

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>

Tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego

Zarys treści: Celem artykułu jest przedstawienie zróżnicowania przestrzennego tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego oraz zidentyfikowanie czynników wpływających na to zróżnicowanie.

Tax expenditures należy rozumieć jako utracone dochody podatkowe związane z zastosowanymi preferencjami podatkowymi. Badaniem objęto cztery podatki lokalne, tj. podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny oraz podatek od środków transportowych, w odniesieniu do których gminom przysługuje ograniczone władztwo podatkowe. W analizie empirycznej wykorzystano modele panelowe, a badaniem objęto 226 gmin województwa wielkopolskiego w latach 2013–2022. Badania pokazały, że gminy województwa wielkopolskiego w różnym stopniu stosują preferencje podatkowe, co przekłada się na zróżnicowane kwoty utraconych dochodów podatkowych. W latach 2013–2022 kwota tax expenditures wyniosła 5,2 mld zł, co stanowiło 5,6% dochodów własnych. Najważniejszymi czynnikami wpływającymi na zróżnicowanie tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego były polityka podatkowa prowadzona w gminach sąsiednich oraz zamożność gminy. Decyzje o wprowadzeniu preferencji podatkowych podjęte w danej jednostce są odpowiedzią na to, co dzieje się w jednostkach sąsiednich. Stosowanie tax expenditures wynika więc z chęci utrzymania i zwiększenia kapitału politycznego, co najlepiej wyjaśnia koncepcja yardstick competition. Im bardziej zamożna jest gmina, tym w większym zakresie stosuje tax expenditures. W rezultacie władze gmin za pomocą preferencji podatkowych starają się konkurować z gminami sąsiednimi.

Słowa kluczowe: tax expenditures, podatki lokalne, województwo wielkopolskie, modele panelowe

Wprowadzenie

Tax expenditures należy rozumieć jako utracone dochody podatkowe, które są konsekwencją zastosowanych preferencji podatkowych. Preferencje te wprowadzane są przez władze centralne lub samorządowe w celu realizacji określonych celów pozafiskalnych, przynosząc tym samym korzyści różnym grupom podatników, takim jak mieszkańcy czy przedsiębiorcy. Tax expenditures mają więc

charakter celowy i służą wspieraniu określonych sektorów gospodarki, stymulowaniu inwestycji, promowaniu działalności badawczo-rozwojowej, ochrony środowiska oraz wspieraniu polityki społecznej. Stanowią one istotny element polityki fiskalnej, umożliwiając państwu oraz jednostkom samorządu terytorialnego wpływanie na zachowania społeczne i gospodarcze różnych podmiotów poprzez system podatkowy, a nie bezpośrednio wydatki budżetowe. Mimo że tax expenditures przynoszą korzyści finansowe wybranym grupom podatników, należy pamiętać, że prowadzą one równocześnie do zmniejszenia dochodów budżetowych, co może negatywnie wpływać na zdolność państwa i jednostek samorządu terytorialnego do finansowania dóbr i usług publicznych. Władze powinny więc ocenić, czy tax expenditures przynoszą zamierzone korzyści, uwzględniając przy tym potrzeby budżetowe.

Badania dotyczące tax expenditures w Polsce nie mają długiej tradycji. W Europie Zachodniej, Stanach Zjednoczonych czy Kanadzie pierwsze opracowania na ten temat pojawiły się pod koniec lat 60. XX w., a w kolejnych latach stały się podstawą do rozwoju pogłębionych analiz (por. Surrey 1973, Wyszkowski 2010). W Polsce pierwszą publikacją był raport Ministerstwa Finansów z 2010 r. zatytułowany „Preferencje podatkowe w Polsce” (Ministerstwo Finansów 2010). Kolejne wersje raportu ukazywały się do roku 2018. Opracowania te koncentrowały się głównie na podatkach państwowych (PIT, CIT, VAT oraz akcyza), a w mniejszym stopniu na podatkach lokalnych. Z raportów wynika, że w 2010 r. zastosowane preferencje podatkowe zmniejszyły dochody budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego o 66 mld zł, a w 2018 r. o 118 mld zł, co stanowiło około 5% PKB oraz 25% dochodów podatkowych (Ministerstwo Finansów 2018). Najważniejszymi obszarami wsparcia poprzez tax expenditures były: rodzina, gospodarka, rolnictwo oraz transport i ochrona środowiska.

W drugiej dekadzie XXI w. zaczęły pojawiać się w Polsce pierwsze prace badawcze, które prezentowały zarówno teoretyczne, jak i empiryczne ujęcie tax expenditures (np. Wyszkowski 2010, Dziemianowicz, Wyszkowski 2012, Felis, Gołębiowski 2021). Pomimo że liczba tych publikacji jest nadal niewielka, dostarczają one istotnych informacji na temat systemu podatkowego i skali utraconych dochodów. Zakres przestrzenny, czasowy oraz przedmiotowy tych publikacji jest bardzo zróżnicowany. Najczęściej obejmują one podatki państwowe, a rzadziej lokalne. W przypadku podatków lokalnych badania dotyczące tax expenditures najczęściej były prowadzone na poziomie kraju lub czasami województw (np. Skorwider 2012, Wyszowska, Wyszkowski 2021). Brak jest opracowań analizujących zróżnicowanie tax expenditures na poziomie lokalnym oraz poszukujących czynników wyjaśniających to zróżnicowanie. Niniejsze badanie w pewnym stopniu próbuje wypełnić tę lukę.

Celem artykułu jest przedstawienie zróżnicowania przestrzennego tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego oraz zidentyfikowanie wpływu wybranych czynników na wysokość tax expenditures. Na politykę podatkową gmin może wpływać szereg czynników, od globalnych poprzez krajowe, a kończąc na lokalnych. Pierwsze dwie grupy związane są m.in. z sytuacją gospodarczą, kryzysami ogólnoświatowymi, takimi jak pandemia COVID-19, zmianami

w przepisach prawnych czy też polityką fiskalną rządu centralnego. Z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejsze są jednak czynniki lokalne, a więc wynikające ze specyfiki danego terenu. W pracy założono, że istotny wpływ na wysokość tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego mają cztery następujące czynniki: wielkość gminy, polityka podatkowa w gminach sąsiednich, cykle wyborcze oraz zamożności gminy.

Wielkość gminy może wpływać na wysokość tax expenditures w różny sposób. W małych gminach, zwłaszcza wiejskich, władze lokalne mają bliższy kontakt z mieszkańcami, co może prowadzić do częstszych interakcji między władzami a obywatelami oraz większej presji społecznej (por. Łukomska, Swianiewicz 2015). Taka sytuacja może sprzyjać łagodniejszej polityce podatkowej i wysokim tax expenditures, ponieważ lokalni decydenci są bardziej wrażliwi na potrzeby mieszkańców. W dużych jednostkach sytuacja może wyglądać odwrotnie. Większa anonimowość i rzadsze kontakty między rządzącymi a mieszkańcami mogą prowadzić do wyższych podatków, a w konsekwencji niższych tax expenditures.

