

**Sławomira Kańduła**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## **POZIOME WYRÓWNYWANIE DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **1. Wstęp**

Celem artykułu jest omówienie mechanizmu poziomej redystrybucji budżetowej zachodzącej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (JST) oraz próba tej redystrybucji jako źródła dofinansowania tych jednostek. Przedstawiono w nim przyczyny występowania redystrybucji poziomej, zasady dokonywania wpłat wyrównawczych oraz skalę wyrównania poziomego w Polsce w latach 1996-2007.

### **2. Pojęcie, rodzaje oraz przesłanki występowania redystrybucji poziomej**

Na gruncie nauki o finansach terminu redystrybucja używa się w kontekście wtórnego podziału dochodów w gospodarce ze względu na to, że mechanizm rynkowy nie zapewnia sprawiedliwego – z punktu widzenia państwa – rozkładu dochodów. Redystrybucja odbywa się pomiędzy różnymi grupami podmiotów, w tym podmiotów gospodarczych, osób fizycznych, poszczególnymi krajami, różnymi szczeblami władzy publicznej<sup>1</sup>. W ostatnim przypadku redystrybucja jest następstwem fiskalnej nierównowagi poziomej<sup>2</sup>.

Względne wyrównanie dochodów JST może być efektem zastosowania różnych instrumentów organizacyjnych i finansowych. Przykładem pierwszej grupy instrumentów jest tworzenie obszarów metropolitalnych, na których skupione są bogatsze i biedniejsze JST. Efektem tego jest doprowadzenie do równowagi całego obszaru<sup>3</sup>.

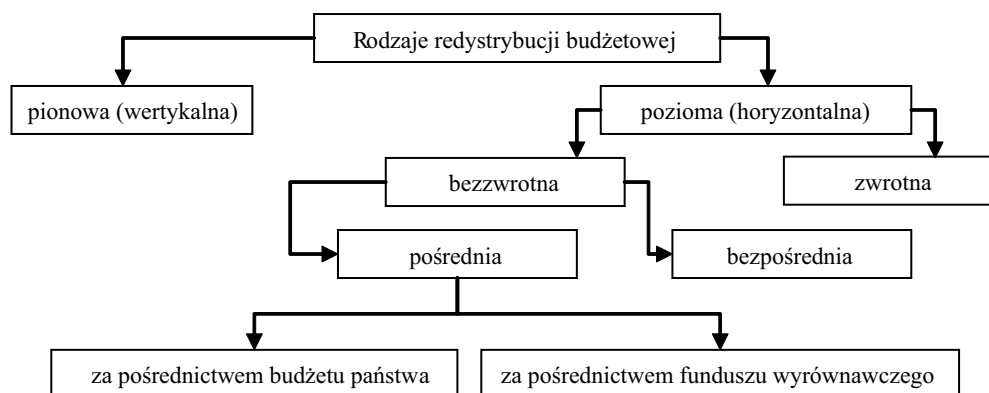
---

<sup>1</sup> Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 68, 69.

<sup>2</sup> E. Snack, *Grants to Large Cities and Metropolitan Areas*, [w:] *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, red. R. Boadway, A. Shah, The World Bank, Washington 2007, s. 462.

<sup>3</sup> M. Smart, *The Incentive Effects of Grants*, in: *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, red. R. Boadway, A. Shah, The World Bank, Washington 2007, s. 211.

Do instrumentów finansowych zalicza się: przekazywanie środków z budżetu państwa (redystrybucja pionowa) oraz przekazywanie środków z budżetów bogatszych JST (redystrybucja pozioma). Redystrybucja pozioma polega na przesuwaniu środków pomiędzy jednostkami znajdującymi się na tym samym szczeblu administracji publicznej, ale będących w różnej sytuacji finansowej. Biorąc pod uwagę różne kryteria, można wyróżnić kilka rodzajów redystrybucji poziomej, najważniejsze z nich przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Rodzaje redystrybucji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i państwem

Źródło: opracowanie własne.

