

**Jolanta Galuszka**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: jolanta.galuszka@ue.katowice.pl

---

## **REGIONALNE DYSPROPORCJE W POLITYCE FISKALNEJ A ROZWÓJ SEKTORA MŚP NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PAŃSTW OECD**

## **REGIONAL DISPROPORTIONS IN FISCAL POLICY VS. SME SECTOR DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF CHOSEN OECD COUNTRIES**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.485.12

**Streszczenie:** Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią ponad 95% firm, generując 60–70% zatrudnienia w większości krajów OECD. Duże podmioty gospodarcze redukują zatrudnienie, zmieniając dotychczasowy charakter umów zatrudnienia i korzystając coraz częściej z outsourcingu. Strategia dużych firm poniekąd wymusza określony poziom przedsiębiorczości i inicjatyw wśród lokalnych społeczności. Celem artykułu jest określenie efektywności regionalnych polityk fiskalnych, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki rozwiązań obciążeń podatkowych, jak i wydatków publicznych. Opracowanie zostało podzielone na trzy części. W pierwszej podjęto próbę zidentyfikowania relacji między regionalnymi dysproporcjami a autonomią regionalnych decydentów politycznych w realizacji właściwej sobie polityki fiskalnej. W drugiej podjęto wątek istoty fiskalnej atrakcyjności regionu. W ostatniej pokazano przykładowe rozwiązania opodatkowania działalności gospodarczej na poziomie lokalnym.

**Słowa kluczowe:** polityka fiskalna, decentralizacja fiskalna, atrybuty fiskalne lokalizacji.

**Summary:** Small and medium-sized enterprises (SMEs) make up more than 95% of the companies, generating 60–70% of employment with a special job creation role in most OECD countries, while in Australia, France and Luxembourg their share is 75%. Big business players reduce employment by changing the existing employment contracts for outsourcing which makes potential for SMEs. The strategy of large companies, in a sense, forces a certain level of entrepreneurship and initiative among local societies, increasing the importance and the role of SMEs not only at the local level but ultimately in the whole economy. The aim of this article is to determine the effectiveness of regional fiscal policies, with particular emphasis on the specificity of tax burdens and public expenditure, which in many cases will be the motive force for the development or stimulation of entrepreneurship.

**Keywords:** fiscal policy, fiscal decentralization, fiscal attributes of location.

## 1. Wstęp

Z uwagi na dynamiczny rozwój nowych technologii, jak i postępujący proces globalizacji gospodarki światowej w coraz większym stopniu zmniejsza się znaczenie ekonomii skali w wielu działaniach. Tym bardziej potencjalny wkład mniejszych firm jest kluczowy dla stabilnego rozwoju lokalnych gospodarek. Jednak wiele z tradycyjnych problemów stojących przed MŚP – brak finansowania, trudności w eksploatacji nowych technologii, ograniczone zdolności kierownicze, niska produktywność, obciążenia regulacyjne – stają się bardziej dotkliwych w zglobalizowanym środowisku, opartym na technologii, niż kiedykolwiek wcześniej.

Podmioty prowadzące aktywność gospodarczą nieustannie zmuszone są do podnoszenia umiejętności zarządzania, zdolności do gromadzenia informacji, a przede wszystkim dostosowywania bazy technologicznej, z tym że dla małych firm jest to znacznie większe wyzwanie, które przysparza dużo więcej problemów niż podmiotom większym. W takiej sytuacji wsparcie ze strony władz publicznych może okazać się bezcenne dla rozwoju sektora MŚP w poszczególnych regionach.

Zapewnienie właściwych ram legislacyjnych, prawnych oraz finansowych niewątpliwie sprzyja idei przedsiębiorczości, która powinna stanowić fundament polityki władz publicznych. Wspieranie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz tworzenie sieci i klastrów małych firm przypieczętowane zostało niejednokrotnie sukcesem jako najbardziej sprawna droga do dynamicznego rozwoju sektora MŚP. Zgrupowanie w lokalnych systemach produkcji MŚP często może okazać się bardziej elastyczne w dostosowaniu do potrzeb klientów, niż mogą to zrobić duże przedsiębiorstwa. Małe podmioty mogą połączyć siły i dzielić koszty szkoleń, badań i marketingu. Grupowanie ułatwia wymianę personelu i dyfuzję technologii, stwarza też nowe możliwości dla wzrostu efektywności. Ale co najważniejsze, te lokalne sieci i systemy wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa mogą pomóc w sprostaniu wyzwaniom globalizacji, która narzuca specyficzne warunki konkurencji.

Bez względu na formę samodzielnie czy w klastrach, małe i średnie przedsiębiorstwa także poszukują możliwości rozszerzenia swojej aktywności poprzez współpracę międzynarodową, wykorzystują strategiczne sojusze, franchising czy wspólne przedsięwzięcia. W takich okolicznościach publiczne inicjatywy polityczne powinny uwzględniać czynniki regionalne i lokalne, które mają wpływ na przedsiębiorczość i budować na nich szczególne formy wspierania partnerstwa dla lokalnej przedsiębiorczości. Polityka władz publicznych powinna wykorzystywać lokalne instytucje, grupy branż i powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami do tworzenia i wzmacniania więzi na poziomie mikro, które mogą stanowić podstawę globalnej konkurencyjności.

