

Sławomira Kańduła

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, e-mail:
s.kandula@ue.poznan.pl

DYSKUSJA NA TEMAT ZASADNOŚCI POZIOMEJ REDYSTRYBUCJI DOCHODÓW MIĘDZY JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest dyskusja na temat poziomej redystrybucji dochodów publicznych między jednostkami samorządu terytorialnego. W założeniach celem tej redystrybucji jest wyrównywanie zróżnicowanego poziomu dochodów oraz obciążenia wydatkami. W artykule wskazano pożądane cechy tej redystrybucji, motywy jej stosowania oraz argumentację przywoływaną przez jej przeciwników. Ich analiza wykazała, że część zarzutów kierowanych pod adresem redystrybucji poziomej odnosi się do jej istoty, ale zdecydowanie więcej – do dysfunkcji jej mechanizmu, które ujawniły się po 2008 r. Krytycznie oceniane są m.in.: kryteria dokonywania wpłat wyrównawczych, konstrukcja wskaźników dochodów podatkowych, tzw. okres odniesienia, wysokość wpłaty wyrównawczej, kryteria podziału zebranych kwot. W artykule zasygnalizowano kierunki zmian mechanizmu tej redystrybucji.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, nierówności fiskalne, transfery wyrównawcze, redystrybucja pozioma.

DISCUSSION ON THE JUSTIFICATION OF HORIZONTAL REDISTRIBUTION OF REVENUES AMONG LOCAL SELF- GOVERNMENT UNITS

Abstract: The subject of the paper is the discussion on horizontal redistribution of public revenues among local self-government units. The assumed aim of this redistribution is to equalize the different levels of income and burden of expenditure. The paper lists desirable features of this redistribution, motives for its application, and arguments of its opponents. The analysis of the latter shows that while part of the criticism refers to the essence of horizontal redistribution, significantly more of it concerns the dysfunctions of its mechanism which became apparent after 2008. The criticism focuses, for example, on the criteria for making compensatory payments, the structure of tax revenue indices, the so-called reference period, the amounts of compensatory payments, the criteria for the distribution of the collected amounts. The paper includes suggestions concerning recommended directions of changes in the mechanism of this redistribution.

Keywords: local self-government units, fiscal inequalities, equalization transfers, horizontal redistribution.

Wstęp

Redystrybucja dochodów publicznych, czyli ich wtórny podział między podmiotami sektora finansów publicznych, jest przedmiotem uwagi przedstawicieli różnych nauk, dziennikarzy, praktyków oraz społeczeństwa. Od kilkunastu miesięcy szczególne zainteresowanie towarzyszy problematyce wtórnego podziału dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego (JST), czyli tzw. redystrybucji poziomej. Z mechanizmem tej redystrybucji wiąże się wiele kontrowersji zasadniczo niewspółmiernych do jej skali. W 2013 r. łączna kwota wpłat JST wszystkich szczebli do budżetu państwa, redystrybuowanych następnie między JST w celu wyrównania istniejących między nimi dysproporcji fiskalnych wyniosła 2205,6 mln złotych (w 2011 r. 2384 mln złotych, w 2012 r. 2408 mln złotych), co stanowiło 1,2% dochodów ogółem i 2,4% dochodów własnych tych jednostek oraz 0,8% dochodów budżetu państwa (Rada Ministrów 2013; Rada Ministrów 2014).

Katalizatorem dyskusji na temat redystrybucji poziomej w Polsce był kryzys gospodarczy. Spowodował on spadek dochodów własnych JST i zaliczanych do nich udziałów w podatkach państwowych oraz zmiany w systemie tych podatków (od 2009 r.), w których partycypują JST. Jednocześnie nie zmieniły się zasady naliczania wpłat wyrównawczych dokonywanych przez relatywnie bogatsze JST, wzrosło zatem ich obciążenie. Dyskusja poświęcona zasadności prowadzenia redystrybucji poziomej oraz jej instrumentów nie jest czymś nadzwyczajnym, ponieważ na całym świecie subwencje i dotacje dla JST budzą kontrowersje i co pewien czas są przedmiotem zmian prawnych (zob. np. Kim et al. 2009).

Celem artykułu jest rekonstrukcja dyskusji na temat zasadności wyrównywania różnic istniejących między JST w dochodach własnych i wydatkach na zadania własne na mieszkańca za pośrednictwem poziomego mechanizmu wyrównawczego (redystrybucji poziomej). Artykuł podzielono na kilka części. Najpierw przedstawiono pojęcie i pożądane cechy mechanizmu redystrybucji poziomej. W kolejnej części dokonano ogólnej charakterystyki obowiązującego w Polsce poziomego mechanizmu wyrównawczego, uznano bowiem, że negatywny klimat towarzyszący temu mechanizmowi wynika częściowo z jego dysfunkcji, które ujawniły się podczas kryzysu gospodarczego. Odniesiono się do rozwiązań obowiązujących w latach 2004–2014, ale zasygnalizowano zmiany dotyczące samorządowych województw obowiązujące w 2015 r. Następnie zebrano argumenty przemawiające za potrzebą wykorzystywania mechanizmu redystrybucji poziomej. W ostatniej części przedstawiono przyczyny negowania zasadności poziomej realokacji dochodów między JST. Artykuł zakończono podsumowaniem, w którym zamieszczono propozycje modyfikacji mechanizmu wyrównawczego obowiązującego w Polsce od 2004 r. oraz ich syntetyczną ocenę.

Pojęcie i pożądane cechy mechanizmu redystrybucji poziomej między jednostkami samorządu terytorialnego

Organy państwa, przydzielając JST zadania i kompetencje niezbędne do ich wykonywania, zobowiązane są do zapewnienia tym podmiotom dochodów adekwatnych do ich potrzeb wydatkowych. Wymaga to pionowego – a czasami także poziomego – podziału dochodów między państwo i samorząd terytorialny. Podział pionowy polega na przypisaniu dochodów z podatków, opłat i innych dochodów państwu i samorządowi terytorialnemu oraz innym związkom publicznoprawnym, a także na podziale tych dochodów między poszczególne szczeble tego samorządu. Konsekwencją tego podziału jest wyposażenie JST w źródła dochodów własnych, które powinny być adekwatne do zakresu powierzonych im zadań. W praktyce współczesnych państw wydajne podatki i opłaty stanowią na ogół źródła dochodów budżetu państwa, a mniej wydajne – budżetów JST. Równocześnie jednostki te są zwykle odpowiedzialne za zaspokajanie wielu ważnych potrzeb publicznych, więc powstaje tzw. pionowa nierównowaga fiskalna. Definiuje się ją jako różnicę między wydatkami a dochodami własnymi na różnych szczeblach władzy publicznej (Bird 2006). Nierównowaga ta jest konsekwencją nieadekwatności dochodów własnych JST do zakresu zadań publicznych przez nie wykonywanych.

Wyposażenie JST danego szczebla w takie same źródła dochodów własnych i uzupełnienie ich transferami z budżetu państwa nie zapewnia osiągnięcia zasady równości (sprawiedliwości) poziomej, gdyż jednostki te różnią się między sobą pod względem wielkości, położenia, zasobów naturalnych, poziomu rozwoju gospodarczego, aktywności organów samorządowych, preferencji w zakresie zaspokajania potrzeb publicznych. W konsekwencji jednostki te różnią się potencjałem dochodowym i zapotrzebowaniem na środki niezbędne do wykonywania zadań (tzw. potrzebami wydatkowymi). Finanse samorządowe charakteryzują się zatem fiskalną nierównowagą poziomą. Pojęcie to odnosi się do zróżnicowania wysokości dochodów własnych JST, prowadzącego do zróżnicowania możliwości wykonywania przez nie zadań publicznych (Bird 2006).