Polityka podatkowa gmin sąsiednich może również wpływać na tax expenditures. Decyzje dotyczące preferencji podatkowych podjęte w danej jednostce mogą być odpowiedzią na to, co dzieje się w jednostkach sąsiednich. Wiąże się to z koncepcją lokalnej konkurencji podatkowej, która może przybrać postać konkurencji o mobilną bazę podatkową lub konkurencji porównawczej (yardstick competition). W pierwszym przypadku władze lokalne za pomocą polityki podatkowej starają się przyciągnąć na teren gminy nowych mieszkańców lub przedsiębiorców, co ma skutkować poszerzeniem lokalnej bazy podatkowej oraz wzrostem dochodów budżetowych (Tiebout 1956, Oates 1972). Natomiast koncepcja konkurencji porównawczej zakłada, że władze lokalne prowadzą politykę podatkową podobną do jednostek sąsiednich po to, aby utrzymać lub zwiększyć kapitał polityczny (Salmon 1987, Besley, Case 1995). Zakłada się, że wyborcy, oceniając politykę fiskalną władz jednostki, w której mieszkają, biorą pod uwagę to, co dzieje się w polityce podatkowej sąsiadów. Władze gmin będą więc zwiększały wysokość tax expenditures po to, aby przyciągnąć nowych inwestorów lub zwiększyć liczbę głosów w wyborach.

Tax expenditures mogą być również związane z cyklami wyborczymi, co oznacza, że władze gmin mogą zmieniać swoją politykę podatkową w zależności od kalendarza wyborczego. W roku wyborczym wyborcy mogą nie kierować się oceną władz z całej kadencji, ale brać pod uwagę aktualne odczucia i decyzje władz, które wpływają na ich sytuację finansową (Nordhaus 1975, Mouritzena 1989). W efekcie, aby zwiększyć swoje szanse na reelekcję, lokalne władze mogą odchodzić od dotychczasowej, często bardziej restrykcyjnej polityki podatkowej i wprowadzać różnorodne preferencje podatkowe. Działania te, choć korzystne dla mieszkańców i wpływające na ich zadowolenie, mogą skutkować znaczną utratą dochodów budżetowych. Wyższe tax expenditures mogą zatem prowadzić do tymczasowego zwiększenia popularności władz, ale jednocześnie generować problemy budżetowe, takie jak zwiększenie deficytu.

Na tax expenditures może również wpływać zamożność gminy. Gminy zamożne o dużej bazie podatkowej i wysokim poziomie dochodów własnych, mogą

decydować się na wprowadzenie wielu preferencji podatkowych po to, aby konkurować z innymi jednostkami o mobilną bazę podatkową lub utrzymać kapitał polityczny. Ponadto utracone dochody wynikające z wprowadzonych preferencji podatkowych mogą zostać zrekompensowane z innych źródeł dochodów, co nie wpłynie negatywnie na jakość świadczonych usług publicznych. W efekcie gminy zamożne mogą utrzymywać wysoki poziom świadczonych usług publicznych, realizując przy tym założone cele pozafiskalne. Z drugiej jednak strony, władze gmin zamożnych mogą mieć niskie tax expenditures, ponieważ bardziej fiskalna polityka podatkowa może pełnić funkcję stabilizującą poziom dochodów (Staley 2018). W ten sposób władze gmin mogą zabezpieczyć środki finansowe na realizację długoterminowych projektów inwestycyjnych oraz zapewnić wysoką jakość usług publicznych (por. Wyszowska, Wyszowski 2021).

Badaniem objęto gminy województwa wielkopolskiego w latach 2013–2022 i dotyczyło ono czterech podatków lokalnych, w odniesieniu do których władzom lokalnym przysługuje ograniczone władztwo podatkowe, tj. podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego oraz podatku od środków transportowych. Województwo wielkopolskie cechuje się dużym zróżnicowaniem wewnętrznym m.in. pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, liczby ludności, zamożności mieszkańców oraz jednostek samorządu terytorialnego (Wojtyra 2017, Głowicka-Wołoszyn i in. 2018, Perdał i Burchardt 2023), co może wpływać na prowadzoną przez władze gmin politykę w zakresie tax expenditures.

W dalszej części artykułu przedstawiono przegląd literatury, źródła danych i metody badawcze, uzyskane wyniki badań, a na końcu dyskusję i wnioski.

Przeгляд literatury

Konstytucja RP z 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w art. 168 wyposażyła jednostki samorządu lokalnego we władztwo podatkowe. Dzięki niemu gminy mogą realizować nie tylko założone cele fiskalne, ale także pozafiskalne. W literaturze podkreśla się jednak, że władztwo to ma charakter ograniczony (m.in. Etel, Dowgier 2013, Felis, Otczyk 2021). W ramach tego władztwa organy gminy mogą wprowadzać różne preferencje podatkowe (tab. 1). Przede wszystkim rada gminy może obniżyć górne stawki podatku lub wprowadzić zwolnienia przedmiotowe. Natomiast wójt, burmistrz albo prezydent miasta jako organ podatkowy może w drodze decyzji administracyjnej np. umorzyć zaległość podatkową. W okresach kryzysowych władze gmin mogą uzyskać dodatkowe uprawnienia w zakresie kształtowania dochodów podatkowych, co może skutkować zwiększeniem tax expenditures. Tak było w okresie pandemii COVID-19, kiedy to rada gminy m.in. uzyskała kompetencje do wprowadzenia zwolnień przedmiotowo-podmiotowych (patrz: Kańduła, Przybylska 2022).

Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotne jest rozpatrzenie lokalnych preferencji podatkowych w kontekście koncepcji tax expenditures. Preferencje podatkowe wynikają z przepisów prawa i obejmują takie możliwości, jak obniżenie

stawki podatkowej, wprowadzanie ulg i zwolnień, umorzenie zaległości podatkowych, a także rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności (por. Poniatowicz 2018). Wszystkie te instrumenty stosowane przez organy władzy lokalnej prowadzą do zmniejszenia zobowiązania podatkowego, ale także mogą wpłynąć na zachowania określonych grup podatników, np. zachęcić do podjęcia określonych działań czy też inwestycji. Jednakże stosowanie preferencji podatkowych może naruszać zasadę sprawiedliwości opodatkowania (Gomułowicz, Małecki

Tabela 1. Uprawnienia organów gminy w zakresie stosowania preferencji podatkowych w podatku do nieruchomości, podatku rolnym podatku leśnym oraz podatku od środków transportowych

Preferencja podatkowa – organ uprawniony	Podatek od nieruchomości	Podatek rolny	Podatek leśny	Podatek od środków transportowych
Obniżenie górnych stawek podatkowych – rada gminy	Tak	Tak – obniżenie przez radę gminy średniej ceny skupu żyta obowiązującej na terenie gminy, przyjmowanej jako podstawa obliczenia stawki podatku rolnego	Tak – obniżenie przez radę gminy średniej ceny sprzedaży drewna obowiązującej na terenie gminy, przyjmowanej jako podstawa obliczenia stawki podatku leśnego	Tak
Zwolnienia – rada gminy	Tak – wyłącznie zwolnienia przedmiotowe	Tak – wyłącznie zwolnienia przedmiotowe	Tak – wyłącznie zwolnienia przedmiotowe	Tak – wyłącznie zwolnienia przedmiotowe
Ulg – rada gminy	Nie	Tak – wyłącznie ulgi przedmiotowe	Nie	Nie
Umorzenie w całości lub części zaległości podatkowej lub odsetek za zwłokę w wyniku decyzji organu podatkowego – wójta, burmistrza albo prezydenta miasta	Tak	Tak	Tak	Tak
Odroczenie terminu płatności podatku, rozłożenie na raty podatku lub zaległości podatkowej w wyniku decyzji organu podatkowego – wójta, burmistrza albo prezydenta miasta	Tak	Tak	Tak	Tak

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

2006). Zatem preferencje podatkowe prowadzą z jednej strony do zmniejszenia zobowiązań podatkowych podatników, ale z drugiej skutkują redukcją dochodów budżetowych gmin. Z tym drugim aspektem związana jest koncepcja teoretyczna tax expenditures.