Uwzględniając obligatoryjność uczestnictwa w mechanizmie redystrybucji, wyodrębnia się redystrybucję dobrowolną, w trakcie której następuje nieprzymuszony przepływ środków pomiędzy jednostkami samorządowymi, oraz redystrybucję przymusową, w której zobowiązane jednostki samorządowe muszą uczestniczyć obligatoryjnie. Z kolei mając na uwadze definitywność przekazywania środków, wyróżnia się redystrybucję bezzwrotną oraz zwrotną. Pierwsza polega na przekazywaniu przez zobowiązane jednostki samorządowe środków, które stanowią bezzwrotne źródło dochodów innych jednostek samorządowych. Druga forma redystrybucji polega na zaciąganiu zobowiązań u innych JST (redystrybucja zwrotna)<sup>4</sup>.

Redystrybucja bezzwrotna może następować bezpośrednio pomiędzy zobowiązanymi i uprawnionymi JST danego szczebla. W Polsce tak rozumiana redystrybucja nie zachodzi. Jej namiastką jest jednak – moim zdaniem – możliwość udzielania przez jednostki samorządowe wszystkich szczebli innym JST pomocy finansowej w formie dotacji albo pomocy rzeczowej<sup>5</sup>. Redystrybucja może się także odbywać

<sup>4</sup> Por. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 97, 98.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm., art. 175).

w sposób pośredni, tzn. zobowiązane jednostki dokonują wpłat do budżetu państwa lub na rachunek wyodrębnionego funduszu celowego o charakterze wyrównawczym<sup>6</sup>. W przypadku redystrybucji pośredniej dochody wniesione do budżetu państwa lub funduszu celowego są następnie rozdzielane między inne niż dokonujące wpłat JST za pomocą instrumentów redystrybucji pionowej, czyli udziałów w podatkach, subwencji i dotacji.

W redystrybucji pośredniej bogatsza jednostka samorządowa staje się *de facto* podmiotem przekazującym subwencję innym podmiotom, dlatego w teorii federalizmu fiskalnego wpłaty bogatszych JST na rzecz biedniejszych nazywa się subwencjami ujemnymi<sup>7</sup>.

Redystrybucję poziomą można też podzielić na czynną i bierną. Redystrybucja czynna ma miejsce wtedy, gdy bogatsze JST mają obowiązek oddawania części swoich dochodów, zgromadzonych ze źródeł określanych w przepisach prawnych jako własne. Z kolei redystrybucja bierna polega na zmniejszaniu lub pozbawianiu tych jednostek należnej im – gdyby nie miały wysokich dochodów – kwoty subwencji<sup>8</sup>.

Redystrybucja pozioma ma charakter i cel podobny do redystrybucji pionowej, efekt częściowego wyrównania poziomu dochodów osiągany jest jednak dzięki wpłatom JST, a nie środkom pochodzącym z budżetu państwa<sup>9</sup>. Instrument redystrybucji poziomej, w odróżnieniu od redystrybucji pionowej, nie angażuje bowiem wprost środków budżetu państwa. Wysokość wpłat JST w ramach redystrybucji nie oddziałuje więc na kształtowanie się równowagi budżetu państwa.

Najogólniej występowanie redystrybucji poziomej można uzasadniać tymi samymi przesłankami, które przywołuje się w dyskusjach na temat zasilania JST udziałami w podatkach państwowych, subwencjami i dotacjami<sup>10</sup>. Przede wszystkim przyczyną występowania redystrybucji poziomej jest niedoskonałość redystrybucji pionowej pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym. W praktyce system ten nie zapewnia realizacji zakładanego w teorii oraz w polityce społecznej i gospodarczej wyrównania poziomu dochodów JST i możliwości dokonywania wydatków. Zdarza się, że system redystrybucji pionowej powoduje dywersyfikację sytuacji finansowej JST<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Szerzej: M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, wyd. cyt., s. 97.

<sup>7</sup> T. Uryszek, *Subwencje i dotacje w teorii federalizmu fiskalnego*, [w:] *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, red. K. Piotrowska-Marczak, Difin, Warszawa 2009, s. 55.

<sup>8</sup> P. Bury, *Pionowe i poziome wyrównywanie dochodów gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1161, AE, Wrocław 2007, s. 427.

<sup>9</sup> Cz. Rudzka-Lorentz, H. Sochacka-Krysiak, *System zasilania zewnętrznego budżetów samorządowych*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2008, s. 166.