Zmniejszenie nierównowagi poziomej można osiągnąć, stosując m.in. instrumenty finansowe, do których zaliczają się: udziały w dochodach innych związków publicznoprawnych (chyba że wchodzi w skład dochodów własnych), subwencje ogólne i dotacje celowe, rekompensaty utraconych dochodów lub refundacje poniesionych wydatków. Środki finansowe przeznaczone na te instrumenty mogą pochodzić z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządowych lub z innych funduszy publicznych. Zastosowanie tych instrumentów oznacza przeprowadzenie wtórnego podziału dochodów publicznych między podsektor rządowy, podsektor samorządowy i podsektor ubezpieczeń społecznych oraz w obrębie podsektora samorządowego. Nierównowaga pozioma uzasadnia wyrównywanie dochodów własnych JST tego samego szczebla, przede wszystkim w procesie redystrybucji poziomej.

W piśmiennictwie nie sformułowano legalnej i zamkniętej definicji redystrybucji poziomej. Można przez to rozumieć wtórny podział dochodów publicz-

nych między JST tego samego szczebla, dokonywany za pomocą nieodpłatnych i bezzwrotnych transferów przepływających bądź bezpośrednio między budżetami tych jednostek, bądź za pośrednictwem budżetu państwa (centralnego) lub specjalnego funduszu wyrównawczego, dokonywany w celu realizacji zasady równości poziomej (zob. Kosek-Wojnar 2007, Surówka).

Redystrybucja pozioma jest uregulowana prawnie, a JST uczestniczą w niej (zazwyczaj) obligatoryjnie. Celami tej redystrybucji są: ochrona finansowa słabszych JST poprzez korygowanie skutków nierównego podziału **potencjalnych** źródeł dochodów, a także ponoszonych wydatków (Europejska Karta Samorządu Lokalnego, art. 9 ust. 5) oraz zharmonizowanie poziomu życia mieszkańców w różnych regionach (Europejska Karta Samorządu Regionalnego, art. 14 ust. 4)¹, a tym samym zapewnienie sprawiedliwego podziału dochodów między JST danego szczebla (Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy 1/2005 z 19 stycznia 2005 roku). Niektórzy autorzy (Borodo 2004) wskazują, że celem redystrybucji poziomej jest zwiększenie kwoty środków przeznaczanych na transfery wyrównawcze dla biedniejszych JST oraz zmniejszenie wydatków budżetu państwa na cele wyrównawcze. H. Sochacka-Krysiak (2008, s. 18) jest wręcz przekonana, że wprowadzenia redystrybucji poziomej w Polsce nie należy kojarzyć z dążeniem do osiągnięcia zasady równości poziomej, lecz z utrwaleniem się zjawiska deficytu budżetowego w podsektorze rządowym, co uniemożliwia przekazywanie JST wystarczających środków za pośrednictwem redystrybucji pionowej.

Mimo że redystrybucja pozioma ma charakter i cel podobne do redystrybucji pionowej (Rudzka-Lorentz, Sochacka-Krysiak 2008), to jest jej przeciwstawiana. Obie zachodzą w obrębie sektora finansów publicznych, zwłaszcza między podsektorem rządowym i samorządowym (pionowa) oraz w ramach tego ostatniego (pozioma), ale w odróżnieniu od pionowej istotą redystrybucji poziomej jest to, że efekt chociażby częściowego wyrównania² poziomu dochodów osiąga się dzięki wpłatom wyrównawczym (solidarnościowym) dokonywanym przez JST, a nie dzięki środkom pochodzącym z budżetu państwa. Wysokość wpłat JST poszczególnych szczebli zależy od wysokości przyjętego w państwie wskaźnika świadczącego o sytuacji finansowej danej JST na tle innych lub od wskaźnika obrazującego potrzeby wydatkowe danej JST na tle innych. W czystej postaci redystrybucja ta nie angażuje środków budżetu państwa, tzn. kwota środków przekazywanych relatywnie biedniejszym JST jest równa wpłatom dokonanych przez jednostki relatywnie bogatsze. Tym samym skala tej redystrybucji nie oddziałuje na kształtowanie się równowagi budżetu państwa.

¹ Europejska Karta Samorządu Regionalnego jest dokumentem przyjętym przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dniu 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Zapisano w niej standardy funkcjonowania samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym. Postanowienia zapisane w tym dokumencie powinni respektować jego sygnatariusze, wśród których nie ma Polski.

² R. Boadway i A. Shah (2009) postulują, aby różnice w zdolności podatkowej JST były wyrównywane w więcej niż 50%.

Niezależnie od skali redystrybucji poziomej w państwie (a więc tego, jaki procent dochodów JST jest redystrybuowanych w ten sposób) redystrybucja ta nie jest jedynym mechanizmem wyrównywania dysproporcji między JST. Niezmiernie rzadko nierówności te zmniejszane są wyłącznie za pośrednictwem transferów poziomych (np. w Niemczech na szczeblu landów, w Danii na szczeblu gmin), a transferom tym zwykle towarzyszy przekazanie środków na cele wyrównawcze z dochodów budżetu państwa lub funduszu wyrównawczego (Boadway, Shah 2009).

Podstawowym dylematem związanym z redystrybucją dochodów między JST jest wybór pomiędzy efektywnością gospodarowania a sprawiedliwością (równością) poziomą. Zwykle dylemat ten towarzyszy dyskusjom nad skalą redystrybucji, a jego rozstrzygnięcie zależy od systemu wyznawanych wartości. Niewątpliwie przyjęcie priorytetu efektywności gospodarowania sprzyja aktywności gospodarczej, lepszemu wykorzystaniu zasobów, wyzwala motywację do pomnażania źródeł dochodów własnych i powiększania płynących z nich dochodów. Jednak jak słusznie zauważa S. Owsiak (2005), działania te mogą spowodować nadmierne zróżnicowanie wspomnianych dochodów między JST. Zróżnicowanie to jest podstawą do interwencji państwa w formie dotowania JST i chociaż interwencja ta jest uzasadniona z punktu widzenia równości, to jednak hamuje ona aktywność gospodarczą i pozostaje w sprzeczności z efektywnością gospodarowania (Owsiak 2005; Swianiewicz 2011)³.

Obligatoryjny podział dochodów między JST danego szczebla wzbudza kontrowersje, które można zmniejszyć, przestrzegając standardów odnoszących się do konstrukcji mechanizmu redystrybucji poziomej. W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z 1985 r., Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego z 1997 r. oraz rekomendacji Komitetu Rady Europy z 2005 r. zapisano pożądane cechy mechanizmów wyrównawczych, z których część można odnieść do mechanizmu redystrybucji poziomej⁴:

- Mechanizm redystrybucji poziomej powinien umożliwić JST dostarczanie ich mieszkańcom porównywalnego poziomu lokalnych/regionalnych usług publicznych za porównywalną cenę, tzn. przy porównywalnym poziomie danin lokalnych/regionalnych.
- Jst powinny znać i rozumieć zasady wyrównywania poziomej nierównowagi fiskalnej. Kryteria wyboru JST dokonujących wpłat wyrównawczych oraz podziału zgromadzonych środków powinny być zobiektywizowane.
- Dochody wyrównawcze powinny wyrównywać, przynajmniej częściowo, różnice w zdolności dochodowej JST, czyli zapewniać większe dochody biedniejszym JST, oraz różnice w potrzebach wydatkowych, czyli dostarczać większych dochodów tym JST, które wykonują więcej zadań niż inne lub – ze

³ Zdaniem J. Szolno-Koguc (2012) system transferów wyrównawczych w Polsce, którego podstawowym elementem jest subwencja ogólna, silniej eksponuje aspekt sprawiedliwości podziału dochodów niż efektywności.

