

ОСНОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СТРАТЕГИИ В СФЕРЕ ЛЬГОТ И НАЛОГОВЫХ ОСВОБОЖДЕНИЙ (RATIONAL STRATEGIES OF TAX CHARGE AND RELIEF)

Дарий Собонь¹

Аннотация

Основной целью налоговой политики, как в измерении макро- так и микроэкономическом есть реализация фискальной функции налогов, той, что сводится к нагромождению доходов, которые позволяют реализацию заданий и функций, приписанных субъектам сектора публичных финансов (SFP) и шире публичного сектора. Налоговые влияния служат также финансированию трансферов как в пределе сектора, так и в интересах субъектов из-за публичного сектора, способствуя аллокации средств между налогоплательщиками и публично-юридическими связями – государством и органами единиц территориального самоуправления. Налогообложение служит также реализации нефискальной (стимулирующей) функции, принимающей за цель формирование хозяйственных и общественных поведений налогоплательщиков.

Ключевые Слова: налоговые влияния, сектор, публично сектор, органы местного самоуправления

Abstract

The main goal of tax policy, as in the measurement of macro and micro is the realization of the fiscal function of taxes, the one that comes to piling up of revenues that enable the implementation of tasks and functions assigned

¹ М.А., Маршальское учреждение Воеводства Заходнёпоморский в Щецине

to the subjects of the public finance sector (SFP) and the wider public sector. Tax impact of funding are also transfers in the limit of the sector and in the interests of the subjects of the public sector, contributing to the allocation of funds between taxpayers and public-legal relations – the state and the organs of units of local government. Taxation is also the implementation of non-fiscal (stimulating) function, the host for the purpose of the formation of economic and social behavior of taxpayers.

Key words: tax impact, public sector, local governments.

Введение

В рамках нефискальных налоговых целей локализуется стимулирующая функция, поддерживающая наравне реализацию общественных, а также хозяйственных целей через поощрение налогоплательщиков к определенному поведению. В пространстве местной экономики, налоговая стимуляция может касаться таких вопросов как структура, а также формы ведения хозяйственной деятельности, создание и формирование инвестиционных, финансовых, а также потребительских решений налогоплательщиков, а финально также притягивания зарубежного капитала.

Юридическую основу начала единицами территориального самоуправления действий в области применения фискальных преференций, составляют постановления принципиального закона, являющихся правом установления единицами территориального самоуправления высоты налогов и местных оплат в сфере, определенной в законе². Конституция РП указывает таким образом на закон с 12 января 1991 г., *о налогах и местных оплатах*³ нормирующем вопросы связанные, между прочим, с налогом от недвижимости и налогом от транспортных средств, а также оплатами: рыночными, местными и здравоохранения. Согласно содержанию законных регулирований, соответствующим налоговым органом в делах призванных налогов и оплат является войт (бургомистр, президент города)⁴. В свою очередь совет гмины в порядке постановления, определяет между прочим

² Срав. положение 168 Конституции Польши с 2 апреля 1997 г., (Dz. U., Nr 78, poz. 483).

³ Текст. Dz. U. с 2010 г., Номер 95 poz. 613, с изменениями.

⁴ В сфере подоходных налогов, то есть подоходного налога от физических лиц (PIT), а также подоходного налога от юридических лиц (CIT), в которых взносы представляют доходы единиц территориального самоуправления, решения остаются в компетенции органов государства. Касается это также налогов: от наследства

высоту налоговых ставок. Эти ставки не могут быть однако более высокие от законно определенных, а их высота (то есть максимальный законно разрешенный потолок, или редукция ставки относительно верхних законных лимитов), должна представлять производную политики местных властей. Однако, как показывают практические опыты, упомянутая редукция ставок, часто представляет эффект очень немедленных действий, а иногда совсем случайных решений. В результате, налоговые ставки могут подлежать, а на практике подлежат, территориальному дифференцированию, представляя выражение реализованной единицами местного самоуправления налоговой политики⁵.

Налоговые льготы

Имея в виду факт, что в Польше гминное самоуправление имеет возможность создания на местном уровне налоговой политики, всевозможным размышлениям в этом пространстве должны предшествовать пояснения налогов и местных оплат учитывая сферу налоговой власти. Позволит это указать, в какой сфере гмины фактически могут снизу поддерживать хозяйственные инициативы.