<sup>10</sup> Zob. np.: S. Kańduła, J. Kotlińska, *Źródła, formy i przyczyny zewnętrznego zasilania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szofno-Koguc, Wyd. KUL, Lublin 2007.

<sup>11</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, wyd. cyt., s. 97.

Mechanizm redystrybucji poziomej wzbudza kontrowersje zarówno w literaturze, jak i w praktyce. Niektórzy autorzy wpłaty do budżetu nazywają nawet „opodatkowaniem na rzecz wsparcia słabych finansowo JST”<sup>12</sup>, „podatkiem Robin Hooda” lub „podatkiem janosikowym”<sup>13</sup>. W tabeli 1 przedstawiono najczęściej przywoływane argumenty zwolenników i przeciwników tej redystrybucji. Wprawdzie liczba argumentów obu stron równoważy się, ale mechanizm redystrybucji poziomej występuje w wielu państwach. Redystrybucja ta jest bowiem zgodna z postulatem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)<sup>14</sup>, według której ochrona słabszych finansowo społeczności lokalnych wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównomiernego rozkładu źródeł dochodów oraz wysokości wydatków, jakie ponoszą poszczególne wspólnoty.

Tabela 1. Argumenty zwolenników i przeciwników stosowania mechanizmu redystrybucji poziomej

Argumenty zwolenników	Argumenty przeciwników
Niektóre dochody podatkowe są efektem procesów niezależnych od aktywności ekonomicznej JST; mogą być one efektem działania czynników zewnętrznych (korzystnej lokalizacji, umiejscowienia na terenie JST instytucji rządowych lub jednostek wojskowych, a więc występowania licznych i wydajnych źródeł dochodów).	Obowiązkowo wnoszone wpłaty są sankcją za osiągnięcie przez JST wysokich (ponadprzeciętnych) dochodów i za „dobre efekty zaradności i aktywności gospodarczej”.
Zadania JST danego szczebla są jednakowe dla wszystkich JST tego szczebla, w związku z tym poziom dochodów JST powinien być zbliżony, tak aby możliwe było wykonywanie zadań.	Obligatoryjna redystrybucja osłabia możliwości rozwojowe bogatszych jednostek samorządowych i zniechęca do stymulowania rozwoju gospodarczego na terenie JST.
Bardzo wysokie dochody podatkowe niektórych JST mogą być niewspółmierne do potrzeb wydatkowych (zapotrzebowania finansowego), a bardzo niskie dochody innych mogą być zagrożeniem dla wykonywania zadań obowiązkowych.	Przymus dokonywania wpłat wyrównawczych osłabia aktywność JST w pozyskiwaniu dochodów (szczególnie gdy błędnie określono jednostki zobowiązane do ich dokonywania).
Za pośrednictwem redystrybucji należy zapewnić względnie jednakowe warunki życia ludności na terenie całego kraju, w tym jakość usług świadczonych przez JST.	Nie ma wiarygodnych dowodów na to, że redystrybucja zmniejsza rozpiętość dochodów JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury powoływanej w tym opracowaniu, ze szczególnym podkreśleniem pracy: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 161, 162, 198.

<sup>12</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 215.

<sup>13</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Muncypium, Warszawa 2004, s. 81.

<sup>14</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. Karta weszła w życie, w stosunku do Polski, 1 marca 1994 r. (DzU 1994 nr 124, poz. 607, art. 9 ust. 5).

Niektórzy autorzy wskazują, że celem redystrybucji poziomej jest zwiększenie kwoty środków przeznaczonych na subwencje dla innych JST danego szczebla oraz zmniejszenie wydatków budżetu państwa na cele wyrównawcze<sup>15</sup>. Rosnąca rola redystrybucji poziomej może więc oznaczać ograniczanie deficytu budżetu państwa kosztem jednostek samorządu terytorialnego. Redystrybucja pozioma powinna mieć uzupełniający charakter w stosunku do redystrybucji pionowej i występować tylko wtedy, gdy pionowy podział dochodów jest niewystarczający dla przeprowadzenia podziału z uwzględnieniem wszystkich czynników wpływających na zróżnicowanie dochodów JST<sup>16</sup>.