⁴ Wymienione dokumenty nie odnoszą się wprost do horyzontalnego mechanizmu wyrównawczego. Wybór kanału redystrybucji dochodów przyczyniającej się do zmniejszenia nierówności fiskalnych pozostawiono bowiem w gestii poszczególnych państw.

względu na położenie geograficzne, sytuację demograficzną lub inne niezależne od siebie okoliczności – muszą ponosić wyższe wydatki w przeliczeniu na mieszkańca. Dochody wyrównawcze nie powinny wyrównywać różnic wynikających z odmienności w efektywności gospodarowania oraz z lokalnych/regionalnych preferencji.

- W konstrukcji poziomych transferów wyrównawczych powinno się uwzględnić standardowy, a nie rzeczywisty poziom dochodów i wydatków JST. Pozwala to zmniejszyć ryzyko hazardu moralnego (pokusy nadużyć) organów samorządowych, ponieważ uniemożliwia manipulowanie wielkościami branyymi pod uwagę przy wyznaczaniu beneficjentów transferów i podziale środków. Tym samym standaryzacja sprzyja racjonalnemu wykorzystywaniu dochodów publicznych.
- Pożądaną przez władze centralne stopień wyrównania różnic w dochodach i wydatkach własnych na mieszkańca powinien być określony jasno i w sposób przewidywalny. Rekomendacja ta odnosi się także do kryteriów wyboru JST dokonujących wpłat wyrównawczych i będących ich beneficjentami, przy czym kryteria te powinny być zapisane w przepisach prawnych.
- Skala wyrównania poziomego nie powinna być zbyt duża, ale wyważona tak, aby nie zniechęcać bogatszych JST do pomnażania liczebności i wydajności źródeł dochodów własnych oraz nie powodować ich nadmiernego obciążenia z tytułu wpłat wyrównawczych.
- Władze centralne powinny regularnie sprawdzać efekty prowadzonej polityki wyrównawczej i, jeśli jest to konieczne, zmieniać konstrukcję mechanizmu wyrównawczego, dążąc do poprawy skuteczności wyrównywania dysproporcji między JST oraz zachęcania ich do podwyższania standardu usług i efektywniejszego ich świadczenia w celu urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości (solidarności) między JST.
- Konstrukcja mechanizmu wyrównawczego oraz jego zmiany powinny być konsultowane z przedstawicielami JST.

Konstrukcja poziomego mechanizmu wyrównawczego w Polsce

Wyrównywanie dysproporcji fiskalnych między JST w Polsce zachodzi w procesie pionowej i poziomej redystrybucji dochodów. Instrumentem redystrybucji pionowej jest m.in. część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, finansowana z dochodów budżetu państwa. Redystrybucja pozioma ma postać wpłat wyrównawczych odprowadzanych do budżetu państwa, w którym tworzą one „swoisty wewnętrzzbudżetowy fundusz solidarnościowy” (Kornberger-Sokołowska 2013, s. 132), za którego pośrednictwem relatywnie bogatsze JST przekazują część swoich dochodów jednostkom relatywnie biedniejszym. Z wpłat w budżecie państwa tworzy się część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

Wpłaty wyrównawczych (solidarnościowych) dokonują jednostki samorządowe o stosunkowo wysokich systemowych⁵ dochodach własnych, a ich beneficjentem są – w uproszczeniu – JST uznane za uboższe. W odniesieniu do wszystkich szczebli samorządu określono, że wysokość wpłaty zależy od relacji współczynnika dochodów podatkowych danej JST w przeliczeniu na mieszkańca do analogicznego współczynnika obliczonego dla wszystkich JST danego szczebla (wielkości przeciętnej) (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 29–31).

W tabeli 1 wskazano kryteria wyboru JST odprowadzających wpłaty wyrównawcze oraz sposób ich obliczenia. Gminy dokonują wpłat, jeśli ich wskaźnik dochodów podatkowych (wskaźnik G) przekracza 150% wartości średniego wskaźnika dochodów podatkowych (wskaźnik Gg). Wysokość wpłaty w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi 20%, 25% lub 30% nadwyżki wskaźnika G ponad poziom przyjęty za punkt odniesienia, który ustalono na poziomie 150%, 200% oraz 300% wskaźnika Gg. Wysokość rocznej kwoty wpłaty wyrównawczej danej JST jest tym większa, im większa jest przewaga wskaźnika jej dochodów podatkowych nad wskaźnikiem średnich dochodów podatkowych JST danego szczebla oraz im więcej osób ją zamieszkuje.

W obliczaniu wymienionych wskaźników uwzględnia się następujące dochody: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, opłatę skarbową, opłatę eksploatacyjną, udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (udział w PIT), udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (udział w CIT). Podstawą do obliczenia wskaźników G i Gg są dochody potencjalne, a więc takie, jakie JST może osiągnąć, stosując górne granice stawek podatków oraz maksymalną cenę skupu żyta i sprzedaży drewna. Do dochodów, które gmina może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania ulg podatkowych.

Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin zwiększa dodatkowo kwota uzupełniająca części wyrównawczej subwencji ogólnej wyliczona dla gmin, których wskaźnik dochodów podatkowych jest wyższy od 150% wskaźnika Gg i które – w związku z tym – nie otrzymują kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji, choć jest ona dla nich obliczana (Ustawa z 2003 roku, art. 29 i 32). Tak więc w odniesieniu do gmin poziomy mechanizm wyrównawczy ma charakter mieszany, tzn. angażuje zarówno środki samorządowe, jak i pochodzące z dochodów państwa.

Do dokonywania wpłat zobowiązane są powiaty, których dochody podatkowe na mieszkańca (wskaźnik P) przekraczają 110% średnich dochodów podatkowych na mieszkańca (wskaźnik Pp). Wysokość wpłat w przeliczeniu na mieszkańca ustalono na poziomie 80%, 95% i 98% nadwyżki wskaźnika dochodów powiatu ponad poziom przyjęty za punkt odniesienia, który wynosi odpowiednio 110%, 120% i 125% wskaźnika Pp. Wpłaty wyrównawczych dokonują też

⁵ Są to dochody, które na mocy przepisów prawnych zostały zaliczone do dochodów własnych jst, choć niekoniecznie mają one atrybuty tych dochodów.

