,0	0,0	16,0	14,2	8,0	8,5	3,0	9,1	12,0	11,3	6,0	11,5	3,0	11,1	0,0	0,0
VIII – populistyczny	7,0	3,1	0,0	0,0	5,0	4,4	2,0	2,1	2,0	6,1	3,0	2,8	2,0	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów oraz BDL GUS.



Ryc. 5. Typy polityki podatkowej gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów oraz BDL GUS.

występowały w środkowej części województwa i były one rozmieszczone wokół średnich miast (np. Chodzież, Wągrowiec). Polityka fiskalna z obniżonymi stawkami podatku rolnego (typ III) występowała w 9% gmin województwa wielkopolskiego, głównie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich o liczbie ludności od 10 000 do 50 000 mieszkańców. Koncentrowały się one przede wszystkim

w środkowej i wschodniej części Wielkopolski. Ponad 10% gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021 miało fiskalną politykę podatkową z liberalnymi decyzjami organu podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości (typ IV). Charakterystyczne jest to, że występowała ona najczęściej w dużych gminach miejskich, w tym w największych miastach Wielkopolski, np. Poznaniu i Kaliszu. Kolejny typ miał również charakter fiskalny, jednakże z liberalnymi decyzjami organu podatkowego zarówno w odniesieniu do podatku od nieruchomości, jak i podatku rolnego (typ V). Wystąpił on w ośmiu gminach, położonych w różnych częściach województwa. Były to gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o liczbie ludności od 5000 do 10 000. Najczęściej występującym (26,1% gmin) typem polityki w gminach województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021 był typ fiskalny z niższymi stawkami podatku od nieruchomości gruntowych (typ VI). Dotyczył on wszystkich gmin, jednakże stosunkowo najczęściej odnotowywany był w gminach wiejskich oraz liczących 5000–10 000 mieszkańców. Gminy te rozmieszczone były głównie w południowej Wielkopolsce.

Liberalna polityka w zakresie podatków od posiadania nieruchomości (typ VII) wystąpiła w około 10% gmin w województwie wielkopolskim w latach 2018–2021. Charakterystyczne jest to, że cechowała ona przede wszystkim gminy wiejskie (ten typ polityki nie wystąpił wśród gmin miejskich), które rozmieszczone były we wschodniej części województwa. Natomiast polityka populistyczna (typ VIII) wystąpiła w zaledwie siedmiu gminach, głównie wiejskich o małej liczbie ludności, położonych również we wschodniej części województwa.

Wnioski i dyskusja

Badania wykazały, że polityka podatkowa gmin województwa wielkopolskiego w latach 2018–2021 w zakresie podatków od posiadania nieruchomości była zróżnicowana, a do najważniejszych czynników wyjaśniających to zróżnicowanie należy zaliczyć liczbę ludności, poziom dochodów budżetowych, położenie oraz średnie stawki podatków obowiązujące w gminach sąsiednich. Początkowo analizą zamierzano objąć trzy podatki, jednakże ponieważ polityka podatkowa gmin województwa wielkopolskiego w zakresie podatku leśnego nie była zróżnicowana, w dalszym badaniu uwzględniono wyłącznie podatek od nieruchomości oraz podatek rolny.

W województwie wielkopolskim w latach 2018–2021 stawki podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego utrzymywały się na podobnym poziomie, osiągając w zależności od przedmiotu opodatkowania około 60–90% wartości maksymalnych. Również w roku wyborczym (2018) nie różniły się one zasadniczo od wartości z pozostałych lat badania. Rozpatrując je pod kątem koncepcji cyklu wyborczego (Nordhaus 1975, Mouritzen 1989) i wcześniej prezentowanych w literaturze polskiej wyników badań (Swianiewicz 1996, Łukomska, Swianiewicz 2015, Dziuba 2019), należy wskazać, że także w województwie wielkopolskim podatki od posiadania nieruchomości nie przyczyniały się do budowania kapitału politycznego. Nie zaobserwowano też wyraźnych zmian w polityce podatkowej

