

Monika Korolewska*

Polityka podatkowa gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości a wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny

Local government property tax policy in the context of supporting entrepreneurship in Poland: The article looks at the links between local government tax policy related to commercial real estate and number of businesses operating in the analysed group of local government units. First, the author examines the data on local government revenues from the tax on real estate between 2007 and 2012. Next, the results of the research on the tax rate of property tax on buildings used for economic activities are presented. The research was conducted in 2012 by the Bureau of Research. In the final section, the correlation between the property tax on commercial buildings and the number of businesses operating in the area is discussed.

Słowa kluczowe: *opodatkowanie, podatek od nieruchomości, polityka podatkowa, Polska, przedsiębiorczość, samorząd terytorialny*

Keywords: *taxation, property tax, tax policy, Poland, entrepreneurship, local government*

* Specjalista ds. finansów publicznych w BAS;
e-mail: monika.korolewska@sejm.gov.pl.

Wstęp

Władze gmin i miast na prawach powiatu dysponują wieloma instrumentami dla wspierania przedsiębiorczości, jednak, jak wskazuje literatura przedmiotu, w praktyce opierają się głównie na narzędziach budżetowych. Wśród tych narzędzi istotną rolę mogą odgrywać instrumenty z obszaru polityki dochodowej. W opinii M. Jastrzębskiej do instrumentów polityki dochodowej jednostek samorządu terytorialnego należą poszczególne ro-

dzaje dochodów budżetowych, w tym przede wszystkim rodzaje dochodów własnych, m.in. podatki lokalne, na których konstrukcje mają wpływ organy samorządowe¹. Do najważniejszych podatków lokalnych, wobec których gminy i miasta na prawach powiatu mają kompetencje w zakresie kształtowania niektórych elementów konstrukcji podatkowej, należy podatek od nieruchomości. Opodatkowaniu tym podatkiem podlegają grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Podstawowym uprawnieniem gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości jest możliwość ustalania stawek podatkowych w granicach górnych stawek ustawowych². Władztwo podatkowe gmin i miast na prawach powiatu w podatku od nieruchomości dotyczy także możliwości rozszerzenia zakresu ulg i zwolnień oraz podjęcia decyzji w sprawie odroczenia i umorzenia zobowiązań podmiotów w tym podatku.

Polityka dochodowa gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości oddziałuje dwukierunkowo. Z jednej strony jej zadaniem jest zapewnienie dochodów do budżetów gminnych i miast na prawach powiatu i z tego punktu widzenia samorządy powinny dążyć do zwiększenia wydajności podatku od nieruchomości jako źródła wpływów budżetowych. Z drugiej strony polityce podatkowej gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości powinny również przeświecać cele pozafiskalne, związane m.in. ze wspieraniem rozwoju przedsiębiorczości na ich terenie. W tym wypadku jednak bezpośrednim efektem może być zmniejszenie dochodów budżetowych z tytułu stosowanych zwolnień, ulg podatkowych czy też odroczeń oraz umorzeń zobowiązań podatkowych. Skutkiem obniżenia stawek podatkowych w podatku od nieruchomości nie musi być ograniczenie dochodów budżetowych, jeśli jego następstwem będzie np. wzrost liczby podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie danej jednostki i opłacających ten podatek.

Wydaje się, że dla wielu jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności gmin, chęć przyciągnięcia nowych inwestorów na lokalny teren jest podstawowym motywem dla obniżenia stawek podatkowych w podat-

¹ Zob. *eadem*, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 67.

² Na mocy art. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy jest zobowiązana do określania wysokości stawek podatku od nieruchomości, przy czym stawki określone przez radę nie mogą przekraczać stawek maksymalnych corocznie waloryzowanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 20 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ogłaszanych w drodze obwieszczenia.

ku od nieruchomości. W praktyce postępowanie takie często ma miejsce nawet bez uprzedniej oceny możliwej skuteczności takich działań³.

W artykule dokonano analizy polityki dochodowej gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości za lata 2007–2012, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki kształtowania rocznych stawek podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Jest to bowiem ten rodzaj przedmiotu opodatkowania, który przynosi gminom i miastom najwięcej wpływów z tytułu podatku od nieruchomości. Ponadto ustawowa stawka na opodatkowanie budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą jest stosunkowo wysoka na tle pozostałych przedmiotów opodatkowania. Daje to jednostkom samorządu terytorialnego szerokie możliwości do obniżania miejscowej stawki podatku od nieruchomości w odniesieniu do tego przedmiotu opodatkowania. W opracowaniu podjęto również próbę oceny wpływu polityki dochodowej gmin i miast na prawach powiatu w wybranym zakresie podatku od nieruchomości na liczbę podmiotów gospodarczych funkcjonujących na ich terenie.

Przeprowadzane w artykule analizy, w zależności od potrzeb, są oparte na danych dotyczących ogółu gmin i miast na prawach powiatu lub dotyczą określonej próby gmin i miast na prawach powiatu dobranej na podstawie informacji uzyskanych z ankiety przeprowadzonej przez Biuro Analiz Sejmowych, w której badano wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce⁴. W pytaniu pierwszym tej ankiety poproszono respondentów o wskazanie, czy stosowali w latach 2007–2012 stawki podatku od nieruchomości niższe od maksymalnych ustawowych stawek w podatku od nieruchomości w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Respondenci, którzy udzielili pozytywnej odpowiedzi, zostali poproszeni o podanie wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości w podziale na stawki podatku:

- od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (... od 1 m² powierzchni użytkowej),

³ Zob. T. Wojewodzic, A. Płonka, *Polityka gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65.

⁴ Szerzej na ten temat zob. artykuł A. Grycuka i P. Russela, s. 66 tej publikacji.

- od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków (... od 1 m² powierzchni użytkowej).