Tab. 1. Sposób obliczenia wpłat wyrównawczych dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa w Polsce od 2004 r.

| Rodzaj jednostki oraz kryterium dokonywania wpłat do budżetu | Przedziały dochodów podatkowych różnicujące wysokość wpłaty | Sposób obliczenia wpłaty |
|--|---|---|
| Gminy – $G > 150\% Gg$ | próg I – do $200\% Gg$ | $L * (20\% G - 150\% Gg)$ |
| | próg II – ponad 200% do $300\% Gg$ | $L * [10\% Gg + 25\%(G - 200\% Gg)]$ |
| | próg III – powyżej $300\% Gg$ | $L * [35\% Gg + 30\% (G - 300\% Gg)]$ |
| Powiaty – $P > 110\% Pp$ | próg I – do $120\% Pp$ | $L * 80\% (P - 110\% Pp)$ |
| | próg II – ponad $120\% Pp$ do $125\% Pp$ | $L * [8\% Pp + 95\% (P - 120\% Pp)]$ |
| | próg III – ponad $125\% Pp$ | $L * [12,75\% Pp + 98\% (P - 125\% Pp)]$ |
| Województwa – $W > 110\% Ww$ | próg I – do $170\% Ww$ | $L * 80\% (W - 110\% Ww)$ |
| | próg II – powyżej $170\% Ww$ | $L * [48\% Ww + 95\% (W - 170\% Ww)]$ |
| W 2015 r. województwa – $W > 125\% Ww$ | próg I – do $150\% Ww$ | $L * 49\% (W - 125\% Ww)$ |
| | próg II – powyżej $150\% Ww$ | $L * [12,25\% Ww + 59\% (W - 150\% Ww)]$, z tym że kwota rocznej wpłaty nie może przekroczyć 35% dochodów podatkowych województwa z roku poprzedzającego rok bazowy ^{a)} |

Uwaga: G – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie; Gg – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin; P – wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca powiatu; Pp – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów; W – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie; Ww – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw; L – liczba mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

^{a)} Jeżeli suma dochodów JST dokonującej wpłat z tytułu udziału w PIT i udziału w CIT uzyskanych w drugim półroczu roku bazowego i w pierwszym półroczu roku budżetowego będzie niższa o więcej niż 1% w porównaniu z tymi dochodami uzyskanymi łącznie w drugim półroczu roku poprzedzającego rok bazowy i w pierwszym półroczu roku bazowego, województwo dokonuje wpłat niższych o 10% . W konsekwencji, część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województwa nie może być wyższa niż kwota stanowiąca różnicę między kwotą będącą iloczynem 125% wskaźnika Ww i liczby mieszkańców tego województwa oraz dochodów podatkowych za rok poprzedzający rok bazowy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r., art. 29–31; Ustawy z dnia 23 października 2014 r., art. 1 pkt 9.

województwa o dochodach podatkowych na mieszkańca (wskaźnik W) przekraczających 110% analogicznego wskaźnika, który obliczany jest dla wszystkich województw (wskaźnik Ww). W przeliczeniu na mieszkańca jednostki te odprowadzają 80% i 95% nadwyżki wskaźnika dochodów województwa ponad punkt odniesienia ustalony, odpowiednio, na poziomie 110% i 170% wskaźnika Ww. Wskaźniki podstawowych dochodów podatkowych powiatów (P i Pp) oraz województw (W i Ww) obliczane są na podstawie dochodów z tytułu udziału w PIT

i udziału w CIT. W 2015 r. obowiązywać będą inne zasady dokonywania wpłat przez województwa.

Podstawą do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, W i Ww są dochody wykazane przez JST za rok poprzedzający rok bazowy, z uwzględnieniem korekt złożonych do regionalnych izb obrachunkowych w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego. Jednostki samorządowe dokonują wpłat wyrównawczych na rachunek budżetu państwa w 12 równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca. Od kwot niewpłaconych w terminie nalicza się odsetki ustalone tak jak dla zaległości podatkowych.

W tabeli 2 zamieszczono kryteria podziału części subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, utworzonej z wpłat wyrównawczych. Informacja taka dopełnia kształt poziomego mechanizmu wyrównawczego w Polsce i umożliwia odpowiedź na pytanie, czy mechanizm ten niweluje wyłącznie nierówności w dochodach własnych JST, czy również w wydatkach własnych na mieszkańca.

Kryteria podziału części subwencji tworzonej z wpłat wyrównawczych mają charakter mieszany, dochodowo-wydatkowy. W odniesieniu do gmin i powiatów tylko ok. 25%, a w przypadku województw – tylko 15% zgromadzonych środków dzielonych jest między jednostki relatywnie biedniejsze, tzn. na podstawie dochodów. Pozostałe środki redystrybuowane są z uwzględnieniem niektórych wydatków ponoszonych na zadania własne z zakresu pomocy społecznej, transportu, walki z bezrobociem lub na podstawie kryterium mieszanego.

Wprawdzie trzy czwarte łącznej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin dzielone jest ze względu na ich nierówne obciążenie wydatkami, ale w podziale tym uwzględnia się wyłącznie wysokość wydatków na dodatki mieszkaniowe, które – jak sędzę – nie są najlepszym – a przynajmniej nie jedynym – wyznacznikiem ich potrzeb wydatkowych. W większym stopniu potrzeby te zostały uwzględnione w kryteriach podziału tej części między powiaty (wzięto pod uwagę cztery rodzaje wydatków), więc podział części równoważącej w większym stopniu nawiązuje do rzeczywistego zróżnicowania wydatków własnych poszczególnych powiatów (Niezgoda 2012). Część regionalną subwencji ogólnej dzieli się między województwa przy wykorzystaniu trzech kryteriów. Pierwsze z nich odnosi się do ich dochodów.

Tab. 2. Kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz części regionalnej subwencji ogólnej dla województw od 2004 r.

| Kryteria podziału oraz przypisane im wagi | Część równoważąca subwencji ogólnej | Część regionalna subwencji ogólnej dla województw ^{b)} |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 50% – między gminy miejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na mieszkańca, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy^{a)}, w przeliczeniu na mieszkańca tych gmin • 25% – między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na mieszkańca, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na mieszkańca tych gmin • 25% – między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których suma dochodów za rok poprzedzający rok bazowy z tytułu udziału w PIT oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, w przeliczeniu na mieszkańca, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów za rok poprzedzający rok bazowy we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w przeliczeniu na mieszkańca tych gmin | <ul style="list-style-type: none"> • 9% – między powiaty, które w roku poprzedzającym rok bazowy nie dokonywały wpłat do budżetu państwa i powiaty, które dokonały wpłaty do budżetu państwa w kwocie niższej niż 1 000 000 zł, w zależności od wysokości wydatków na rodziny zastępcze poniesionych w roku poprzedzającym rok bazowy • 7% – między powiaty, ustalone przez ministra właściwego do spraw pracy, w których nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki realizowane są przez inny powiat • 30% – między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na mieszkańca jest większa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na mieszkańca kraju • 30% – między miasta na prawach powiatu w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych, znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu; • 24% – między powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu na rok bazowy | <ul style="list-style-type: none"> • 20% – między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110% średniej stopy bezrobocia w kraju • 40% – między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na mieszkańca jest większa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na mieszkańca kraju • 10% – między województwa, w których PKB w przeliczeniu na mieszkańca jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na mieszkańca kraju • 15% – między województwa z uwzględnieniem wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy • 15% – między województwa, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów na rok bazowy |

^{a)} Rok bazowy jest to rok poprzedzający rok budżetowy.

