

DOROTA WYSZKOWSKA

dwyszowska@op.pl

*Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego –
Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*

Revenue Autonomy of Local Self-Government – Poland Against the Background of Selected European
Union Countries

Słowa kluczowe: dochody własne; samodzielność dochodowa; władztwo podatkowe

Keywords: own revenue; revenue autonomy; taxation powers

Kod JEL: H21; H27; H71

Wstęp

Samorząd terytorialny został powołany, aby bliżej obywateli realizować zadania publiczne w sposób bardziej efektywny. System jego finansowania różni się istotnie w poszczególnych krajach. Przypisanie określonych źródeł dochodów, przynajmniej w założeniu, powinno pozwalać na wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) przydzielonych im zadań (zasada adekwatności). W teorii finansów publicznych podkreśla się, aby wśród dochodów JST dominowały dochody własne w postaci podatków i opłat lokalnych. Zapewnienie wysokiego udziału tego rodzaju dochodów powinno wynikać z ich charakteru. Mimo że w wielu europejskich systemach zasilania finansowego JST dochody własne stanowią istotną część dochodów ogółem, to znaczny ich odsetek nie powinien być zaliczany do tej kategorii dochodów. Jednostki samorządu nie wykazują bowiem wobec tych źródeł żadnego władztwa podatkowego, a są jedynie odbiorcami środków przypisanych im usta-

wowo. Dzieje się tak choćby w przypadku udziału JST we wpływach z podatków dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa.

Celem artykułu jest poddanie analizie stopnia samodzielności dochodowej JST w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej (UE) wraz ze wskazaniem znaczenia władztwa podatkowego w kształtowaniu tej samodzielności. Realizacja tak postawionego celu wymagała studiów literaturowych oraz analizy danych statystycznych. Wykorzystane do analizy dane pochodzą z bazy OECD – *Fiscal decentralisation*. Stopień samodzielności dochodowej JST został określony z wykorzystaniem wybranych miar proponowanych w literaturze przedmiotu [Wulansari, 2010, s. 28; Taufiq Ritonga, 2014, s. 142–164; Jaworska, Kożuch, 2012, s. 133]¹.

1. Samodzielność dochodowa w ujęciu teoretycznym

Samodzielność finansowa stanowi jeden z podstawowych filarów samorządności w wymiarze ekonomicznym. Samodzielność ta ma odmienny zakres i cechy prawne w zakresie gromadzenia dochodów, administrowania nimi oraz ich wydatkowania [Dębowska-Romanowska, 1997, s. 101]. Samodzielność finansowa „niezależnie od postaci, w jakiej występuje, musi się charakteryzować swobodą podejmowania decyzji finansowych odniesionych zarówno do pozyskiwania dochodów, jak i ich przeznaczenia na różne rodzaje wydatków” [Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19]. Przy takim rozróżnieniu można mówić o samodzielności w zakresie dochodów i wydatków, a także samodzielności tzw. mieszanej [Feret, 2013, s. 128].

Samodzielność dochodowa najczęściej nie dotyczy sfery kreowania podstaw prawnych gospodarki finansowej, a jedynie stosowania prawa oraz uprawnień odnoszących się do realizacji w ich ramach samodzielnej polityki fiskalnej. Wynika to z „integralności finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych” [Surówka, 2013, s. 52]. „Istotną rolę w tym zakresie odgrywa zasada prymatu dochodowej strony budżetu nad wydatkami, zgodnie z którą poziom wydatków budżetowych samorządu jest zdeterminowany raczej możliwościami finansowymi niż skalą potrzeb” [Łuszkiewicz, 2013, s. 19].