Dla ustalenia badanej próby w odniesieniu do gmin (dalej badana próba gmin) oraz miast na prawach powiatu (dalej badana próba miast na prawach powiatu) przyjęto odpowiedzi tych respondentów na ankietę BAS, którzy potwierdzili stosowanie niższych niż maksymalne stawki podatku od nieruchomości. Na tej podstawie określono badaną próbę gmin, na którą składa się 1184 jednostek⁵ (49,0% populacji gmin) oraz badaną próbę miast na prawach powiatu, liczącą 50 jednostek (76,9% populacji miast na prawach powiatu). Badaną próbę gmin zredukowano tylko o braki odpowiedzi w odniesieniu do każdej pozycji, gdyż całkowite odrzucenie ankiet niekompletnych w zakresie pytania pierwszego mogłoby znacznie zmniejszyć badaną próbę. Ponadto w przypadkach, w których respondenci wskazywali, iż stosują zróżnicowane stawki w zależności od przedmiotu opodatkowania⁶, do badanych prób przyjmowano najwyższą stawkę podaną przez jednostkę. Spośród informacji uzyskanych w toku badania BAS dla celów tego opracowania wykorzystano jedynie dane dotyczące opodatkowania budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Dochody z podatku od nieruchomości w budżetach gmin i miast na prawach powiatu w latach 2007–2012

Regułą jest wyższy udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem gmin w porównaniu z miastami na prawach powiatu (tabela 1). W latach 2007–2012 wpływy gmin z podatku od nieruchomości stanowiły od 12,5% (2010 r.) do 13,5% (2012 r.) ich dochodów ogółem, podczas gdy w przypadku miast udział wpływów z tego źródła do dochodów ogółem wynosił od 10,9% (2007 r.) do 11,4% (2012 r.). Znacznie większe dysproporcje w sytuacji finansowej gmin i miast na prawach powiatu pod względem znaczenia wpływów z podatku od nieruchomości dla ich

⁵ Reprezentowane są wszystkie kategorie gmin: gminy wiejskie, gminy miejskie oraz gminy miejsko-wiejskie.

⁶ Rada gminy może różnicować wysokość stawek dla poszczególnych rodzajów budynków, budowli i gruntów, wprowadzając obok stawki podstawowej stawki preferencyjne (niższe), znajdujące zastosowanie do nieruchomości służących określonym rodzajom działalności gospodarczej.

budżetów są widoczne przy uwzględnieniu relacji dochodów z podatku od nieruchomości do łącznych dochodów własnych. Dla gmin relacja ta w badanym okresie kształtowała się na poziomie od 26,1% (2008 r.) do 29,0% (2012 r.), w miastach na prawach powiatu wynosiła zaś od 16,2% (2008 r.) do 18,7% (2011 r.).

W 2012 r. dochody gmin ogółem z podatku od nieruchomości wyniosły 10,6 mld zł, stanowiąc 139,7% dochodów uzyskanych z tego tytułu w 2007 r. Oznacza to, że wpływy gmin z podatku od nieruchomości zwiększyły się na tyle ich dochodów ogółem w większym stopniu – wskaźnik wzrostu w tym przypadku wynosi bowiem 37,5%.

Szczegółowa analiza poziomu dochodów gmin z podatku od nieruchomości w porównaniu z rokiem poprzednim przez cały okres 2007–2012 pozwala zauważyć, iż w latach tych postępował stały nie tylko nominalny, ale i realny wzrost wpływów gmin z powyższego źródła. Tempo wzrostu dochodów gmin z podatku od nieruchomości rosło z każdym rokiem, osiągając najwyższy poziom w 2012 r., kiedy dochody te zwiększyły się w porównaniu z 2011 r. o 8,6%.

Łączne dochody miast na prawach powiatu z podatku od nieruchomości w 2012 r. wyniosły 7 mld zł i stanowiły 137% wpływów osiągniętych z tego źródła w 2007 r. Dochody ogółem miast wzrosły w tym czasie o niepełna 31%. Również w miastach przez sześć kolejnych lat od 2007 r. do 2012 r. dochody z podatku od nieruchomości rosły regularnie z roku na rok zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym. W 2008 r. w porównaniu z 2007 r. oraz w 2010 r. w stosunku do 2009 r. i w 2011 r. wobec 2010 r. wpływy miast z tego tytułu zwiększały się w takim samym bądź zbliżonym tempie. Największy wskaźnik wzrostu, podobnie jak w przypadku gmin, został odnotowany w 2012 r. w porównaniu z 2011 r. – 7,9%.

Gminy w porównaniu z miastami na prawach powiatu ponoszą wyższe skutki finansowe z tytułu obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości oraz podjęcia decyzji w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń z tytułu tego podatku nie tylko w ujęciu kwot bezwzględnych utraconych wpływów, ale również w relacji tych ubytków do dochodów z podatku od nieruchomości (tabela 1).

Łączny ubytek dochodów gmin z powodu obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości oraz wydania decyzji w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń w tym podatku wyniósł w badanym okresie od 1,9 mld zł (2007 r. i 2008 r.) do 2,6 mld zł (2012 r.), tylko z tytułu uchwalenia niższych stawek w podatku od nieruchomości niż stawki ustawowe wpływy gmin były niższe od możliwych do uzyskania od 1,3 mld zł (2008 r.) do 1,8 mld zł (2011 r. i 2012 r.).

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki określające dochody gmin i miast na prawach powiatu z podatku od nieruchomości

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012
GMINY OGÓŁEM							
Dochody z podatku od nieruchomości (w tys. zł)		7 595 557	8 017 974	8 488 264	9 060 464	9 770 584	10 608 006
Udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %)		13,3	12,9	13,1	12,5	12,9	13,5
Kwota ubytku dochodów z tytułu obniżenia stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości (w tys. zł)		1 327 886	1 302 393	1 421 617	1 629 714	1 822 926	1 825 809
z tego:							
• z tytułu wpływów od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (w tys. zł)		635 698	615 335	674 531	796 185	910 232	914 348
• z tytułu wpływów od osób fizycznych (w tys. zł)		692 188	687 058	747 086	833 528	912 694	911 461
Udział kwoty ubytku dochodów z tytułu obniżenia stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości w dochodach wykonanych z podatku od nieruchomości (w %)		17,5	16,2	16,7	18,0	18,7	17,2
MIASTA NA PRAWACH POWIATU OGÓŁEM							
Dochody z podatku od nieruchomości (w tys. zł)		5 106 860	5 429 449	5 701 673	6 061 673	6 482 547	6 994 649
Udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %)		10,9	11,0	11,3	11,2	11,0	11,4
Kwota ubytku dochodów z tytułu obniżenia stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości (w tys. zł)		314 355	266 712	291 443	308 620	376 777	275 025
z tego:							
• z tytułu wpływów od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (w tys. zł)		219 071	184 010	200 784	206 430	262 643	184 954
• z tytułu wpływów od osób fizycznych (w tys. zł)		95 284	82 702	90 659	102 190	114 134	90 070
Udział kwoty ubytku dochodów z tytułu obniżenia stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości w dochodach wykonanych z podatku od nieruchomości (w %)		6,2	4,9	5,1	5,1	5,8	3,9

Źródło: zbiory sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.