gmin województwa wielkopolskiego w związku z pandemią COVID-19. Stawki podatków utrzymywały się na podobnym poziomie, choć w latach 2020–2021 wzrosła kwota ulg uznaniowych w podatku od nieruchomości. Badania Kańduły i Przybylskiej (2022) pokazały, że w początkowym okresie pandemii COVID-19 organy gminy w ograniczonym zakresie decydowały się na zastosowanie nowych instrumentów podatkowych i w większości nie obowiązywały dodatkowe zwolnienia w podatku od nieruchomości.

Czynnikami wyjaśniającymi politykę podatkową gmin województwa wielkopolskiego w zakresie opodatkowania nieruchomości okazały się wielkość oraz zamożność gminy. Oznacza to, że gminy, które mają większą liczbę ludności oraz osiągają wyższe dochody własne, cechuje większy stopień fiskalizmu. Bardziej liberalną politykę prowadzą małe i mniej zamożne gminy. Fiskalizmowi sprzyjają więc anonimowość, rzadsze i formalne kontakty pomiędzy rządzącymi i mieszkańcami, a niskim stawkom – „bliskość” władz i mieszkańców. Do takich samych wniosków prowadziły wcześniejsze badania (Swianiewicz 1996, Klimska 2003, Łukomska, Swianiewicz 2015, Felis, Roślaniec 2017, Dziuba 2019). Do czynników wyjaśniających w przypadku podatku od budynków mieszkalnych oraz budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej należy także zaliczyć odległość do najbliższego dużego miasta. Wraz z oddalaniem się od dużego miasta stawki podatków wzrastały, głównie w promieniu do 20 km. Prawdopodobnie w ten sposób władze gminy próbują osiągnąć korzyści wynikające z renty położenia i zwiększyć dochody podatkowe. Badania Łukomskiej i Swianiewicza (2015) doprowadziły do zaobserwowania innej prawidłowości, a mianowicie, że stawki malały wraz z oddalaniem się od centrów największych aglomeracji. Rozbieżności te mogą wynikać z innych podejść badawczych dotyczących m.in. zakresu przestrzennego czy uwzględnionych w badaniu miast. W przypadku opodatkowania pozostałych gruntów czynnikiem wyjaśniającym różnicowanie polityki podatkowej okazała się średnia stawka podatku obowiązująca w gminach sąsiednich. Wzrost stawki podatku w danej gminie powodował jej spadek u sąsiadów, co w pewnym stopniu może świadczyć o występowaniu zjawiska konkurencji podatkowej. We wcześniejszych badaniach dowody na występowanie tego zjawiska (przed wszystkim konkurencji porównawczej) przedstawili m.in. Łukomska i Swianiewicz (2015), Małkowska i in. (2021), Trojanek i in. (2021) oraz Motek (2021).

Przeprowadzona typologia pozwoliła w województwie wielkopolskim w latach 2018–2021 wyróżnić 8 typów polityki w zakresie podatków od posiadania nieruchomości. Przeważał typ fiskalny, jednakże bardzo często uzupełniony o elementy innych typów. Typ fiskalny występował głównie w gminach miejskich, o większej liczbie ludności oraz bardziej zamożnych. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich obok dominujących cech fiskalizmu pojawiały się również elementy liberalne, stymulujące oraz populistyczne. Zdecydowanie rzadziej występowały typy liberalny i populistyczny, głównie w gminach wiejskich. Wcześniejsze badania również zwracały uwagę na wzrost fiskalizmu polityki podatkowej oraz częstsze występowanie typów populistycznego i liberalnego w gminach wiejskich (Miszcuk, Miszcuk 1995, Swianiewicz 1996, Klimska 2003).