^{b)} W 2015 r. 52% kwoty części regionalnej dzieli się między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju, a 48% kwoty tej części dzieli się między województwa, w których dochody podatkowe za rok poprzedzający rok bazowy, powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej wyliczoną na rok budżetowy w sposób określony w art. 24 oraz o kwotę części regionalnej wyliczoną na rok budżetowy zgodnie z ust. 4, w przeliczeniu na jednego mieszkańca są niższe od 125% wskaźnika Ww.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r., art. 21a, 23a, 25; Ustawy z dnia 23 października 2014 r., art. 1 pkt 9.

Drugie kryterium, a w zasadzie ich grupa, nawiązuje do tych wydatków, które dominują w budżetach samorządowych województw (Nieżgoda 2012). Na podstawie kryteriów wydatkowych redystrybuowane jest 75% kwoty części regionalnej subwencji. Trzecie kryterium nawiązuje do sytuacji gospodarczej danego województwa, uwzględnia bowiem wysokość PKB⁶.

Podstawą podziału środków są dochody i wydatki wykazane przez JST za rok poprzedzający rok bazowy, z uwzględnieniem korekt złożonych do regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego. Części równoważące i część regionalna subwencji ogólnej są przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w 12 ratach miesięcznych, w terminie do 25 dnia każdego miesiąca (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 34).

Celowość istnienia poziomych mechanizmów wyrównawczych. Argumenty zwolenników

Celowość występowanie redystrybucji poziomej można uzasadniać tymi samymi przesłankami, które przywołuje się w dyskusjach na temat dotowania JST w ogóle (zob. np.: Gajl 1993; Sochacka-Krysiak 1993; Boadway, Shah 2009; Swianiewicz 2011). Można też przywołać argumentację szczegółową.

Uzasadnieniem poziomej redystrybucji dochodów między JST jest terytorialne zróżnicowanie dochodów podatkowych, ponieważ wysokość niektórych z nich kształtuje się pod wpływem procesów niezależnych od aktywności ekonomicznej jednostki samorządowej. Mogą one być efektem działania czynników zewnętrznych (m.in.: korzystnej lokalizacji, umiejscowienia na terenie JST instytucji rządowych lub jednostek wojskowych, a więc występowania licznych i wydajnych źródeł dochodów).

W państwach, w których zadania JST danego szczebla są zunifikowane, poziom dochodów poszczególnych jednostek powinien być zbliżony, tak aby możliwe było wykonywanie zadań. Za pośrednictwem transferów poziomych należy zapewnić względnie jednakowe warunki życia ludności na terenie całego państwa, w tym zbliżoną jakość usług świadczonych przez JST danego szczebla przy porównywalnym poziomie danin lokalnych i regionalnych (Borodo 2004, s. 153). Wyrównanie możliwości rozwoju ekonomicznego między JST poprzez wyrównywanie ich dochodów jest więc we współczesnych cywilizowanych państwach obiektywną koniecznością (Chojna-Duch 2012)⁷.

Jednocześnie bardzo wysokie dochody podatkowe niektórych JST mogą być niewspółmierne do ich potrzeb wydatkowych (zapotrzebowania finansowego), a bardzo niskie dochody innych mogą utrudniać lub uniemożliwiać wykonywanie zadań obowiązkowych (Borodo 2004). Podobny argument formułuje K. Surówka

⁶ Niskie PKB może zarówno być przyczyną niskiego poziomu dochodów podatkowych województwa, jak i wiązać się z potrzebą ponoszenia większych wydatków celem pobudzenia aktywności gospodarczej oraz podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa (Nieżgoda 2012).

⁷ Autorka wyraziła ten pogląd w odniesieniu do wpłat wyrównawczych dokonywanych przez gminy.

(2013), który twierdzi, że redystrybucja pozioma jest uzasadniona wtedy, gdy JST w dużym stopniu partycypują w dochodach podatkowych państwa, np. w formie udziałów w podatkach państwowych. Wówczas JST o dużym potencjale podatkowym mają nadmiar środków, a słabe ekonomicznie, pozbawione dochodów własnych, nie są w stanie prawidłowo wykonywać zadań. Pozioma redystrybucja dochodów może więc zwiększyć poczucie sprawiedliwości poziomej. Przyczynia się ona do realizacji zasady solidarności między JST danego szczebla, o której jest mowa w Konstytucji RP z 1997 r. (preambuła i art. 20).

Za omawianą redystrybucją przemawiają też względy pragmatyczne. Zazwyczaj bogatsze JST chętnie dzielą się nadwyżkami swoich dochodów z relatywnie biedniejszymi jednostkami samorządowymi, mają bowiem świadomość, że w okresie spadku swoich dochodów podatkowych same mogą stać się beneficjentami transferów finansowanych z wpłat wyrównawczych.

Redystrybucji poziomej przypisuje się też właściwość wzmacniania więzi narodowych, na co zwraca się uwagę głównie w tych państwach, w których występują silne regionalizmy. Zauważa to H. Izdebski (2013), który podkreśla, że za istnieniem systemu redystrybucji poziomej – obok wspomnianej już zasady solidarności – przemawiają takie wartości i zasady konstytucyjne jak dobro wspólne (Konstytucja RP, art. 1) oraz jednolitość państwa (Konstytucja RP, art. 3; Boadway, Shah 2009).

Z punktu widzenia państwa (rządu centralnego) nie można pominąć tego, że redystrybucja pozioma (w czystej postaci) jest neutralna pod względem wydatków i deficytu budżetu państwa, ale nie jest taka, jeśli uwzględnia się państwowy dług publiczny⁸, ponieważ nie angażuje środków tego budżetu. Redystrybucja pozioma jest pożądana przez organy państwowe także dlatego, że w tym rozwiązaniu JST rządziej domagają się wzrostu transferów wyrównawczych, gdyż zdają sobie sprawę, iż na te transfery musiałyby się złożyć inne JST danego szczebla, a w przeszłości nawet one same.

Szukając argumentów za celowością przedmiotowej redystrybucji, można przywołać ujemne strony redystrybucji pionowej. Mechanizm redystrybucji pionowej między państwem a JST jest dysfunkcyjny, tzn. nie zapewnia osiągnięcia zakładanego w teorii oraz w polityce państwa wyrównania (zmniejszenia) różnic między JST w zakresie ich dochodów i wydatków własnych na mieszkańca. Niekiedy mechanizm ten prowadzi do pogłębienia tych różnic (Kosek-Wojnar, Surówka 2007). Z badań OECD wynika, że poziome wyrównywanie różnicowania między JST jest nieco bardziej efektywne (efekt wyrównania dysproporcji w dochodach w relacji do PKB jest większy) niż wyrównanie pionowe (Blöchliger, Charbit 2008), a więc redystrybucję poziomą należy uznać za

⁸ W szczególnych przypadkach obowiązek odprowadzenia wpłaty wyrównawczej może być jedną z przyczyn zaciągania zobowiązań przez JST, które muszą się z takiej wypłaty wywiązać. Sytuacja taka wystąpiła w województwie mazowieckim, które w 2013 r. nie wpłaciło czterech miesięcznych rat „janosikowego”. Dwie zaległe raty zostały wpłacone w lutym 2014 r. Na spłatę zaległości został zaciągnięty kredyt, samorząd województwa otrzymał na ten cel także pożyczkę z budżetu państwa [<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/janosikowe;to;harcz;sciagany;z;mazowska,128,0,1484672.html>] [dostęp 15.03.2014].

uzasadnioną i pożądaną. Poza tym pionowa redystrybucja dochodów kojarzy się z ograniczeniem samodzielności finansowej JST, a redystrybucja pozioma daje poczucie większej niezależności od administracji centralnej.