Tabela 1A. Podstawowe wskaźniki określające dochody gmin i miast na prawach powiatu z podatku od nieruchomości dla badanej grupy

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012
ANALIZOWANA GRUPA GMIN, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH							
Dochody z podatku od nieruchomości (w tys. zł)		4 350 079	4 598 910	4 852 528	5 195 581	5 592 646	6 057 474
Udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %)		13,8	13,4	13,6	13,1	13,5	14,2
Kwota ubytku dochodów z tytułu obniżenia stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości (w tys. zł)		751 924	739 804	807 039	934 345	1 047 785	1 041 344
z tego:							
• z tytułu wpływów od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (w tys. zł)		364 870	356 746	392 047	471 012	536 638	531 049
• z tytułu wpływów od osób fizycznych (w tys. zł)		387 054	383 058	414 992	463 332	511 147	510 295
Udział kwoty ubytku dochodów z tytułu obniżenia stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości w dochodach wykonanych z podatku od nieruchomości (w %)		17,3	16,1	16,6	18,0	18,7	17,2
ANALIZOWANA GRUPA MIAST NA PRAWACH POWIATU, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH							
Dochody z podatku od nieruchomości (w tys. zł)		3 078 150	3 284 491	3 429 868	3 621 918	3 849 981	4 171 185
Udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %)		11,6	11,7	11,8	11,5	11,6	11,9
Kwota ubytku dochodów z tytułu obniżenia stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości (w tys. zł)		250 193	220 001	243 890	262 588	322 926	236 692
z tego:							
• z tytułu wpływów od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (w tys. zł)		177 229	153 805	169 946	174 401	223 228	156 813
• z tytułu wpływów od osób fizycznych (w tys. zł)		72 965	66 196	73 943	88 187	99 698	79 879
Udział kwoty ubytku dochodów z tytułu obniżenia stawek maksymalnych w podatku od nieruchomości w dochodach wykonanych z podatku od nieruchomości (w %)		8,1	6,7	7,1	7,2	8,4	5,7

Źródło: na podstawie danych pochodzących z odpowiedzi respondentów na ankietę BAS dotyczącą wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zbioru sprawozdań budżetowych JST (Ministerstwo Finansów).

Kwota dochodów, która nie wpłynęła do gmin w związku z obniżeniem górnych stawek podatku od nieruchomości oraz wydaniem decyzji w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń, w tym podatku stanowiła od 23,8% (2008 r.) do 27,7% (2010 r.) kwoty dochodów uzyskanych z tego źródła. Samo uszczuplenie dochodów z tytułu obniżenia górnych stawek w relacji do osiągniętych wpływów z podatku od nieruchomości wynosiło od 16,2% (2008 r.) do 18,7% (2011 r.).

Miasta na prawach powiatu, podejmując decyzje o obniżeniu górnych stawek w podatku od nieruchomości oraz o udzieleniu ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń w tym podatku, uszczupliły swoje dochody o kwoty od 0,4 mld zł (2008 r. i 2012 r.) do 0,6 mld zł (2011 r.). Ubytek dochodów w relacji do uzyskanych wpływów z podatku od nieruchomości wynosił od 10,5% (2007 r.) do 6,7% (2012 r.). Uszczuplenie możliwych do osiągnięcia dochodów miast z podatku od nieruchomości rozkładało się pomiędzy skutki obniżenia górnych stawek oraz konsekwencje finansowe udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń. W porównaniu z gminami miasta na prawach powiatu w relatywnie większym stopniu obniżały swoje dochody z podatku od nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o udzieleniu ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń w tym podatku.

Należy stwierdzić, iż wskaźniki procentowe analizowanych wielkości opisujących dochody z podatku od nieruchomości w badanych próbach gmin i miast na prawach powiatu nie odbiegają znacznie od wskaźników dla wielkości odnoszących się do ogółu gmin i miast na prawach powiatu (tabela 1A).

Polityka gmin i miast w zakresie kształtowania stawek podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej

Analiza danych za lata 2007–2012 odnośnie do stawki podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej z badanej próby gmin i badanej próby miast wskazuje, że gminy, a w szczególności miasta na prawach powiatu, w ostatnim okresie coraz ostrożniej podchodziły do obniżania górnych stawek w tym podatku we wskazanym zakresie (tabela 2).

W 2012 r. średnia roczna stawka podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosiła

w gminach 17,97 zł, w miastach na prawach powiatu zaś 20,66 zł. Tym samym w porównaniu z średnimi stawkami obowiązującymi w 2007 r. stawki te były wyższe odpowiednio o 2,87 zł (tj. o 19%) oraz o 3,24 zł (tj. o 18,6%). W trakcie badanego okresu średnia stawka roczna rosła systematycznie z roku na rok tak w gminach, jak i w miastach na prawach powiatu.

Obciążenie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą z tytułu opodatkowania budynków związanych z tą działalnością podatkiem od nieruchomości pozostaje wyższe w miastach na prawach powiatu niż w gminach (tabela 2). W analizowanym okresie relacja średniej rocznej stawki podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą od stawki maksymalnej w gminach wynosiła nie więcej niż 82,48% (2008 r.), podczas gdy w miastach na prawach powiatu relacja ta kształtowała się na poziomie nie mniejszym niż 92,26% (2011 r.).

