



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 11/2023

KONKURENCJA CZY SOLIDARNOŚĆ? STOSOWANIE I NADUŻYWANIE LOKALNEGO PODATKU OD DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA WĘGRZECH

dr Gábor Péteri

Lokalny podatek od działalności gospodarczej (z węg. HIPA) jest największym dochodem własnym gmin na Węgrzech. Ze względu na niedawną centralizację usług lokalnych i zmniejszenie powiązanych z tym transferów z budżetu centralnego stanowi on ponad jedną czwartą całości dochodów samorządów lokalnych. Jako ważny podatek lokalny o charakterze uznaniowym, stymuluje konkurencję między gminami o przyciągnięcie inwestorów, dochodowych przedsiębiorstw i korporacji oraz innych podmiotów gospodarczych. Ze względu na swoje znaczenie, podatek ten jest jednak również preferowanym przedmiotem regulacji w zakresie stosunków między poszczególnymi szczeblami władzy, ukierunkowanym na wyrównywanie dochodów podatkowych.

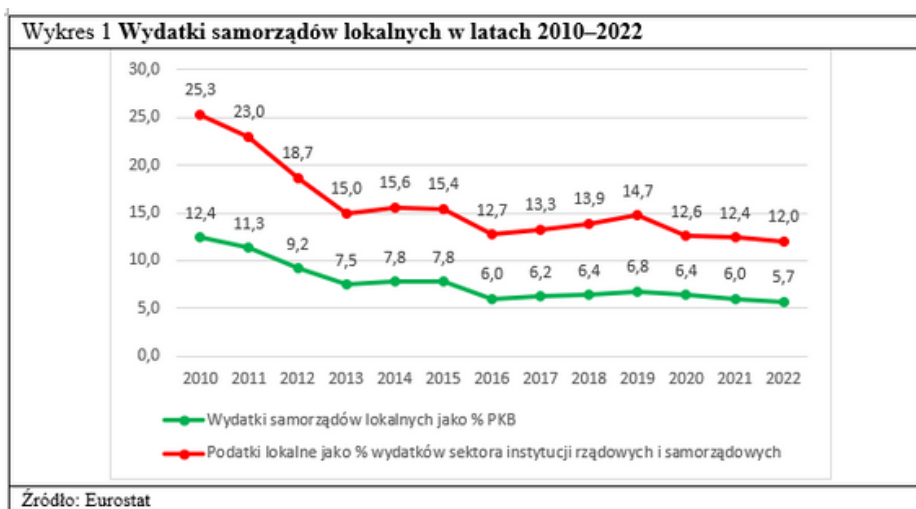
W jaki sposób można pogodzić te dwa cele, a mianowicie zachęcanie gmin do pozyskiwania dochodów własnych oraz budowanie solidarności w finansach lokalnych? W tym krótkim artykule omówiono ewolucję lokalnego podatku od działalności gospodarczej na Węgrzech: od preferowanego podatku lokalnego do instrumentu regulacyjnego, który obecnie jest często postrzegany jako narzędzie wykorzystywane przez władze centralne do celów politycznych.

Powrót do centralizacji na Węgrzech

W ostatnich dwóch głównych okresach decentralizacji na Węgrzech lokalne opodatkowanie działalności gospodarczej odgrywało bardzo zróżnicowaną rolę. Pierwsza era rozpoczęła się wraz ze zmianami polityczno-gospodarczymi pod koniec lat 80. XX w. i trwała przez dwie dekady. Charakteryzowała się ona radykalną decentralizacją funkcji publicznych i finansów. Wszystkie usługi publiczne o znaczeniu lokalnym, takie jak edukacja publiczna, usługi socjalne i zdrowotne, zostały przypisane jednostkom samorządowym pierwszego stopnia oraz wybranym władzom jednostek drugiego stopnia (powiatów). Podobnie jak ich europejskie odpowiedniki, samorządy lokalne na Węgrzech zarządzały jedną czwartą wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, co stanowiło ponad 12% PKB. Ta szeroka grupa usług lokalnych była finansowana z różnych dochodów publicznych: środków własnych, podatków współdzielonych, transferów międzybudżetowych i pożyczek.