Автономия единиц территориального самоуправления, в области фискальной политики, подлежит определенным объективным ограничениям. Во-первых, не возможно установление через совет гмины налоговых ставок на уровне 0 зл. Означало бы это реально освобождение от налога, а этого вида компетенции совет не имеет⁶. Во-вторых, за превышение законного уровня полномочий признать следует также внедрение мнимых ставок, что в случае налога от транспортных средств, или также налога от недвижимости, может означать установку их высоты на уровне, приближенном к 0 зл. В-третьих, постановления закона *о налогах и местных оплатах*, признают совету гмины всего лишь в ограниченной сфере право дифференцирования высоты ставок, из внимания на предмет налогообложения. На конец, примеры налоговых положений указывают на трактовку в их содержании

и дарственных, а также от гражданско-правовой деятельности, которая полностью представляет доход гмин.

⁵ D. Grodzka, Instrumenty wspierania działalności przedsiębiorstw przez jednostki samorządu terytorialnego, Studia Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2008, s. 117.

⁶ Полномочия, которые предоставляются совету гмины в сфере внедрения освобождений в некоторых налогах, ограничиваются всего лишь к предметным освобождениям, а указанное здесь такого характера не имеет.

решений о превентивном характере относительно налогоплательщика и последствий касающихся использования единицами территориального самоуправления признанной им налоговой автономии. Для уверения прозрачности в области местной фискальной политики, а также стабильности финансового планирования установка налоговых ставок должна наступить перед началом налогового года, в котором они будут обвязывать⁷. Позицию эту подтвердил также НАС в Познани, констатируя в приговоре с 2002 года, что постановление совета гмины касающаяся высоты налоговых ставок должно быть начато с опережением, которое позволяет вход его в жизнь еще перед началом налогового года⁸. Представленное решение позволяет налогоплательщику своевременно предусмотреть (то есть еще перед входом в жизнь предписания), какие юридические решения будут обвязывать в ближайшем будущем так, чтобы основываясь на этих знаниях мог соответственно запланировать свою активность.

Выявленное, законное прикрепление совета гмины к самостоятельному формированию фискальной политики, играет ключевую роль с точки зрения возможности влияния органов самоуправления на динамику общественно-экономического развития местных сообществ. Фискальный вес (как налоги, так и оплаты), представляют один из основных факторов проектирующих на принятие хозяйственных решений. Их пространственное дифференцирование может решить о локализации планируемой деятельности. В то же время выгодные общественно-экономические условия, поддерживаемые способствующей налоговой политикой, могут складывать аргумент „за” принятием решения о переносе прежнего местопребывания предприятия, образовании его филиала, или отдела.

Масштаб потенциального влияния фискальных преференций, воспринимаемых через призму побуждающих функции налога, является тем же очень широким, а результаты действий в сфере стимуляции зависят от правильного подбора стимулов, а также интенсивности, с которой они в состоянии влиять на местное хозяйственное окружение. Ключевым в этом отношении кажется указание на классификационные критерии по стороне фискальных стимулов, осуществляющее дифференцирование эффектов (также позитивных, как и негативных), которых можно достичь при их посредничестве. Упомянутые стимулы делятся на три основных группы, а принадлежат к ним:

⁷ Приговор Конституционного Суда с 25 ноября 1997 г., сигн. акт К 26/97.

⁸ Приговор НАС в Познани с днем 19.12.2002г., сигн. акт I SA/По 2402/02 – Lex 78665.

- позитивные(стимулирующее), негативные(сдерживающее) и смешанного характера (очень редко выступающее),
- с задуманными и не задуманными (случайными) последствиями,
- интенсифицирующее (укрепляющее определенное поведение) и управляющее.

Как следует из продемонстрированного сопоставления – о действенности проектируемых через власти единиц территориального самоуправления решений, в области местной налоговой политики, решает не только факт применения данного инструмента. Одинаково существенен его соответствующий подбор и формула в которой найдет он применение. Намного высшей действенностью отмечается создание комплексных и сомкнутых решений опирающихся на многоуровневом и параллельном влиянии нескольких инструментов, чем обмежевка к одиночным решениям, касающимся данного налогового заглавия. Больше того, подбор несоответственно налогового стимула может не только не привести к реализации задуманной цели, но что хуже, принести последствия диаметрально другие от основываемых. Например, несвойственное, а таким является напр. периодическое использование инструмента в виде редукации ставок “ (...) создает опасность значительного уменьшения доходов гмины и необходимость повышения других налогов и оплат”⁹ для балансировки понесенных потерь в бюджетных влияниях, что хуже некомпенсированных желательным стимулирующим эффектом.