Za twórcę koncepcji tax expenditures należy uznać amerykańskiego prawnika Stanleya S. Surrey. Surrey (1973, s. 6–7) wskazał, że federalny system podatku dochodowego składa się z dwóch części. Pierwsza część obejmuje przepisy strukturalne niezbędne do wdrożenia podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, a druga – system preferencji podatkowych, w ramach którego programy pomocy finansowej nie są realizowane poprzez bezpośrednie wydatki rządowe, ale poprzez specjalne przepisy podatkowe. Te przepisy strukturalne nazywa się również standardem podatkowym (OECD 2010). Z punktu widzenia tax expenditures kluczowa jest ta druga grupa przepisów, którą należy traktować jako odstępstwo od wspomnianego standardu. Villela i in. (2010) wskazują, że w przypadku tax expenditures dochodzi do całkowitej lub częściowej rezygnacji ze stosowania standardu podatkowego w celu realizacji określonych celów polityki społecznej lub gospodarczej. W ujęciu ekonomicznym tax expenditures mają takie same konsekwencje, jak bezpośrednie wydatki budżetowe (Surrey 1973). Z tym jednak zastrzeżeniem, że bezpośrednie wydatki budżetowe podlegają licznym ograniczeniom prawnym oraz są w dużym zakresie monitorowane przez państwo. Natomiast tax expenditures traktuje się jako pośrednie wydatki publiczne, a ich problemem jest to, że są one mniej efektywne i mniej przejrzyste niż wydatki bezpośrednie (Bykov, Zimmermann 2018).

Termin tax expenditures nie ma jednego i jednoznacznego tłumaczenia na język polski. Najczęściej jest on tłumaczony jako wydatki podatkowe lub zaniechania podatkowe (por. Wyszowski 2010). Tax expenditures można więc zdefiniować jako utracone dochody podatkowe związane z zastosowanymi przywilejami podatkowymi, realizujące określone cele pozafiskalne i przynoszące korzyści finansowe pewnym grupom podatników (por. Villela i in. 2010, Wyszowski 2010, Poniatowicz 2018). Efektem zastosowania preferencji podatkowych jest więc utrata, w całości lub części, dochodów podatkowych, co w krótkim czasie może zmusić władze do poszukiwania dodatkowych wpływów budżetowych lub ograniczenia wydatków. Jednakże w dłuższej perspektywie powinny prowadzić do wzrostu dochodów podatkowych. Jak podkreślają Felis i Gołębiowski (2021) ważne jest, aby ta chwilowa utrata dochodów przełożyła się na realizację założonych celów i poszerzenie przyszłej bazy podatkowej. Villela i in. (2010) wyróżnili cztery następujące cele stosowania tax expenditures:

- poprawa progresywności systemu podatkowego,
- poprawa efektywności struktur podatkowych,
- stymulowanie konsumpcji dóbr szczególnie ważnych społecznie,
- wspieranie inwestycji w określonych sektorach gospodarki lub regionach.

Dla lokalnej polityki podatkowej szczególnie istotne są dwa ostatnie cele. Za pomocą tax expenditures władze lokalne mogą zachęcać do konsumpcji dóbr i usług publicznych, które uważa się za korzystne dla społeczeństwa, takich jak np. opieka zdrowotna oraz edukacja, ale także prowadzić politykę rozwoju

poprzez przyciąganie nowych inwestycji oraz wspieranie strategicznych sektorów gospodarki.

Prace empiryczne dotyczące tax expenditures na poziomie lokalnym w Polsce są nieliczne. Badania prowadzone są głównie na poziomie kraju i stwierdza się w nich, że gminy w niewielkim zakresie wykorzystują tax expenditures (Dziemianowicz, Wyszowski 2011, Skorwider 2012, Dziemianowicz i in. 2014, Sosnowski 2018). Najczęściej robią to gminy wiejskie. Nieliczne są natomiast próby poszukiwania czynników wpływających na wysokość tax expenditures. Felis i Gołębiowski (2021) wskazują na zależność pomiędzy tax expenditures a dochodem gmin. Zwiększenie tax expenditures ma pozytywny wpływ na trend wzrostowy dochodów podatkowych. Z kolei Wyszowska i Wyszowski (2021) zauważają, że tax expenditures są elementem gry politycznej.

Źródła danych i metody badawcze

Badaniem objęto 226 gmin województwa wielkopolskiego w latach 2013–2022. Dane pochodziły z dwóch głównych źródeł. Pierwszym z nich były informacje uzyskane z Ministerstwa Finansów ze sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (Rb-27S). Z tego źródła uzyskano informacje o poziomie dochodów własnych oraz podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz od środków transportowych, a także dane o tax expenditures w wymienionych podatkach: 1) skutkach finansowych obniżenia górnych stawek podatków, 2) skutkach finansowych udzielonych zwolnień i ulg oraz 3) skutkach finansowych decyzji wydanych przez organ podatkowy (np. umorzenie zaległości podatkowych, odroczenie terminu płatności). Drugim źródłem danych był Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS). Z niego pochodziły informacje o liczbie ludności oraz powierzchni gmin województwa wielkopolskiego.

W celu zbadania zależności między tax expenditures a czynnikami wyjaśniającymi oszacowano modele z wykorzystaniem danych panelowych. Zaletą modeli panelowych jest to, że pozwalają one analizować badane zjawisko w ujęciu przestrzenno-czasowym. W procedurze badawczej oszacowano modele panelowe bez efektów indywidualnych (no effects), a także z ustalonymi efektami indywidualnymi (fixed effects) oraz losowymi efektami indywidualnymi (random effects). W pierwszym przypadku wykorzystano panelową metodę najmniejszych kwadratów, która zakłada, że nie występują efekty indywidualne jednostek i okresów badania. Natomiast w dwóch pozostałych podejściach zakłada się niejednorodność obiektów i w konsekwencji występowanie efektów indywidualnych (szerzej: Kufel 2007, Maddala 2008). Zastosowano podejście clustered standard errors. Wybór modelu panelowego został dokonany na podstawie wyników testów statystycznych Breuscha-Pagana oraz Hausmana.