Od wyborów w 2010 roku, kiedy do władzy doszedł rząd konserwatywno-populistyczny, rozpoczął się nowy okres w historii konstytucyjno-administracyjnego ustroju państwa. Autonomiczne samorządy lokalne były stopniowo osłabiane ze względu na to, że tradycyjne usługi lokalne przenoszono na poziom centralny. Samorządy lokalne pozbawiono możliwości wpływania na edukację publiczną (z wyjątkiem przedszkoli), szpitale, przychodnie i różne usługi administracyjne (np. wydawania pozwoleń na budowę). Obecnie wszystkimi tymi usługami zarządzają instytucje państwowe szczebla centralnego. Po stronie dochodów centralizacja spowodowała ograniczenie lokalnej autonomii fiskalnej poprzez zniesienie mechanizmu podziału podatku dochodowego od osób fizycznych i wprowadzenie większej kontroli w ramach międzybudżetowych stosunków fiskalnych.

Tę radykalną zmianę w polityce decentralizacji można scharakteryzować za pomocą dwóch kompleksowych wskaźników wydatków lokalnych (wykres 1).



Rola podatków lokalnych w finansowaniu gmin

Samorządy lokalne na Węgrzech są finansowane głównie z dotacji i transferów z budżetu państwa, które stanowią około połowy dochodów lokalnych (tabela 1). Transfery te mają zazwyczaj charakter dotacji blokowych przeznaczonych na określone grupy usług na podstawie wskaźników początkowych (np. szacowanej liczby użytkowników), a częściowo – dotacji ogólnych (przydzielanych głównie na podstawie liczby ludności).

Tabela 1. Dochody samorządów lokalnych

	2023	2024
Dotacje rządowe	53,6%	47,3%
Podatki lokalne	32,5%	37,2%
Przychody operacyjne	10,6%	11,9%
Wpływy kapitałowe	2,0%	2,1%
Transfery	1,2%	1,5%
RAZEM	100,0%	100,0%

Źródło: Budżet krajowy 2024

Ponieważ od 2010 r. ograniczono usługi publiczne świadczone na szczeblu lokalnym, w konsekwencji zmniejszyły się również dotacje z budżetu państwa przeznaczone na te usługi. Doprowadziło to do powstania dwufilarowego systemu finansowania budżetów gminnych, w którym poza transferami między budżetowymi istotnym źródłem dochodów stały się podatki lokalne. Stanowią one ponad jedną trzecią wszystkich dochodów samorządów. Biorąc pod uwagę, że samorządy drugiego szczebla (powiatowe) nie mają uprawnień do poboru podatków, podatki lokalne nabierają jeszcze większego znaczenia dla samorządów pierwszego szczebla (gminnych). Równoległe z tymi zmianami znacznie ograniczono również zaciąganie pożyczek przez samorządy lokalne po kryzysie gospodarczym lat 2008-2009.

Od czasu uchwalenia pierwszych przepisów na temat podatków lokalnych na Węgrzech w 1990 roku[1] następowała ich stopniowa ewolucja.

Gminy są uprawnione do nakładania trzech rodzajów podatków od nieruchomości, a także podatku komunalnego i lokalnego podatku od działalności gospodarczej. Podstawę opodatkowania i stawki maksymalne reguluje prawo, natomiast gminy mogą swobodnie decydować o ulgach i zwolnieniach podatkowych. Podatki od nieruchomości (od budynków, działek) mogą być nakładane na podstawie wielkości powierzchni lub szacowanej wartości danej nieruchomości. Do podatków od nieruchomości zalicza się także podatek turystyczny, mimo iż jest płacony od liczby noclegów wykupionych przez osoby odwiedzające daną gminę (i pobierany od osoby lub jako % opłaty hotelowej). Wynajmowane mieszkania są obciążone podatkiem komunalnym. Wśród podatków gminnych najważniejszy jest lokalny podatek od działalności gospodarczej, który stanowi 84% wszystkich podatków lokalnych (wg stanu na rok 2023).

Zgodnie z kategoryzacją lokalnej autonomii podatkowej opracowaną przez OECD, Węgry należą do grupy krajów mających stosunkowo dużą swobodę w zakresie opodatkowania w gminach. W krajach OECD średnio 41% dochodów podatkowych gmin pochodzi właśnie z tej grupy podatków, a gminy są uprawnione do nakładania podatków w ramach regulowanych minimalnych i maksymalnych stawek podatkowych[2]. Na Węgrzech wskaźnik ten wynosi 96% ze względu na dominację podatku od działalności gospodarczej.