Wyrównanie dochodów może następować tylko do pewnego poziomu. System wyrównawczy może być bowiem elementem hamującym rozwój bogatszych JST. Jednostki te, uzyskując coraz wyższe dochody, zmuszane są do odprowadzania w ramach redystrybucji znacznych kwot, które stanowią dla nich obciążenie i mogą osłabiać bodźce do dalszego rozwoju. Jednocześnie jednostki o niższym poziomie dochodów otrzymują środki, które zaspokajają ich podstawowe potrzeby i w ten sposób wygaszają bodźce do samodzielnego poszukiwania wydajnych źródeł dochodów<sup>17</sup>. Ustalenie poziomu, od którego (i do którego) powinna następować redystrybucja, oraz kryteriów naliczania wysokości wpłat i przyznawania środków wzbudza wątpliwości i jest rozmaicie uregulowane w ustawodawstwie poszczególnych państw.

W Polsce redystrybucja pozioma została wprowadzona w 1996 r. mocą przepisów znowelizowanej ustawy o finansowaniu gmin<sup>18</sup>. Rozwiązania prawne dotyczące tej redystrybucji można rozpatrywać w okresach: lata 1996-1998<sup>19</sup>, lata 1999-2003<sup>20</sup> oraz od 2004 r.<sup>21</sup> Okresy te wiążą się z jednej strony z obowiązywaniem odmiennego aktu prawnego, a z drugiej strony ze zmianami w zakresie podmiotowym redystrybucji. W latach 1996-2003 do dokonywania wpłat zobowiązane były gminy<sup>22</sup>, ale

<sup>15</sup> A. Borodo, wyd. cyt., s. 161

<sup>16</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 151.

<sup>17</sup> T. Uryszek, wyd. cyt., s. 56.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (DzU nr 154, poz. 794, art. 1 pkt 13). W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uchylono jednak przepisy tej ustawy w zakresie, w jakim nałożyły one na gminy obowiązek dokonywania wpłat na zwiększenie subwencji ogólnej w 1996 r. (obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 1997 r. o utracie mocy obowiązującej art. 1 pkt 13 w związku z art. 5 Ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (DzU nr 53, poz. 347)).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (tekst jedn. DzU z 1998 nr 30, poz. 164).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, (DzU nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. DzU 2008 nr 88, poz. 539 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Pomimo uchylecia obowiązku dokonywania wpłat w 1996 r. niektóre gminy przekazały środki na rachunek budżetu państwa.

począwszy od 2004 r. obowiązek uczestniczenia w redystrybucji rozszerzono także na powiaty i województwa.

### 3. Konstrukcja wpłat dokonywanych przez gminy w latach 1996-2003

W latach 1996-2003 do dokonywania wpłat zobowiązane były tylko gminy. Pomimo odmiennej podstawy prawnej zasady dokonywania wpłat we wskazanym okresie można przedstawić łącznie, ponieważ zasady te ulegały nieznacznym modyfikacjom polegającym głównie na zmianie zakresu dochodów podatkowych gminy. W latach 1996-2003 wpłat dokonywały gminy, w których wskaźnik G (wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca gminy) był większy niż 150% wskaźnika P (wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych obliczonego dla wszystkich gmin). Do podstawowych dochodów podatkowych zaliczano (i zalicza się nadal) wpływy z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, tzw. karty podatkowej oraz opłaty skarbowej i eksploatacyjnej. Do dochodów tych zalicza się również wpływy z udziałów w podatkach państwowych. Co do zasady podstawą obliczeń były (i są) dochody potencjalne, a więc takie, które gmina zrealizowałaby, gdyby jej organy nie obniżały stawek podatków oraz nie wprowadzałyby ulg i zwolnień podatkowych.

Tabela 2. Algorytm obliczania wpłat dokonywanych przez gminy w latach 1996-2003

„Rodzaj” gminy	Wysokość wpłaty do budżetu
Gminy, dla których wskaźnik $150\% P < G \leq 200\% P$	$L \cdot (20\% G - 150\% P)$
Gminy, dla których wskaźnik $300\% P \geq G > 200\% P$	$L \cdot [10\% P + 25\%(G - 200\% P)]$
Gminy, dla których wskaźnik $G > 300\% P$	$L \cdot [35\% P + 30\%(G - 300\% P)]$

Uwaga: we wszystkich tabelach L oznacza liczbę mieszkańców danej jednostki samorządowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, tekst jedn., art. 15a oraz Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, art. 23.