Modele panelowe oszacowano dla 226 gmin województwa wielkopolskiego ($n=226$) w latach 2013–2022 ($T=10$), co daje łączną liczbę obserwacji równą 2260 ($N=2260$). Jako zmienną zależną przyjęto poziom tax expenditures na

mieszkańca w badanych podatkach, a jako zmienne niezależne: 1) gęstość zaludnienia (WIE) – określającą wielkość jednostki, 2) średni poziom tax expenditures w gminach sąsiednich na mieszkańca (zastosowano macierz sąsiedztwa bazującą na wspólnej granicy) (SAS), 3) zmienną dychotomiczną: 0 – rok bez wyborów samorządowych, 1 – rok wyborczy (WYB) oraz 4) wysokość dochodów własnych na mieszkańca (ZAM). Aby ustalić, czy na zróżnicowanie tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego wpływają podobne czy też różne czynniki, oszacowano zarówno model dla sumy utraconych dochodów z badanych podatków, jak i modele dla każdego z podatków oddzielnie. Podstawowe statystyki uwzględnionych zmiennych wskazują na duże ich zróżnicowanie (tab. 2). Wiele gmin w ogóle nie stosowało preferencji podatkowych, co skutkowało zerowymi wartościami tax expenditures w poszczególnych podatkach. Z drugiej strony, znaczna liczba gmin stosowała aktywną politykę podatkową w celu wpływania na lokalne otoczenie społeczno-gospodarcze. W rezultacie w tych gminach wartości tax expenditures były bardzo wysokie, co powoduje dużą rozpiętość między minimalnymi a maksymalnymi wartościami. Prowadzi to do znacznych różnic między regionami, co znajduje odzwierciedlenie w odchyleniach standardowych dla poszczególnych zmiennych.

Tabela 2. Charakterystyka zmiennych wykorzystanych w modelu*

Zmienna	Średnia	Minimum	Maksimum	SD
Tax expenditures – podatki ogółem	162,15	0,00	2387,21	115,45
Tax expenditures – podatek rolny	10,89	0,00	184,92	16,99
Tax expenditures – podatek od nieruchomości	118,09	0,00	808,33	67,24
Tax expenditures – podatek leśny	0,01	0,00	5,23	0,18
Tax expenditures – podatek od środków transportowych	33,16	0,00	2247,49	86,31
Gęstość zaludnienia	192,87	17,41	2674,44	413,62
Tax expenditures w gminach sąsiadujących – podatki ogółem	168,55	49,41	962,55	62,25
Tax expenditures w gminach sąsiadujących – podatek rolny	11,42	0,00	184,92	13,69
Tax expenditures w gminach sąsiadujących – podatek od nieruchomości	121,73	33,05	407,52	41,45
Tax expenditures w gminach sąsiadujących – podatek leśny	0,01	0,00	1,74	0,07
Tax expenditures w gminach sąsiadujących – podatek od środków transportowych	35,39	0,00	850,46	46,29
Dochody własne	2039,31	597,90	9650,38	950,44

SD – odchylenie standardowe.

* Gęstość zaludnienia – os./km², w przypadku pozostałych zmiennych – na 1 mieszkańca.

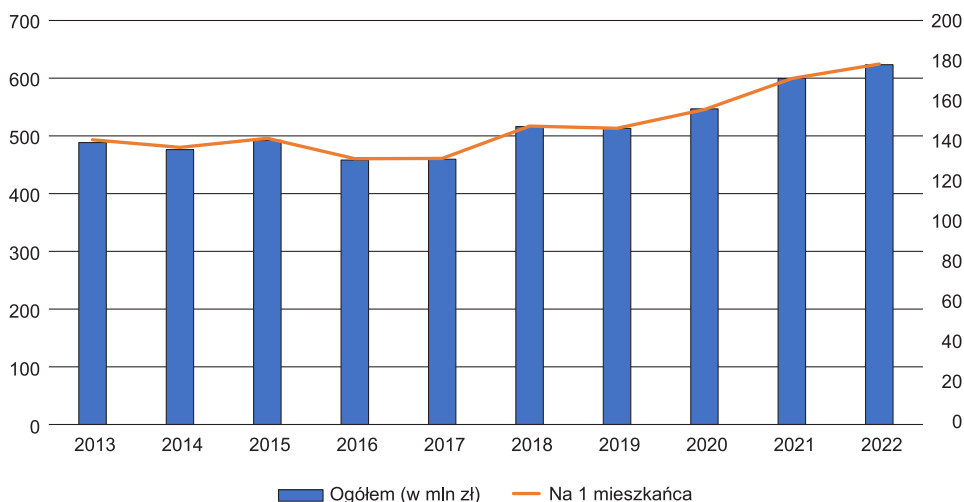
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów oraz BDL GUS.

Wyniki badań

Prezentację wyników badań podzielono na dwie części. W pierwszej części dokonano analizy zmian w poziomie i zróżnicowaniu przestrzennym tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego, a w drugiej przedstawiono wyniki estymacji modeli czynników wyjaśniających to zróżnicowanie.

Poziom i zróżnicowanie przestrzenne tax expenditures

W latach 2013–2022 kwota utraconych dochodów z tytułu zastosowanych preferencji podatkowych w gminach województwa wielkopolskiego wyniosła 5,2 mld zł, co stanowiło 5,6% dochodów własnych (ryc. 1). W pierwszych pięciu latach analizy (2013–2017) kwoty tax expenditures były stosunkowo stabilne, oscylując wokół 500 mln zł rocznie (ok. 140 zł na mieszkańca i 6% dochodów własnych). Może to świadczyć o utrzymywaniu w tym okresie przez władze gmin województwa wielkopolskiego stałej polityki podatkowej. Stabilność ta może wynikać z konsekwentnego stosowania preferencji podatkowych, które miały na celu zachowanie równowagi pomiędzy wspieraniem mieszkańców i przedsiębiorców a utrzymaniem dochodów budżetowych na stabilnym poziomie. W kolejnych latach, poczynając od 2018 r. (516 ml zł, 147,7 zł na mieszkańca, 5,7% dochodów własnych), zauważalny jest wzrost tax expenditures, który zbiega się z rokiem wyborczym. Możliwe, że wprowadzenie większych preferencji podatkowych w 2018 r. miało na celu zdobycie poparcia wyborców poprzez obniżenie obciążeń podatkowych dla mieszkańców i przedsiębiorców. Znacznym wzrost nastąpił pomiędzy rokiem 2019 a 2021, co może być skutkiem reakcji na kryzys wywołany

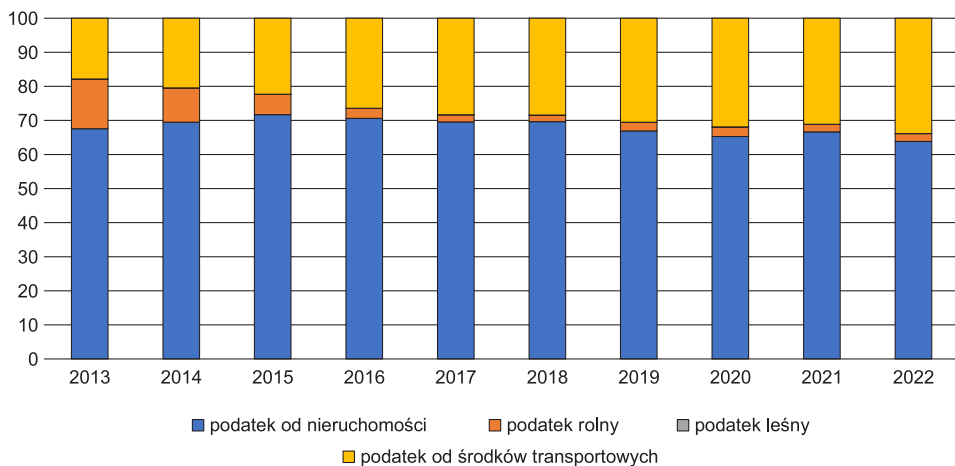


Ryc. 1. Zmiany poziomu tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego w latach 2013–2022 (w mln zł – lewa strona, w zł na 1 mieszkańca – prawa strona)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.