Mówiąc o samodzielności dochodowej, należy mieć na uwadze zagwarantowanie możliwości kreowania źródeł dochodów, w tym ich określania oraz stanowienia o ich konstrukcji. Zatem może być ona utożsamiana ze zdolnością wpływania JST na strukturę i wielkość dochodów w ramach przyznanych im ustawowo kompetencji. Samodzielność dochodowa JST oznacza zdolność do prowadzenia przez nie własnej polityki fiskalnej na danym obszarze [Kosek-Wojnar, 2006, s. 75]. Przejawia się

¹ Do oceny poziomu analizowanej samodzielności można byłoby wykorzystać wiele innych miar, jak np. prezentowane przez OECD wskaźniki reguł fiskalnych, lecz ograniczenia tego typu opracowań na to nie pozwalają. Zestaw danych do oceny stopnia samodzielności można odnaleźć pod adresem www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm.

ona tzw. władztwem podatkowym, które przyznawane jest JST w zakresie kreowania wielkości oraz struktury podatków i opłat lokalnych. Do grupy instrumentów fiskalnych mających zasadniczy wpływ na samodzielność dochodową JST należy zaliczyć także: wielkość dopuszczalnego deficytu budżetowego, poziom zadłużenia, możliwości udzielania gwarancji i poręczeń [Kosek-Wojnar, 2006, s. 12]. Zapewnienie samodzielności dochodowej jednostkom samorządu czyni z nich rzeczywistych gospodarzy, kreatorów rozwoju społeczno-gospodarczego na danym obszarze. Z drugiej strony wyposażenie JST w atrybuty samodzielności dochodowej powinno przyczynić się do istotnej poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi na szczeblu samorządowym [Neneman, Swianiewicz, 2013].

Analiza samodzielności dochodowej JST wymaga rozpatrzenia dwóch kluczowych kwestii, tj. stabilności i wydajności źródeł dochodów oraz możliwości realnego wpływu władz samorządowych na kształtowanie tych źródeł [Hausner (red.), 2013, s. 43, 89]. Pierwszy z wymienionych elementów wiąże się ze stabilnością fiskalną samorządu terytorialnego [Wójtowicz, 2014, s. 138–139], drugi zaś wydaje się mieć kluczowe znaczenie przy definiowaniu dochodów własnych jako strategicznej kategorii dochodów budżetowych w kontekście autonomii dochodowej [Poniatowicz, 2015, s. 298].

Wśród elementów przesądzających o samodzielności dochodowej należy wymienić zakres wyposażenia we własne, przypisane bezterminowo, źródła dochodów, posiadanie prawnie gwarantowanego dostępu do rynku kapitałowego oraz szeroki zakres władztwa podatkowego [Brzozowska, Kogut-Jaworska, 2016, s. 328; Sawicka, 2012, s. 375; Ahmad, Craig, 1997, s. 3–107].

Przyjęcie definicji samodzielności dochodowej w dosłownym znaczeniu wymagałoby przyznania władzom samorządowym prawa do pełnego decydowania o dochodach. W praktyce jest to niemożliwe. Stopień samodzielności dochodowej jest pochodną przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji państwa, poziomu decentralizacji zadań, ilości, rodzaju i wydajności źródeł dochodów przyznanych JST w połączeniu z przestrzennym rozmieszczeniem bazy podatkowej oraz zakresu władztwa podatkowego [Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 18–19]. Zapewnienie wysokiego poziomu samodzielności dochodowej JST wymaga od szczebla centralnego rezygnacji z części dochodów publicznych (separacji źródeł dochodów) oraz przeniesienia na ich rzecz instrumentów oddziaływania na przekazane kategorie dochodów (władztwo podatkowe).

2. Władztwo podatkowe jako główna determinanta samodzielności dochodowej

Stopień samodzielności dochodowej uzależniony jest głównie od zakresu władztwa podatkowego przyznanego JST. Może być ono rozumiane jako uprawnienie JST w zakresie kształtowania stawek podatków oraz wykorzystywania preferencji podatkowych. Najczęściej władztwo to traktowane jest szerzej niż tylko w odniesieniu do źródeł podatkowych, także w zakresie kształtowania opłat za usługi komunalne.