Niestety polityka rządu, czy to na poziomie centralnym, czy regionalnym, nie zawsze właściwie odczytuje sygnały płynące z rynku, paradoksalnie tworząc nieprzychylnie otoczenie fiskalne dla podejmowanych inicjatyw przedsiębiorczości. Dysproporcje szczególnie widoczne są w gospodarkach rozwijających się, których

rozwiązania dyskredytują mniejsze podmioty. Ze względu na aspiracje państwa do rozszerzania bazy opodatkowania, podatnik jako samodzielny podmiot gospodarczy nie jest skłonny do podjęcia pracy jako mikro/mały podmiot. Podobnie opodatkowanie na poziomie przekraczającym zdolność do wywiązywania się z nakładanych zobowiązań podatkowych wywołuje zjawisko anachoretyzmu podatkowego, zniechęcając do dalszego rozwoju. Niestety brak respektowania przez państwo zasady *ability-to pay*, stanowiącej fundament systemów w gospodarkach wysoko rozwiniętych, zwiększa atrakcyjność *underground economy*. Najlepszym przykładem mogą być obciążenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, które stanowią zasadniczą przyczynę funkcjonowania w szarej strefie<sup>1</sup>.

W polskich rozwiązaniach osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnym, rentowym i wypadkowym w okresie od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania działalności, niezależnie od tego, czy podatnik uzyskał przychód, czy stratę. Dla porównania, w Norwegii składka opłacana jest od dochodu przy jednoczesnym zachowaniu przez podatnika-przedsiębiorcę wszystkich przywilejów ubezpieczonego. Takie rozwiązanie z założenia zmienia charakter obciążenia fiskalnego przedsiębiorcy, który chociażby ze względu na wahania koniunktury nie zawsze odnotuje dochód z tytułu prowadzonej aktywności.

## 2. Regionalne dysproporcje a autonomia regionów w integralnej polityce fiskalnej

Decentralizacja fiskalna doczekała się licznych interpretacji, mając tym samym tyle samo zwolenników, co przeciwników. Zasadnicza idea sprowadza się m.in. do procesu, poprzez który wpływ na określony poziom niezależności sprawowania władzy delegowany jest z poziomu rządu centralnego na szczebel regionalny i lokalny. Stopień decentralizacji fiskalnej zależy od zdolności władz niższych szczebli do podejmowania niezależnych decyzji po stronie dochodów i wydatków w ramach swojej jurysdykcji geograficznej i administracyjnej, bez ingerencji rządu centralnego.

Międzynarodowa debata na temat zalet i wad promowania decentralizacji fiskalnej koncentruje się głównie na kwestii efektywności. Jednak problem, czy decentralizacja fiskalna może wpływać na funkcję redystrybucji i podział dochodów w obrębie danego kraju, wydaje się mieć drugorzędne znaczenie, co chyba nie do końca jest słusznym podejściem. Przykładowo, w krajach takich jak Hiszpania i Włochy, które mają wysoki poziom nierówności dochodów, a także duże dysproporcje regionalne pod względem ekonomicznym i politycznych, zwiększenie decentralizacji fiskalnej

---

<sup>1</sup> A. Buehn oraz F. Schneider, którzy przeprowadzili badania dla 162 krajów, uznali za istotne i miarodajne przy ocenie szarej strefy następujące wskaźniki: monetarne, wskaźniki rynku pracy, oraz zmienne odzwierciedlające aktywność w szarej strefie ze szczególnym uwzględnieniem wysokości obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych [Buehn, Schneider 2012, s. 161–164].

może łagodzić, ale niestety także nasilać i tak już istniejące nierówności. Nasuwa się pytanie, czy polityka reform na rzecz poprawy efektywności w systemie federalnym może mieć niepożądane skutki kapitałowe poprzez indukcyję, na przykład, państwa i samorządów, aby wydawać mniej na dobra i usługi publiczne przy jednoczesnym zmniejszeniu bazy opodatkowania.

W literaturze przedmiotu stosunkowo niedawno pojawiły się wyniki badań w zakresie powiązań między decentralizacją fiskalną a dysproporcjami regionalnymi. Jednymi z pierwszych, którzy badali wskazane relacje, byli R. Shankar i A. Shah [2003, s. 1421–1441]. Weryfikując relację między dysproporcjami regionalnymi w krajach federalnych i unitarnych, zasugerowali, że kraje federalne lepiej radzą sobie z nierównościami regionalnym niż kraje zcentralizowane ze względu na mniejszą interwencyjność polityki oraz większą koncentrację wysiłków w promowaniu mobilności czynników produkcji i minimalizacji standardów w ramach regionu. Bardziej bezpośrednie badania prowadzone były przez A. Rodriguez-Posé i N. Gill [2004, s. 2097–2117], porównujące trendy w procesie decentralizacji fiskalnej oraz dysproporcje regionalne w poszczególnych krajach w okresie 1980–2000. Zdaniem autorów decentralizacja zwiększa nierówności, ponieważ sprzyja efektom aglomeracji.

Jednak w 2010 r. A. Rodriguez-Posé i R. Ezcurra [2010, s. 619–644] wskazali, że wyniki analiz będą miały odmienny wymiar i charakter ze względu na poziom rozwoju gospodarczego badanych gospodarek, sugerując, że wpływ decentralizacji fiskalnej zależy od poziomu rozwoju gospodarczego. Opierając swoje badania na próbie 26 państw, z czego 19 to kraje wysoko rozwinięte, a 7 to kraje rozwijające się, stwierdzili, że decentralizacja polityczna i decentralizacja wydatków zmniejsza dysproporcje regionalne, ale tylko w krajach wysoko rozwiniętych, natomiast dysproporcje te znacznie większe są w krajach rozwijających się.