Wpłaty odprowadzano na rachunek budżetu państwa, a przeznaczano je na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej. W celu obliczenia wpłaty mnożyło się liczbę mieszkańców gminy przez wskaźnik określający dla roku bazowego relację planowanych dochodów budżetu państwa do tych dochodów zrealizowanych w pierwszym półroczu i przez kwotę obliczoną na podstawie formuły z tab. 2. Wysokość wpłat uzależniona była od wysokości podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca w relacji do średniego poziomu tych dochodów. Sposób kalkulacji wpłat miał (i nadal ma) charakter trójstopniowej progresji.

#### 4. Zasady dokonywania wpłat do budżetu państwa po roku 2003

Jak już wspomniano, od 2004 r. poprzez redystrybucję poziomą silne finansowo gminy biorą udział w finansowaniu gmin uboższych, silne powiaty partycypują w finansowaniu słabszych samorządów powiatowych, a silne województwa wnoszą część swych dochodów podatkowych na rzecz regionów mniej rozwiniętych gospodarczo i uboższych.

Od 2004 r. gminy dokonują wpłat do budżetu z przeznaczeniem na zwiększenie części równoważącej subwencji dla gmin. Do dokonywania wpłat zobowiązane są te same gminy co w poprzednim okresie<sup>23</sup>, z tym że wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych w pierwszym półroczu roku bazowego<sup>24</sup> obliczony łącznie dla wszystkich gmin (P) został zastąpiony wskaźnikiem dochodów podatkowych wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy (Gg). Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wyliczoną na podstawie formuły obowiązującej w poprzednim okresie.

Idea wpłaty wyrównawczej powiatów związana jest z funkcjonowaniem powiatów silnych i słabych pod względem gospodarczym i finansowym<sup>25</sup>. Do dokonywania wpłat, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji dla powiatów, zobowiązane są powiaty, w których wskaźnik P (wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca powiatu) jest większy niż 110% wskaźnika Pp (średniego dla wszystkich powiatów wskaźnika dochodów podatkowych na mieszkańca). Dochody podatkowe powiatu to wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się według jednego z trzech wzorów zamieszczonych w tab. 3. Sposób kalkulacji wpłat ma charakter trójstopniowej progresji. Kwota wpłaty uzależniona jest od wysokości dochodów podatkowych powiatu na mieszkańca w relacji do średniego poziomu tych dochodów.

Tabela 3. Sposób obliczenia wpłat powiatów do budżetu państwa

„Rodzaj” powiatu	Wysokość wpłaty do budżetu
Powiaty, w których wskaźnik $110\% P_p < P \leq 120\% P_p$	$L \cdot 80\% (P - 110\% P_p)$
Dla powiatów, w których wskaźnik $120\% P_p < P \leq 125\% P_p$	$L \cdot [8\% P_p + 95\% (P - 120\% P_p)]$
Dla powiatów, w których wskaźnik $P > 125\% P_p$	$L \cdot [12,75\% P_p + 98\% (P - 125\% P_p)]$

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn., art. 30.

<sup>23</sup> W latach 2007-2011 z dokonywania wpłat zwolnione są tzw. gminy górnicze, ale tylko od przypadającej im części opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstwa górniczego (Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (DzU nr 36, poz. 227, art. 1)).

<sup>24</sup> Rok bazowy jest to rok poprzedzający rok, na który ustalany jest budżet.

<sup>25</sup> A. Borodo, wyd. cyt., s. 198.

Skala redystrybucji dokonywanej pomiędzy powiatami oceniana jest jako nadmierna<sup>26</sup>, ponieważ już przekroczenie dochodów podatkowych o 10% średniej krajowej skutkuje obowiązkiem przymusowego oddania znacznej części dochodów.