Podatki lokalne są źródłem dużego zróżnicowania budżetów gminnych. Dochody z podatków lokalnych przypadające na jednego mieszkańca są znacznie wyższe w zachodniej części Węgier w porównaniu z regionami wschodnimi. Istnieją również dalsze różnice według stopnia urbanizacji: w stołecznym Budapeszcie wpływy z podatków przypadające na jednego mieszkańca są dwukrotnie wyższe niż średnia krajowa. W gminach poniżej 10 tys. mieszkańców ich udział dramatycznie spada pomimo faktu, że w ciągu dwóch dekad od wprowadzenia podatków lokalnych dochody na mieszkańca wzrosły 5- lub 6-krotnie.

Różnice wynikają też z rozdrobnionego systemu samorządowego na Węgrzech. Średnia wielkość gminy to 3 100 mieszkańców, a ponad połowa wszystkich gmin ma poniżej 1 000 mieszkańców. Te cechy struktury miejskiej oraz specyficzna struktura administracyjna doprowadziły do niezwykle dużych nierówności między gminami. Małe gminy nie są w stanie świadczyć przypisanych im usług obowiązkowych i merytorycznych. Ich potencjał generowania przychodów jest również zróżnicowany, co spowodowało ukierunkowane interwencje poprzez system transferów, realokację i ograniczenia w wykorzystywaniu największych dochodów własnych gmin, czyli lokalnego podatku od działalności gospodarczej.

Lokalny podatek od działalności gospodarczej

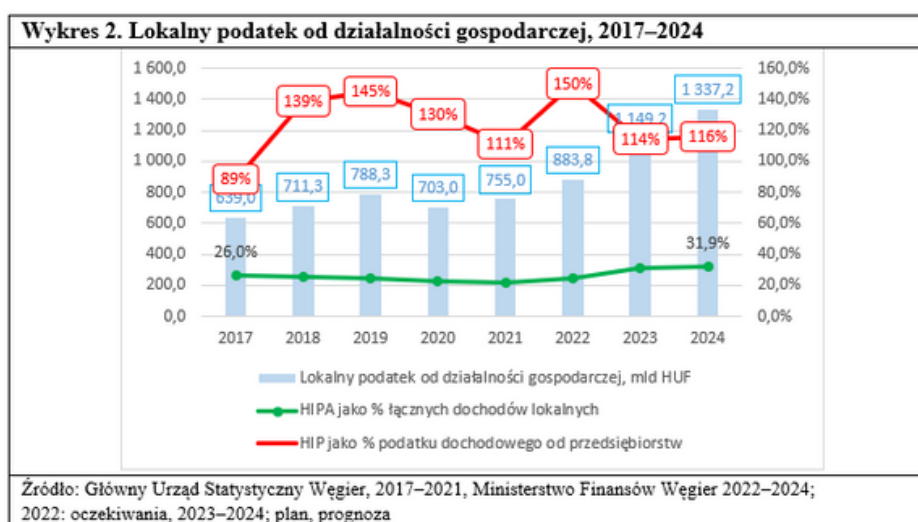
Lokalny podatek od działalności gospodarczej (HIPA) nakładany jest na wszystkie rodzaje działalności generującej przychody, realizowane na terenie danej gminy. Oznacza to, że tymczasowa działalność gospodarcza jest również opodatkowana, a podstawa opodatkowania jest dzielona między centralę przedsiębiorstwa i jego jednostki terytorialne. Podstawą opodatkowania są obroty netto, od których odlicza się koszty zużytych materiałów i usług, zakupów u podwykonawców, koszty badań i rozwoju. Istnieją ograniczenia wysokości tych odliczeń w postaci ustalonego progresywnie maksymalnego wskaźnika wszystkich rozliczanych kosztów nakładów (niższy wskaźnik w wyższych grupach dochodowych).

[1] Ustawa o podatkach lokalnych, C. z 1990 r.

[2] Taxing power of sub-central governments, 2018.