J. Williamson [1965, s. 3–45] przypuszcza, że regionalne dysproporcje wra- stają w pierwszym stadium rozwoju gospodarczego, a następnie stopniowo zani- kają w wyniku rozwoju całej gospodarki, obejmując korzyściami ekonomicznymi wszystkie regiony. C. Lessmann [2014, s. 35–51] potwierdza znaczenie poziomu rozwoju gospodarczego i interakcji międzyregionalnej, przeprowadzając badania na bazie 54 państw w latach 1980–2009. Według C. Lessmanna interakcja między decentralizacją fiskalną oraz poziomem krajowego PKB *per capita* ma negatywny wpływ na dysproporcje regionalne, co sugeruje udział PKB na mieszkańca. A. Kyriacou i in. [2015, s. 89–107] zweryfikowali natomiast hipotezę, że jakość rządu bardziej niż poziom rozwoju pośredniczy w relacji między decentralizacją fiskalną oraz dysproporcjami regionalnymi. Autorzy oparli swoje badania na próbie 24 państw OECD w latach 1984–2006, pokazując, że decentralizacja zmniejsza różnice międzyregionalne w państwach o wysokiej jakości sprawowanej władzy, ale zwiększa dysproporcje w państwach o niskim poziomie jakości struktur rządowych. Innymi słowy, dysproporcje są wypadkową jakości rządu.

Pomimo nie do końca jasnego przekazu przeprowadzanych badań w ciągu ostatnich dwóch dekad w wielu krajach wzrósł stopień decentralizacji fiskalnej [Rodden 2003; Stegarescu 2005; OECD 2006, 2009a, 2009b; Bodman, Hodge 2010]. W czołówce państw w Europie o najwyższym zakresie niezależności władz lokalnych są Austria, Niemcy, Szwajcaria, Belgia, Włochy, a także Hiszpania, która stosunkowo niedawno wprowadziła szereg reform w celu zwiększenia autonomii regionalnej [Rodriguez-Posé i Ezcurra 2010, s. 619–644]. Francja natomiast podjęła bardziej ograniczone działania w kierunku regionalizacji poprzez tworzenie regionów. Wielka Brytania i Portugalia zdecydowały się na pewne formy decentralizacji, przenosząc znaczną ilość uprawnień na poziom regionów. Australia i Kanada również przeprowadziły reformy na rzecz zwiększenia autonomii regionów, jednak w skali nie tak zaawansowanej jak chociażby w Europie [Bartolini i in. 2016, s. 6–13].

Polityka regionalna stopniowo traci charakter polityki skupionej przede wszystkim na kwestiach równości terytorialnej i w coraz większym stopniu skoncentrowana jest na pobudzaniu wzrostu gospodarczego i konkurencyjności w skali regionalnej. Zmiana ta odzwierciedla zarówno rosnące umiędzynarodowienie rozwoju gospodarczego (co unaoczniał kryzys 2007–2009), jak i ciągły wpływ szerszych priorytetów europejskich (w tym agendy lizbońskiej). Z drugiej strony kwestie sprawiedliwości terytorialnej nadal stanowią przesłankę prowadzenia polityki regionalnej w większości krajów (m.in. ze względów konstytucyjnych w Niemczech, Włoszech i Hiszpanii) i wciąż istnieje tendencja do kierowania strumieni finansowych na obszary o słabszych podstawach rozwojowych i gospodarczych.

Włochy – obok Niemiec – niezmiennie charakteryzują się największymi wśród państw OECD lokalnymi różnicami rynkowymi. Włoski dualizm gospodarczy i społeczny na linii północ–południe stanowi fundamentalną przesłankę interwencjonizmu w ramach polityki regionalnej. Z jednej strony część północna i środkowa, z liczbą ludności zbliżoną do Hiszpanii, gdzie PKB na jednego mieszkańca przekracza przeciętny poziom osiągany w takich krajach jak Francja, Dania, Niemcy. Z drugiej istnieje zacofane Południe z liczbą ludności czterokrotnie wyższą niż liczba ludności Danii i z PKB na mieszkańca niższym niż w Hiszpanii. Silne zdywersyfikowanie obu części Włoch sprawia wrażenie, że oba regiony mogą być postrzegane jako zlepek dwóch różnych państw.

Niestety te dysproporcje przekładają się na negatywne postrzeganie słabiej rozwiniętych regionów jako potencjalnego miejsca prowadzenia aktywności gospodarczej. Pokonanie tych dysproporcji stanowi nie lada wyzwanie dla władz regionalnych i lokalnych. Problem koncentruje się na przyjęciu takiej polityki społeczno-gospodarczej, aby ten potencjał inwestycji, z jednej strony, pobudził inicjatywę przedsiębiorczości, z drugiej zaś tworzył silny i stabilny sektor MŚP, będący siłą napędową do rozwoju całego regionu, a ostatecznie i kraju.

### 3. Fiskalne przesłanki atrakcyjności regionu

Firmy z reguły są bardziej skłonne rozpocząć lub przenieść działalność gospodarczą do lokalizacji, które dają im odpowiednią przewagę konkurencyjną w zakresie oferowanych usług czy realizowanej produkcji. Warto jednak podkreślić, iż decyzja o zmianie lokalizacji bardziej ma wymiar międzynarodowy niż regionalny czy lokalny. Od siedmiu dekad środowiska naukowe przeprowadzają liczne badania<sup>2</sup>, które mają wskazać kluczowe determinanty wyboru poszczególnych lokalizacji.

Badania zarówno naukowe, jak i przeprowadzane przez środowisko praktyków mają bardzo kompleksowy wymiar, weryfikując determinanty i okoliczności międzynarodowych decyzji lokalizacyjnych, ale także koncentrują się na mikroskali, odnosząc się do indywidualnych przypadków. Niezależnie od wielkości podmiotu pytanie jest zawsze jedno: dlaczego dana firma wybrała daną lokalizację.