Należy podkreślić, że w zasadzie w żadnym kraju JST nie dysponują pełnym władztwem podatkowym. W Polsce JST nie mogą wprowadzać nowych podatków i w dowolny sposób ustalać opłat za usługi, mogą natomiast sprzedawać majątek, a w przypadku gmin mogą także w bardzo ograniczonym zakresie wpływać na wybrane podatki i opłaty lokalne. Biorąc pod uwagę konstrukcję systemu zasilania finansowego JST w Polsce wyłącznie w odniesieniu do gmin, można mówić o ograniczonym władztwie podatkowym [Barej, 2013, s. 8]². Samorząd gminny dysponuje władztwem podatkowym jedynie w odniesieniu do części swoich źródeł dochodów (tab. 1).

Tab. 1. Podatki i opłaty lokalne według zakresu władztwa podatkowego

| Zakres władztwa | Kategorie |
|--------------------------------|--|
| W stosunkowo szerokim zakresie | Podatek od nieruchomości, od środków transportowych, opłata targowa, miejscowa, uzdrowiskowa, od posiadania psów, podatek rolny i leśny |
| W bardzo ograniczonym zakresie | Podatek od czynności cywilno-prawnych, zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, opłata skarbową |
| Brak władztwa podatkowego | Udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu centralnego – PIT, CIT |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Kogut-Jaworska, 2007, s. 333].

Zakres lokalnego władztwa podatkowego podstawowych JST w Polsce jest właściwie ograniczony do określania w granicach ustawowych stawek podatków i opłat, co do których przyznano im to prawo, stosowania ulg podatkowych (według zasad ustawowych) oraz wprowadzania przedmiotowych zwolnień podatkowych³. Wobec dość niskiej wydajności źródeł dochodów oraz stałych braków środków finansowych gminy niechętnie wykorzystują przyznane im władztwo podatkowe (w największym zakresie korzystają z nich gminy wiejskie, a najrzadziej miasta na prawach powiatu). Lokalne władztwo podatkowe jest ułomne ze względu na:

- pozostawienie w gestii państwowych organów podatkowych znacznej części dochodów zasilających budżety gmin,
- nieodpowiadający obecnym standardom światowym system opodatkowania nieruchomości, którego konstrukcja decyduje o niskiej wydajności fiskalnej, co sprawia, że zakres lokalnego władztwa podatkowego jest ograniczony,
- dysfunkcyjny (utworzony w odmiennych warunkach) system wyrównywania fiskalnego, który w istotnym stopniu ogranicza możliwość dysponowania dochodami własnymi, zwłaszcza przez jednostki uznawane za bogatsze na podstawie tzw. wskaźnika dochodów podatkowych *per capita* [Poniatowicz, 2015, s. 256–257].

² Powiaty i województwa mają swobodę wyłącznie w odniesieniu do dochodów z majątku.

³ Gminy w Polsce mają prawo do nałożenia na swoich mieszkańców daniny podatkowej w postaci samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne. Warunkiem wprowadzenia tego obciążenia jest jednak akceptacja społeczności lokalnej wyrażona w referendum.

Przenosząc na JST odpowiedzialność za ich rozwój, powinny one móc podejmować decyzje w ramach lokalnej polityki fiskalnej, które bezpośrednio wpływałyby na wielkość dochodów budżetowych, oddziałując tym samym na saldo budżetowe i możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych. Przyznanie swobody w zakresie pozyskiwania dochodów powinno dać możliwość sięgania po dochody podatkowe w momencie zwiększonego zapotrzebowania na środki finansowe, a w innych momentach – ograniczania korzystania z opodatkowania (bazy podatkowej). W sytuacji osłabienia koniunktury gospodarczej i deficytu budżetu państwa samodzielność ta gwarantowałaby niezależnienie się niekorzystnej sytuacji budżetowej szczebla centralnego i utrzymanie stabilności dochodów pozwalających na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych.