Od 2000 roku maksymalna stawka podatku HIPA wynosi 2%. Władze lokalne mogą wprowadzać ulgi i zwolnienia podatkowe w ramach lokalnego prawa podatkowego. Podatkiem tym zarządza gminny organ podatkowy, a płatność wnosi się w dwóch ratach w trakcie roku podatkowego.

W ciągu ostatnich siedmiu lat lokalny podatek od działalności gospodarczej stale wzrastał – z wyjątkiem 2020 r., czyli roku pandemii (wykres 2). Od 2017 r. kwota pobranego podatku HIPA podwoiła się i do 2024 r. osiągnie 1 337 mld HUF (3,5 mld EUR po obecnym kursie wymiany). Tempo wzrostu nominalnych dochodów podatkowych szczególnie przyspieszyło w ciągu ostatnich dwóch lat ze względu na wyższe tempo wzrostu gospodarczego i inflację. Zgodnie z obecnymi szacunkami budżetowymi, do 2024 r. pokryją one 32% wydatków budżetów lokalnych.



Lokalny podatek od działalności gospodarczej jest często krytykowany jako nadmierne obciążenie dla firm, mogące spowolnić wzrost gospodarczy. W porównaniu do podatku dochodowego od przedsiębiorstw (9%), HIPA jest rzeczywiście znaczącym obciążeniem dla firm. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej zwykle obniżały podatki od przedsiębiorstw, aby uzyskać lepszą pozycję w globalnej konkurencji gospodarczej. Węgry podążyły tą samą drogą, chociaż wzrosły inne dochody budżetu państwa, takie jak VAT (27%) czy koszty pracy. Od roku 2018 lokalny podatek od działalności gospodarczej przewyższa podatek dochodowy od przedsiębiorstw, generując obecnie o 15% wyższe dochody publiczne. Ze względu na swoją wielkość i istniejące przepisy, podatek HIPA zostanie włączony do obliczeń minimalnego globalnego podatku od działalności gospodarczej, dla którego przyjęta stawka wynosi 15%.

HIPA jako narzędzie regulacyjne

Te wyjątkowo wysokie dochody gmin są preferowanym przedmiotem regulacji w zakresie międzybudżetowych stosunków fiskalnych. W ciągu ostatnich trzech dekad zmieniła się nie tylko rola podatku HIPA w finansowaniu samorządów, ale także cele polityki gospodarczej i zasady administracji podatkowej.

W poprzednim okresie, wraz z dzielonym podatkiem dochodowym od osób fizycznych, podatek HIPA stanowił wskaźnik lokalnej zdolności dochodowej. Podatek dochodowy od osób fizycznych na mieszkańca i podatek HIPA wzięte łącznie są w stanie dać właściwy obraz ogólnego poziomu rozwoju gminy, ponieważ odzwierciedlają zarówno poziom dochodów osobistych mieszkańców, jak i rozmiary lokalnej działalności gospodarczej. Podatek dochodowy od osób fizycznych dzielony według źródła pochodzenia został wykorzystany jako prosty instrument wyrównawczy gwarantujący minimalny dochód do poziomu średniego krajowego PIT na mieszkańca.

Połączony wskaźnik PIT i HIPA, zwany „lokalną zdolnością podatkową”, został również włączony do formuły używanej do obliczania przydzielanych dotacji. Dotacje były zmniejszane o ustalone wartości procentowe na podstawie standardowej lokalnej zdolności dochodowej danej gminy.

W obecnym systemie relacji między władzami różnych szczebli te metody już nie działają. Dzielony PIT zlikwidowano, a lokalny podatek od działalności gospodarczej stał się jedynym wskaźnikiem lokalnej zdolności dochodowej. Jednak ze względu na swój wysoki udział w budżetach lokalnych i ogromne zróżnicowanie między gminami, nie odzwierciedla on w sposób właściwy ogólnego poziomu rozwoju samorządu lokalnego.

Wprowadzono też kilka nowych instrumentów regulacyjnych opartych na wskaźnikach lokalnej zdolności podatkowej:

1. Dotacje blokowe na wybrane usługi (np. niektóre świadczenia socjalne, dotacje na opiekę nad dziećmi, posiłki wakacyjne w szkołach) są zróżnicowane w zależności od kwoty lokalnego podatku od działalności gospodarczej przypadającej na mieszkańca. Popytu na te usługi nie da się jednak zmierzyć, odwołując się do potencjału podatkowego.