Badania mają bardzo zdywersyfikowany charakter, obejmując poszczególne segmenty działalności (produkcja, handel, sektor bankowy) oraz poszczególne branże (producenci samochodów, kasyna, producenci odzieży, banki), w relacji do poszczególnych regionów świata (np. południowo-wschodnia Azja, Europa Wschodnia, czy południe Stanów Zjednoczonych) ze szczególnym uwzględnieniem konkretnych lokalizacji. Wiele z tych badań koncentruje się na ocenie wpływu poszczególnych czynników na proces podejmowania lokalizacyjnych decyzji biznesowych w firmach. Wyniki analiz nie zawsze jednak znajdują właściwe przełożenie na praktykę.

Na styku wyboru właściwych kierunków polityki danego kraju, a w konsekwencji lokalnych jurysdykcji zderzają się finansowe potrzeby państwa z wyzwaniem realizacji funkcji alokacyjnej z pożądanym przez społeczeństwo najwyższym stopniem jakości dóbr i usług publicznych. W takich okolicznościach decydenci polityczni szukają optymalnego kompromisu, nakreślając ramy polityki mającej na celu wspieranie lokalnego rozwoju gospodarczego. Wypadkową tych działań musi być jednak uznanie, że siła napędowa, a zarazem pierwotna energia dla tworzenia silnych i stabilnych gospodarek państwowych i regionalnych pochodzić musi z sektora prywatnego [Committee for Economic Development 1986]. Stwierdzenie to koresponduje z wynikami badań, które jednoznacznie wskazują, że najsilniejszymi i najbardziej spójnymi czynnikami wpływającymi na decyzje lokalizacyjne są te związane z kosztami prowadzenia działalności gospodarczej, takie jak „[...] koszty i jakość pracy, bliskość do rynków zbytu (w szczególności dla sektora usług), dostęp do surowców i materiałów, dostęp do sieci transportu i infrastruktury, w tym

---

<sup>2</sup> Pierwsza teoria lokalizacji została stworzona w 1826 r. przez Johana von Thüнена, który scharakteryzował optymalne lokalizacje dla upraw rolnych. A. Weber [1929] był jednym z najczęściej cytowanych autorów z uwagi na swoje badania dotyczące lokalizacji firm. Od tego czasu przeprowadzono ponad 500 badań dotyczących lokalizacji firmy, a problem wydaje się mieć wciąż nowe oblicza wraz ze zmieniającymi się warunkami ekonomicznymi, społecznymi, ale i politycznymi.

jej jakość, nieograniczony dostęp do edukacji, służby zdrowia oraz koszty energii, surowców” [Lynch 2004, s. 6].

Politycy na poziomie regionalnym mają niewielką kontrolę nad większością wspomnianych determinant lokalizacji firmy. Jedynymi zmiennymi, które wchodzą w zakres kompetencji, to regionalna polityka fiskalna. Pytanie zatem o wpływ polityki fiskalnej na ocenę atrakcyjności danej lokalizacji.

Działania w zakresie polityki fiskalnej mogą mieć zdecydowane znaczenie w kształtowaniu sposobu, w jaki gospodarki regionalne dostosowywać się będą do konkurencyjnych sił rynkowych. W tym kontekście decyzje fiskalne mogą być uznane za istotne, oddziałując na wzrost gospodarczy i rozwój w ramach lokalnych jurysdykcji. Pojawia się jednak problem ograniczonych kompetencji władz regionalnych w stanowieniu prawa.

Zakres autonomii polityki fiskalnej jest znacznie bardziej okrojony w państwach unitarnych niż federalnych, w których regiony (landy, kantony, stany, prowincje) na swój sposób tworzą państwo w państwie z większą suwerennością i kontrolą prowadzonej przez siebie polityki. Niemniej jednak niezależnie od wachlarza dostępnych narzędzi i kompetencji cel integralnych rozwiązań lokalnych w ramach polityki fiskalnej można osiągnąć, realizując jedną z dwóch głównych strategii.

Pierwsza zakłada kierowanie pomocy przestrzennie, m.in. poprzez tworzenie stref ekonomicznych, szczególnie w tych regionach, które znacząco odbiegają od pozostałych regionów w kraju, w ramach drugiej wsparcie adresowane jest do określonej branży lub wręcz konkretnych firm, ewentualnie do konkretnych pojedynczych projektów na podstawie wynegocjowanych warunków [Lynch 1996].

Prawie każde państwo i większość samorządów realizuje co najmniej kilka ze wskazanych wyżej ukierunkowanych programów pomocowych. Specjalne regionalne i lokalne luki podatkowe, ulgi podatkowe oraz preferencje podatkowe, łącznie z określoną strukturą wydatków publicznych, wypełniając oczekiwania przedsiębiorców, wzrosły gwałtownie w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. Niestety zróżnicowany potencjał, w tym zaplecze finansowe, którym dysponują poszczególne władze regionalne, stanowi wyznacznik dla skali efektów wdrażanych programów, co więcej, generuje to konkurencję międzyjurysdykcyjną łącznie ze zwiększoną mobilnością bazy podatkowej. W rezultacie albo powstaje zjawisko skali i wszystkie gminy starają się sprostać takiej konkurencji, oferując podobne warunki dla przedsiębiorców, a ostatecznie w ramach całego kraju, albo przekracza to ich możliwości, pogłębiając istniejące dysproporcje międzyregionalne. Po raz kolejny można przytoczyć przykład gospodarki włoskiej, stanowiącej unikalny w skali europejskiej przykład ekonomii dualnej, oznaczającej istnienie dwóch odmiennych, lecz uzależnionych od siebie systemów gospodarczych w obrębie tego samego kraju. Różnice te dotyczą struktury gałęziowej gospodarki, poziomu dochodu i konsumpcji, technologii, a także struktury popytu. Włoski dualizm gospodarczy i społeczny na linii północ-południe stanowi fundamentalną przesłankę interwencjonizmu w ramach polityki regionalnej. Pomimo trwającej już szóste dziesięciolecie polityki wspierania obszarów

Południa, federalizm fiskalny w ramach polityki regionalnej we Włoszech wciąż nie jest w stanie zniwelować permanentnie utrzymującego się podziału kraju.