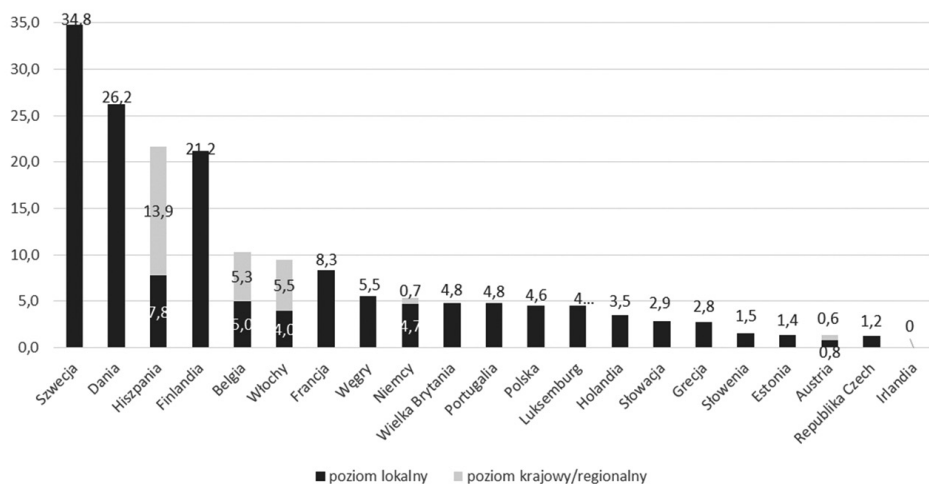
3. Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle wybranych krajów UE

Systemy finansowania JST istotnie różnią się od siebie w poszczególnych krajach UE. Jest to szczególnie widoczne w strukturze poszczególnych źródeł dochodów, w tym własnych. Udział tych ostatnich dochodów często w literaturze wskazywany jest jako miara samodzielności dochodowej JST. Największym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem (znacznie przekraczającym 50%) charakteryzują się kraje skandynawskie, Łotwa, Francja, Hiszpania oraz Niemcy. Natomiast najniższym (wynoszącym od kilku do kilkunastu procent): Malta, Słowacja, Rumunia, Litwa, Estonia, Bułgaria oraz Holandia. JST w Polsce osiągają dość wysoki poziom dochodów własnych, nie przekracza on jednak poziomu średniej unijnej⁴. Kategoria tych dochodów jest jednak bardzo zróżnicowana. W przypadku części z nich JST nie dysponują żadnymi uprawnieniami pozwalającymi na kształtowanie ich wielkości i nie powinny być zaliczane do tej kategorii. Na rys. 1 przedstawiono udział dochodów podatkowych, co do których JST posiadają władztwo podatkowe w dochodach podatkowych ogółem, który jest lepszą miarą do oceny stopnia samodzielności dochodowej JST.

Biorąc pod uwagę tę miarę, największą autonomią fiskalną charakteryzują się kraje skandynawskie, w których system dochodów własnych oparty jest na lokalnym podatku dochodowym. Na drugim biegunie znajdują się takie kraje, jak Irlandia czy Republika Czech, w których istotne znaczenie odgrywiają dochody transferowe. Polska, wśród analizowanych państw, charakteryzuje się jednym z niższych udziałów dochodów podatkowych, w odniesieniu do których JST posiadają władztwo podatkowe.

Jednostki samorządu w różnych krajach dysponują różnym poziomem władztwa podatkowego w odniesieniu do różnych grup podatków. W największej liczbie krajów

⁴ Klasyfikacja poszczególnych kategorii dochodów dokonywana jest zgodnie z rachunkami narodowymi i obejmuje te źródła, które według prawa krajowego zaliczane są do dochodów własnych.



Rys. 1. Udział dochodów podatkowych, w odniesieniu do których JST posiadają władztwo podatkowe w relacji do dochodów podatkowych ogółem (2011, w %)