2. Wraz ze wzrostem podatku HIPA wykorzystywanie całkowicie uznaniowych dochodów gminnych uległo większym ograniczeniom. Prawo zmusza gminy do wykorzystywania podatku HIPA głównie do finansowania usług socjalnych, a w stolicy – do finansowania transportu publicznego. Ograniczone jest również finansowanie wynagrodzeń pracowników urzędów gminnych z podatku HIPA.

3. Gminy, które z powodzeniem ubiegały się o możliwość przyciągnięcia firm w postaci specjalnych stref ekonomicznych zostały pozbawione tych potencjalnie wysokich wpływów z lokalnego podatku od działalności gospodarczej. W przypadku trzech dużych stref ekonomicznych na Węgrzech podatek HIPA został po prostu przeniesiony do odpowiedniego budżetu samorządu powiatowego. W ten sposób – teoretycznie – wyjątkowo wysokie przychody mogą służyć większym regionom. Jest to jednak jedyny dochód ze źródeł własnych tych władz powiatowych, a więc jego właściwa realokacja nie jest gwarantowana. Scentralizowane dochody pochodzące z HIPA nie pokryją kosztów środowiskowych i społecznych ponoszonych przez gminę będącą gospodarzem specjalnej strefy ekonomicznej.

4. Lokalny podatek od działalności gospodarczej został wykorzystany do wspierania rozwoju gospodarczego podczas pandemii. Maksymalną stawkę HIPA dla małych przedsiębiorstw zmniejszono o połowę, podczas gdy wydatki gmin związane z pandemią COVID wzrosły.

5. Najbardziej znaczącą zmianą było wprowadzenie składki solidarnościowej, która polega na prostym zmniejszeniu wpływów z podatków lokalnych w zamożniejszych gminach. Pomimo swojej nazwy istotą tej składki jest wycofanie dochodów z HIPA i przeniesienie ich do ogólnej puli dotacji. Wprowadzona restrukturyzacja nie gwarantuje, że gminy mające niską bazę dochodową odniosą z niej korzyść. Ze względu na swoje rosnące znaczenie, wielkość i wątpliwą metodę potrącania, składka solidarnościowa stała się bardzo kontrowersyjnym instrumentem finansowym.

Składka solidarnościowa w centrum uwagi

Składkę solidarnościową wprowadzono w 2017 r. i była ona pomyślana jako dodatkowy instrument wyrównywania dochodów. Oblicza się ją zgodnie z ustalonymi zasadami. Gminy klasyfikuje się według szacowanych dochodów pochodzących z lokalnego podatku od działalności gospodarczej na mieszkańca. Standardową zdolność podatkową szacuje się przy użyciu stawki wskaźnika 1,4% od rzeczywistej podstawy opodatkowania podatkiem HIPA w roku podatkowym przypadającym dwa lata przed rokiem budżetowym (t-2).

W następnym kroku gminy są kategoryzowane według standardowego podatku HIPA na mieszkańca, a składka solidarnościowa jest pobierana progresywnie w wysokości 0,4-0,75% od szacowanego HIPA. Oznacza to, że miasta o największym potencjale w zakresie HIPA wnoszą największą składkę solidarnościową (istnieje limit maksymalnej wysokości składki solidarnościowej na mieszkańca). Jeśli gmina nie pobierała podatku HIPA, ustalana jest stała kwota minimalna. W ciągu pierwszych trzech lat, kiedy Budapeszt był kontrolowany przez rządzącą koalicję partii politycznych, składkę solidarnościową ustalono uznaniowo na niskim poziomie.

Po wyborach samorządowych w 2019 r., kiedy większość w radzie miasta Budapeszt zyskały partie opozycyjne, zmieniono zasady dotyczące składki solidarnościowej. Obniżono limit obowiązkowej składki solidarnościowej (z 34 000 HUF do 22 000 HUF), a maksymalne limity standardowego podatku HIPA na mieszkańca zostały znacznie zwiększone (ze 125 000 HUF do 950 000 HUF). Minimalna stawka składki solidarnościowej w gminach o najniższym standardowym HIPA wzrosła (z 15% do 36%), natomiast w grupie o najwyższym wskaźniku spadła o jedną trzecią.