Podobnie jak w praktyce, również w literaturze trudno doszukiwać się jednoznacznych przesłanek skuteczności czy wadliwości federalizmu fiskalnego, który w bardziej lub mniej zamierzony sposób generuje zjawisko konkurencji międzyregionalnej. Badania dowodzą, że taka konkurencja może mieć charakter sumy negatywnej (ostatecznie każda strona traci), a w przypadku redukcji obciążeń podatkowych jest wręcz mieczem obosiecznym.

R. Lynch podjął się oceny pozytywnych i negatywnych stron procesu konkurencji międzyregionalnej z punktu widzenia obniżenia podatków i zapewnienia bogatego wachlarza zachęt podatkowych. W wyniku przeprowadzonych badań wskazał na następujące relacje [Lynch 1996, s. 14–15]:

- Kluczowa przesłanka konkurencyjności opiera się na założeniu, że państwa muszą zaoferować cięcia podatkowe i preferencje podatkowe, aby uniknąć utraty dużej liczby przedsiębiorstw na rzecz innych jurysdykcji. Zmniejszenie dochodów może podważyć zdolność władz centralnych (regionalnych) do zatrzymywania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a tym samym ograniczy potencjał tworzenia miejsc pracy, ograniczy niezbędne wydatki na edukację, infrastrukturę i inne usługi niezbędne do wspierania wzrostu gospodarczego.
- Podatki zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym stanowią około 1% kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, podczas gdy koszty pracy zazwyczaj stanowią 20% lub więcej kosztów prowadzenia działalności, tak więc polityka obniżania podatków zapewnia minimalną pomoc firmom.
- Obniżenie podatków państwowych i lokalnych nie jest obojętne dla firm, zapewniając dodatkowe korzyści podatkowe, jednak to pozafiskalne czynniki bardziej niż te fiskalne determinują miejsce lokalizacji. Niezależnie, czy te „bonusy” podatkowe są, czy nie, firma i tak wybrałaby tę lokalizację.
- Brak jest dowodów na to, że cięcia i zachęty są na tyle atrakcyjne, aby przedsiębiorstwa zmieniały lokalizację na rzecz obszarów o wysokim bezrobociu, niskich dochodach.
- Kolejny argument na rzecz konkurencyjności zakłada, że konkurencja między państwami, samorządami terytorialnymi jest lepsza niż współpraca. Jednak to właśnie współpraca między państwami lub samorządami może skutkować szybszym wzrostem i większą liczbą miejsc pracy, a ostatecznie tworzyć lepsze warunki otoczenia przedsiębiorstwa.

Należy jednak mieć świadomość, że nadmierny fiskalizm i niezadowolająca jakość dostarczanych dóbr publicznych nie pozostaną obojętne dla sektora przedsiębiorczości, w szczególności MŚP. Wysokie podatki, które zwiększają roczne koszty operacyjne przedsiębiorstwa, mogą zniechęcać do podejmowania działalności gospodarczej, podczas gdy zwiększone wydatki publiczne, które rozszerzają katalog i/lub poprawiają jakość usług publicznych, mogą obniżyć koszty działalności, co pobudzi aktywność. Wydatki władz lokalnych mogą korelować z jakością siły roboczej



lub infrastrukturą wykorzystywaną przez nowe firmy, których właściciele mogą być bardziej zainteresowani lokalizacją w miastach o wysokim budżecie, będąc bezpośrednio beneficjentem wyższego poziomu wydatków publicznych.

Jednak to, co wydaje się oczywiste z doktrynalnego punktu widzenia, nie zawsze znajdzie zrozumienie w praktyce. Perspektywa fiskalnej konkurencji zależy w dużej mierze od celów politycznych, które nie zawsze uwzględniają logikę praw ekonomii. Receptę na taką rozbieżność zaproponowali R. Bird i E. Slack, sugerując optymalny sposób zaprojektowania lokalnego systemu podatkowego tak, aby w pierwszej kolejności określić pożądany rozmiar i charakter wydatków obciążających budżet samorządowy, a następnie wprowadzić taki system podatkowy, który jednocześnie sprosta wymaganiom lokalnych polityków i pozwoli im na finansowanie dokładnie określonego przez nich pakietu wydatków. W rzeczywistości decyzje dotyczące obydwu stron lokalnego budżetu są zazwyczaj podejmowane niezależnie, co więcej, lokalne wydatki i jak podatki w większości państw OECD determinowane są przez przyjęte ustawodawstwo, określające decydentów polityki fiskalnej, a tym samym stopień autonomii tej polityki.

#### **4. Opodatkowanie działalności gospodarczej na poziomie regionalnym**

Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw w krajach OECD i G20 w zdecydowanej większości stanowi istotną zachętę MŚP do włączania i dystrybucji dochodów w formie kapitału, w szczególności w formie zysków kapitałowych, które są przedmiotem opodatkowania. Niektóre systemy podatkowe nieproporcjonalnie bardziej ukierunkowane są w swych rozwiązaniach na MŚP niż na duże przedsiębiorstwa.