Gminy charakteryzuje również większy rozrzut pomiędzy najniższą a najwyższą roczną stawką ustanowioną w podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (tabela 2). Najniższa stosowana w gminach stawka omawianego podatku w latach 2007–2011 ustabilizowała się na poziomie 0,01 zł za m², a w ostatnim analizowanym roku wzrosła do 0,02 zł za m². Nawet jeśli szczegółowa analiza badanej próby gmin pozwala stwierdzić, że tak niski poziom stawki podatkowej w podatku od nieruchomości w odniesieniu do budynków wykorzystywanych na cele działalności gospodarczej ma jedynie charakter incydentalny, a kolejne po niej najniższe stawki podatkowe oscylują wokół 5–6 zł, to nie zmienia to faktu, że najniższa stawka stosowana w miastach na prawach powiatu wahała się od 13,06 zł do 17,98 zł. Jednocześnie najwyższe stawki w podatku od nieruchomości od budynków związanych z działalnością gospodarczą w gminach i miastach na prawach powiatu miały taki sam poziom (w latach 2008–2011) lub różniły się jedynie nieznacznie (w 2007 r. o 5 gr, a w 2012 r. o 2 gr).

Przez cały okres 2007–2012 niewiele badanych gmin decydowało się na obniżenie stawki podatku od nieruchomości na budynki wykorzystywane do celów działalności gospodarczej o ponad połowę stawki maksymalnej (tabela 3). Było to zaledwie od 2,1% próby w 2007 r. do 1,1% próby w 2012 r. Na krok taki nie zdecydowało się żadne z badanych miast na prawach powiatu.

W strukturze gmin ze względu na wysokość stawki podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej największy odsetek stanowiły te gminy, które stosowały stawkę wyższą bądź równą równowartości 80% stawki maksymalnej, ale jednocześnie nie wyższą niż 90% stawki maksymalnej. Z kolei w miastach dominowały te

Tabela 2. Wysokość stawek podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2007–2012

Wyszczególnienie						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maksymalna ustawowa roczna stawka (... .. zł od 1 m ² powierzchni użytkowej)	18,60	19,01	19,81	20,51	21,05	21,94
ANALIZOWANA GRUPA GMIN, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI						
W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH						
Średnia roczna stawka (... .. zł od 1 m ² powierzchni użytkowej)	15,10	15,68	16,24	16,67	17,02	17,97
Relacja średniej rocznej stawki do maksymalnej ustawowej stawki (%)	81,18	82,48	81,98	81,28	80,86	81,91
Najniższa roczna stawka (... .. zł od 1 m ² powierzchni użytkowej)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Najwyższa roczna stawka (... .. zł od 1 m ² powierzchni użytkowej)	18,52	19,00	19,80	20,50	21,04	21,93
ANALIZOWANA GRUPA MIAST NA PRAWACH POWIATU, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI						
W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH						
Średnia roczna stawka (... .. zł od 1 m ² powierzchni użytkowej)	17,42	17,96	18,61	19,06	19,42	20,66
Relacja średniej rocznej stawki do maksymalnej ustawowej stawki (%)	93,66	94,48	93,94	92,93	92,26	94,17
Najniższa roczna stawka (... .. zł od 1 m ² powierzchni użytkowej)	13,06	15,18	15,18	15,18	15,18	17,98
Najwyższa roczna stawka (... .. zł od 1 m ² powierzchni użytkowej)	18,57	19,00	19,80	20,50	21,04	21,91

Źródło: na podstawie danych pochodzących z odpowiedzi respondentów na ankietę BAS dotyczącą wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego.

jednostki, które stosowały stawkę wyższą bądź równą równowartości 90% stawki maksymalnej, ale jednocześnie nie wyższą niż sama stawka maksymalna. Dla miast generalnie charakterystyczne jest stosowanie stawki w podatku od nieruchomości na poziomie o wiele bardziej zbliżonym do stawki maksymalnej niż ma to miejsce w przypadku gmin (tabela 3). Zaledwie od jednej do dwóch jednostek w latach 2007–2011 decydowało się na stawkę w wymiarze nie niższym niż równowartość 70% stawki maksymalnej i nie wyższym niż 80% stawki maksymalnej. W 2012 r. żadne z miast nie stosowało już stawki z takiego zakresu, a najniższe stawki podatku od nieruchomości na budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej mieściły się w przedziale 80–90% stawki maksymalnej. Stosowało je 10 jednostek spośród ogólnej liczby 50 miast badanej próby. W 2012 r. również największy odsetek analizowanych miast postanowił o stosowaniu miejscowej stawki podatku od nieruchomości na budynki gospodarcze w wysokości stawki maksymalnej, nawet jeśli w latach wcześniejszych przynajmniej raz stosowano stawkę obniżoną.

Analiza badanej próby gmin i miast na prawach powiatu pod względem skłonności do obniżania stawki podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w porównaniu z rokiem poprzednim pokazuje, że żadna z gmin ani żadne z miast na prawach powiatu nie utrzymywało trendu obniżania stawki podatku z roku na rok przez cały okres 2007–2012 (tabela 4). Jakkolwiek zdarzały się przypadki gmin, które zmniejszały wysokość stawki podatku od nieruchomości na budynki przeznaczone na działalność gospodarczą przynajmniej raz w stosunku do roku poprzedniego.

W latach 2007–2011 sukcesywnie coraz większa liczba gmin i miast na prawach powiatu decydowała się na zachowanie wysokości stawki obowiązującej w roku bieżącym na poziomie stawki z roku poprzedniego. Całkowicie do odwrócenia tej tendencji doszło w 2012 r. kiedy to aż 1091 gmin z badanej próby (tj. 92%) postanowiło o wzroście stawki podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych na cele gospodarcze, a jedynie 7% powzięło decyzję o zachowaniu stawki na obowiązującym poziomie, choć rok wcześniej na takie zachowanie zdecydowało się jeszcze 35% badanych gmin. Podobny kierunek zmian charakteryzował również miasta na prawach powiatu. W 2012 r. 49 z 50 badanych miast na prawach powiatu stosowało podniesioną stawkę w podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w porównaniu z rokiem poprzednim, tymczasem w 2011 r. jeszcze 21 miast z badanej próby stosowało taką samą stawkę podatkową jak rok wcześniej. Mimo tych ogólnych tendencji 16 gmin i jedno miasto z całej próby badanych jednostek sa-