Przedstawiona w artykule problematyka zróżnicowania lokalnej polityki podatkowej wymaga dalszych badań. Powinny one zostać poszerzone o inne koncepcje teoretyczne, np. związane z poglądami politycznymi władz, a także o modele ekonometrii przestrzennej m.in. w nawiązaniu do koncepcji konkurencji podatkowej czy o pogłębioną analizę czynników wyjaśniających zróżnicowanie polityki podatkowej. Szerszej refleksji wymaga też określenie wpływu pandemii COVID-19 na politykę podatkową gmin.

Literatura

- Allers M., Elhorst P. 2005. Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 12: 493–513.
- Besley T., Case A. 1995. Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *The American Economic Review*, 85, 1: 25–45.
- Chojnicki Z., Czyż T. 1973. Metody taksonomii numerycznej w regionalizacji geograficznej. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Domański B. 2018. Zróżnicowanie dynamiki wzrostu gospodarczego polskich regionów w latach 1995–2015. *Studia KPZK*, 183: 249–262.
- Dziuba J. 2019. Polityka podatkowa gmin wiejskich w Polsce w latach 2006–2017. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 125: 33–43.
- Etel L., Dowgier R. 2013. Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany. *Temida*, 2.
- Felis P. 2015. Funkcja fiskalna i społeczna w powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości na przykładzie gmin w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, 3(277): 133–158.
- Felis P., Rosłaniec H. 2017. Wykorzystanie podatku od nieruchomości w lokalnej polityce podatkowej miast Unii Metropolii Polskich. *Gospodarka Narodowa*, 2(288): 45–67.
- Felis P., Otczyk G. 2021. Zróżnicowanie fiskalnych skutków gminnej polityki podatkowej w Polsce. *Studia Biura Analiz Sejmowych*, 1(65): 77–102.
- Głowicka-Wołoszyn R., Wieczorek A., Satoła Ł. 2018. Własny potencjał dochodowy a zadłużenie gmin miejskich w województwie wielkopolskim. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 56(4): 175–187.
- Grabiński T. 2003. Analiza taksonometryczna krajów Europy w ujęciu regionalnym. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Hozier-Koćmiel M. 2018. Ocena rozwoju społeczno-ekonomicznego województw za pomocą HDI. *Wiadomości Statystyczne*, 63(3): 40–49.
- Janeba E., Osterloh S. 2013. Tax and the City – A Theory of Local Tax Competition. *Journal of Public Economics*, 106: 89–100.
- Jofre-Monseny J., Solé-Ollé A. 2010. Tax Differentials in Intraregional Firm Location: Evidence from New Manufacturing Establishments in Spanish Municipalities. *Regional Studies*, 44(6): 663–677.
- Józefowicz I., Michniewicz-Ankiersztajn H. 2020. Rozwój społeczno-gospodarczy a aktywność społeczności lokalnych w województwie wielkopolskim. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 52: 29–42.
- Kańduła S., Przybylska J. 2022. Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19. [W:] S. Kańduła, J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 75–98.
- Klimska U. 2003. Polityka podatkowa gmin województwa lubelskiego w latach 1992–2001. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(11): 149–170.
- Ly T., Paty S. 2020. Local taxation and tax base mobility: Evidence from France. *Regional Science and Urban Economics*, 82: 103430.
- Łukomska J., Swianiewicz P. 2015. Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce. *Municipium SA*, Warszawa.
- Małkowska A., Telega A., Głuszak M., Marona B. 2021. Spatial diversification of property tax policy – Searching for yardstick competition in Polish metropolitan areas. *Land Use Policy*, 109: 105613.