Налоговая стратегия

Для показания пространств влияния органов самоуправления в области налоговой политики, необходима презентация измеримых последствий решения единицы территориального самоуправления о применении фискальных преференций. Около таких очевидных и предугадываемых следствий, как ожидаемое – периодическое уменьшение доходов из налогов и оплат в отношении, к которым принято решение о снижении их ставок, стоит обратить внимание также на другие, косвенные последствия применения форм этого типа поддержки. Призывая ст. 32 параграф 3 закона с 13 ноября 2003

⁹ A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)* [в:] M. Majchrzak, A. Zalewski (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1996, стр. 31.

г., *о доходах единиц территориального самоуправления*¹⁰ можно указать влияние принятых решений на общую дотацию. Согласно с указанным предписанием, с целью установки уравнивающей части общей дотации или платежей, которые совершаются единицами территориального самоуправления, принимаются доходы, которые единица территориального самоуправления может получить, применяя к их вычислению верхние границы ставок налогов, которые обязывают в данном году. Оценивая последствия снижения налоговых ставок в местных налогах, не возможно не вспомнить также о их влиянии на влияния из заглавия взносов в подоходном налоге от юридических лиц (СИТ). Согласно ст. 4 параграф 3 закона *о доходах единиц территориального самоуправления*, гмины имеют свою часть во влияниях с СИТ от налогоплательщиков этого налога, пребывающих на их пространстве. Нормирование этого на практике, однако, намного более сложно. В ситуации, в которой налогоплательщик СИТ владеет предприятием (отделом), расположенным на пространстве другой единицы территориального самоуправления, чем соответствующая для его местопребывания, то часть дохода из заглавия участия во влияниях из этого налога передается в бюджет единицы территориального самоуправления, на пространстве которой находится это предприятие (отдел), пропорционально к числу трудоустроенных в нем лиц на основании трудового договора. Указанные обстоятельства существенно утрудняют анализ бюджетных последствий снижения ставок в местных налогах. Имея в виду притом масштаб возможных к начал действий в пространстве фискальных преференций, а также их многократность, которая отвечает числу налоговых заглавий, однозначно показывается шкала затруднений в оценивании финансовых последствий планируемых решений. Представленные обстоятельства доказывают, что попытки квантификации следствия этого вида действий, будут обремененными ошибкой возникающей с одной стороны из представленных объективных предпосылок, а с другой – субъективных (то есть индивидуальных и соответствующих для каждой из гмин отдельно) неправильностей напр. в пространстве применения положений закона, который обязывает.

Продемонстрированные последствия применения налоговых стимулов требуют парафразировки в связи с тезисом об автоматическом переводе снижения налоговых ставок на реализацию заложенных нефискальных целей. Принимая во внимание представленные донные аргументы, не возможно не заметить, что применение налоговых преференций не

¹⁰ Закон со дня 13 ноября 2003 г., *о доходах единиц территориального самоуправления* (текст Dz. U. с 2010 г., Номер 80, poz. 526 с изменениями).

равнозначно с реализацией позитивной стимуляции. Литература, как государственная, так и зарубежная, также не предоставляет однозначных доказательств, которые свидетельствуют, о том, что снижение налоговых ставок автоматически служит реализации заложенной предварительно нефискальной цели. Исследования, проведенные Р. Левинос и Д. Ренельтом¹¹ обнаруживают отсутствие зависимости между применяемым самоуправлением фискальным инструментарием и стимулирующей функцией налогообложения. Э. Енген и Дж. Скиннер¹², а также Ж.М. Милеси – Феретти, Э. Мендоза и П. Асеа¹³ в своих анализах доказывают прямо таки негативное влияние изменений налогообложения на заложенные предварительно нефискальные цели. В то же время, позитивные эффекты налоговой стимуляции, которые появляются одиночно, из внимания на их величину, которая колеблется, в пределах от 0,2 к 0,3% ВВП ежегодно, при в то же время равных, или даже высших средствах их получения, признают слишком слабыми, чтобы они могли быть использованы к эффективной стимуляции общественно-экономического развития. Подобно индивидуальные исследования П. Кешина¹⁴, а также работы коллективов: В. Лайбфриц, Дж. Торнтон, А. Байби¹⁵, а также С. Фолстер – М. Хенриксон¹⁶ и А. Басанини – С. Скерпетта¹⁷ не подтверждают в однозначный способ тезиса о наличии статистически существенной корреляции между высотой налоговых ставок и реализацией стимулирующей функции. Результаты их исследований доказывают, что фискальные обременения, представляют только один из факторов, предопределяющих поведение налогоплательщиков. В итоге, налоговые преференции могут решать

¹¹ R. Levine, D. Renelt, A Sensitivity Analysis of Cross – Country Growth Regressions, *The American Economic Review*, vol. 84, номер 4, стр. 942–963.