Tabela 3. Zróżnicowanie wysokości stawek podatku od nieruchomości w gminach i miastach na prawach powiatu

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012
ANALIZOWANA GRUPA GMIN, KTÓRE STOSUJĄ OBIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI							
W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH							
odsetek jednostek stosujących stawkę niższą niż równowartość 50% stawki ustawowej		2,1	1,3	1,3	1,7	1,9	1,1
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 50% stawki ustawowej i niższą niż 60% stawki ustawowej		5,2	4,6	4,5	4,8	4,9	4,4
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 60% stawki ustawowej i niższą niż 70% stawki ustawowej		12,1	10,1	9,5	10,3	10,2	10,6
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 70% stawki ustawowej i niższą niż 80% stawki ustawowej		18,2	20,4	21,3	22,6	22,5	20,8
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 80% stawki ustawowej i niższą niż 90% stawki ustawowej		33,4	31,9	32,7	32,8	33,7	33,3
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 90% stawki ustawowej i niższą niż 100% stawki ustawowej		25,5	28,5	28,0	25,3	23,9	25,9
odsetek jednostek stosujących stawkę ustawową		2,0	1,9	1,8	1,4	1,7	2,1
ANALIZOWANA GRUPA MIAST NA PRAWACH POWIATU, KTÓRE STOSUJĄ OBIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI							
W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH							
odsetek jednostek stosujących stawkę niższą niż równowartość 50% stawki ustawowej		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 50% stawki ustawowej i niższą niż 60% stawki ustawowej		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 60% stawki ustawowej i niższą niż 70% stawki ustawowej		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 70% stawki ustawowej i niższą niż 80% stawki ustawowej		2,0	2,0	2,0	4,0	4,0	0,0
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 80% stawki ustawowej i niższą niż 90% stawki ustawowej		16,0	16,0	16,0	22,0	30,0	20,0
odsetek jednostek stosujących stawkę wyższą bądź równą równowartości 90% stawki ustawowej i niższą niż 100% stawki ustawowej		80,0	78,0	76,0	68,0	60,0	66,0
odsetek jednostek stosujących stawkę ustawową		2,0	4,0	6,0	6,0	6,0	14,0

Źródło: jak pod tabelą 2.

Tabela 4. Wskaźniki opisujące zmiany w wysokości stawki w podatku od nieruchomości

Wyszczególnienie		2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
ANALIZOWANA GRUPA GMIN, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH						
liczba jednostek, które obniżyły stawkę obowiązującą w roku bieżącym w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego		16	16	5	6	7
liczba jednostek, które zachowały stawkę obowiązującą w roku bieżącym na poziomie stawki z roku poprzedniego		172	242	393	420	86
liczba jednostek, które podniosły stawkę obowiązującą w roku bieżącym w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego		996	926	786	758	1 091
liczba jednostek, w których wysokość stawki obowiązującej w roku bieżącym była realnie niższa w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego		817	517	530	1 042	285
liczba jednostek, w których wysokość stawki obowiązującej w roku bieżącym była realnie wyższa w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego		367	667	654	142	899
ANALIZOWANA GRUPA MIAST NA PRAWACH POWIATU, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH						
liczba jednostek, które obniżyły stawkę obowiązującą w roku bieżącym w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego		0	0	0	0	0
liczba jednostek, które zachowały stawkę obowiązującą w roku bieżącym na poziomie stawki z roku poprzedniego		8	10	17	21	1
liczba jednostek, które podniosły stawkę obowiązującą w roku bieżącym w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego		42	40	33	29	49
liczba jednostek, w których wysokość stawki obowiązującej w roku bieżącym była realnie niższa w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego		41	14	23	46	8
liczba jednostek, w których wysokość stawki obowiązującej w roku bieżącym była realnie wyższa w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego		9	36	27	4	42

Źródło: jak pod tabelą 2.

morządu terytorialnego przez cały analizowany okres utrzymywało stawkę podatku od nieruchomości na tym samym poziomie.

Obserwowany w latach 2007–2011 wzrost stawek w podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych na cele gospodarcze w dużej części jednostek nie miał nawet charakteru wzrostu realnego (tabela 4). Należy zauważyć, że po uwzględnieniu występującej w tym okresie inflacji, realny wzrost stawek podatkowych nastąpił w mniej licznej liczbie jednostek niż wynikałoby to z liczby tych jednostek, które zdecydowały się podnieść stawkę obowiązującą w roku bieżącym w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego. Najbardziej znaczący był pod tym względem rok 2011. Liczba gmin, w których wysokość stawki obowiązującej w 2011 r. była realnie wyższa w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego, stanowiła zaledwie 12% badanej próby gmin. W przypadku analizowanej grupy miast na prawach powiatu odsetek takich miast wynosił 8%. Był to jednak szczególnie wyjątkowy okres wyróżniający się dużą rozbieżnością pomiędzy planowanym wskaźnikiem wzrostu cen i usług konsumpcyjnych a faktyczną inflacją. Rok 2012 charakteryzują już odmienne relacje. Udział gmin, w których wysokość stawki obowiązującej w porównaniu ze stawką z roku poprzedniego wzrosła realnie, wyniósł 76% w badanej próbie gmin. W wypadku miast na prawach powiatu to 84% próby wprowadziło podwyżkę stawki podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w ujęciu realnym.

Analiza ilościowa podmiotów gospodarczych funkcjonujących w gminach i miastach na prawach powiatu

W ocenie wpływu polityki podatkowej gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości od budynków przeznaczanych na działalność gospodarczą pomocna może być analiza ilościowa podmiotów gospodarczych funkcjonujących w gminach i miastach na prawach powiatu. W opracowaniu do takiej analizy ilościowej wykorzystano cztery wielkości:

- liczbę podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON, z uwzględnieniem podmiotów sektora prywatnego,
- liczbę podmiotów nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON, z uwzględnieniem podmiotów sektora prywatnego,
- liczbę podmiotów wyrejestrowanych z rejestru REGON, z uwzględnieniem podmiotów sektora prywatnego,
- liczbę osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym.

Analiza trzech ostatnich wielkości, opisujących funkcjonowanie podmiotów gospodarczych w gminach i miastach na prawach powiatu, obejmuje jedynie lata 2009–2012 ze względu na brak danych za okresy wcześniejsze w badanym przekroju jednostek samorządu terytorialnego.