System podatkowy na poziomie lokalnym obejmuje przeważnie niemobilne źródła opodatkowania, aby zagwarantować beneficjentom lokalnym wpływy do budżetu. Praktycznie wszystkie kraje OECD wymienione w tabeli 1 posiadają podatek od gruntów, nieruchomości lub majątku, który zwykle nalicza się od całości wartości rynkowej nieruchomości, w tym budynków mieszkalnych, a także zakładów i innych budynków komercyjnych. Ponadto międzynarodowe porównania wskazują, że w kilku krajach samorządy lokalne obdarzone są bardzo dużą swobodą stanowienia i stosowania zasad opodatkowania osób fizycznych i prawnych w zakresie podatku od nieruchomości oraz dochodów mieszkańców, m.in. w Niemczech, Szwajcarii, Austrii, USA. W szczególności niemiecka tradycja w teorii i praktyce lokalnych finansów publicznych podkreśla, że firmy lokalne i lokalne społeczności stanowią dwie główne grupy konsumentów lokalnych usług publicznych [Zimmermann 2002, s. 465–470]. Odpowiednio obie grupy mogą istotnie przyczynić się do poprawy budżetu lokalnego poprzez konkretne wpływy podatkowe w celu zrównoważenia różnych roszczeń w zakresie usług publicznych. Trudno jednak rozdzielić udział między obiema grupami, ponieważ główne usługi publiczne w gminie przynoszą

**Tabela 1.** Opodatkowanie działalności gospodarczej na poziomie lokalnym w wybranych krajach OECD

Państwo	Podstawa opodatkowania					lokalny podatek CIT	Podatek od nieruchomości	Opodatkowanie dochodu na poziomie lokalnym
	wartość dodana generowana przez firmę			kapitał zakładowy				
	zysk	odsetki	wydatki z tytułu wynagrodzeń	aktywa stałe	kapitał własny/ kapitał netto			
Austria			X				X	
Belgia							X	X
Dania							X	X
Finlandia							X	X
Francja				X			X	X
Grecja								
Hiszpania							X	
Holandia							X	
Irlandia							X	
Luksemburg	X						X	
Niemcy	X	X					X	
Portugalia						X	X	
Szwecja							X	X
Wielka Brytania							X	
Włochy	X	X	X				X	
Polska							X	
Czechy							X	
Słowacja							X	
Węgry	X	X	X				X	
Norwegia				X			X	X
Szwajcaria							X	X
Turcja							X	
Stany Zjednoczone	X	X	X	X	X	X	X	X
Kanada							X	
Japonia	X					X	X	X
Australia							X	
Nowa Zelandia							X	

Źródła: [Mennel, Foerster (eds.) 2006].

korzyści obu grupom, np. infrastruktura transportowa lub szkolnictwo. Tak więc idea podziału lokalnych obciążeń podatkowych między firmami a rezydentami nie-

prowadzącymi pozarolniczej działalności gospodarczej może służyć jedynie jako kryterium instytucjonalne dla podejmowania decyzji politycznych.

Oprócz podatku od nieruchomości, rozwiązania w poszczególnych państwach OECD obejmują szeroki zakres lokalnych lub regionalnych rozwiązań opodatkowania działalności gospodarczej (tabela 2). Można spotkać się prawie ze wszystkimi możliwymi kombinacjami opodatkowania czynników produkcji jako podstawy opodatkowania.

**Tabela 2.** Opodatkowanie działalności gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym w wybranych krajach OECD

Państwo	Beneficjent podatku	Podmiot opodatkowania	Podstawa opodatkowania	Stawka podatkowa
1	2	3	4	5
Austria	Lokalny podatek biznesowy <i>Kommunalsteuer</i>	Przedsiębiorcy lub inni pracodawcy podlegający pod podatek VAT	Wydatki na wynagrodzenia, niskoprogramowe obroty dla małych firm	3%
Francja	Lokalny podatek biznesowy <i>Taxe professionnelle</i>	Przedsiębiorstwa z wyłączeniem rolników	Lokalna wartość leasingowych środków trwałych, zmniejszona o 16%	Ograniczony do 3,5% wartości dodanej
Hiszpania	Lokalny podatek biznesowy <i>Impuesto sobre actividades económicas</i>	Przedsiębiorstwa z wyłączeniem rolników	Przedsiębiorstwa przemysłowe od wykorzystywanych powierzchni utwardzonych, liczba pracowników, energia, konsumpcja energii elektrycznej. Zwolnienie podatkowe obrotów w wysokości 1 000 000 euro	
Japonia	Podatek od przedsiębiorstw	Przedsiębiorstwa z wyłączeniem rolników	Lokalny zysk operacyjny	3–12%
Kanada (prowincje)	Podatek od zysków kapitałowych	Przedsiębiorstwa posiadające osobowość prawną	Udział w zysku	0,3–0,5%
Luksemburg	Lokalny podatek biznesowy <i>Impôt commercial</i>	Przedsiębiorstwa z wyjątkiem rolników i firm specjalistycznych	Lokalny zysk operacyjny. Kwota wolna od podatku w wysokości 40 000 euro dla podmiotów	8–9%

Tabela 2, cd.

1	2	3	4	5
			niemających osobowości prawnej i 17 500 euro dla podmiotów mających osobowość prawną	
Niemcy	Lokalny podatek biznesowy <i>Gewerbesteuer</i>	Przedsiębiorstwa, z wyjątkiem specjalistycznych oraz rolników	Lokalny zysk operacyjny. Kwota wolna od podatku w wysokości 24 500 euro dla podmiotów nieposiadających osobowości prawnej	
Portugalia	Domiar podatkowy dla korporacji podlegających pod CIT	Podmioty podlegające pod CIT	Lokalny udział w wysokości zobowiązania podatkowego z tytułu CIT	0–10%
Stany Zjednoczone	Zróznicowany system: domiar podatkowy w ramach CIT i PIT, franczyzy, podatek od środków trwałych, nieruchomości	Przedsiębiorstwa podlegające pod PIT i CIT	Lokalny udział w dochodach z działalności gospodarczej lub z CIT	1–2%, domiar podatkowy w ramach CIT
Szwajcaria – Canton de Genève	Lokalny podatek biznesowy <i>Taxe professionnelle</i>	Przedsiębiorstwa z wyjątkiem rolników	Lokalna sprzedaż firmy, opłata za wynajem środków trwałych, liczba pracowników	
Szwajcaria – pozostałe kantony	Domiar podatkowy dla firm podlegających pod CIT	Przedsiębiorstwa podlegające pod CIT	Lokalny udział w dochodach z działalności gospodarczej opodatkowanej CIT	
Węgry	Lokalny podatek biznesowy <i>Helyi iparűzési adó</i>	Przedsiębiorcy	Lokalna wartość dodana brutto. Kwota wolna w wysokości 10 000 euro (opcjonalnie)	0–2%