Ze względu na te nowe zasady i zwiększone dochody z lokalnego podatku od działalności gospodarczej składka solidarnościowa stopniowo stała się ważnym źródłem dochodów budżetu państwa (tabela 2). W 2020 r. stanowiła ona mniej niż 6% całkowitych dochodów z HIPA i wynosiła 5,2% całkowitej puli transferów samorządowych. W roku podatkowym 2024 nastąpi przeniesienie 23% lokalnego podatku od działalności gospodarczej do budżetu państwa, co będzie stanowiło 29% całkowitych transferów samorządowych.

Tabela 3. Podatek HIPA i składka solidarnościowa według typów samorządów lokalnych (%), 2022 r.

<i>Samorząd lokalny</i>	<i>Lokalny podatek od działalności gospodarczej</i>	<i>Składka solidarnościowa</i>
Stolica i miasta na prawach komitatów	40,5	45,1
Miasta powiatowe	22,7	24,3
Miasta	26,0	23,5
Wsie	10,8	7,1
Ogółem	100,0	100,0
Źródło: Berczik ³		

Progresywna składka solidarnościowa stanowi większe obciążenie dla budżetu stołecznego Budapesztu i budżetów większych miast (powiatowych). Składka solidarnościowa na mieszkańca w 2024 r. wyniesie 85 tys. HUF w przypadku Budapesztu i 38 tys. HUF w przypadku miast powiatowych (stanowią one odpowiednio 39% i 38% ich dochodów z podatku HIPA). Budapeszt oraz 25 miast powiatowych łącznie zapłaciło składkę solidarnościową na poziomie 69,4%. Jest to wielkość powyżej ich udziału w podatku HIPA (63,2%) i w ogólnej liczbie ludności kraju (36,5%) (tabela 3).

Tabela 2. Znaczenie składki solidarnościowej, 2020–2024

<i>Rok</i>	<i>Składka solidarnościowa w %</i>	
	<i>Lokalny podatek od działalności gospodarczej</i>	<i>Transfery samorządowe</i>
2020	5,9%	5,2%
2021	21,3%	18,7%
2022	14,7%	15,1%
2023	20,6%	24,5%
2024	23,0%	29,3%
Źródło: Główny Urząd Statystyczny Węgier, 2020-2021, Ministerstwo Finansów Węgier 2022–2024; 2022: oczekiwane, 2023-2024; plan, prognoza		

[3] A. Berczik (2024). Finansowanie samorządów lokalnych w budżecie krajowym na rok 2024. Prezentacja na walnym zgromadzeniu TÖÖSz w dniu 24 maja 2024 r.

Proporcje te wskazują, że składka solidarnościowa może służyć jako akceptowalny instrument wyrównawczy. Jednakże, jak już wspomniano, nie jest on bezpośrednio przekazywany gminom o niskim potencjale dochodowym, a stanowi jedynie ogólne źródło dochodów rządu centralnego. Głównym problemem jest to, że w niektórych przypadkach składka solidarnościowa przekracza nawet kwotę dotacji i transferów przyznanych danemu samorządowi lokalnemu.

W konsekwencji, miasta te stały się płatnikami netto do budżetu państwa. Zamiast korzystać z dotacji ogólnych i blokowych przydzielanych według wzoru (zazwyczaj na podstawie liczby mieszkańców), są one zobowiązane do płacenia składki solidarnościowej, która jest wyższa niż kwota zapisana w ustawie budżetowej. W przypadku Budapesztu oznacza to zmniejszenie dochodów z jego własnych źródeł (miasta powiatowe wplacają tylko dwie trzecie swoich dotacji, otrzymanych transferów).

Aby powstrzymać tę niekonstytucyjną regulację, która pozbawia gminy ich własnych dochodów gwarantowanych przez ustawę o węgierskich samorządach lokalnych (jest to ustawa o znaczeniu konstytucyjnym, zatwierdzona większością dwóch trzecich głosów), wszczęto postępowania sądowe. Zaproponowano modyfikację regulacji nakazującej przymusowe zajęcie tej części lokalnych dochodów podatkowych, która przekracza całkowitą kwotę kwalifikujących się dotacji centralnych. Wnioskodawcy twierdzili, że składka solidarnościowa przekraczająca sumę przyznanych transferów międzybudżetowych jest niezgodna z konstytucją. Argument ten został odrzucony wyrokiem sądu administracyjnego pierwszej instancji[4]. Stowarzyszenia samorządowe twierdzą jednak, że powinna ona zostać obniżona, a opinia Krajowej Rady Budżetowej kwestionuje gwałtowny wzrost składki solidarnościowej w ciągu ostatnich dwóch lat.