Na koniec 2012 r. w gminach ogółem było 2 216 934 podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON, z tego 2 135 663 były to podmioty sektora prywatnego (tabela 5). W porównaniu z 2007 r. liczba podmiotów gospodarczych wpisana do rejestru REGON była w sumie wyższa o 173 313 podmioty, tj. o 8,5%. Jednak w ciągu tych kilku lat nie występował stały wzrost liczebności podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON. W dwóch latach liczba tych podmiotów malała. Był to rok 2009 i 2011. W tym czasie liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON w miastach na prawach powiatu ogółem zwiększyła się z 1 641 987 podmiotów w 2007 r. do 1 758 400 podmiotów w 2012 r., tj. o 116 413 podmiotów (7,1%). W odróżnieniu od gmin w miastach na prawach powiatu w ciągu lat 2007–2012 miał miejsce tylko jeden spadek liczby podmiotów gospodarczych w porównaniu z rokiem poprzednim. Było to w 2011 r.

Dane dotyczące podmiotów nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON i podmiotów wykreślonych z przedmiotowego rejestru pokazują, że na przestrzeni lat 2009–2012 miał miejsce trwały rozwój przedsiębiorczości, ale jego tempo było stosunkowo niewielkie (tabela 5). Liczba podmiotów gospodarczych nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON oraz wykreślonych z przedmiotowego rejestru podlegała ciągłym wahaniom – w jednym roku rosła, a w drugim spadała. W 2012 r. wielkości te w przypadku gmin wynosiły odpowiednio 205 209 podmiotów oraz 153 100 podmiotów, z kolei w miastach na prawach powiatu – odpowiednio 153 158 podmiotów oraz 99 213 podmiotów. Tym samym na obu szczeblach liczba podmiotów nowo zarejestrowanych była wyższa niż liczba podmiotów wyrejestrowanych, co sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości w gminach i miastach na prawach powiatu. Jakkolwiek w analizowanym okresie wystąpiła już sytuacja, w której te relacje były niekorzystne. Mianowicie liczba podmiotów wyrejestrowanych była wyższa niż liczba podmiotów nowo zarejestrowanych w 2009 r. i 2011 r. w obu analizowanych próbach a wyłącznie w miastach na prawach powiatu w 2011 r.

Dane dotyczące liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym także świadczą o niewielkim zmniejszeniu się aktywności gospodarczej w 2011 r. W gminach liczba tych osób spadła z 9,0 w 2010 r. do 8,8 w 2011 r., z kolei w miastach na prawach powiatu z 13,3 do 13,0.

Tabela 5. Analiza ilościowa podmiotów gospodarczych funkcjonujących w gminach i miastach na prawach powiatu

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012
GMINY OGÓŁEM							
Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON		2 043 621	2 094 020	2 076 920	2 180 728	2 161 647	2 216 934
w tym:							
• podmioty sektora prywatnego		1 955 785	2 014 167	1 998 265	2 101 141	2 081 806	2 135 663
Liczba podmiotów nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON		-	-	204 270	237 069	200 839	205 209
w tym:							
• podmioty sektora prywatnego		-	-	202 447	234 773	199 040	202 082
Liczba podmiotów wyrejestrowanych z rejestru REGON		-	-	219 935	140 681	222 826	153 100
w tym:							
• podmioty sektora prywatnego		-	-	218 789	139 562	221 565	151 853
Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym		-	-	8,7	9,0	8,8	9,0
MIASTA NA PRAWACH POWIATU OGÓŁEM							
Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON		1 641 987	1 663 073	1 665 753	1 729 074	1 708 250	1 758 400
w tym:							
• podmioty sektora prywatnego		1 590 318	1 618 398	1 623 920	1 686 713	1 666 220	1 716 165
Liczba podmiotów nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON		-	-	145 386	164 936	145 248	153 158
w tym:							
• podmioty sektora prywatnego		-	-	144 467	163 310	144 149	152 014
Liczba podmiotów wyrejestrowanych z rejestru REGON		-	-	137 595	97 012	160 791	99 213
w tym:							
• podmioty sektora prywatnego		-	-	136 997	96 263	159 841	98 782
Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym		-	-	12,8	13,3	13,0	13,2

- brak danych

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS.

Tabela 5A. Analiza ilościowa podmiotów gospodarczych funkcjonujących w gminach i miastach na prawach powiatu dla badanej grupy

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ANALIZOWANA GRUPA GMIN, KTÓRE STOSUJĄ OBIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI						
W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH						
Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON	1 180 934	1 206 874	1 196 130	1 254 435	1 240 208	1 270 863
w tym:						
• podmioty sektora prywatnego	1 129 974	1 161 354	1 151 355	1 209 108	1 194 773	1 224 800
Liczba podmiotów nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON	-	-	117 090	135 461	114 043	116 903
w tym:						
• podmioty sektora prywatnego	-	-	116 046	134 016	113 055	115 184
Liczba podmiotów wyrejestrowanych z rejestru REGON	-	-	126 990	80 940	129 237	87 547
w tym:						
• podmioty sektora prywatnego	-	-	126 316	80 206	128 533	86 812
Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym	-	-	8,9	9,2	9,0	9,2
ANALIZOWANA GRUPA MIAST NA PRAWACH POWIATU, KTÓRE STOSUJĄ OBIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI						
W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH						
Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON	948 398	953 716	956 745	989 702	974 542	998 924
w tym:						
• podmioty sektora prywatnego	913 326	923 676	928 633	961 407	946 297	970 478
Liczba podmiotów nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON	-	-	87 526	96 365	83 960	87 760
w tym:						
• podmioty sektora prywatnego	-	-	86 928	95 392	83 274	86 909
Liczba podmiotów wyrejestrowanych z rejestru REGON	-	-	81 356	60 766	95 642	60 423
w tym:						
• podmioty sektora prywatnego	-	-	80 984	60 197	95 175	60 167
Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym	-	-	12,5	13,1	12,6	12,9

- brak danych

Źródło: jak pod tabelą 2.