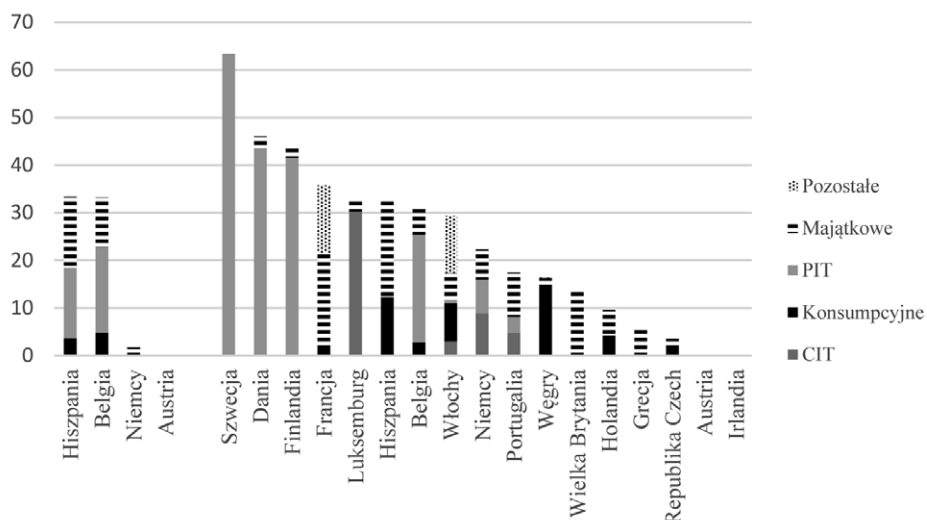
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [OECD, 2016, s. 24].

JST mają możliwość oddziaływania na podatek dochodowy od osób fizycznych. W Austrii i Irlandii, spośród analizowanych krajów, JST nie dysponują instrumentami władztwa podatkowego wobec żadnych wskazanych rodzajów podatków. Polska na tym tle wypada bardzo niekorzystnie. Udział dochodów podatkowych, wobec których gminy dysponują ograniczonym władztwem podatkowym, stanowi zaledwie kilka procent w stosunku do ogółu dochodów JST. Porównując ten poziom do udziału dochodów, w odniesieniu do których mają władztwo podatkowe kraje skandynawskie czy Belgia i Hiszpania, można wręcz stwierdzić, że samodzielność dochodowa polskich JST ma charakter symboliczny. Autonomię podatkową JST w wybranych krajach UE według typów podatków zaprezentowano na rys. 2.

W Polsce udział dochodów z tytułu podatków (wyłącznie od majątku), wobec których gminy mają istotnie ograniczone władztwo podatkowe, kształtował się w ostatnich latach na poziomie 10% dochodów ogółem. Na tle większości zaprezentowanych krajów jest to wartość bardzo niska.

Innym elementem systemu finansowania JST, który może być wykorzystywany do oceny stopnia samodzielności dochodowej, jest udział i struktura dochodów transferowych. Transfery mające charakter ogólny mogą być uważane jako ten rodzaj dochodów, który ma charakter neutralny w odniesieniu do samodzielności dochodowej, a czasem pozytywny. Środki te zwiększają pulę funduszy, z których JST mogą finansować swoje zadania w zasadzie bez żadnych ograniczeń⁵. Zupełnie odmiennie

⁵ Choć ich wielkość może w istotnym stopniu być uzależniona od kondycji finansowej jednostki przekazującej środki.



Rys. 2. Autonomia podatkowa według typu podatków w wybranych krajach UE (2009, w % dochodów ogółem)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [OECD, 2016, s. 129].

na samodzielność wpływają transfery celowe, które mogą być wydatkowane wyłącznie na określone cele, często na z góry określonych zasadach. Stąd uznaje się, że duży udział tego typu dochodów znacznie ogranicza autonomię finansową JST. Udział transferów zasilających JST w wybranych krajach UE według ich charakteru zaprezentowano w tab. 2⁶.