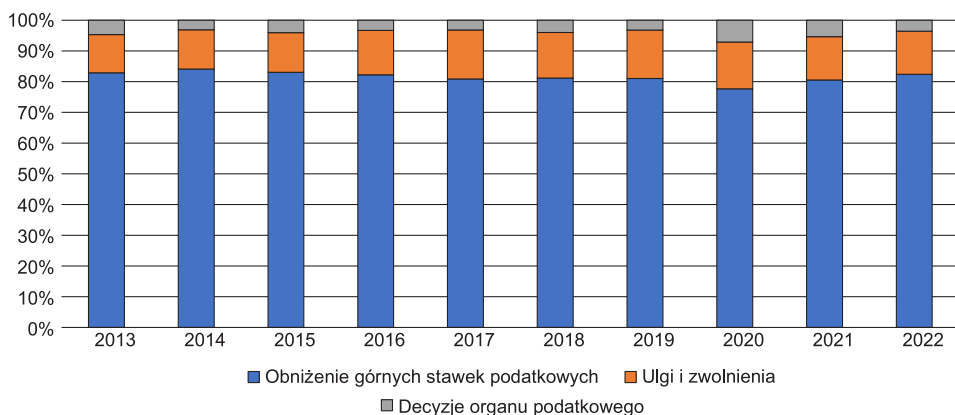
pandemią COVID-19 oraz wdrożeniem większych preferencji podatkowych dla wsparcia mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. Był to efekt rozwiązań służących złagodzeniu gospodarczych konsekwencji pandemii w ramach tzw. „tarcz anty kryzysowych”. W 2022 r. kwota utraconych dochodów osiągnęła najwyższy poziom i wyniosła 623 mln zł (178,4 zł na mieszkańca, 4,9% dochodów własnych), co może świadczyć o kontynuacji polityki wsparcia mieszkańców i przedsiębiorców z dwóch poprzednich lat.

Ryciny 2 i 3 prezentują strukturę tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego ze względu na rodzaj podatku oraz zastosowane preferencje



Ryc. 2. Struktura tax expenditures ze względu na rodzaj podatku w gminach województwa wielkopolskiego w latach 2013–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.



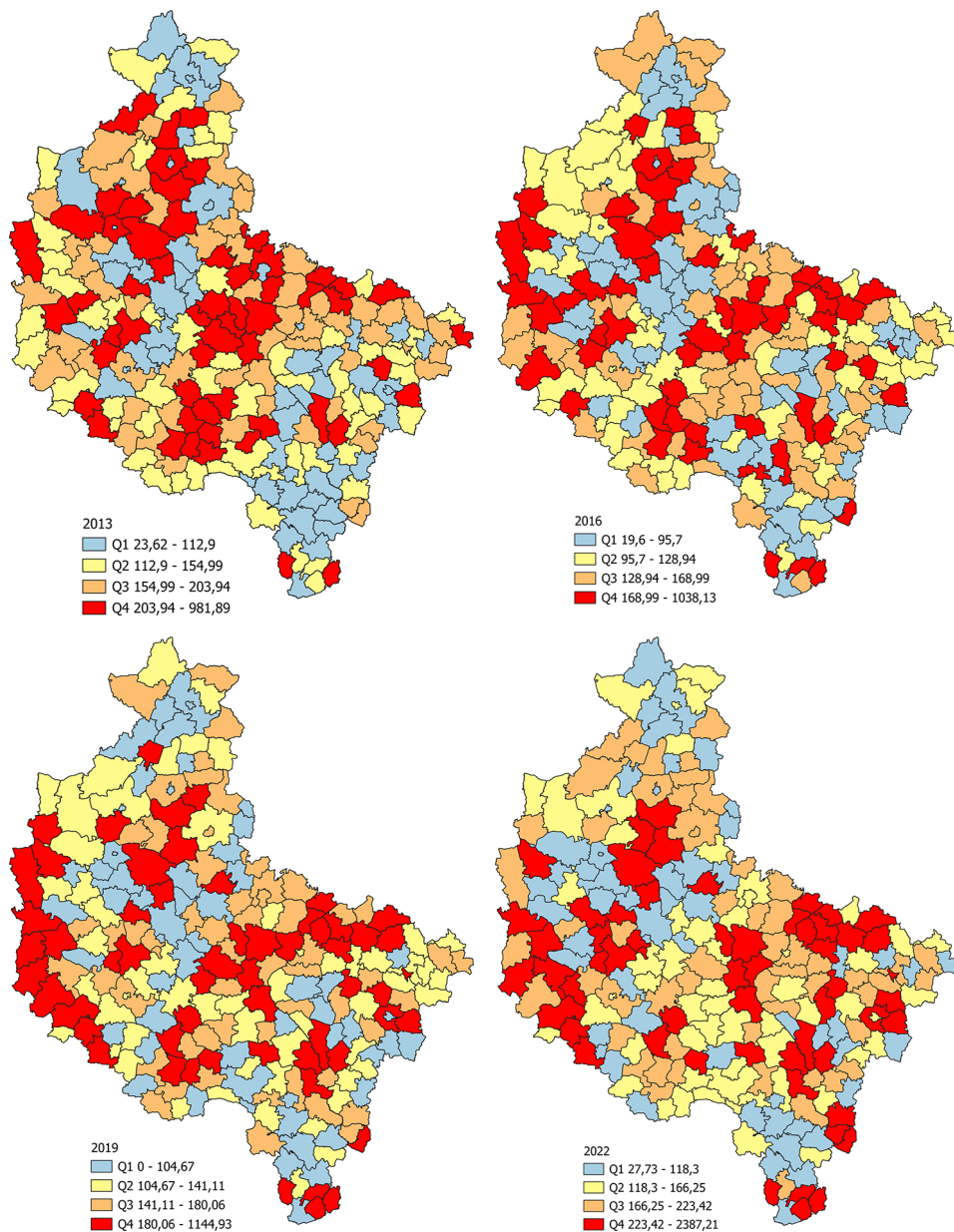
Ryc. 3. Struktura tax expenditures ze względu na rodzaj preferencji podatkowych w gminach województwa wielkopolskiego w latach 2013–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.

podatkowe. Struktura tax expenditures z uwagi na rodzaj podatku w badanym okresie była stosunkowo stabilna z dominacją podatku od nieruchomości, który stanowił około 70%. Duży udział miał również podatek od środków transportowych, wynoszący około 20–30%. Podatek rolny miał niewielki udział, około 3%, a podatek leśny – marginalne znaczenie, zaledwie 0,01%. Warto jednak zauważyć, że w analizowanym dziesięcioleciu wzrosło znaczenie podatku od środków transportowych, kosztem zarówno podatku od nieruchomości, jak i podatku rolnego. Natomiast w strukturze tax expenditures, ze względu na rodzaj preferencji podatkowych, zdecydowanie największe kwoty gminy województwa wielkopolskiego tracą w wyniku obniżenia górnych stawek podatkowych. Ta forma preferencji podatkowych jest więc najchętniej stosowana przez gminy województwa wielkopolskiego. Około 10% utraty dochodów wynika z wprowadzonych przez radę gminy zwolnień i ulg, podczas gdy jedynie około 3% jest rezultatem decyzji organu podatkowego (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta). W całym badanym okresie struktura ta była stosunkowo stabilna. Jednak warto zauważyć, że w latach 2020 i 2021 nastąpił wzrost tax expenditures związanych z decyzjami organu podatkowego. Mogło to wynikać z działań władz gminy mających na celu wspieranie lokalnych przedsiębiorców w okresie pandemii COVID-19.