W mechanizmie wyrównywania finansowego uczestniczą też miasta na prawach powiatu. Sposób wnoszenia wpłat przez te miasta jest specyficzny. Konsekwencją wyodrębnienia wśród dochodów tych jednostek samorządowych dochodów gmin oraz dochodów powiatów jest to, że wpłata tych miast liczona jest osobno w odniesieniu do dochodów z części gminnej i części powiatowej. W przypadku miast na prawach powiatu mogą więc wystąpić „podwójne” wpłaty. W kalkulacji kwoty wpłaty stosuje się progresywne formuły z tab. 2 i 3. Wpłaty te dystrybuowane są pomiędzy słabe finansowo gminy i powiaty, a nie pomiędzy biedniejsze miasta na prawach powiatu.

Wpłaty województw przeznaczone są na część regionalną subwencji dla województw. Do dokonywania wpłat zobowiązane są te województwa, w których wskaźnik W (wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca województwa) jest większy od 110% wskaźnika Ww (średniego wskaźnika dochodów podatkowych na mieszkańca województwa). Dochodami podatkowymi województwa są wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się według formuł zamieszczonych w tab. 4.

Tabela 4. Sposób obliczenia wpłat województw do budżetu państwa

„Rodzaj” województwa	Wysokość wpłaty do budżetu
Województwa, w których wskaźnik $W \leq 170\% Ww$	$L \cdot 80\% (W - 110\% Ww)$
Województwa, w których $W > 170\% Ww$	$L \cdot [48\% Ww + 95\% (W - 170\% Ww)]$

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn., art. 31.

Skala redystrybucji dokonywanej pomiędzy województwami jest różnie oceniana. Wydaje się jednak, że nie jest nadmierna. Wprawdzie już przekroczenie dochodów podatkowych o 10% średniej krajowej skutkuje obowiązkiem przymusowego oddania znacznej części dochodów, ale tylko jedno województwo zobowiązane jest do wpłat.

Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach JST, z uwzględnieniem korekt złożonych do regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego. W celu obliczenia wpłat przyjmuje się dochody, które gmina może uzyskać, nie uwzględnia się więc ubytku dochodów w podatkach

<sup>26</sup> A. Ostrowska, *System prawno-finansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2006, s. 213.



lokalnych z powodu obniżania stawek, wprowadzania innych ulg i zwolnień oraz zastosowania ulg i zwolnień ustawowych.

Konstrukcja wskaźnika dochodów podatkowych na mieszkańca wzbudza wątpliwości, szczególnie w odniesieniu do gmin. Nie zawsze odprowadzenie wpłaty wiąże się bowiem z faktycznie uzyskanymi dochodami. Na przykład jeżeli gmina na podstawie wygranego postępowania przed samorządowym kolegium orzekającym otrzyma wpłatę w postaci zaległości podatkowej z kilku ostatnich lat, może kwalifikować się do dokonywania wpłat<sup>27</sup>.

Minister finansów informuje poszczególne JST o wysokości rocznej wpłaty, a łączna kwota wpłat JST danego szczebla określana jest co roku w ustawie budżetowej. Jednostki dokonują wpłat na rachunek dochodów budżetu państwa w dwunastu ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca. Od kwot niewpłaconych w terminie nalicza się odsetki w wysokości jak dla zaległości podatkowych. Zasady te obowiązują nieprzerwanie od 1996 r.

## 5. Skala redystrybucji poziomej w Polsce w latach 1996-2007

W tabeli 5 przedstawiono wysokość wpłat jednostek samorządu terytorialnego i ich znaczenie w dochodach budżetu państwa oraz dochodach JST w latach 1996-2007. Wpłaty kształtowały się w zróżnicowanej wysokości. W rozpatrywanym okresie można wyodrębnić dwa podokresy różniące się „wydajnością” wpłat. W latach 1996-2003 wpłaty wynosiły od 55,1 mln zł do 271,0 mln zł (wzrost nominalny o 391,8%). W 2004 r. wyniosły one 1200,3 mln zł i były wyższe w stosunku do roku poprzedniego o 342,9%. Wiąże się to głównie z rozszerzeniem zakresu podmiotowego JST zobowiązanych do czynnego uczestniczenia w redystrybucji poziomej. W latach 2004-2007 wpłaty wzrosły nominalnie o 55,5%.