Tab. 2. Udział poszczególnych typów dochodów transferowych w dochodach transferowych ogółem (2011, w %)

| | | Dochody transferowe jako % PKB | Celowe ogółem | W tym | |
|-----------|---|-----------------------------------|---------------|-------------|-----------|
| | | | | Obowiązkowe | Uznaniowe |
| Austria* | S | 3,2 | 81,5 | 80,4 | 29,6 |
| | L | 0,9 | 82,0 | 80,0 | 40,2 |
| Belgia* | S | 4,4 | 2,9 | 2,8 | 1,6 |
| | L | 3,0 | 50,1 | 50,1 | – |
| Dania | L | 19,2 | 52,6 | 52,6 | – |
| Estonia | L | 3,1 | 28,6 | – | – |
| Finlandia | L | 6,6 | 7,1 | 3,4 | 3,7 |
| Francja* | L | 3,8 | 19,1 | 13,6 | 6,8 |
| Grecja* | L | 1,8 | 77,0 | 77,0 | – |
| Hiszpania | R | 5,9 | 19,1 | 13,4 | 5,6 |
| | L | 2,6 | 58,9 | 58,9 | – |
| Irlandia* | L | 4,2 | 88,3 | – | 88,3 |

⁶ Pełna ocena tego elementu nie jest jednak możliwa ze względu na niską kompletność danych.

| | | Dochody transferowe jako % PKB | Celowe ogółem | W tym | |
|--------------------|---|-----------------------------------|---------------|-------------|-----------|
| | | | | Obowiązkowe | Uznaniowe |
| Luksemburg | L | 2,6 | 100,0 | 100,0 | – |
| Polska** | L | 4,8 | 29,5 | 29,5 | – |
| Portugalia* | L | 2,1 | 16,1 | – | 16,1 |
| Republika Czech | L | 3,6 | 100,0 | 100,0 | – |
| Słowenia | L | 3,9 | 100,0 | 100,0 | – |
| Szwecja | L | 6,0 | 25,9 | – | 25,9 |
| Węgry | L | 4,9 | 87,3 | 57,7 | 29,6 |
| Włochy* | R | 5,1 | 29,8 | 9,6 | 20,2 |
| | L | 2,4 | 62,0 | – | 62,0 |

* za rok 2006, ** za rok 2004

Źródło: [Blöchliger, 2006, s. 24].

Wśród krajów, dla których dostępne są dane, poziom dochodów transferowych jest istotnie zróżnicowany – od bardzo wysokiego w Irlandii czy Grecji, do bardzo niskiego w Szwecji i Finlandii. W części z nich w zdecydowanej większości mają one charakter celowy (np. obejmujący 100% w Luksemburgu, Republice Czech i Słowenii). W Polsce dochody z tytułu dotacji celowych w ostatnich latach kształtowały się na poziomie zbliżonym do 13% dochodów ogółem, stanowiąc blisko 1/3 dochodów transferowych. Zaprezentowane transfery uzupełniają dochody własne, a ich udział potwierdza podział krajów ze względu na stopień samodzielności dochodowej funkcjonującego w nich JST.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na wyodrębnienie wśród krajów UE tych, w których JST charakteryzują się znacznym poziomem samodzielności dochodowej. Uwzględniając poziom wyposażenia JST w dochody podatkowe, wobec których dysponują władztwem podatkowym, można wyróżnić grupę krajów skandynawskich oraz Belgię, które charakteryzują się zdecydowanie najwyższym stopniem samodzielności dochodowej, grupę państw o umiarkowanym jej poziomie (Austria, Francja, Hiszpania, Holandia), o niskim poziomie samodzielności (Grecja, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Republika Czech, Słowacja, Węgry i Włochy) oraz grupę państw w odniesieniu, do których w zasadzie trudno jest mówić o samodzielności dochodowej (Irlandia). Polskie JST (w zasadzie gminy) charakteryzują się niskim stopniem samodzielności dochodowej. W przypadku powiatów i samorządowych województw można stwierdzić, że samodzielność dochodowa ma charakter symboliczny (udział dochodów, na który mogą oddziaływać, oscyluje wokół 1% dochodów ogółem). Natomiast polskie gminy, mimo że dysponują w blisko połowie dochodami

własnymi, charakteryzują się niskim poziomem samodzielności dochodowej ze względu na fakt, iż w kategorii dochodów własnych znaczną część stanowią dochody, na które nie mogą oddziaływać (blisko 40%). Poziom władztwa podatkowego w odniesieniu do źródeł dochodów jest bardzo ograniczony, co sprawia, że nie są one w stanie prowadzić własnej polityki fiskalnej, sprzyjającej rozwojowi wspólnot samorządowych.