Na rycinie 4 przedstawiono rozkład przestrzenny tax expenditures gmin w podziale na kwartyle w trzyletnich odstępach (2013, 2016, 2019, 2022). Najwyższe wartości występowały w gminach w centralnej części województwa, które są zarówno gminami wiejskimi położonymi z dala od dużych miast (np. Miedzichowo), jak i gminami wiejskimi w pobliżu takich miast (np. Suchy Las). Gminy te mogą stosować duże preferencje podatkowe z powodów politycznych, aby zyskać poparcie lokalnych społeczności lub aby konkurować z dużymi miastami i przyciągnąć inwestorów oraz nowych mieszkańców. Dodatkowo wysokie tax expenditures występowały nie tylko w małych gminach o niewielkiej liczbie ludności (np. Przykona), ale również w miastach średniej wielkości, np. Września. Z kolei niskie wartości tax expenditures charakteryzowały głównie większe miasta, takie jak Poznań czy Ostrów Wielkopolski, ale też niektóre gminy wokół Poznania (np. Kleszczewo) oraz gminy w północnej i południowej części województwa (np. Okonek). Warto zauważyć, że w badanym okresie niektóre gminy wyraźnie zmieniły prowadzoną politykę podatkową. Przykładem jest gmina Szydłowo, granicząca z Piłą, która w 2013 r. wprowadziła duże preferencje podatkowe, a w 2019 r. przeszła na bardziej fiskalną politykę podatkową.

W latach 2013–2022 w województwie wielkopolskim największe preferencje podatkowe przyznano w gminie Suchy Las (tab. 3). Suma utraconych dochodów podatkowych wyniosła prawie 190 mln zł, co w przeliczeniu na liczbę mieszkańców z 2022 r. daje około 9300 zł na osobę. W grupie dziesięciu gmin o najwyższych tax expenditures dominowały gminy wiejskie, charakteryzujące się jednak zróżnicowanym poziomem dochodów własnych oraz liczbą ludności. Co ciekawe, wśród gmin, które stosowały największe preferencje podatkowe, znajdowały się również te o najwyższym poziomie dochodów własnych. Do najzamożniejszych gmin w województwie wielkopolskim należą Kleczew, wyróżniający się wydobywaniem węgla brunatnego, oraz Tarnowo Podgórne i Suchy Las, obie sąsiadujące



Ryc. 4. Kwartyle tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego w latach 2013, 2016, 2019, 2022 (w zł na mieszkańca)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.

Tabela 3. Gminy województwa wielkopolskiego o najwyższych i najniższych tax expenditures w latach 2013–2022

Gmina	Typ gminy	Suma tax expenditures z lat 2013–2022 na mieszkańca (2022 r.)	Suma tax expenditures z lat 2013–2022 (w mln zł)
Gminy o najniższych tax expenditures			
Luboń	miejska	290,19	9,5
Szamotuły	miejsko-wiejska	374,69	11,3
Obrzycko	miejska	380,68	0,9
Rychtal	wiejska	385,17	1,4
Każmierz	wiejska	402,25	3,8
Rokietnica	wiejska	461,72	10,8
Grodzisk Wielkopolski	miejsko-wiejska	562,86	11,5
Kępno	miejsko-wiejska	566,13	13,7
Ostrzeszów	miejsko-wiejska	594,62	14,2
Pobiedziska	miejsko-wiejska	637,51	13,5
Gminy o najwyższych tax expenditures			
Suchy Las	wiejska	9 296,58	189,3
Miedzichowo	wiejska	6 718,26	26,1
Powidz	wiejska	4 643,36	10,5
Stęszew	miejsko-wiejska	4 448,40	68,9
Kleczew	miejsko-wiejska	4 049,88	39,1
Przykona	wiejska	3 921,59	18,2
Września	miejsko-wiejska	3 782,47	182,6
Baranów	wiejska	3 251,02	26,9
Tarnowo Podgórne	wiejska	3 146,70	102,7
Ślesin	miejsko-wiejska	3 117,48	43,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.

z Poznaniem. W badanym okresie najniższe tax expenditures miała gmina Luboń, gdzie wyniosły one 9,5 ml zł, co przełożyła się na 290 zł na mieszkańca. Ogólnie rzecz biorąc, najbardziej fiskalną politykę prowadziły gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie, liczące najczęściej około 20–30 tys. mieszkańców. Były to gminy zarówno w sąsiedztwie Poznania, jak Rokietnica i Luboń, oraz położone przy granicy województwa, na przykład Rychtal.

Na podstawie powyższej analizy trudno jest wskazać istotne prawidłowości dotyczące zróżnicowania przestrzennego tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego. Jak wspomniano, zróżnicowanie to może być wyjaśniane przez różne czynniki, a wybrane z nich będą przedmiotem badania w kolejnej części niniejszego opracowania.

Czynniki oddziałujące na tax expenditures

Z oszacowanych modeli panelowych nieistotne statystycznie okazały się wyłącznie modele dla podatku leśnego. Pozostałe były istotne statystycznie na poziomie

Tabela 4. Wyniki estymacji równań modeli opisujących czynniki wyjaśniające zróżnicowanie przestrzenne tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego w latach 2013–2022 (clustered standard errors)

Wszystkie badane podatki			
Zmienna	Estimate – no effects	Estimate – fixed effects	Estimate – random effects
Stała	54,3277***	–	98,8186***
WIE	–0,0636***	0,0525	–0,0491***
SAS	0,0485	0,1035*	0,0939*
WYB	12,8629***	2,3885	3,9838**
ZAM	0,0536***	0,0230**	0,0275***
Współczynnik determinacji	0,2047 R2	0,0539 Within R2	0,0725 R2
Statystyka	0,2033 skorygowany R2	0,7196 LSDV R2	0,0709 skorygowany R2
Testy: Breuscha-Pagana – BP = 77,461 (0,000); Hausmana – chisq = 176,393 (0,000)	F = 145,113 (0,000)	F = 28,9536(0,000)	chisq = 176,393 (0,000)
Podatek rolny			
Zmienna	Estimate – no effects	Estimate – fixed effects	Estimate – random effects
Stała	4,6657***	–	4,2335**
WIE	–0,0068***	–0,0548***	–0,0072***
SAS	0,8106***	0,8565***	0,8476***
WYB	0,3363	0,2433	0,2427
ZAM	–0,0008**	–0,0008	–0,0008
Współczynnik determinacji	0,4775 R2	0,5639 Within R2	0,5496 R2
Statystyka	0,4765 skorygowany R2	0,7349 LSDV R2	0,5457 skorygowany R2
Testy: Breuscha-Pagana – BP = 375,33 (0,000); Hausmana – chisq = 14,718 (0,005)	F = 515,187 (0,000)	F = 656,188(0,000)	chisq = 2718,39 (0,000)
Podatek od nieruchomości			
Zmienna	Estimate – no effects	Estimate – fixed effects	Estimate – random effects
Stała	31,6270**	–	71,1000***
WIE	–0,0376***	0,0098	–0,0313***
SAS	0,3625***	0,2344***	0,2484***
WYB	8,1810***	2,3272	2,9066*
ZAM	0,0235***	0,0096***	0,0108***
Współczynnik determinacji	0,1992 R2	0,0679 Within R2	0,0820 R2
Statystyka	0,1978 skorygowany R2	0,7889 LSDV R2	0,0804 skorygowany R2
Testy: Breuscha-Pagana – BP = 141,6 (0,000); Hausmana – chisq = 34,918 (0,000)	F = 140,269 (0,000)	F = 36,1990(0,000)	chisq = 201,634 (0,000)