Równoważenie zachęt do pozyskiwania źródeł własnych i wyrównywania dochodów

Z węgierskich przepisów dotyczących lokalnego podatku od działalności gospodarczej i powiązanych z tym przepisów podatkowych można wyciągnąć kilka pożytecznych wniosków. Głównym problemem podatku HIPA jest jego niezwykle wysoki udział wśród dochodów własnych. Zdanie się na jeden rodzaj dochodu własnego gminy przy znacznych różnicach regionalnych zagraża równości w międzybudżetowych stosunkach fiskalnych.

Prawidłowo zaprojektowany podatek od działalności gospodarczej spełnia jednak wymogi dobrego podatku lokalnego[5]. Jest to wkład w finansowanie usług publicznych, z których korzysta lokalna firma („zasada korzyści” jest spełniona). Podatek ten finansuje usługi gminne takie jak lokalna infrastruktura, ochrona środowiska i inne usługi preferowane przez inwestorów (mieszkalnictwo, kultura, marketing miejski itp.). Podatek od obrotów netto (przy odliczeniu kosztów uzyskania przychodów) zminimalizuje efekt zniekształcenia gospodarczego i stworzy zachęty pozwalające przyciągnąć nowoczesne przedsiębiorstwa wytwarzające wyższą wartość dodaną. Taka podstawa opodatkowania jest mniej zmienna niż wysokość zysku firmy, a tym samym tworzy stabilne źródło lokalnych dochodów. Koszty administracji podatkowej można współdzielić z krajowymi organami podatkowymi, które zarządzają podatkiem od przedsiębiorstw. Ograniczoną reprezentację podatników można zrekompensować dzięki przejrzystej i inkluzywnej lokalnej polityce podatkowej.

[4] <https://enbudapestem.hu/2023/07/19/szolidaritasi-ado-budapest-fellebbez-a-torvenyszek-dontese-ellen>

[5] M.R. Bird (2013). The VAT as a Local Business Tax. *Tax Notes International* 2013, vol. 72, nr 5. Péteri, G. (2015). Local taxation: a necessary bad thing? (Helyi adózás: a szükséges rossz?) *KÖZJAVAK*, I. évf., 2015/2. pp. 32-36. DOI 10.21867/KJK/2015.2.8; G. Péteri (2021). Taxing local economy: international cases, lessons (A gazdaság helyi adóztatása: nemzetközi példák, tanulságok) *Comitatus*, 2021. Summer-Autumn, Volume XXXI., Issue 238. http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2021_nyar.pdf

Opodatkowanie przychodów netto z działalności gospodarczej na szczeblu lokalnym jest akceptowalną metodą finansowania gmin. W Niemczech lokalny podatek od działalności gospodarczej (Gewerbesteuer) stanowi ważne źródło gminnych dochodów. Podstawa opodatkowania jest podobna jak w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych, a podatek jest nakładany na dochód firmy po odliczeniu niektórych kosztów. Minimalna stawka wynosi 3,5%, a gminy ustalają swoje stawki w ramach limitu ustalonego przez władze krajów związkowych. We Francji po kryzysie gospodarczym lat 2008-2009 lokalny podatek od działalności gospodarczej (tax professionnelle) zastąpiono dwiema składkami płaconymi przez przedsiębiorstwa. Jedna z nich zależy od wysokości aktywów firmy i wartości dodanej. Do wyceny aktywów wykorzystuje się kapitalizację czynszu, a maksymalne stawki są ustalane progresywnie. Składnik wartości dodanej nakłada się na firmy o większych obrotach i nie stanowi on dochodu gmin, lecz dochód władz szczebla pośredniego (département, region). We Włoszech stawki regionalnego podatku od wartości dodanej (IRAP) są ustalane ustawowo. Samorządy terytorialne mogą modyfikować standardową stawkę w ramach określonych limitów. Pobrany podatek IRAP jest następnie rozdzielany pomiędzy gminy.