1	2	3	4	5
Włochy	Regionalny podatek biznesowy <i>Imposta regionale sulle attività produttive</i> – IRAP	Przedsiębiorcy, organizacje <i>non-profit</i> oraz jednostki publiczne	Lokalna wartość dodana netto towarów z tytułu dostaw towarów i usług, koszty wynagrodzeń organizacji <i>non-profit</i>	Standardowa stawka 4,25%, odchylenie regionalne +/-1%

Źródło: [Mennel, Foerster (eds.) 2006].

Z różnorodności rozwiązań wyłaniają się ogólne modele powszechnie stosowane w opodatkowaniu lokalnych przedsiębiorstw w poszczególnych krajach. Rozwiązanie niemieckiego „Gewerbsteuer” odnajdujemy w Luksemburgu, Austrii i Japonii. W niektórych krajach obowiązują stawki lokalne dla krajowego podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Przykładami są Portugalia, Szwajcaria i USA. W Stanach Zjednoczonych krajowe i lokalne systemy opodatkowania franczyzowego często rozszerzają lub zastępują podstawę opodatkowania osób prawnych w oparciu o takie elementy jak kapitał lub wynagrodzenia. Podatki od kapitału przedsiębiorstwa funkcjonują we Francji, Kanadzie i USA. We Włoszech i na Węgrzech istnieje podatek od lokalnej wartości dodanej.

Bardzo często można spotkać się z opinią, że system zbyt wysokich obciążeń podatkowych ma destrukcyjny wpływ na gospodarkę. Potocznie podatkowi przypisuje się niesłusznie kluczową rolę w stymulowaniu procesów gospodarczych i społecznych, a ich wysokość ma stanowić o dobrobycie społeczeństwa i rozwoju gospodarki. Okazuje się, że podatek w szerokim tego słowa znaczeniu nie jest panaceum. Zapleczem sukcesu nie jest ani sam w sobie proces decentralizacji, ani polityka fiskalna jako pojedyncze działania. Poszczególne procesy, jak i instrumenty muszą stanowić jedną spójną całość.

Jeżeli chodzi o stopień władztwa podatkowego na poziomie lokalnym, zarysowuje się ogólna tendencja. Znaczne przydzielenie konkretnych tytułów podatkowych władzom regionalnym i lokalnym jest częściej spotykane w krajach wysoko rozwiniętych, takich jak chociażby kraje Skandynawii, gdzie lokalny podatek dochodowy stanowi istotne źródło dochodu. Co więcej, polityka redukcji stawek podatkowych paradoksalnie nie zawsze znajduje poparcie społeczne. W Szwecji 6 na 10 podatników jest przeciwnych kolejnej, piątej obniżce podatku od dochodu z pracy. Za takim podejściem stoi przeświadczenie, że mniejsze dochody budżetu państwa z tytułu podatków mają wpływ na pogorszenie oferty i jakości państwa opiekuńczego. Od 2007 r. Szwecja jest w trakcie stopniowego obniżania stawek podatkowych. Według statystyk OECD Szwecja nie jest już krajem, gdzie płaci się najwyższe podatki w Europie ([www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)). W 2012 r. Szwedzi płacili podatki na poziomie najniższym od 37 lat. Wyższe podatki obowiązywały w Danii, Belgii, Francji oraz Włoszech.

Natomiast w większości krajów rozwijających się rządy centralne niechętnie uwalniają uprawnienia podatkowe wobec rządów regionalnych i lokalnych, a to ogranicza efekty procesu zarówno decentralizacji fiskalnej, jak i wykorzystania polityki fiskalnej jako stymulatora przedsiębiorczości.

## 5. Podsumowanie

Wiele państw i samorządów wykorzystuje politykę fiskalną jako narzędzie stymulowania aktywności gospodarczej i wzrostu gospodarczego. Krajowe warunki popytu w przemyśle, szczególne koszty wejścia na rynek i wzorce koncentracji przemysłu są jednak w dużej mierze poza wpływem samorządów lokalnych. Samorządom pozostawia się określone obszary polityki fiskalnej w zakresie, który pozwoli stosunkowo łatwo dostosować podatki oraz wydatki na usługi publiczne do wizji klimatu inwestycyjnego. O ile sam podatek nie stanowi zdecydowanej siły napędowej dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, to w początkowej fazie rozwoju, dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą, może mieć negatywny wpływ. Takim tytułem jest podatek od nieruchomości, który niestety ze względu na jego wysokość, jak i sposób określenia podstawy opodatkowania (w większości krajów od wartości rynkowej) uniemożliwia w początkowej fazie wywiązanie się z jego regulowania.

Decentralizacja podatkowa ma tendencję do zmniejszania różnic regionalnych. W wyniku przeprowadzonych badań i analiz 10-procentowy wzrost decentralizacji dochodów zmniejsza różnice regionalne o 11%. Zmniejszenie dysproporcji regionalnych wydaje się wynikać z obowiązku podniesienia dochodów z podatków, co wskazuje na znaczny wpływ dwóch wskaźników autonomii podatkowej: indeksu władz regionalnych (*Regional Authority Index* – RAI) i indeksu autonomii podatku OECD.

Natomiast pionowa nierównowaga fiskalna jest związana z większymi nierównościami regionalnymi. Wyniki szacowania wpływu pionowej nierównowagi fiskalnej uzasadniają hipotezę, że zmniejszenie różnic regionalnych przebiega dzięki zachętom do pozyskiwania własnych środków na sfinansowanie wydatków samorządowych.

Można postawić pytanie o charakter lokalnego systemu podatkowego stanowiącego zaplecze dla pobudzenia i rozwoju MŚP. Jak wskazuje R. Bird, dobrymi podatkami lokalnymi są te, które są łatwe do administrowania lokalnie, nakładane na lokalnych mieszkańców (lub głównie), nie powodują problemów z harmonizacją lub konkurencją między władzami lokalnym i/lub regionalnymi, ewentualnie krajowymi i lokalnymi, ale przede wszystkim nie są źródłem nieprawidłowości w relacji władza publiczna – podatek [Bird 2013]. Przykład Szwecji potwierdza, że zachowanie równowagi między jakością otrzymywanych dóbr i usług publicznych a wysokością obciążeń podatkowych jest najlepszą zachętą do rozwoju. Obserwując doświadczenia poszczególnych państw, trudno zaprzeczyć, że w państwach federalnych wyniki

ekonomiczne są znacznie lepsze niż w państwach unitarnych. Zdecydowanie łatwiej zarządza się mniejszą jednostką, łatwiej odczytuje potrzeby lokalnych społeczności i łatwiej dostosowuje charakter polityki społeczno-gospodarczej do lokalnych warunków. Co więcej, poszczególne regiony precyzyjniej określają swój potencjał ekonomiczny, niż uczynią to decydenci polityczni na poziomie centralnym.

## Literatura

- Bartolini D., Stossberg S., Blöchliger H., 2016, *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities*, OECD Economics Department Working Papers, no. 1330, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd-ilibrary.org> (22.02.2017).
- Bird R., 2013, *Local Taxes and Local Expenditures: Strengthening the Wicksellian Connection*, International Center For Public Policy Working Paper Series, <http://scholarworks.gsu.edu/icepp/46/> (13.03.2017).
- Bodman P., Hodge A., 2010, *What drives fiscal decentralisation? Further assessing the role of income*, Fiscal Studies, vol. 31, no. 3, s. 373–404.
- Buehn A., Schneider F., 2012, *Shadow economy around the world: novel insights, accepted knowledge, and new estimates*, International Tax and Public Finance, vol. 19, no. 1, s. 161–164.
- Committee for Economic Development, 1986, *Leadership for Dynamic State Economies*, Committee for Economic Development, Washington, D.C.
- Kyriacou A., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O., 2015, *Fiscal decentralization and regional disparities: the importance of good governance*, Papers in Regional Science, vol. 94, no. 1, s. 89–107.
- Lessmann C., 2014, *Spatial inequality and development – is there an inverted-U relationship?*, Journal of Development Economics, vol. 106, s. 35–51.
- Lynch R.G., 1996, *The effectiveness of state and local tax cuts and incentives. A review of the literature*, State Tax Notes, September [w:] *State and Local Fiscal Policy and Economic Growth and Development*, M. Bell, D. Brunori, R.G. Hal, W.J. Cordes, T. Qadir, Working Paper no. 26, The George Washington University, 2005, [https://gwipp.gwu.edu/files/downloads/Working\\_Paper\\_026\\_EconGrowth.pdf](https://gwipp.gwu.edu/files/downloads/Working_Paper_026_EconGrowth.pdf) (22.02.2017).
- Lynch R.G., 2004, *Rethinking Growth Strategies: How State and Local Taxes and Services Affect Economic Development*, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G., 2005, *Patti Territoriali: lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Mennel A., Foerster J. (eds.), 2006, *Steuern in Europa, Amerika und Asien*, 61st edition, nwb Verlag, Herne, Germany.
- OECD, 2006, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, Working Paper no. 2, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- OECD, 2009a, *The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update*, Working Paper no. 9, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- OECD, 2009b, *Tax and Grants: on The Revenue Mix of Sub-Central Governments*, Working Paper no. 7, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- OECD, 2016, *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities Economics Department*, Working Papers no. 1330, By D. Bartolini, S. Stossberg, H. Blöchliger.
- Rodden J., 2003, *Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of government*, International Organization, vol. 57, s. 695–729.
- Rodríguez-Posé A., Ezcurra R., 2010, *Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis*, Journal of Economic Geography, vol. 10, s. 619–644.

- Rodriguez-Posé A., Gill N., 2004, *Is there a Global Link Between Regional Disparities and Devolution?*, *Environment and Planning*, vol. 36, s. 2097–2117.
- Shankar R., Shah A., 2003, *Bridging the economic divide within countries: a scorecard on the performance of regional policies in reducing regional income disparities*, *World Development*, vol. 31, no. 8, s. 1421–1441.
- Stegarescu D., 2005, *Public sector decentralisation: Measurement concepts and recent international trends*, *Fiscal Studies*, vol. 26, no. 3, s. 301–333.
- Von Thunen J., 1826, *The isolated state*, [w:] Wasylenko M., *Taxation and Economic Development: The State of the Economic Literature*, *New England Economic Review*, March/April 1997, s. 37–52.
- Waste not want not: Sweden to give tax breaks for repairs*, <https://www.theguardian.com> › World › Sweden.
- Weber A., 1929, *Alfred Weber's Theory of the Location of Industries*, University of Chicago Press, Chicago.
- Williamson J., 1965, *Regional inequality and the process of national development: a description of partners*, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, no. 4, s. 3–45.
- Zimmermann H., 2002, *Gewerbesteuerreform – in welche Richtung?*, *Wirtschaftsdienst*, vol. 82, no. 8, s. 465–470.