Podatek od środków transportowych			
Zmienna	Estimate – no effects	Estimate – fixed effects	Estimate – random effects
Stała	-30,2236	-	-10,7513*
WIE	-0,0167*	0,0926	-0,0108*
SAS	0,0052	-0,0184	-0,0151
WYB	3,8438	0,66	0,1953
ZAM	0,0321**	0,02076**	0,0227***
Współczynnik determinacji	0,1189 R2	0,0499 Within R2	0,0598 R2
Statystyka	0,1173 skorygowany R2	0,6261 LSDV R2	0,0581 skorygowany R2
Testy: Breuscha-Pagana – BP = 70,256 (0,000); Hausmana – chisq = 143,442 (0,000)	F = 76,093 (0,000)	F = 26,676 (0,000)	chisq = 143,442 (0,000)
Testy: Breuscha-Pagana – BP = 70,256 (0,000); Hausmana – chisq = 12,017 (0,0172).			

Poziom istotności: *** – 0,001, ** – 0,01, * – 0,05

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów oraz BDL GUS.

0,05 (tab. 4). Moc wyjaśniająca modeli była jednak zróżnicowana, a wartości R^2 wahały się od 0,05 do 0,79. Wskazuje to na umiarkowaną zdolność wyjaśniania przez oszacowane modele, co oznacza, że istnieją inne zmienne, które należałoby uwzględnić w modelach, w celu pełniejszego zrozumienia czynników wyjaśniających zróżnicowanie tax expenditures.

Wyniki estymacji modeli dla wszystkich badanych podatków wskazują, że najlepszym modelem opisującym czynniki wpływające na zróżnicowanie przestrzenne tax expenditures jest model z efektami stałymi. Test Breuscha-Pagana wskazuje na obecność efektów indywidualnych, a test Hausmana, że właściwe są modele z efektami stałymi. Badanie wykazało, że na zróżnicowanie tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego istotny wpływ mają kwota utraconych dochodów podatkowych u sąsiadów oraz zamożność gminy. Decyzje odnoszące się do preferencji podatkowych podjęte w danej jednostce są więc odpowiedzią na to, co dzieje się w jednostkach sąsiednich. Ponadto organy gmin zamożnych wprowadzają wiele preferencji podatkowych po to, aby konkurować z innymi jednostkami o mobilną bazę podatkową lub utrzymać kapitał polityczny. Zmniejszenie dochodów podatkowych nie wpływa negatywnie na jakość świadczonych usług publicznych, gdyż są one rekompensowane z innych źródeł dochodów. Bardzo podobne wyniki uzyskano w modelach dla podatku od nieruchomości, co nie jest zaskakujące, ponieważ podatek ten stanowi około 70% wszystkich tax expenditures.

W przypadku podatku rolnego wykonane testy statystyczne pokazały, że najlepszy jest model z efektami stałymi. W tym modelu istotne statystycznie okazały się zmienne: wielkość gminy oraz poziom tax expenditures u sąsiadów. Gminy o niższej gęstości zaludnienia miały wyższe tax expenditures w podatku rolnym, co może potwierdzać, że mniejsza anonimowość oraz częstsze kontakty pomiędzy władzą a mieszkańcami, sprzyjają wyższym preferencjom podatkowym. Również w tym przypadku decyzje dotyczące tax expenditures są podejmowane w reakcji na działania sąsiadów.

W przypadku podatku od środków transportowych najlepszy okazał się model z efektami stałymi. W modelu tym istotna statystycznie była tylko jedna zmienna, tj. zamożność. Wyższe tax expenditures miały więc gminy bardziej zamożne.

Dyskusja i wnioski

Badania wykazały, że gminy województwa wielkopolskiego w różnym stopniu stosują preferencje podatkowe, co przekłada się na zróżnicowane kwoty utraconych dochodów podatkowych. W latach 2013–2022 kwota tax expenditures wyniosła 5,2 mld zł, co stanowiło 5,6% dochodów własnych. Oznacza to, że każdego roku dochody budżetowe gmin województwa wielkopolskiego były niższe o ponad 500 mln zł. W strukturze tax expenditures zdecydowanie dominował podatek od nieruchomości, a najważniejszym źródłem utraty dochodów było obniżenie górnych stawek podatkowych. Wyniki innych badań również zwracają uwagę na dominację w strukturze tax expenditures podatku od nieruchomości oraz obniżenia stawek podatkowych (Felis, Gołębiowski 2021, Wyszowska, Wyszowski 2021). Warto też odnotować, że w gminach województwa wielkopolskiego wzrosło znaczenie preferencji podatkowych w podatku od środków transportowych.

W badanym okresie największe preferencje podatkowe wprowadzono w gminie Suchy Las (prawie 190 mln zł), natomiast najmniejsze w gminie Luboń (9,5 mln zł). Co ciekawe, obie te gminy sąsiadują z Poznaniem, ale pierwsza z nich jest gminą wiejską, a druga miejską. To proste porównanie pokazuje, jak wiele czynników może wyjaśniać zróżnicowanie przestrzenne tax expenditures. W literaturze wskazuje się jednak, że największe preferencje stosują gminy wiejskie, a najmniejsze gminy miejskie (Wyszowska, Wyszowski 2021).

Najważniejszymi czynnikami wyjaśniającymi zróżnicowanie tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego były polityka podatkowa prowadzona w gminach sąsiednich oraz zamożność gminy. Decyzje o wprowadzeniu preferencji podatkowych podjęte w danej jednostce są odpowiedzią na to, co dzieje się w jednostkach sąsiednich. Prawdopodobnie więc stosowanie tax expenditures wynika z chęci utrzymania i zwiększenia kapitału politycznego, co najlepiej wyjaśnia koncepcja yardstick competition. Wnioski te są zgodne z wcześniejszymi badaniami dotyczącymi lokalnej konkurencji podatkowej, w których nie badano tax expenditures, ale stawki podatków lokalnych (Łukomska, Swianiewicz 2015, Małkowska i in. 2021, Trojanek i in. 2021). Stosując liczne preferencje podatkowe, gminy zamożne próbują włączyć się w konkurencję z gminami sąsiednimi, a utracone w ten sposób dochody podatkowe rekompensowane są z innych źródeł. Z kolei gminy mniej zamożne mogą częściej wykorzystywać preferencje podatkowe jako narzędzie polityczne w celu utrzymania lub zwiększenia poparcia, głównie wśród lokalnej społeczności rolniczej. Można więc doszukiwać się politycznych przesłanek stosowania preferencji podatkowych (por. Felis, Gołębiowski 2021, Wyszowska, Wyszowski 2021).

Felis i Gołębiowski (2021) wykazali, że istnieją pewne zależności między wykorzystaniem tax expenditures a wzrostem potencjału dochodowego gmin.