Należy stwierdzić, iż wskaźniki procentowe analizowanych wielkości opisujących ilościowo funkcjonowanie podmiotów gospodarczych w badanych próbach gmin i miast na prawach powiatu nie odbiegają znacząco od wskaźników dla wielkości odnoszących się do ogółu gmin i miast na prawach powiatu (tabela 5A).

Relacje między polityką podatkową w zakresie podatku od nieruchomości a liczbą podmiotów gospodarczych funkcjonujących w gminach i miastach na prawach powiatu

Relacje między polityką podatkową gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą a aktywnością gospodarczą na terenie tych jednostek można rozpatrywać w kilku wymiarach.

W celu określenia relacji między rocznymi stawkami podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej a dochodami gmin i miast na prawach powiatu zbadano zależność między wielkością rocznej stawki podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej a rocznymi łącznymi wpływami z podatku od nieruchomości gmin i miast na prawach powiatu w badanych próbach (tabela 6). Z kolei dla ustalenia relacji między rocznymi stawkami podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej a wskaźnikami opisującymi ilościowo funkcjonowanie podmiotów gospodarczych w gminach i miastach na prawach powiatu zbadano zależność między wielkością rocznej stawki podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej a:

- liczbą podmiotów sektora prywatnego zarejestrowanych w rejestrze REGON,
- liczbą podmiotów sektora prywatnego nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON,
- liczbą podmiotów sektora prywatnego wyrejestrowanych z rejestru REGON,
- liczbą osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym.

Tabela 6. Ocena zależności pomiędzy roczną stawką podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej a dochodami z podatku od nieruchomości oraz zmiennymi opisującymi ilościowo podmioty gospodarcze funkcjonujące w gminach i miastach na prawach powiatu

ANALIZOWANA GRUPA GMIN, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH						
Współczynniki korelacji	Roczna stawka podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	Dochody z podatku od nieruchomości	Liczba podmiotów wpisanego sektora prywatnego do rejestru REGON	Liczba podmiotów nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON	Liczba podmiotów sektora prywatnego wyrejestrowanych z rejestru REGON	Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym
		0,30	0,26	0,25	0,24	0,31
ANALIZOWANA GRUPA MIAST NA PRAWACH POWIATU, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH						
Współczynniki korelacji	Roczna stawka podatku od nieruchomości od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	Dochody z podatku od nieruchomości	Liczba podmiotów wpisanego sektora prywatnego do rejestru REGON	Liczba podmiotów nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON	Liczba podmiotów sektora prywatnego wyrejestrowanych z rejestru REGON	Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym
		0,27	0,16	0,17	0,20	-0,09

Źródło: jak pod tabelą 2.

Tabela 7. Zależności pomiędzy zmiennymi opisującymi ilościowo podmioty gospodarcze funkcjonujące w gminach i miastach na prawach powiatu a dochodami z podatku od nieruchomości

ANALIZOWANA GRUPA GMIN, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH	
	Dochody z podatku od nieruchomości
Współczynniki korelacji	
Liczba podmiotów sektora prywatnego wpisanych do rejestru REGON	0,78
Liczba podmiotów sektora prywatnego nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON	0,76
Liczba podmiotów sektora prywatnego wyrejestrowanych z rejestru REGON	0,76
Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym	0,42
ANALIZOWANA GRUPA MIAST NA PRAWACH POWIATU, KTÓRE STOSUJĄ OBNIŻONE STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W STOSUNKU DO MAKSYMALNYCH STAWEK USTAWOWYCH	
	Dochody z podatku od nieruchomości
Współczynniki korelacji	
Liczba podmiotów sektora prywatnego wpisanych do rejestru REGON	0,95
Liczba podmiotów sektora prywatnego nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON	0,95
Liczba podmiotów sektora prywatnego wyrejestrowanych z rejestru REGON	0,91
Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym	0,32

Źródło: jak pod tabelą 2.

Współczynniki korelacji wskazują, że można stwierdzić istnienie statystycznej zależności między roczną stawką podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą a wielkościami opisującymi ilościowo funkcjonowanie podmiotów gospodarczych w gminach, jakkolwiek zależność tę można określić jako słabą. Jednocześnie współczynniki korelacji świadczą o braku istotnej statystycznie zależności między roczną stawką podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą a wielkościami opisującymi ilościowo funkcjonowanie podmiotów gospodarczych w miastach na prawach powiatu.

W celu ustalenia relacji między wskaźnikami opisującymi ilościowo funkcjonowanie podmiotów gospodarczych w gminach i miastach na prawach powiatu a ich wpływami z podatku od nieruchomości zbadano zależność między liczbą podmiotów sektora prywatnego zarejestrowanych w rejestrze REGON, liczbą podmiotów sektora prywatnego nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON, liczbą podmiotów sektora prywatnego wyrejestrowanych z rejestru REGON oraz liczbą osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym a rocznymi łącznymi dochodami gmin i miast na prawach powiatu z podatku od nieruchomości (tabela 7).

Niewątpliwie istnieje statystyczna zależność między wielkościami opisującymi ilościowo funkcjonowanie podmiotów gospodarczych a dochodami z podatku od nieruchomości. Współczynniki korelacji wskazują, że zależność między liczbą podmiotów sektora prywatnego zarejestrowanych w rejestrze REGON, liczbą podmiotów sektora prywatnego nowo zarejestrowanych w przedmiotowym rejestrze REGON oraz liczbą podmiotów sektora prywatnego z niego wyrejestrowanych a wielkością dochodów z podatku od nieruchomości jest w przypadku gmin dość silna, a w miastach na prawach powiatu bardzo silna. Współczynniki korelacji świadczą również, że zależność między liczbą osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym a wielkością uzyskiwanych dochodów z podatku od nieruchomości jest zależnością średnią w przypadku gmin oraz słabą w odniesieniu do miast na prawach powiatu.