Wnioski z badania porównawczego krajów OECD dowiodły, że istnieje konkurencja podatkowa między różnymi szczeblami samorządów lokalnych w przypadku podatków o ruchomej podstawie opodatkowania[6]. Badanie wykazało większą konkurencję w ramach podatków od działalności gospodarczej (podatków od kapitału, od dochodów kapitałowych), ponieważ mają one bardziej zmienną podstawę. Ważnym ustaleniem badawczym jest również to, że wielkość samorządów lokalnych ma znaczenie: w krajach o większych jednostkach samorządowych mobilność jest niższa, wskutek czego stawki podatkowe są wyższe. Można się więc spodziewać, że w kraju, w którym funkcjonują niewielkie gminy, np. na Węgrzech, konkurencja będzie bardziej nasiloną. W krajach o większej autonomii podatkowej występują jednak mniejsze dysproporcje w podatkach lokalnych. Wszystkie te czynniki skutkują ograniczoną konkurencją podatkową w ogólności – nie ma „równania w dół”, czyli wzajemnego obniżania stawek podatków lokalnych.

Prawdziwym problemem są natomiast nieobiektywne zasady lokalnych mechanizmów wyrównawczych związanych z podatkiem od działalności gospodarczej. Składka solidarnościowa stała się ważnym ogólnym źródłem dochodów w ramach transferów międzybudżetowych. Niezwykle wysoka progresywność spowodowała nadmierne obciążenie tylko kilku miast. Są one pozbawione dochodów ze źródeł własnych, co tworzy niewłaściwe zachęty do lokalnego opodatkowania działalności gospodarczej i pozwala na ingerencję polityczną za pośrednictwem przepisów podatkowych. Gminy mogą zareagować, przechodząc na alternatywne formy nakładania obciążeń finansowych na przedsiębiorstwa (np. wprowadzając ogólną opłatę z tytułu usług infrastrukturalnych).

[6] H. Blöchliger, J. Pinero-Campos (2011). Tax Competition Between Sub-Central Governments, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 13, OECD Publishing.

Te dwa problemy związane z lokalnym podatkiem od działalności gospodarczej, a mianowicie wysoka zależność od jednego źródła i stronnicza polityka wyrównywania szans, można rozwiązać na kilka sposobów. Zachętą do dywersyfikacji lokalnego opodatkowania może być obniżenie stawki lokalnego podatku od działalności gospodarczej, czyli dochodu władz regionalnych oraz podejmowanie innych działań fiskalnych gmin, w oparciu o opodatkowanie nieruchomości. Ponowne wprowadzenie dotychczasowego dzielonego podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejszy zależność od dotacji i – wraz z HIPA – może być skuteczniej wykorzystywane do wyrównywania dochodów podatkowych. I wreszcie, składka solidarnościowa nie powinna przekraczać kwoty przyznanych dotacji centralnych. Cel polegający na wyrównywaniu sytuacji fiskalnej powinien być bardziej przejrzysty, co można osiągnąć przez alokację dochodów celowych za pośrednictwem specjalnego funduszu dla gmin, bazującym na niskiej podstawie opodatkowania.

O AUTORZE

Gábor Péteri, ekonomista, doktor, obecnie badacz polityki i międzynarodowy konsultant. Rozpoczął karierę w 1980 r. w Departamencie Planowania i Gospodarki Miasta Budapeszt. Następnie pracował dziesięć lat w Węgierskim Instytucie Administracji Publicznej, gdzie był zaangażowany w projektowanie reformy samorządowej na Węgrzech w latach 90-tych. Od 1993 roku jest konsultantem w obszarach międzyrządowych stosunków fiskalnych, podatków lokalnych, decentralizacji majątku państwowego, zarządzania lokalnymi przedsiębiorstwami użyteczności publicznej i edukacji publicznej. Pracował głównie w krajach transformacji w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej, ale także w rozwijających się krajach Azji, w Turcji i Królestwie Arabii Saudyjskiej. Przez cztery lata pracował również jako dyrektor ds. badań Inicjatywy Samorządowej Instytutu Społeczeństwa Otwartego w Budapeszcie. Publikuje obszernie w dziedzinie finansów komunalnych.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, październik 2023

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa