

MARZANNA PONIATOWICZ, RYTA DZIEMIANOWICZ

marzanna@poniatowicz.pl, r.dziemianowicz@uwb.edu.pl

*Udziały samorządu terytorialnego w państwowych  
podatkach dochodowych w aspekcie postulatów  
teoretycznych federalizmu fiskalnego*

---

Shares of Local Government in State Income Taxes in the Light of Theoretical Postulates of Fiscal Federalism

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny; federalizm fiskalny; udziały w państwowych podatkach dochodowych; PIT komunalny

**Keywords:** local government; fiscal federalism; shares in state income taxes; municipal PIT

**Kod JEL:** H71; H72; H24

## **Wstęp**

W ostatnich latach obserwujemy w Polsce systematyczne osłabianie się samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w kontekście pogarszającej się struktury ich dochodów budżetowych. Tymczasem w teorii federalizmu fiskalnego owa samodzielność jest traktowana jako kluczowa wartość, w której szczególną rolę odgrywa lokalna autonomia podatkowa. Wspomniana koncepcja teoretyczna traktuje udziały jednostek samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych jako dochody transferowe, pozbawione elementów lokalnego władztwa podatkowego, a nie – jak polskie ustawodawstwo – jako kategorie dochodów własnych. W tym kontekście zdecydowanie bliższą idei federalizmu pozostaje koncepcja lokalnego podatku dochodowego, której istotą jest

przekazanie określonej części bazy podatkowej w zakres lokalnego władztwa podatkowego.

Celem niniejszego artykułu jest nie tylko ocena specyfiki i znaczenia fiskalnego udziałów w państwowych podatkach dochodowych jako źródła dochodów samorządu terytorialnego w Polsce, ale również konfrontacja obowiązujących rozwiązań z postulatami teoretycznymi doktryny federalizmu fiskalnego, przede wszystkim w aspekcie idei tzw. podatku zdecentralizowanego oraz związanej z nią ściśle koncepcji PIT-u komunalnego.

### **1. Udziały w państwowych podatkach dochodowych jako źródło dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego**

Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) i podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) są jedynymi w polskim systemie podatkowym podatkami, z których wpływy dzielone są pomiędzy Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (JST), tj. gminy, powiaty i województwa. Znaczenie tej kategorii dochodów w systemach finansowych JST zmieniało się w poszczególnych latach w efekcie oddziaływania trzech kluczowych uwarunkowań.

Po pierwsze, były to wprowadzane ustawowo zmiany wysokości stawek przedmiotowych udziałów we wpływach z podatków dochodowych, w konsekwencji skutkujące zmianami proporcji, w jakich były dzielone zrealizowane z tego tytułu dochody podatkowe pomiędzy Skarb Państwa i JST<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Początkowo, w ramach obowiązującej do 1998 r. jednoszczeblowej struktury organizacyjnej, gminom przyznano wyłącznie 15-procentowy udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (od 1992 r.), a w późniejszym okresie (od 1994 r.) również 5-procentowy udział w podatku dochodowym od osób prawnych. O ile do końca 1998 r. udział gmin w podatku PIT pozostał na niezmiennym poziomie, to ich udział w podatku CIT systematycznie zwiększano (do poziomu 16% w 1997 r. oraz 17% w 1998 r.). W 1999 r. udziały w państwowych podatkach dochodowych zapewniono gminom oraz nowym jednostkom samorządu terytorialnego, tj. powiatom i województwom. I tak w 1999 r. interesujące nas udziały w podatkach państwowych przedstawiały się następująco: 1) gminy: PIT – 27,6% (znaczący wzrost), CIT – 5% (bez zmian w stosunku do wcześniejszego okresu); 2) powiaty: PIT – 1%, CIT – brak udziałów; 3) województwa samorządowe: PIT – 1,5%, CIT – 0,5%. Kolejne istotne zmiany w tym zakresie nastąpiły z dniem 1 stycznia 2004 r. Wiązały się one z wejściem w życie nowej ustawy regulującej kwestie dochodów JST, tj. ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (aktu prawnego obowiązującego do dnia dzisiejszego). W wyniku wprowadzonych zmian w najbardziej znaczący sposób wzrosły udziały gmin we wpływach z podatku PIT (z poziomu 27,6% do poziomu docelowego 39,34%). W przypadku podatku CIT wzrost był znacznie mniej spektakularny (z poziomu 5% do poziomu 6,71%). Znaczący wzrost udziałów we wpływach z podatku PIT wprowadzono również w odniesieniu do powiatów (z poziomu 1% do 8,42% w 2004 r. oraz 10,25% od 2005 r.). O ile powiaty pierwotnie nie posiadały żadnych udziałów w tym podatku, o tyle od 2004 r. udział wspomnianych jednostek samorządowych we wpływach z CIT-u kształtuje się na poziomie 1,4%. W przypadku województw samorządowych w 2004 r. stawka udziału we wpływach z podatku PIT wzrosła w niewielkim zakresie (z poziomu 1,5% do poziomu 1,6%), natomiast w przypadku udziałów w podatku CIT zmiany były istotne (z poziomu 0,5% do poziomu 15,9% w latach 2004–2007 do poziomu 14% w latach 2008–2009 oraz do poziomu 14,75% od 2010 r. do chwili obecnej).

Po drugie, były to modyfikacje podatków dochodowych dokonane w ramach polityki podatkowej państwa skutkujące zmianami konstrukcji przedmiotowych podatków, na które notabene JST nie miały żadnego wpływu, ale skutki których głęboko odczuwały ich systemy finansowe. W tym kontekście polityka fiskalna państwa, z góry ustalająca system preferencji podatkowych w konstrukcji przedmiotowych podatków, ewidentnie przyczyniła się do zmniejszenia dochodów budżetowych JST osiągniętych z analizowanych tytułów podatkowych (np. wprowadzenie w 2007 r. ulgi prorodzinnej czy też obniżenie skali podatkowej, jak to miało miejsce w PIT w 2009 r., kiedy zamiast trzech stawek krańcowych wprowadzono dwie: 18% i 32%).

I wreszcie po trzecie, na zmiany wielkości dochodów budżetowych JST z tytułu udziałów w państwowych podatkach dochodowych istotny wpływ miały zmiany koniunktury gospodarczej – wpływy podatkowe związane z podatkami dochodowymi wykazują się szczególną wrażliwością na wahania cyklu koniunkturalnego, przy czym z przyczyn oczywistych większą wrażliwość ma CIT jako podatek bezpośrednio związany z działalnością gospodarczą. W tab. 1 zaprezentowano, w jaki sposób zmieniały się dochody JST z tytułu ich udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT) na przestrzeni ostatnich lat.

Tab. 1. Dochody budżetowe JST z tytułu udziałów w podatkach państwowych w latach 2009–2014

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody JST ogółem w mln zł	154 842	162 797	171 309	177 414	183 458	194 337
Dochody własne JST w mln zł	75 297	78 588	83 644	87 091	91 800	98 593
Dochody z PIT w mln zł	26 977	26 894	29 430	30 813	32 461	35 105
Dochody z PIT jako % dochodów ogółem	17,4	16,5	17,2	17,4	17,7	18,1
Dochody z PIT jako % dochodów własnych	35,8	34,2	35,2	35,4	35,4	35,6
Dochody z CIT w mln zł	6 617	6 122	6 877	6 801	6 300	6 440
Dochody z CIT jako % dochodów ogółem	4,3	3,8	4,0	3,8	3,4	3,3
Dochody z CIT jako % dochodów własnych	8,8	7,8	8,2	7,8	6,9	6,5

Źródło: [MF, 2015a].

Z danych zaprezentowanych w tab. 1 wynika zdecydowanie większe znaczenie fiskalne – z punktu widzenia budżetów JST – podatku PIT niż podatku CIT<sup>2</sup>. Ponadto wyraźnie widać, że podatek PIT charakteryzuje się większą „odpornością” na skutki aktualnego kryzysu gospodarczego (w ciągu ostatnich sześciu lat dochody z tego tytułu podatkowego odnotowały trend wzrostowy, czego się nie da powiedzieć o dochodach z CIT-u).

<sup>2</sup> Łączne dochody JST związane z podatkiem dochodowym od osób fizycznych są ponad 5-krotnie wyższe niż analogiczne dochody uzyskiwane z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Potencjał podatku PIT jest również dobrze widoczny przez pryzmat dochodów uzyskiwanych z tego tytułu przez cały sektor finansów. Według danych Ministerstwa Finansów łączne wpływy z tego tytułu podatkowego wyniosły w Polsce w 2014 r. ponad 78 mld zł (w tym: budżetu państwa – 43 mld zł, budżetów JST – 35 mld zł). Dla porównania łączne dochody samorządu terytorialnego uzyskane w analogicznym okresie z tytułu trzech podatków majątkowych, tj. podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, to zaledwie 21 mld zł [MF, 2015b].

W kontekście zaprezentowanych danych często pojawia się argument, że podatek dochodowy od osób fizycznych ma największy potencjał do „usamorządowienia” polskiego systemu podatkowego w formule zastąpienia udziału JST podatkiem określonym potocznie mianem PIT-u komunalnego (lokalnego). Niejako naprzeciw tym postulatom wychodzą założenia teoretyczne związane z teorią federalizmu fiskalnego.

## 2. Federalizm fiskalny I i II generacji – konotacje teoretyczne

Jedną ze współczesnych koncepcji ekonomicznych, istotną z punktu widzenia idei wielopoziomowych finansów publicznych (*multi-level government public finance*), jest teoria federalizmu fiskalnego (*fiscal federalism theory*)<sup>3</sup>. Opiera się ona na założeniu, że system finansów publicznych jest ściśle powiązany ze strukturą instytucji publicznych oraz charakterem relacji fiskalnych zachodzących między nimi (*intergovernmental fiscal relations*).

W tym kontekście federalizm fiskalny koncentruje się na poszukiwaniu optymalnego zakresu decentralizacji sektora publicznego (dotyczy to również decentralizacji podatkowej) oraz podziału funkcji sektora finansów publicznych na różnych poziomach władzy publicznej, tj. rządowej, federalnej i lokalnej [Piotrowska-Marczak (red.), 2009, s. 16–22]. Przesłankami wspomnianego podziału są przede wszystkim efektywność sektora publicznego oraz optymalizacja procesu świadczenia dóbr i usług publicznych, a w świetle przedmiotowej koncepcji teoretycznej można to osiągnąć jedynie w sytuacji spełnienia trzech warunków. Są to:

- różnorodność władzy (władza publiczna zdywersyfikowana na różnych szczeblach),
- autonomia (każdy szczebel władzy publicznej charakteryzuje się określonym poziomem niezależności; dotyczy to zwłaszcza niezależności podatkowej, w tym lokalnego władztwa podatkowego),
- solidarność finansowa (służą temu m.in. postulowane przez teorię federalizmu fiskalnego mechanizmy wyrównywania fiskalnego, zarówno wertykalnego, jak i horyzontalnego).

W przedmiotowej teorii najistotniejszym problemem pozostaje optymalny podział dochodów i wydatków publicznych. Jednocześnie akcentuje się konieczność systemowych i precyzyjnych rozwiązań w zakresie dwóch kluczowych kwestii związanych z realizacją zadań publicznych przez poszczególne szczeble władzy publicznej, tj. określenia, kto podejmuje decyzje z tym związane oraz kto za to płaci. Wskazuje się przy tym na kilka kluczowych źródeł finansowania dóbr i usług publicznych świadczo-

<sup>3</sup> Użyte w nazwie koncepcji słowo ‘federalizm’ może wprowadzać w błąd, ponieważ może sugerować, że przedmiotowa koncepcja ma zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do państw federalnych. Tymczasem koncepcja dotyczy zarówno państw federalnych, jak i unitarnych (do tych ostatnich zalicza się Polska) pod warunkiem, że funkcjonujące w nich systemy finansów publicznych mają charakter zdecentralizowany.

nych przez samorządowe wspólnoty terytorialne. Są to: własne dochody podatkowe JST, transfery wertykalne (rządowe) otrzymywane z budżetu centralnego, transfery horyzontalne otrzymywane od bogatszych JST, a także dług publiczny.