Bibliografia

- Ahmad E., Craig J., *Intergovernmental Transfers*, [w:] T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, DC: International Monetary Fund, Washington 1997.
- Barej E., *Zakres władztwa podatkowego – na przykładzie miast na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 108.
- Blöchliger H., *Less than you thought: The fiscal autonomy of sub central governments*, Economics Department and Center for Tax Policy and Administration, OECD 2006.
- Brzozowska K., Kogut-Jaworska M., *Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce*, „Annales UMCS, Sectio H” 2016, nr 1, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/h.2016.50.1.327>.
- Dębowska-Romanowska T., *Zasady podziału dochodów pomiędzy państwo i samorząd terytorialny*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 1997.
- Feret E., *Samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Prawo naszych sąsiadów*, t. 1: *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów–Przemysł 2013.
- Hausner J. (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Jaworska M., Kożuch A.J., *Ocena przydatności wybranych metod WAP w analizie samodzielności finansowej gmin*, „Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych” 2012, nr 1.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2007.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, nr 4.
- Łuszkiewicz M., *Znaczenie samodzielności dochodowej*, „Baza wiedzy z zakresu podatków, rachunkowości i prawa. Gazeta samorządu i administracji” 2013, nr 7.
- Neneman J., Swianiewicz P., *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Ekspertyza BGK, Warszawa 2013 (czerwiec).
- OECD, *Fiscal federalism 2016: making decentralisation work*, 2016.
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997.
- Poniatowicz M., *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404.
- Sawicka K., *System prawno-finansowy samorządu terytorialnego*, [w:] I. Czaja-Hlaniak (red.), *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, KTE sp. z o.o. Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.

Taufiq Ritonga I., *Developing a measure of local government's financial condition*, "Journal of Indonesian Economy and Business" 2014, Vol. 29(2).

Wójtowicz K., *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales UMCS. Sectio H” 2014, nr 2,

DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/h.2014.48.2.135>.

Wulansari D., *Analysis on local government performance*, Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret, Surakarta 2010.

www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm [dostęp: 03.10.2017].

Revenue Autonomy of Local Self-Government – Poland Against the Background of Selected European Union Countries

Revenue autonomy is one of the fundamental pillars of self-government in the economic sense. The assurance of LSUs to a significant share of own revenue should be based on their character, above all the impact on their size, the predictability, the freedom of disposal and the independence of local governments from the state budget. The level of fiscal autonomy of self-government is a derivative of national solutions adopted in Poland, the level of decentralization, the amount, type and efficiency of self-government income sources combined with the spatial distribution of the tax base and the scope of taxation power of the self-government sector. It largely determines the development opportunities of local communities. Hence, it is important to address this topic in various aspects. This work aims to analyze the level of revenue autonomy of local government units in Poland against the background of selected European Union countries, indicating the importance of taxation power in creating this autonomy.

Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej

Samodzielność dochodowa stanowi jeden z podstawowych filarów samorządności w wymiarze ekonomicznym. Zapewnienie JST istotnego udziału dochodów własnych powinno wynikać z ich charakteru, przede wszystkim z możliwości oddziaływania na ich wielkość, przewidywalność, możliwość swobodnego dysponowania oraz uniezależnienia JST od sytuacji budżetu państwa. Poziomą samodzielności dochodowej samorządu jest pochodną przyjętych w kraju rozwiązań w zakresie organizacji państwa, poziomu decentralizacji zadań, ilości, rodzaju i wydajności źródeł dochodów przyznanych JST w połączeniu z przestrzennym rozmieszczeniem bazy podatkowej oraz zakresu przyznanego sektorowi samorządowemu władztwa podatkowego. W znacznym stopniu decyduje on o możliwościach rozwojowych wspólnot samorządowych. Stąd ważne jest podejmowanie tego tematu w różnych aspektach. Celem opracowania jest poddanie analizie stopnia samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej ze wskazaniem znaczenia władztwa podatkowego w kształtowaniu tej samodzielności.