- Milligan G.W., Cooper M.C. 1985. An examination of procedures for determining the number of clusters in a data set. *Psychometrika*, 50(2): 159–179.
- Miszczuk A., Miszczuk M. 1995. Próba typologii polityki podatkowej gmin (na przykładzie woj. lubelskiego). *Wiadomości Statystyczne*, 5: 34–36.
- Motek P. 2021. Naśladownictwo podatkowe – wpływ sąsiadujących gmin na stawki podatku rolnego w województwie wielkopolskim. *Czasopismo Geograficzne*, 92(2): 281–298.
- Mouritzen P.E. 1989. The Local Political Business Cycle. *Scandinavian Political Studies*, 12(1): 37–55.
- Nordhaus W.D. 1975. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42(2): 162–190.
- Oates W.E. 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt, Brace, Jovanovich, New York.
- Pahl B. 2021. Uchwały rad gmin w sprawie zwolnień i przedłużenia terminów płatności podatku od nieruchomości, podejmowane w ramach tzw. tarcz antykryzysowych – próba podsumowania. *Analizy i Studia, CASP*, 2(12): 35–45.
- Parysek J. 1982. Modele klasyfikacji w geografii. *Seria Geografia*, 31.
- Ramajo J., Ricci-Risquete A., Jerez L., Hewings G. 2020. Impacts of Neighbors on Local Tax Rates: A Space–Time Dynamic Panel Data Analysis. *International Regional Science Review*, 43(1–2): 105–127.
- Salmon P. 1987. Decentralization as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2): 24–43.
- Solé-Ollé A. 2003. Electoral accountability and tax mimicking: the effects of electoral margins, coalition government, and ideology. *European Journal of Political Economy*, 19: 685–713.
- Swianiewicz P. 1996. Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych. *Transformacja Gospodarki*, 73.
- Tiebout Ch.M. 1956. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416–424.
- Trojanek M., Kisiała W., Trojanek R. 2021. Do local governments follow their neighbours' tax strategies? Tax mimicking amongst Polish municipalities. *Land Use Policy*, 108: 105576.
- Ward J.H. 1963. Hierarchical grouping to optimize an objective function. *Journal of the American Statistical Association*, 58(301): 236–244
- Wilson J. 1986. A theory of interregional tax competition. *Journal of Urban Economics*, 19: 296–315.
- Wilson J., Wildasin D. 2004. Capital tax competition: bane or boon. *Journal of Public Economics*, 88: 1065–1091.
- Wojtyra B. 2017. Poziom wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 40: 149–161.
- Wójtowicz K. 2007. System opodatkowania nieruchomości w Polsce. *Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin*.
- Zodrow G.R., Mieszkowski P. 1986. Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, 19: 356–370.

Diversity of tax policy of municipalities in Wielkopolskie voivodeship in 2018–2021

Abstract: The aim of the article is to present the diversity of local tax policies of municipalities in the Wielkopolskie voivodeship, especially to identify factors explaining this diversity and to carry out a typology of local tax policies. The concepts of tax competition and the political cycle were used to explain the variation in local tax policies. Property tax, agricultural tax and forestry tax were included in the study. The linear regression method and Ward's hierarchical clustering method were used in the empirical analysis. The study covered 226 municipalities in the Wielkopolska Voivodeship from 2018 to 2021. The results obtained indicate that the factors explaining the variation in local tax policies are: the size of the municipality, the wealth of the municipality, the distance from a large city and the tax rates applicable in neighboring municipalities. This means that municipalities with larger populations and higher own incomes are characterized by a higher degree of fiscalism and, as a result, enact higher local tax rates. Smaller and less wealthy local governments have more liberal tax policies. In addition, tax rates increased with distance from a large city. A significant increase was observed in municipalities located within 20 km of a large city. This may be due to the municipal authorities'

desire to take advantage of the location and the suburbanization processes taking place. Tax rates in neighboring municipalities also appeared to be a factor explaining the variation in local tax policy. The increase in the tax rate in a given municipality resulted in a decrease in its neighbors, which to a certain extent may indicate the occurrence of a tax competition phenomenon. The typology of local tax policies carried out showed that the dominant type was the fiscal type focused on maximizing budget revenues. The liberal and populist types were less common. Policies with a more fiscal orientation were mainly pursued by urban municipalities, with larger populations and more affluent. In contrast, liberal and populist policies were pursued by rural and less populated municipalities.

Key words: local tax policy, local taxes, municipalities, Wielkopolskie Voivodeship