Zaletą rozpatrywanej formy redystrybucji dochodów między JST, a także motywem jej stosowania, jest większa przejrzystość w porównaniu z redystrybucją pionową. Istnieje ku temu kilka przesłanek (Blöchliger et al. 2007). Po pierwsze, w państwach, w których występuje redystrybucja pozioma, zazwyczaj udaje się oddzielić transfery wyrównawcze od tych, którym przypisano inne cele niż zmniejszenie nierówności fiskalnych, np. stymulowanie wydatków JST. Po drugie, nie ma wątpliwości, która JST jest beneficjentem netto mechanizmu wyrównawczego, a która jest jego płatnikiem netto. Takiej przejrzystości nie zapewnia ani mechanizm redystrybucji pionowej, ani mieszanej, ponieważ w obu transfery otrzymuje większość JST, a ustalenie, która z nich jest płatnikiem netto, wymaga dodatkowych obliczeń. Po trzecie, w państwach, w których występuje poziomy przepływ dochodów między JST, zasada poziomego wyrównania nierówności jest czasami zapisana w ustawie zasadniczej (np. w Niemczech), a uszczegóławiana w ustawodawstwie zwykłym. Konstytucyjne uregulowanie redystrybucji poziomej stabilizuje jej mechanizm, co jest ważne z punktu widzenia zasady stałości dochodów JST, ale jednocześnie zmniejsza jego elastyczność i możliwość wprowadzania zmian, które wynikają z przebiegu zjawisk gospodarczych.

Za wykorzystywaniem mechanizmu redystrybucji poziomej przemawia również to, że transfery poziome mogą być wykorzystywane przez administrację rządową jako instrument interwencyjny, „pozwalający niemal *ad hoc* korygować usterki systemu dochodów” JST. Może to nastąpić wtedy, gdy szczegółowe zasady dokonywania wpłat i podziału zebranych w ten sposób środków publicznych są uregulowane w corocznie wydawanych rozporządzeniach (Kamińska, Nelicki 2012, s. 182). Należy jednak pamiętać, że taka elastyczność mechanizmu osłabia zasadę samodzielności finansowej JST.

Przyczyny negowania zasadności redystrybucji poziomej

Argumenty przeciwników odnoszące się do idei poziomej repartycji dochodów

Pozioma redystrybucja dochodów między JST oraz będące jej instrumentem transfery poziome rodzą wiele pytań, wątpliwości i zastrzeżenia natury ekonomicznej, społecznej, politycznej oraz etycznej. Są one formułowane zarówno w literaturze przedmiotu, jak i przez praktyków, a dotyczą wielu kwestii, np. motywów ustanawiania, celowości, instrumentów, skali. Wyrazem tych kontrowersji jest m.in. pejoratywne nazywanie tej redystrybucji opodatkowaniem jednych JST na rzecz wsparcia JST słabych finansowo (Borodo 2004), podatkiem janosikowym (podatkiem Robin Hooda).

Przeciwnicy tej redystrybucji uzasadniają swoje stanowisko, powołując się na te same argumenty, które przytacza się w dyskusjach na temat dotowania JST w ogóle (przedstawiają je np. Patrzałek 2010; Swianiewicz 2011), oraz na argumenty szczegółowe, które można podzielić na odnoszące się do samej idei tej

redystrybucji oraz na formułowane w związku ze słabościami obowiązującego w Polsce mechanizmu tego sposobu podziału dochodów publicznych.

Mechanizm redystrybucji poziomej jest wątpliwy, oznacza bowiem, że państwo przekazuje JST dochody własne na wykonywanie ich zadań, a potem te dochody opodatkowuje (Dębowska-Romanowska 2010). Obowiązkowo wnoszone wpłaty wyrównawcze są więc sankcją za osiągnięcie przez JST ponadprzeciętnie wysokich dochodów i „karą za dobre efekty zaradności i aktywności gospodarczej samorządu” (Borodo 2004, s. 161 i 198; Kornberger-Sokołowska 2013, s. 134).

Transfery poziome powodują przesunięcie zasobów finansowych z obszarów o wyższej produktywności do obszarów cechujących się jej niższym stopniem (Garnaut, FitzGerald 2002). Powoduje to powstawanie konfliktów w aspekcie efektywnej (rynkowej) alokacji kapitału. Argument ten można jednak odnieść także do subwencji i dotacji przekazywanych ze środków państwa w procesie redystrybucji pionowej.

Obligatoryjna redystrybucja pozioma osłabia możliwości rozwojowe bogatszych JST i zmniejsza ich determinację do ponoszenia wysiłku dochodowego, w tym do stymulowania rozwoju gospodarczego na swoim terenie (Młynarczyk 2002; Gonet 2013). Podobne negatywne bodźce mogą być wysyłane pod adresem JST słabszych finansowo, które mogą przyjmować postawę bierną i roszczeniową. Takie dofinansowanie osłabia ich motywację do podejmowania aktywności w celu zwiększenia dochodów własnych, np. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, poszukiwanie inwestorów, redukcję kosztów administracyjnych (Chojna-Duch 2012). Niekiedy redystrybucja pozioma wręcz niszczy solidaryzm między JST: jedne jednostki oczekują od innych, że te będą je finansowały (Dębowska-Romanowska 2010).

W państwach, w których nie ma obowiązku przeznaczania otrzymanych środków na cele rozwojowe, m.in. w Polsce, nie ma pewności, że efektami redystrybucji będą rozwój gospodarczy i wzrost produktywności jednostki samorządowej, prowadzące w konsekwencji do zmniejszenia liczby JST **będących beneficjentami transferów poziomych i skali przepływów redystrybucyjnych**. Nie ma więc wiarygodnych dowodów na to, że redystrybucja zmniejsza rozpiętość dochodów własnych JST.

Transfery poziome mogą być wykorzystywane do zmniejszania różnic w dochodach własnych na mieszkańca, ale nie powinny być instrumentami wyrównywania różnic w potrzebach wydatkowych JST, w przeciwnym razie JST o niższych potrzebach musiałyby zaakceptować płacenie wyższych danin po to, aby subsydiować JST, które mają relatywnie wyższe potrzeby wydatkowe. Zaburzałoby to naturalny rozkład cen lokalnych oraz regionalnych dóbr publicznych i skutkowałoby brakiem efektywności działania obu grup JST (Dafflon 2007).

E. Kornberger-Sokołowska (2000, s. 83), podkreśla, że „(...) dwukierunkowe transfery wewnątrz sektora finansów publicznych świadczą o słabości podstawowych konstrukcji w zakresie dotowania i subwencjonowania samorządów”, powinny więc występować w jak najmniejszej skali. Z poglądem tym zgadza się

T. Dębowska-Romanowska (2010), która dodaje, że system janosikowego ma uzasadnienie tylko wtedy, gdy ma charakter przejściowy.

Obowiązkowo wnoszone wpłaty wyrównawcze osłabiają samodzielność finansową JST (Gajl 1993; Kornberger-Sokołowska 2013). Ponadto uprzywilejowanie niektórych JST (słabszych finansowo) może tworzyć niebezpieczeństwo napięć społecznych i utrudniać proces decentralizacji (Chojna-Duch 2012). Trudno jest też uzyskać aprobatę społeczną dla mechanizmu janosikowego, ponieważ nie poddaje się on zjawisku iluzji fiskalnej (Lotz, Morchida 1998).

Wprawdzie konieczność zmniejszania nierówności między JST wynika z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (art. 9 ust. 5) oraz Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (art. 14 ust. 4), ale w dokumentach tych nie przesądza się o potrzebie wykorzystywania w tym celu środków pochodzących od stosunkowo bogatszych JST. Odpowiedzialność za zmniejszanie tych nierówności może spoczywać wyłącznie na władzy centralnej i obciążać budżet państwa (Izdebski 2013). Co więcej, mechanizmy wyrównawcze mają być ukierunkowane na „korygowanie podziału **potencjalnych** źródeł dochodów, a więc nastawione bardziej na korektę odgórną, a nie horyzontalną” (Izdebski 2013, s. 8).

Ze względu na kontrowersje związane z tą redystrybucją powinna ona mieć charakter uzupełniający w stosunku do redystrybucji pionowej i występować tylko wtedy, gdy pionowy podział dochodów jest niewystarczający do przeprowadzenia podziału dochodów z uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników wpływających na zróżnicowanie dochodów gmin (Kornberger-Sokołowska 2001; odmiennie: Ruśkowski 2012).

Argumenty przeciwników odnoszące się do dysfunkcji mechanizmu redystrybucji poziomej w Polsce

Obowiązujący w Polsce model poziomego mechanizmu wyrównawczego uchwalono w 2003 r. w konkretnych warunkach gospodarczych, w okresie corocznego wzrostu dochodów podatkowych i przed wstąpieniem do Unii Europejskiej. W symulacjach jego funkcjonowania nie uwzględniono negatywnych konsekwencji spadku tempa wzrostu gospodarczego ani konieczności zapewnienia przez JST finansowego wkładu własnego w inwestycje dofinansowane ze środków europejskich (Izdebski 2013). Dodatkowo, w momencie jego projektowania nie było konieczności ścisłego rozdzielania wydatków bieżących i majątkowych oraz utrzymania równowagi operacyjnej.

W Polsce krytycznie oceniane są następujące elementy rozpatrywanego mechanizmu: kryterium wyboru JST dokonujących wpłat, konstrukcja wskaźników dochodów podatkowych JST, tzw. okres odniesienia, wysokość oraz brak górnej granicy odprowadzanej wpłaty, kryteria podziału części równoważącej i regionalnej subwencji oraz brak konieczności przeznaczania otrzymanych środków na cele rozwojowe (Kańduła 2011). Wskazane dysfunkcje są na tyle istotne, że w konsekwencji mechanizm ten stanowi nadmierną ingerencję w samodzielność finansową JST i nie zapewnia realizacji zasady adekwatności dochodów do zadań (Poniatowicz 2011).

Kryterium dochodowe wyboru gmin dokonujących wpłat wyrównawczych nie budzi większych wątpliwości. Zastrzeżenia dotyczą rozwiązań zastosowanych w odniesieniu do powiatów i województw, które zobowiązane są do dokonywania wpłat już wtedy, gdy wskaźnik ich dochodów podatkowych nieznacznie przekroczy poziom wskaźnika średniego. A zatem o ile w przypadku gmin rozpatrywany mechanizm „może mieć charakter systemu korekcyjnego, o tyle na poziomie powiatowym [i wojewódzkim – S.K.] idzie po prostu o spłaszczenie uzyskiwanych dochodów podatkowych” (Izdebski 2013, s. 8–9). Progi przyjęte w odniesieniu do powiatów i województw okazują się więc zbyt niskie⁹.

Zastrzeżenia wysuwane pod adresem konstrukcji wskaźników dochodów podatkowych dotyczą ich wybiórczości, czyli tego, że nie uwzględnia się w nich wszystkich dochodów podatkowych, przez co zniekształceniu ulega obraz sytuacji finansowej gminy (Borodo 2006; Kornberger-Sokołowska 2013). Powiaty i samorządowe województwa nie mają żadnych typowych własnych źródeł dochodów podatkowych, otrzymują tylko udziały w podatkach państwowych, które są niestabilnym źródłem dochodów, a zatem ich uwzględnianie nie jest do końca uzasadnione (Kosek-Wojnar 2004). Co więcej, ani w tych wskaźnikach, ani w innych elementach omawianego mechanizmu nie uwzględnia się tego, że JST danego szczebla mogą mieć odmienną strukturę systemowych dochodów własnych, w związku z tym jedne są bardziej „narażone” na obciążenie obowiązkiem wpłat niż inne. Prawdopodobieństwo dokonywania wpłat jest większe w tych jednostkach, w których dochodach dominują udziały w PIT i CIT.

Krytykowany jest też tzw. okres odniesienia, a więc rok, z którego dane finansowe są podstawą do wyboru JST dokonujących wpłat wyrównawczych, obliczenia ich wysokości i podziału subwencji. Przyjęcie danych historycznych sprzed dwóch lat może oznaczać, że JST w roku odprowadzania wpłaty wyrównawczej jest w odmiennej sytuacji finansowej i w okresie spadku tempa wzrostu gospodarczego nie będzie w stanie wypełnić tego obowiązku lub wpłata zostanie odprowadzona kosztem innych wydatków bądź sfinansowana z kredytu. W warunkach wzrostu dochodów podatkowych sytuacja będzie oczywiście odwrotna – wpłaty odnoszone będą do niższych dochodów, a odprowadzane z „bogatszego” budżetu. Z przyczyn technicznych tę wadę omawianego mechanizmu trudno wyeliminować.

Krytykowana jest też wysokość odprowadzanej wpłaty. Gminy wpłacają od 20% do 30%, nadwyżki dochodów podatkowych, a powiaty i województwa przekazują niemal całość wypracowanej nadwyżki. W ostatnich latach kwota wpłat gmin była wyższa niż suma środków przekazanych gminom biernie uczestniczącym w redystrybucji. Może to świadczyć, iż wpłaty gmin w znaczny sposób

⁹ Podwyższenie progów dochodowych przewidziano w projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przygotowanym przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, druk sejmowy nr 230, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp 15.05.2014].

przewyższają potrzeby wyrównawcze. Różnica przekracza 28% sumy zebranych kwot¹⁰.

Ujemną stroną mechanizmu wyrównawczego jego otwarty charakter, tzn. brak określenia górnej granicy wpłaty, co powoduje, że wpłaty realnie uszczuplają zasoby finansowe JST zobowiązanych do ich odprowadzania, a pozycja dochodowa danej JST może być znacząco różna przed wpłatami i po ich dokonaniu¹¹. Uzyskując coraz wyższe dochody, jednostki bogatsze nie mogą być zobowiązane do przekazania takich kwot, które stanowią dla nich obciążenie i osłabiają bodźce do dalszego rozwoju. Odprowadzenie wysokiej wpłaty naraża JST na niemożność sfinansowania innych niezbędnych wydatków budżetowych. Tym samym mechanizm redystrybucji poziomej narusza zasadę adekwatności dochodów do zadań. Należy zatem ustalić próg, najlepiej w procencie dochodów własnych [lub podatkowych – S.K.], po którego przekroczeniu wpłata nie jest pobierana (Bogucka-Felczak 2014)¹².