Podsumowanie

Analiza polityki dochodowej w zakresie podatku od nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem sposobu kształtowania stawek podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej pozwala stwierdzić, że:

- W latach 2007–2012 gminom z każdym kolejnym rokiem coraz bardziej zależało na zwiększeniu wydajności podatku od nieruchomości jako źródła wpływów budżetowych, na co niewątpliwy wpływ miała pogarszająca się w tym okresie sytuacja dochodowa gmin. Kulminacja tego procesu nastąpiła w 2012 r. i wiązała się z podjęciem decyzji o zwiększeniu rocznej stawki podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej przez największy odsetek gmin z badanej próby gmin w ciągu analizowanego okresu. W większości gminy zapewniły sobie również wzrost tych stawek nie tylko w ujęciu nominalnym, ale i realnym.
- Miasta na prawach powiatu, choć stanowią zdecydowanie bogatszą kategorię jednostek samorządu terytorialnego niż gminy przez cały analizowany okres prowadziły ostrzejszą politykę podatkową w zakresie podatku od nieruchomości. Przejawiało się to przede wszystkim w wykazywaniu znacznie mniejszej inicjatywy w obniżaniu stawek podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Miasta na prawach powiatu na tle gmin dużo częściej stosowały omawiane stawki podatkowe bardziej zbliżone do maksymalnej stawki ustawowej.
- Gminy i miasta na prawach powiatu decydując się na podniesienie stawek w podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych na cele gospodarcze, w większości czyniły to w sposób stopniowy. Mogło to wynikać z chęci nieutrudniania prowadzenia istniejącej działalności gospodarczej. Jednostki zapewne nie chciały również nadmiernie zwiększać obciążeń podatników prowadzących działalność gospodarczą, aby nie odbiło się to ostatecznie negatywnie na poziomie wpływów osiąganych z podatku od nieruchomości.

Stwierdzona w toku prowadzonej analizy słaba zależność między stawką podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej a wielkościami opisującymi ilościowo funkcjonowanie podmiotów gospodarczych na terenie gmin i miast pozwala podać w wątpliwość skuteczność działania polegającego na wyłącznym obniżaniu stawek w podatku od nieruchomości w celu przyciągnięcia nowych inwestorów na lokalny rynek. Prawdopodobny brak efektów takiego ograniczonego działania w szerokim kontekście nie oznacza, że w określonych pojedynczych przypadkach jednostek samorządu terytorialnego tylko obniżenie stawki podatku od nieruchomości może stanowić wystarczającą zachętę do sprowadzenia działalności gospodarczej na teren tej jednostki. Niemniej jednak dla lepszego efektu przyciągania podmiotów gospodar-

czych do działania na określonym terenie pożądanym byłoby łączenie obniżonej stawki w podatku od nieruchomości z innymi instrumentami oddziaływującymi na procesy rozwojowe.

Z kolei przeprowadzona analiza zależności między stawką podatku od nieruchomości od budynków przeznaczonych na cele gospodarcze oraz wielkościami opisującymi ilościowo funkcjonowanie podmiotów gospodarczych a wysokością dochodów z podatku od nieruchomości pozwala zauważyć, że czynnikiem, który znacznie silniej oddziałuje na poziom wpływów budżetowych z tego źródła, jest liczba podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego niż wysokość stawki podatkowej. Oznacza to, iż w interesie budżetowym jednostek samorządu terytorialnego jest utrzymywanie stawki podatkowej w podatku od nieruchomości na takim poziomie, który będzie sprzyjał zwiększaniu liczby podmiotów funkcjonujących na terenie jednostki i który jednocześnie będzie akceptowalny przez podatników.

W kontekście polityki podatkowej władz lokalnych w zakresie podatku od nieruchomości w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą istotny jest również stan finansów samorządowych. W obecnej sytuacji osłabienia dynamiki dochodów samorządowych wiele jednostek może koncentrować się na celu fiskalnym polityki podatkowej, zwiększając obciążenia podatkowe z tytułu opodatkowania nieruchomości, w tym nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej bez uwzględniania skutków ekonomicznych i wpływu tej podwyżki na podmioty gospodarcze.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że większość miast na prawach powiatu prezentuje postawę polegającą na ostrej polityce podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, co zapewnia odpowiednie dochody budżetowe. Taki stosunek do opodatkowania nieruchomości przeznaczonych na cele działalności gospodarczej może wiązać się z faktem, iż miasta dysponują jeszcze wieloma innymi czynnikami, które stanowią zachęty dla podmiotów gospodarczych do prowadzenia i zakładania działalności na ich terenie. Podstawę stanowią zapewne odpowiednie warunki techniczne do rozwoju przedsiębiorstw.

Badanie wskazuje ogólnie, że polityka podatkowa gmin jest mniej restrykcyjna. Warto byłoby dokonać bardziej szczegółowego usystematyzowania rodzajów prowadzonej przez gminy polityki podatkowej w zakresie opodatkowania nieruchomości przeznaczonych na cele działalności gospodarczej podatkiem od nieruchomości. Wymagałoby to jeszcze bardzo rozległej analizy badanej próby gmin pod kątem tworzenia specjalnych ty-

pów gmin różnicowanych np. ze względu na liczbę mieszkańców gmin, ich zamożność, lokalizację czy pełnione funkcje społeczne.

Ponadto w kontekście przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że nie wydaje się odpowiednie utrzymywanie obniżonej stawki podatku od nieruchomości, jeśli nie przynosi ona efektów w postaci wzrostu liczby funkcjonujących podmiotów gospodarczych, a jej negatywnym skutkiem jest nieuzasadniona utrata dochodów budżetowych. Wydajniejszy mógłby być w takiej sytuacji wzrost obciążeń podatkowych i podniesienie stawki podatkowej w podatku od nieruchomości do takiego poziomu i w takim tempie, aby nie wpłynął on negatywnie na poziom dochodów budżetowych. Jednocześnie ewentualne dodatkowe dochody wynikające z takiego działania mogłyby posłużyć finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych, dzięki którym zostałyby ukształtowane otoczenie sprzyjające prowadzeniu działalności gospodarczej.

Bibliografia

Bank Danych Lokalnych GUS.

Będzieszak M., *Władztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacji spowolnienia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 646.

Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Raport z badań, G. Gołębiowski, M. Korolewska (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.

Markowska-Bzducha E., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 9.

Saar M.A., *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, CeDeWu, Warszawa 2011.

T. Wojewodzic, A. Płonka, *Polityka gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65.

Zbiory sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.