mgr Grzegorz Czarnocki

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

# **Kreowanie stawek podatkowych przez polskie samorządy z perspektywy behawioralnego podejścia do prawa**

W ostatnich latach coraz częściej doświadczamy jako społeczeństwo różnego rodzaju zdarzeń, które możemy określać jako kryzysy, bądź co najmniej wyzwania. Mogą to być to wydarzenia o charakterze globalnym: kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID, kryzys surowcowy, kryzys uchodźczy czy zmiany klimatyczne lub o charakterze krajowym czy lokalnym, jak systemowe zmiany w opodatkowaniu podatkiem PIT, rosnące koszty związane z gospodarowaniem odpadami, inflacja, depopulacja. Z większością tych kryzysów muszą się mierzyć samorządy. Reakcja na każdy z nich wymaga środków finansowych. Wszystko to sprawia, że w debacie publicznej coraz mocniej wybrzmiewa postulat zapewnienia samorządom stabilnych i wydajnych źródeł dochodów. Dochodów o charakterze dochodów własnych, o których w jak najszerszym zakresie mogłyby decydować władze lokalne. Dochodów, które mogłyby finansować odporność samorządów na kryzysy.

Jednym ze źródeł takich dochodów mógłby być zreformowany podatek nieruchomości. Jest to podatek, który stanowi zresztą tradycyjne źródło dochodów samorządów w Europie. Stanowi on samodzielny dochód gmin, gminy mają spory wpływ na politykę podatkową w zakresie zwolnień z i ulg w jego zapłacie. Jest on również, przynajmniej częściowo powiązany z jakością pracy administracji samorządowej w danej gminie, w tym sensie, że jest skorelowany pozytywnie z warunkami i prowadzenia działalności gospodarczej w danej gminie. Im lepsze warunki gmina stwarza dla przedsiębiorców, tym większa baza podatkowa i tym samym dochody danego samorządu.

Niemniej, eksperci wskazują na szereg niedociągnięć w konstrukcji tego podatku, takich jak przykładowo pracochłonny i sformalizowany tryb jego poboru, niska wydajność, nieadekwatność części stawek podatkowych do wartości przedmiotu opodatkowania. W przeważającej ocenie zarówno środowiska naukowego, jak i samych samorządowców celowe byłoby podjęcie prac nad korektą konstrukcji tego podatku.

Jednym z możliwych podejść do tego zagadnienia byłaby analiza dysfunkcji w podatku od nieruchomości z punktu widzenia rozwiązań wypracowanych na gruncie ekonomicznej analizy prawa, w szczególności jej nurtu behawioralnego. Próby stosowania takich rozwiązań w szerokim zakresie podejmowane są obecnie m.in. w Wielkiej Brytanii, gdzie od 2010 r. funkcjonuje specjalnie powołana przez rząd w tym celu jednostka zatrudniająca ekonomistów, psychologów i osoby z doświadczeniem w legislacji. Podobne agendy funkcjonują w Australii i Stanach Zjednoczonych. Stosowaniu spojrzenia behawioralnego w praktyce politycznej poświęca również uwagę Komisja Europejska. A pionierskie projekty prowadzone są również w Polsce.

Mechanizmem, w którym można by zastosować to podejście, jest problem corocznej waloryzacji stawek podatkowych. Przeciwnie niż w przypadku podatków CIT, PIT czy VAT stanowiących dochody budżetu Państwa, gdzie stawki ustalane są w procentach, wzrost inflacji nie powoduje wzrostu wpływów do samorządowego budżetu. W przypadku PIT brak waloryzacji kwoty wolnej i progów podatkowych powoduje nawet, że realne wpływy podatkowe do budżetu Państwa rosną, mimo braku zmian legislacyjnych. Natomiast w przypadku podatku od nieruchomości, stawki ustalane są kwotowo, co oznacza, że aby utrzymać je na realnie stałym poziomie, konieczne jest ich coroczne podwyższanie przez organ stanowiący gminy. W praktyce zatem rada gminy, tylko i wyłącznie by zachować realny poziom stawek podatkowych musi corocznie jesienią podjąć specjalnie uchwałę, by te stawki „podwyższyć”. Brak ustalenia stawek podatkowych skutkuje, w myśl artykułu 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zastosowaniem stawek obowiązujących w roku poprzedzającym rok podatkowy. Oznacza to że realne stawki, a w konsekwencji wpływy z podatku - maleją.

Zaznaczyć przy tym należy, że w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych jest wbudowany mechanizm waloryzacyjny, ale dotyczy on wyłącznie stawek maksymalnych. Zgodnie z treścią art. 20a cytowanej ustawy, obowiązujące w danym roku podatkowym ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Minister Finansów obwieszcza co roku tak zwaloryzowane stawki w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”.

Konieczność podejmowania corocznie decyzji o „podwyżce podatków”, która w praktyce stanowi urealnienie stawek w związku z inflacją, jest trudnym politycznie procesem. Taką „podwyżkę” trudno jest przeprowadzić w szczególności w roku wyborczym, względnie w roku poprzedzającym rok wyborczy ze względu na negatywny odbiór społeczny jakichkolwiek „podwyżek” podatków, w tym urealnienia o stopę inflacji. Podkreślić należy, że brak takiej „podwyżki” de facto stanowi o erozji dochodów podatkowych, z których przychodzi finansować rosnące w związku z inflacją wydatki.

Z tej perspektywy warto zaproponować wprowadzenie „interwencji behawioralnej” w formie wprowadzenia „opcji domyślnej”. Polega ona na skonstruowaniu sytuacji decyzyjnej, w ten sposób, by decydent (samorząd) wybrał opcję lepszą zarówno z jego punktu widzenia, jak i z punktu widzenia architektów wyboru, nie ograniczając zarazem możliwości dokonania wyboru. W tym konkretnym przypadku, chodziłoby o to by samorząd nie podejmując formalnej decyzji o podwyżce podatków w drodze uchwały, przesądzał o zastosowaniu ustawowej waloryzacji stawek podatku.

Polegałoby to w praktyce na rozszerzeniu zawartej w ustawie formuły waloryzacji stawek maksymalnych na obowiązujące w danej gminie. W przypadku bierności organu stanowiącego, stawki byłyby waloryzowane w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych okresie pierwszego półrocza roku, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Zwaloryzowane stawki organ wykonawczy ogłaszałby w drodze obwieszczenia. Takie rozwiązanie stabilizowałoby dochody podatkowe samorządów i nie naruszałoby w żadnej mierze samodzielności podatkowej gmin, czy wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Rada gminy zachowałaby wszak kompetencję do zmiany stawek w każdym czasie. Natomiast automatyczny mechanizm waloryzacyjny stabilizowałby dochody gminy, zwiększał ich przewidywalność co jest pozytywnym zjawiskiem zarówno z punktu widzenia gminy jak i jej otoczenia.