Federalizm fiskalny jako koncepcja teoretyczna na przestrzeni ostatnich lat podlegał ewolucji. Nawiązuje do tego m.in. W.E. Oates, wyodrębniając federalizm fiskalny w ujęciu tradycyjnym, nazwany przez powołanego autora federalizmem fiskalnym I generacji (*First Generation Theory* – FGT), oraz federalizm fiskalny II generacji (*Second Generation Theory* – SGT) [Oates, 2005, s. 349–373]. Za prekursora FGT przyjmuje się R. Musgrave’a, autora słynnego podręcznika do finansów publicznych, wydanego pod koniec lat 50. ubiegłego stulecia. Wyraźnie akcentuje się w nim podział funkcji sektora publicznego i finansów publicznych na różnych poziomach władzy [Musgrave, 1959]. Istotny wkład do FGT wniosły również datujące się z lat 50. i nawiązujące do problematyki specyfiki dóbr publicznych opracowania P. Samuelsona [Samuelson, 1954, s. 387–389; Samuelson, 1955, s. 350–356]. W FGT praktycznie pomija się problemy związane z upolitycznieniem procesu podejmowania decyzji w sektorze publicznym i wynikające z tego negatywne skutki dla systemu finansów publicznych. Przyjmuje się założenie, że władza publiczna na każdym szczeblu dąży do maksymalizacji dobrobytu obywateli (argument doskonałości władzy publicznej), nie forsując własnych interesów politycznych i nie reprezentując żadnego lobby. Zdecydowanie bardziej realistycznie podchodzi się do tych kwestii w teorii federalizmu II generacji – SGT, wykorzystując w tym zakresie dorobek teorii wyboru publicznego (*Public Choice Theory*) [Wilkin, 2012, s. 9–30]. Powołany wcześniej W.E. Oates określa ten aspekt mianem *public-choice perspectives on fiscal federalism* [Oates, 2005, s. 355]. SGT koncentruje się więc na procesach i czynnikach politycznych, przyjmując za punkt wyjścia założenie, że uczestnicy tych procesów (politycy, urzędnicy, wyborcy) kierują się w swoich działaniach i decyzjach indywidualnymi preferencjami i korzyściami, co z kolei przekłada się na wyniki systemowe, również te dotyczące systemu finansów publicznych, w tym systemu finansów lokalnych. W doktrynie tej akcentuje się problem zawodności władzy publicznej (*failure of a public authority*), dowodząc, że decydenci publiczni często forsują swoje własne, partykularne interesy, nie bacząc na dobro publiczne. Taka postawa władzy publicznej jest określana jako „Lewiatan problem” (*Leviathan issue*) – od nazwy biblijnego potwora morskiego symbolizującego zło.

### 3. Federalizm fiskalny a problematyka podatkowa

Jak już wcześniej wspomniano, federalizm fiskalny kluczową rolę przypisuje własnym dochodom podatkowym (*own-source tax revenues*) samorządu terytorialnego, traktowanym jako kluczowy instrument decentralizacji fiskalnej (*fiscal decentralization*), a także związanemu z nimi lokalnemu władztwu podatkowemu (*local taxing power*). Istotny wkład w zagadnienia teoretyczne z tym związane

wniosło opracowanie amerykańskiego ekonomisty i geografa Ch.M. Tiebouta [1956, s. 416–424]. Zaprezentowana w nim teoria (określana mianem „hipoteza Tiebouta”) stała się *de facto* swoistym fundamentem teorii federalizmu fiskalnego [Guihéry, 1997, s. 3–4]. Zgodnie z jej założeniami poszczególne jednostki terytorialne, dostarczając zróżnicowanych lokalnych dóbr publicznych, konkurują pomiędzy sobą (*local tax competition*) podobnie jak przedsiębiorstwa produkujące dobra prywatne na rynku. Wspomniana konkurencja prowadzi do optymalizacji zarówno wielkości, jak i struktury dostarczanych dóbr publicznych. Mieszkańcy w poszukiwaniu optymalnej relacji ilości i jakości lokalnych dóbr publicznych do płaconych przez siebie podatków dokonują wyboru optymalnej dla nich wspólnoty terytorialnej [Wągradzka, 2011, s. 34–36]. Tym samym, niejako „głosując nogami” (*foot voting*), mogą podjąć decyzję o przeniesieniu się do innej wspólnoty samorządowej, która najlepiej odpowiada ich preferencjom, w których znajdują optymalną dla nich kombinację dóbr i usług publicznych w relacji do płaconych podatków.

Teoretycy federalizmu fiskalnego wyraźnie akcentują konieczność posiadania przez zdecentralizowane wspólnoty terytorialne określonego zakresu lokalnej autonomii podatkowej (*local tax autonomy*)<sup>4</sup>. Lokalne władztwo podatkowe to kluczowa determinanta dochodowej samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego. Zależność jest prosta i oczywista: szerszy zakres wspomnianego władztwa (lub inaczej: autonomii fiskalnej) przekłada się zwykle na szerszy zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w danym państwie.

Według koncepcji federalizmu fiskalnego w systemach finansowych jednostek samorządu terytorialnego strategiczne znaczenie posiadają tzw. podatki zdecentralizowane (*decentralized taxes*). Wątek decentralizacji w kontekście podatkowym podejmuje w swoich pracach m.in. R. Bird [Bird, 1993, s. 207–227; Bird, 2010, s. 1–5]. Warto przytoczyć modelowe cechy, jakimi według wspomnianego autora powinien charakteryzować się „prawdziwie lokalny podatek” (*truly local tax*):

- uprawnionym podmiotem do jego nakładania jest jednostka samorządu terytorialnego,
- pobór należności podatkowych odbywa się za pośrednictwem samorządowej administracji skarbowej,
- o wysokości stawek podatkowych decyduje władza lokalna,
- przedmiot opodatkowania ma charakter trwały, co ma umożliwiać władzom lokalnym różnicowanie stawek podatkowych bez obawy zamknięcia przedmiotu opodatkowania,
- przedmiot opodatkowania jest widoczny i łatwo uchwytny w celu uniknięcia uchylania się od podatków,
- ciężar podatkowy dotyczy podmiotów podatkowych zamieszkałych na terenie wspólnoty samorządowej i nie powinien być przenoszony na podmioty zamieszkałe poza jej terytorium,

<sup>4</sup> Jest to zresztą warunek *sine qua non* wspomnianej wcześniej lokalnej konkurencji podatkowej.

- ciężar podatkowy jest akceptowalny przez podatników, nałożony zgodnie z zasadą sprawiedliwości podatkowej,
- wpływy podatkowe są adekwatne w stosunku do potrzeb lokalnej społeczności,
- wpływy z podatku są względnie stałe i przewidywalne w czasie,
- podatek jest łatwy w efektywnym i skutecznym administrowaniu, a koszty z tym związane stanowią „rozsądną” część uzyskiwanych dochodów podatkowych.

W kontekście tak zdefiniowanych modelowych cech podatków samorządowych najbardziej właściwe dla władzy lokalnej wydają się być podatki majątkowe (trwały i widoczny przedmiot opodatkowania, względnie stałe i przewidywalne w czasie wpływy podatkowe, ciężary podatkowe dotyczące podmiotów funkcjonujących na obszarze jednostki terytorialnej itp.). Możliwość przekazania władztwa podatkowego szczeblom lokalnym w przypadku podatków konsumpcyjnych nie jest już tak jednoznaczna, jednak w literaturze często podkreśla się, że zaletą tej kategorii źródeł podatkowych jest relatywna łatwość w administrowaniu [Piotrowska-Marczak (red.), 2009, s. 44]. Z kolei najmniej predysponowane dla władzy lokalnej wydają się być podatki dochodowe.

#### 4. Federalizm fiskalny a udziały JST w dochodowych podatkach państwowych

Interesujące nas udziały we wpływach z podatków państwowych (*shared taxes*), tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), nie posiadają atrybutów dochodów własnych i nie spełniają jednocześnie większości wspomnianych wcześniej cech modelowego podatku zdecentralizowanego. Zaliczanie ich w polskim systemie prawnym do kategorii dochodów własnych samorządu terytorialnego pozostaje zatem w sprzeczności z koncepcją federalizmu fiskalnego.

Powstaje pytanie, w jaki sposób można by było zrationalizować polski system podatkowy, przypisując większy zakres zdolności decyzyjnej władz samorządowych w aspekcie podatku dochodowego. W pewnym sensie odpowiedź na nie pojawia się już w doktrynie federalizmu fiskalnego II generacji. Zakłada się tu, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć prawo do nakładania dodatków do podatków dochodowych (*supplements to national income taxes*), a tym samym postuluje się odseparowanie określonej części dochodowych podatków państwowych i przekazanie jej w zakres lokalnego władztwa podatkowego [Bird, 1993, s. 216]. Przy czym dotyczy to raczej podatku dochodowego od osób fizycznych niż od osób prawnych. Jako argumenty, że CIT powinien pozostać w gestii rządu centralnego, podaje się zwykle następujące uwarunkowania [Piotrowska-Marczak (red.), 2009, s. 47]:

- brak bezpośredniego związku zysku prywatnych firm z ilością i jakością usług publicznych dostarczanych przez władze lokalne,

- zbyt wysokie koszty ekonomiczne ewentualnego „usamorządowienia” podatku CIT – obciążenia podatkowe nakładane przez władze samorządowe mogłyby skutkować masowym przeniesieniem działalności gospodarczej na terytorium innych gmin, stosujących niższe obciążenia fiskalne,
- pobór tego podatku wymaga wysoce wyspecjalizowanych służb skarbowych, co wiązałoby się z wysokimi kosztami dla władz lokalnych.

Niejako naprzeciw postulatam teoretycznym federalizmu fiskalnego wychodzi przywoływana coraz częściej w Polsce – zarówno przez praktyków samorządowych, jak i teoretyków finansów lokalnych – koncepcja PIT-u komunalnego. Jej podstawowe założenia, a także szanse i zagrożenia związane z ewentualną implementacją w polskim systemie finansów lokalnych, zostaną zaprezentowane w odrębnym opracowaniu.

### Podsumowanie

Samorządowe udziały w państwowych podatkach dochodowych stanowią aktualnie źródło ok. 21% dochodów ogółem oraz ok. 42% dochodów własnych samorządu terytorialnego w Polsce. Jest to bezsprzecznie strategiczna kategoria dochodów, a dysfunkcje z nią związane mają istotny wpływ na cały system finansów lokalnych. W tym kontekście rozważenia wymagają wszelkie koncepcje dotyczące racjonalizacji wspomnianego źródła finansowania. Zalicza się do nich niewątpliwie koncepcja federalizmu fiskalnego. Zawarte w niej postulaty decentralizacji fiskalnej i modelowych cech podatku zdecentralizowanego dostarczają argumentów na rzecz przekazania określonej części bazy podatkowej związanej z podatkiem dochodowym od osób fizycznych w zakres władztwa podatkowego JST. Należy przy tym rozważyć nie tylko zalety takiego rozwiązania, ale również możliwe zagrożenia, zwłaszcza te definiowane przez teorię federalizmu II generacji.

### Bibliografia

- Bird R., *Taxation and Decentralization*, “Economic Premise” 2010, No. 38.
- Bird R., *Treading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralisation*, “National Tax Journal” 1993, No. 2(46).
- Guihéry L., *Fédéralisme fiscal et redistribution: fondements et enseignements du fédéralisme allemande*, thèse de doctorat de Sciences économiques, Université Lumière Lyon 2, 1997, <http://guihery.ish-lyon.cnrs.fr/resumeth.pdf> [data dostępu: 08.08.2015].
- MF, *Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 4 kwartały 2014 r.*, Warszawa 2015a.
- MF, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.*, Warszawa 2015b.
- Musgrave R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959.



- Oates W.E., *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, "International Tax and Public Finance" 2005, No. 12.
- Piotrowska-Marczak K. (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin, Warszawa 2009.
- Samuelson P.A., *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*, "Review of Economics and Statistics" 1955, No. 37.
- Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, "Review of Economics and Statistics" 1954, No. 36.
- Tiebout C.M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, "Journal of Political Economy" 1956, No. 64(5).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 513).
- Wągrodzka A., *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2.
- Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

### **Shares of Local Government in State Income Taxes in the Light of Theoretical Postulates of Fiscal Federalism**

In the Polish legal system, shares of local government units in state income taxes (PIT and CIT) fall into the category of the local government's own revenues. This is against the theoretical postulates of the fiscal federalism concept, which treats said income categories as transfer revenues that do not meet the basic attributes of the so-called decentralized taxes. The concept of local income tax is much closer to the idea of federalism, the essence of which is to transfer a specific part of the tax base into the scope of fiscal sovereignty of local government units. Not only does this article aim to evaluate the specificity and fiscal significance of shares in state income taxes as a source of income for local government in Poland, but also to confront the currently used solutions with theoretical postulates of the fiscal federalism doctrine, primarily in the context of the idea of the so-called decentralized tax and the closely related municipal PIT concept.

### **Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego**

Udziały jednostek samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych (PIT i CIT) są zaliczane w polskim systemie prawnym do kategorii dochodów własnych samorządu terytorialnego. Pozostaje to w sprzeczności z postulatami teoretycznymi koncepcji federalizmu fiskalnego, traktującej wspomniane kategorie dochodów jako dochody transferowe, niespełniające podstawowych atrybutów tzw. podatków zdecentralizowanych. Zdecydowanie bliższą idei federalizmu pozostaje koncepcja lokalnego podatku dochodowego, której istotą jest przekazanie określonej części bazy podatkowej w zakres władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego. Celem niniejszego artykułu jest nie tylko ocena specyfiki i znaczenia fiskalnego udziałów w państwowych podatkach dochodowych jako źródła dochodów samorządu terytorialnego w Polsce, ale również konfrontacja obowiązujących rozwiązań z postulatami teoretycznymi doktryny federalizmu fiskalnego, przede wszystkim w kontekście idei tzw. podatku zdecentralizowanego oraz związanej z nią ściśle koncepcji PIT-u komunalnego.