W latach 1996-2003 wpłaty JST stanowiły 0,1-0,2% dochodów budżetu państwa, w następnych latach ok. 0,8%. Znaczenie redystrybucji poziomej jako źródła finansowania działalności JST wyraźnie wzrosło po 2003 r. W latach 1996-2003 wpłaty dokonane przez gminy stanowiły ok. 0,2-0,3% dochodów JST. Od 2004 r. wpłaty stanowią ok. 1,3-1,4% dochodów JST wszystkich szczebli. W analizowanym okresie rosło znaczenie wpłat dokonywanych przez gminy. W latach 1999-2003 wpłaty te wynosiły od 0,41 do 0,85% dochodów gmin ogółem. Od 2003 r. obserwujemy utrzymywanie się wpłat gmin na poziomie ok. 0,8% ich dochodów. Skala redystrybucji w gminach jest więc niewielka. Większe jest znaczenie wpłat w przypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Wpłaty powiatów stanowią ok. 4% ich dochodów ogółem, a w 2007 r. nawet 4,8%. Z kolei wpłaty dokonywane przez województwa stanowią ok. 5-6% ich dochodów.

Mimo wysokich stawek, wpłaty JST z tytułu wysokich dochodów podatkowych na mieszkańca – w skali globalnej – nie są wysokie. Do dokonywania wpłat zobo-

<sup>27</sup> B. Jastrzębski, *Niechciany podatek*, „Forum Samorządowe”, marzec 2008, s. 18.

Tabela 5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego i ich znaczenie w budżecie państwa oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996-2007 (w mln zł i %)

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wpłaty JST, z tego:	55,1	73,3	108	133,7	128,9	182,6	246,7	271,0	1200,3	1207,1	1688,3	1866,0
wpłaty gmin	55,1	73,3	108	133,7	128,9	182,6	246,7	271,0	343,9	385,8	446,3	449,8
wpłaty powiatów	x	x	x	x	x	x	x	x	475,9	506,8	604,3	773,8
wpłaty województw	x	x	x	x	x	x	x	x	380,5	314,5	637,7	642,4
wpłaty jako % dochodów budżetu państwa	0,06	0,06	0,09	0,11	0,10	0,13	0,17	0,18	0,77	0,67	0,85	0,79
wpłaty JST jako % dochodów JST ogółem	0,18	0,19	0,23	0,21	0,18	0,23	0,31	0,34	1,31	1,17	1,44	1,42
wpłaty gmin jako % ich dochodów	0,18	0,19	0,23	0,41	0,37	0,49	0,64	0,75	0,85	0,84	0,86	0,79
wpłaty powiatów jako % ich dochodów	x	x	x	x	x	x	x	x	3,82	3,68	4,07	4,79
wpłaty województw jako % ich dochodów	x	x	x	x	x	x	x	x	5,46	4,45	6,72	5,66

Źródło: obliczenia własne na podstawie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za lata 1996-1998 opublikowanych na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli oraz sprawozdań z wykonania budżetów JST za lata 1999-2007 opublikowanych na stronie Ministerstwa Finansów.

wiązanych jest niewiele JST. Na przykład w 2007 r. wpłaty dokonały: jedno województwo, 17 powiatów, 46 miast na prawach powiatu, 93 inne gminy. W tym samym roku najwięcej wpłaciło województwo mazowieckie (642,3 mln zł) oraz Warszawa (636,2 mln zł). Wpłaty od tych jednostek stanowiły ponad 2/3 łącznych wpłat. Ponad 82% łącznej kwoty wpłat przypada na 10 jednostek wpłacających największe kwoty<sup>28</sup>.

## 6. Podsumowanie

Redystrybucja pozioma pomiędzy jednostkami samorządowymi w Polsce odbywa się w ramach mechanizmu subwencjonowania JST, za pośrednictwem budżetu państwa. Środki przekazywane na redystrybucję pochodzą z nadwyżek osiąganych dochodów w stosunku do przyjętego przez państwo standardu. Wpłaty wyrównawcze JST poszczególnych szczebli pozostają w obrębie redystrybucji zachodzącej pomiędzy jednostkami danego szczebla, przy czym wpłaty dokonywane przez miasta na prawach powiatu są przeznaczane na zwiększenie części równoważącej subwencji dla gmin oraz na część równoważącą subwencji dla powiatów.

Mechanizm redystrybucji poziomej w Polsce nie jest typowy, wpłaty wyrównawcze odbiegają od czystego modelu wyrównawczego<sup>29</sup> (nie pełnią funkcji ogólnowyrównawczej). Redystrybucja ta ma charakter zasilająco-uzupełniający<sup>30</sup>. Wpłaty dokonywane przez gminy i powiaty tworzą część równoważącą subwencji, którą dzieli się pomiędzy JST w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą zasad finansowania niektórych zadań JST z zakresu pomocy społecznej (w powiatach także z zakresu dróg powiatowych). W odniesieniu do województw wpłaty tworzą część regionalną, która służy finansowaniu zadań wojewódzkich, m.in. z zakresu bezrobocia i dróg wojewódzkich. Model wyrównawczy funkcjonowałby wtedy, gdyby wpłaty JST przeznaczone były na utworzenie subwencji (albo kwoty) wyrównawczej, tak jak to było stosowane w odniesieniu do gmin w latach 1997-2003.

Występowanie redystrybucji budżetowej nie budzi sprzeciwu, gdyż jest zgodne z zapisami EKSL oraz występuje w wielu państwach. Wątpliwości budzą jednak rozwiązania szczegółowe, w tym skala wyrównywania. W przypadku powiatów i województw poprzez redystrybucję zabiera się im aż 90% nadwyżki, a poza tym jedyną podstawą do wyliczeń jest wysokość dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, a więc nie uwzględnia się różnic w potrzebach wydatkowych i kosztach jednostkowych wykonywania usług publicznych<sup>31</sup>. W skali globalnej redystrybucja

<sup>28</sup> J. Mackiewicz-Łyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 42.

<sup>29</sup> A. Borodo, wyd. cyt., s. 215.

<sup>30</sup> A. Ostrowska, wyd. cyt., s. 214.

<sup>31</sup> B. Mościcki, P. Swianiewicz, *Mocniejszy Janosik*, „Wspólnota” 2004, nr 8. Odmienne stanowisko prezentują Cz. Rudzka-Lorentz i H. Sochacka-Krysiak. Zdaniem tych autorek nadwyżki przeje-

nie jest nadmierna. W ostatnich dwóch latach w ramach omawianego mechanizmu redystrybuowano zaledwie ok. 1,4% ogółu dochodów JST.

## Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Bury P., *Pionowe i poziome wyrównywanie dochodów gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1161, AE, Wrocław 2007.
- Jastrzębski B., *Niechciany podatek*, „Forum Samorządowe”, marzec 2008.
- Kańduła S., Kotlińska J., *Źródła, formy i przyczyny zewnętrznego zasilania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wyd. KUL, Lublin 2007.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Mackiewicz-Lyziak J., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
- Mościcki B., Swianiewicz P., *Mocniejszy Janosik*, „Wspólnota” 2004 nr 8.
- Ostrowska A., *System prawno-finansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2006.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Rudzka-Lorentz Cz., Sochacka-Krysiak H., *System zasilania zewnętrznego budżetów samorządowych*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2008.
- Smart M., *The Incentive Effects of Grants*, in: *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, red. R. Boadway, A. Shah, The World Bank, Washington 2007.
- Snack E., *Grants to Large Cities and Metropolitan Areas*, [w:] *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, red. R. Boadway, A. Shah, The World Bank, Washington 2007.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Muncypium, Warszawa 2004.
- Uryszek T., *Subwencje i dotacje w teorii federalizmu fiskalnego*, [w:] *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, red. K. Piotrowska-Marczak, Difin, Warszawa 2009.

---

mowane od biedniejszych JST dzielone są pomiędzy jednostki mniej zamożne (o niższej wydajności dochodów podatkowych) oraz o relatywnie większych potrzebach (Cz. Rudzka-Lorentz, H. Sochacka-Krysiak, wyd. cyt., s. 168).

## **HORIZONTAL EQUALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT'S REVENUES**

### **Summary**

The aim of this article is to present the mechanisms of horizontal budgetary redistribution among local government units. The study attempts also at the evaluation of this redistribution as a form of financing local government units. In particular, the article discusses the reasons of horizontal redistribution, the ways of calculating payments to central budget which are shared as transfers among local government units and the scale of this equalization in Poland between 1996 and 2007.