W szczególności zwiększenie ich poziomu ma pozytywny wpływ na trend wzrostu dochodów w kolejnych latach, zwłaszcza w przypadku podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych. Jest to interesujące zagadnienie, które wymaga dalszych badań.

Rola takich aspektów, jak gęstość zaludnienia oraz cykl wyborczy, w wyjaśnianiu zróżnicowania przestrzennego tax expenditures w gminach województwa wielkopolskiego była znacznie mniejsza. Wyłącznie w przypadku podatku rolnego wielkość gminy miała znaczenie. Im mniejsza była gmina, tym wyższe było tax expenditures. Wskazuje to, że mniejsza anonimowość oraz bliższe i częstsze kontakty między władzą a mieszkańcami prowadzą do szerszego stosowania preferencji podatkowych.

Badanie zróżnicowania przestrzennego tax expenditures oraz poszukiwanie czynników wyjaśniających to zróżnicowanie wymaga dalszych, bardziej szczegółowych badań. Niezbędne jest rozszerzenie badań o analizy porównawcze między różnymi regionami Polski, co pozwoli na zidentyfikowanie specyficznych czynników wpływających na przestrzenne zróżnicowanie tax expenditures. Do modelu badawczego warto włączyć dodatkowe zmienne, takie jak np. potencjał gospodarczy. Ponadto przeprowadzenie szczegółowych studiów przypadku mogłoby dostarczyć cennych informacji o lokalnych uwarunkowaniach tax expenditures. W województwie wielkopolskim interesującym przypadkiem jest gmina Suchy Las, gdzie tax expenditures są bardzo wysokie, co jest związane z polityką podatkową dotyczącą podatku od środków transportowych. Przeanalizowanie przyczyn i skutków tej polityki w Suchym Lesie mogłoby dostarczyć ważnych wniosków dla innych gmin.

Konflikt interesów

Autor deklaruje brak występowania konfliktu interesów. Oświadczam, że tekst artykułu jest w całości jego dziełem.

Literatura / References

- Besley T., Case A. 1995. Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *The American Economic Review*, 85, 1: 25–45.
- Bykov S.S., Zimmermann H. 2018. Tax expenditure as a problem in intergovernmental relations. *Journal of Tax Reform*, 1(4): 27–44.
- Dziemianowicz R., Wyszowski A. 2012. Preferencje w podatkach lokalnych i ich wpływ na dochody JST. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*, 46(3): 165–174.
- Dziemianowicz R., Wyszowski A., Budlewska R. 2014. Tax expenditures jako ukryta forma wydatków publicznych. *Gospodarka Narodowa*, 3(271): 35–62.
- Etel L., Dowgier R. 2013. Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany. *Temida*, 2. Białystok.
- Felis P., Gołębiowski G. 2021. Tax Expenditures in Local Taxes – an Effective Instrument of Local Tax Policy? The Example of Poland. *Contemporary Economics*, 15(4): 393–414.
- 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.
- Gomułowicz A., Małecki J. 2006. *Podatki i prawo podatkowe*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- 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.
- Kufel T. 2011. *Ekonometria. Rozwiązywanie problemów z wykorzystaniem programu GRET*. Wyd. III. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Łukomska J., Swianiewicz P. 2015. *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*. Municipium SA, Warszawa.
- Maddala G.S. 2008. *Ekonometria*. Wydawnictwo Naukowe PWN, 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.
- Ministerstwo Finansów. 2010. *Preferencje podatkowe w Polsce* (<https://www.podatki.gov.pl/media/1237/preferencje-podatkowe-w-polsce-warszawa-2010.pdf>; dostęp: 2.07.2024).
- Ministerstwo Finansów. 2018. *Preferencje podatkowe w Polsce* (<https://www.podatki.gov.pl/media/7339/raport-preferencje-podatkowe-w-polsce-nr-8.pdf>; dostęp: 2.07.2024).
- 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.
- OECD 2010. *Tax Expenditures in OECD Countries*. OECD Publishing.
- Perdał R., Burchardt M. 2023. Zmiany nierówności przestrzennych dochodów w Polsce na poziomie lokalnym w latach 2004–2021. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 69: 91–108.
- Poniatowicz M. 2018. *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*. CeDeWu, Warszawa.
- Salmon P. 1987. Decentralization as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2): 24–43.
- Skorwider J. 2012. Skutki korzyści i preferencji podatkowych dla budżetów gminnych jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu*, 29: 151–168.
- Sosnowski M. 2018. Rola i znaczenie preferencji podatkowych w podatkach lokalnych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 528: 215–229.
- Staley T.C. 2018. The Impact of Tax and Expenditure Limitations on Municipal Revenue Volatility. *State and Local Government Review*, 50(2): 71–84.
- Surrey S.S. 1973. *Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, United States (reprint 2014 edition).
- 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.
- Wojtyra B. 2017. Poziom wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 40: 149–161.
- Wyszkowski A. 2010. Koncepcja tax expenditures w systemie podatkowym. *Gospodarka Narodowa*, 242(9): 65–82.
- Wyszowska A., Wyszkowski A. 2021. Tax expenditures w podatkach lokalnych w Polsce jako instrument lokalnej polityki podatkowej. *Studia BIAS*, 1(65): 103–126.
- Villela L., Lemgruber A., Jorratt M. 2010. Tax expenditure budgets concepts and challenges for implementation. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-131.

Tax expenditures in municipalities in Wielkopolskie voivodeship

Abstract: The aim of the article is to present the spatial differentiation of tax expenditures in municipalities of Wielkopolskie Voivodeship and to identify factors explaining this differentiation. Tax expenditures should be understood as the lost tax revenue related to the applied tax preferences.

The study covered four local taxes, i.e. real estate tax, agricultural tax, forestry tax and vehicle tax, for which municipalities have limited tax authority. Panel models were used in the empirical analysis and the study covered 226 municipalities in Wielkopolskie Voivodeship in the period 2013–2022. The study showed that municipalities in Wielkopolskie Voivodeship apply tax preferences to a varying extent, which translates into varying amounts of lost tax revenue. Between 2013 and 2022, the amount of tax expenditures amounted to PLN 5.2 billion, which accounted for 5.6% of own income. During the period under review, the largest tax preferences were introduced in the municipality of Suchy Las (nearly PLN 190 million), while the smallest were introduced in the municipality of Luboń (PLN 9.5 million). Interestingly, both of these municipalities are adjacent to Poznań, but the former is a rural municipality and the latter an urban one. The most important factors explaining the variation in tax expenditures in the municipalities of Wielkopolskie Voivodeship were the tax policy pursued in neighbouring municipalities and wealth. Decisions to introduce tax preferences taken in a given unit are a response to what is happening in neighbouring units. The use of tax expenditures is thus driven by the desire to maintain and increase political capital, which is best explained by the concept of yardstick competition. Wealthy municipalities with a high level of own income try to engage in competition with neighbouring municipalities by means of applied tax preferences. The role of aspects such as population density and the electoral cycle in explaining the spatial variation of tax expenditures in the municipalities of Wielkopolskie Voivodeship was much smaller. Only in the case of agricultural, the size of the municipality mattered. The smaller the municipality, the higher the tax expenditures. This indicates that less anonymity and closer and more frequent contact between the government and residents lead to a wider use of tax preferences.

Key words: tax expenditures, local taxes, wielkopolskie voivodship, panel models