¹² E. Engen, J. Skinner, *Taxation and Economic Growth* [in:] *Tax Policy in the Real World*, Cambridge University Press 1999.

¹³ См. E. Mendoza, G. M. Milesi-Feretti, P. Asea, On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth : Herberger’s superneutrality conjecture, “*Journal of Public Economics*, № 66 / 1997.

¹⁴ См. P. Cashin, *Government Spending, Taxes, and Economic Growth*, IMF Working Papers 94/92, International Monetary Fund 1994, а также G. Leach, *The negative Impact of taxation on Economic Growth*, New Edition, REFORM, 2003.

¹⁵ W. Leibfritz, J. Thornton, A. Bibbee, *Taxation and Economic Performance*, OECD Economics Department Working Papers 176, OECD Publishing 1997.

¹⁶ S. Folster, M. Henrekson, *Growth and the public sector : a critique of the critics*, *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 15(2), pp. 337–358, June 1999.

¹⁷ A. Bassanini, S. Scarpetta, *The Driving Forces of Economic Growth : Панель Дата Evidence for the OECD Countries*, OECD Economic Studies, OECD Publishing, vol. 2001(2), p. 10.

об укреплении других действий динамизирующих местную экономику, а не заменять их.

К похожим предложениям ведет изучение государственной литературы апеллирующей к результатам эмпирических исследований, осуществляемых в сфере стимулирующего влияния налогов. Обнаруживают они, что между редукией максимальных ставок в местных налогах и параметрами, которые описывают общественно-экономическое развитие сообществ местного самоуправления, выступает очень слабая связь. Как аргумент, можно привести исследования, проведенные на репрезентативной выборке гмин Подкарпатского воеводства. Тезис о слабом стимулирующем влиянии налоговых инструментов подтверждают также результаты опытных работ, проведенных среди гмин, локализованных на территории двух уездов малопольского воеводства. Результаты обоих независимых исследований доказывают, в то же время, что сила стимулирующего влияния редукии максимальных ставок в одиночных местных налогах, влияет на развитие хозяйственных инициатив решительно слабее, чем конструирование комплексных систем налоговых преференций, которые основывают, около снижений налоговых ставок, также освобождения, отсрочки сроков платежа, а также погашения налоговых выплат. Своего вида дополнением продемонстрированных утверждений являются результаты исследований Института Внутреннего Рынка и Потребления (IRWiK). Они обнаруживают, что применение прибыльных инструментов (то есть редуцирующих бюджетные влияния), представляет прерогативу гмин с небольшим потенциалом роста, а также малых гмин¹⁸. Этот факт доказывает, в свою очередь, территориальное измерение, в котором следует видеть потенциальное, эффективное влияние налоговых преференций.

Суммирование

Представленные аргументы ведут к предложению, что ключом для эффективной стимуляции местной экономики является не только сама политика властей в сфере ставок, но и прозрачность и стабильность налоговой системы. Этот взгляд подтверждают В. Дземянович и В. Мисенг, мнением которых “ (...) с точки зрения предпринимателей, существеннее всего не высота ставок, или льгот, а стабильность

¹⁸ Шире на эту тему пишет В. Słomińska, Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3.

и прозрачность применяемых фискальных решений. Существенно, чтобы потенциальные инвесторы, уже на этапе вступительных разговоров на тему локализации, могли познакомиться с системой льгот и преференций, которыми можно пользоваться при осуществлении определенных условий¹⁹. В размышления на тему ограниченного, автономного влияния налоговых стимуляций вписываются также взгляды А. Окрашевской, И. Бжезинского, а также Я. Квятковского. По их мнению, система налоговых преференций представляет несомненный козырь, но к сожалению сам в себе это не достаточный стимул для принятия решения о локализации хозяйственной деятельности²⁰.

Подытоживая, следует констатировать, что не отрицая стимулирующего влияния фискальных преференций на общественно-экономическое развитие местных сообществ, а одновременно имея в виду призванные условия минимум, которые обеспечивают их эффективное действие, следует понимать, что эффект нетто редукации налогов к основываемым результатам, обычно сильно индивидуализирован. Независимо от представленной аргументации доказывающей необходимость к обдумыванию ограничений, в реализации стимулирующей функции налогов, понимание действенности фискальных инструментов в реализации целей стимуляции, представляет прерогативу большинства гмин в стране²¹. Общегосударственные исследования команды В. Мисенга, доказали, что среди чаще всего применяемых инструментов, которые служат стимуляции хозяйственных инициатив гмины, перечисляли решения в сфере местных налогов, в частности же применение низших ставок налогов, представляющих доходы гмины²². Что существенно, призванные исследования подтверждают тезис, согласно которому дифференцирование в действенности инструментов поддержки обусловливаемое тем, или единица территориального самоуправления как форму стимуляции применяют решения, периодически касающиеся одиночных фискальных заглавий, или также создают комплексные

¹⁹ W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, p. 9.

²⁰ Справ. А.Окрасzewska, I. Brzeziński, J. Kwiatkowski, Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002.

²¹ W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny..., op. cit., p. 277.

²² W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny..., op. cit., p. 277

системы налоговых преференций. Применение второго из указанных вариантов, вместе со стабильностью проектируемых решений, будет действовать в целом решительно высшей действенностью в реализации заложенных целей, чем применение преференций, внедряемых конъюнктурно. Тем же, редуцию ставок в местных налогах, следует воспринимать скорее в контексте составляющей системы поддержки, чем автономного инструмента стимуляции местной экономики²³.

Результаты проведенных анализов, основанных на источниках, открытых для доступа Городским Советом, изучение результатов исследований (одинаково государственных как и зарубежных) на тему фискальных обременений, а также возможности их использования для целей стимуляции, и также финальная верификация регулирования государственного законодательства и вынесения решения в сфере налогов, делают возможной формулировку рекомендаций, касающихся оптимального вида фискальной политики городской гмины Крыница Здруй.

Библиография (references)

- Bassanini A., Scarpetta S., *The Driving Forces of Economic Growth : Панель Дата Evidence for the OECD Countries*, OECD Economic Studies, OECD Публишинг, vol. 2001(2)
- Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998
- Cashin P., *Government Spending, Taxes, and Economic Growth*, IMF Working Papers 94/92, International Monetary Fund 1994, а также G. Leach, *The negative Impact of taxation on Economic Growth*, New Edition, REFORM, 2003.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000,
- Engen E., Skinner J., *Taxation and Economic Growth [in:] Tax Policy in the Real World*, Cambridge University Press 1999.
- Folster S., Henrekson M., *Growth and the public sector : a critique of the critics*, *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 15(2), pages 337–358, June 1999.
- Grodzka D., *Instrumenty wspierania działalności przedsiębiorstw przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Studia Biura Analiz Sejmowych*, Warszawa 2008,

²³ Подтверждением представленного тезиса являются также исследования, проведенные в 2008–2009 годах на репрезентативной выборке предпринимателей Подкарпатского воеводства опытным коллективом в составе: Профессор д-р Лешек Возняк (Политехнический Жешувский Университет), д-р Яцек Стройны (Политехнический Жешувский Университет), а также д-р Томаш Скица (Высшая Школа Информатики и Управления с местопребыванием в Жешуве).

- Kamiński R., Stymulowanie rozwoju gospodarczego, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003,
- Leibfritz W., Thornton J., Bibbee, Taxation and Economic Performance, OECD Economics Department Working Papers 176, OECD Publishing A. 1997.
- Levine R., Renelt D., A. Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions, The American Economic Review, vol. 84, номер 4,
- Mendoza E., Milesi-Feretti G. M., Asea P., On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth : Herberger's superneutrality conjecture, "Journal of Public Economics, № 66 / 1997.
- Okraszewska A., Brzeziński I., Kwiatkowski J., Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002.
- Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)* [в:] M. Majchrzak, A. Zalewski (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1996,
- Закон со дня 13 ноября 2003 г., о доходах единиц территориального самоуправления (текст Dz. U. с 2010 г., Номер 80, poz. 526 с изменениями).
- Приговор Конституционного Суда с 25 ноября 1997 г., сигн. акт К 26/97.
- Приговор НАС в Познани с днем 19.12.2002г., сигн. акт I SA/По 2402/02 – Lex 78665.
- Срав. положение 168 Конституции Польши с 2 апреля 1997 г., (Dz. U., Nr 78, poz. 483).
Текст. Dz. U. с 2010 г., Номер 95 poz. 613, с изменениями.