Przeciwnicy redystrybucji poziomej twierdzą, że powinna mieć ona charakter uzupełniający w stosunku do podstawowego mechanizmu redystrybucji pionowej, a skoro takiego charakteru nie ma, to nie powinna występować, ponieważ JST nie mogą zastępować państwa w polityce wyrównawczej. Niektórzy autorzy oceniają, że skala tej redystrybucji w Polsce jest nadmierna¹³ i odgrywa „bardziej znaczącą rolę niż mechanizm podstawowy (redystrybucji pionowej)” (Kornberger-Sokołowska 2013, s. 133; podobnie: Dębowska-Romanowska 2010). Poglądu tego nie podziela A. Borodo (2012), z którym należy się zgodzić, a twierdzi on, że ten mechanizm ma charakter uzupełniający. Trudno jest jednak wskazać, jaki jest optymalny zakres (stopień) tej redystrybucji, tzn. do jakiego poziomu różnice międzysamorządowe należy wyrównywać, i jak dalece JST powinny partycypować w tym wyrównaniu.

Negatywnie ocenia się też kryteria przyznawania części subwencji ogólnej tworzonych z **wpłat wyrównawczych**. Ocenia się, że są one przypadkowe, nie odzwierciedlają rzeczywistej zróżnicowanej sytuacji finansowej JST (Kornberger-Sokołowska 2013) oraz ich zróżnicowanego obciążenia wydatkami. Tylko 25% **łącznie kwoty części równoważącej subwencji dla gmin** dzielonych jest między wspólnoty o najniższych dochodach podatkowych, a część środków (ok. 30%), ze względu na stosowany algorytm, nie może być rozdzielona między gminy na podstawie ustawowych kryteriów, ale jest gromadzona w postaci rezerwy subwencji (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 36), którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Co więcej, w 2012 r. kilka-

¹⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r. (S 1/13), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” seria A z 2013 r. nr 2, poz. 22.

¹¹ Przykładowo Warszawa, która jest najbogatszym powiatem przed dokonaniem wpłaty, znajduje się na 37 miejscu po tej wpłacie, a sześć najbogatszych powiatów ziemskich po odprowadzeniu wpłaty zajmuje w gronie 314 jednostek samorządowych tej kategorii, odpowiednio, miejsca: 198, 272, 107, 204, 282 i 287 (Grabiec 2012).

¹² Jest to jeden z postulatów środowiska samorządowego (*Co dalej z „janosikowym”?* 2014).

¹³ Opinie te nie znajdują odzwierciedlenia w danych (Rudzka-Lorentz, Sochacka-Krysiak 2008).

dziesiąt milionów złotych pochodzących z wpłat gmin podzielono między jednostki innych szczebli (Izdebski 2013).

Specyfika polskich rozwiązań, czyli połączenie kryteriów dochodowego i wydatkowych, sprawia również, że **niektóre** JST najpierw odprowadzają wpłatę wyrównawczą, a następnie otrzymują jej częściowy zwrot w postaci należnej im części subwencji¹⁴. Część środków trafia więc do JST, których nie można uznać za najbiedniejsze w swojej kategorii (Grabiec 2012), a niekiedy płatnicy wpłat otrzymują na jednego mieszkańca większą część równoważącą subwencji niż jednostki uczestniczące w redystrybucji tylko w sposób bierny (Izdebski 2013). Jednocześnie powoduje to, że część środków jest ewidencjonowanych raz jako wydatki budżetowe, a raz jako dochody JST (jeżeli JST jest uprawniona do otrzymania stosownej części subwencji). Tym samym część środków krąży w „obiegu zamkniętym”, co zaciemnia obraz przepływów finansowych w sektorze finansów publicznych, niepotrzebnie je komplikując i zawyżając.

Ideą redystrybucji poziomej jest wzajemne wspieranie się JST. Jednostki samorządowe dokonujące wpłat nie wiedzą jednak, kto otrzymuje finansowaną przez nie część subwencji, ani na co jest przeznaczana (zgodnie z zasadą jedności materialnej budżetu) i czy przyczynia się do zmniejszenia nierówności fiskalnych między JST. Równocześnie spełnianie przez rozpatrywany mechanizm przypisanego mu celu jest dyskusyjne, ponieważ nie maleje liczba JST zobowiązanych do odprowadzania wpłat wyrównawczych.

Krytykowane są też inne aspekty poziomego mechanizmu wyrównawczego, w tym zaliczanie wpłat wyrównawczych do wydatków bieżących JST będących płatnikami. Wpływa to niekorzystnie na kształtowanie się salda bieżącego budżetu JST (które musi być zrównoważone), na dopuszczalną wysokość indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz na kierunki wydatków budżetowych, co może być traktowane jako ograniczenie samodzielności finansowej JST.

Wymienione dysfunkcje mechanizmu redystrybucji poziomej w odniesieniu do gmin i powiatów spowodowały, że w 2013 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jest on niewłaściwy, dysfunkcyjny (ale zgodny z Konstytucją RP)¹⁵ (Izdebski 2013). W 2014 r. Trybunał uznał, że przepisy regulujące wpłaty wyrównawcze województw i podział części regionalnej subwencji ogólnej są niezgodne z Konstytucją RP w zakresie, w jakim nie gwarantują tym jednostkom „zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych”, ale zgodne z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego¹⁶. W związku z tym przepisy te tracą moc z dniem 20 września 2015 r.

¹⁴ Dotyczy to niektórych gmin, wszystkich powiatów, miast na prawach powiatu i województw (Izdebski 2013).

¹⁵ Wyrok dotyczył rozwiązań stosowanych w odniesieniu do gmin i powiatów. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/> [dostęp: 15.04.2014] Wyrok został uzupełniony o postanowienie – wynika z niego, że w przepisach dotyczących wpłat wyrównawczych i ich podziału jest wiele uchybień, których usunięcie Trybunał uznał za niezbędne. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r. (S 1/13), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” seria A z 2013 r. nr 2, poz. 22.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 dnia marca 2014 r., sygn. akt K 13/11, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/> [dostęp: 15.04.2014].

Podsumowanie

Podsumowując zestawione poglądy, można stwierdzić, że za prowadzeniem redystrybucji poziomej (podobnie jak pionowej) przemawiają przede wszystkim względy sprawiedliwości (dążenie do realizacji zasady solidarności) i równego dostępu do lokalnych i regionalnych usług publicznych. Względy te legły u podstaw określania tej redystrybucji mianem braterskiej i przeciwstawiania jej redystrybucji pionowej (ojcowskiej) (Boadway, Shah 2009). Nie bez znaczenia jest także to, że redystrybucję tę można potraktować jako sposób na ograniczenie wydatków budżetowych państwa. Argumenty jej przeciwników wskazują jednak na potencjalne straty w efektywności gospodarki lokalnej i regionalnej. Redystrybucja ta może utrudniać efektywną alokację zasobów i zniechęcać JST do stymulowania wzrostu gospodarczego. Negatywne bodźce mogą docierać do JST, które uczestniczą w niej zarówno czynnie, jak i biernie.

Dobrze skonstruowany mechanizm tej redystrybucji musi uwzględniać požądane cechy mechanizmów wyrównawczych i opierać się na kompromisie między sprawiedliwością a efektywnością, a więc wpłaty wyrównawcze nie mogą być nadmierne. Postulatu tego nie spełnia mechanizm redystrybucji poziomej w Polsce, którego dysfunkcyjność potwierdził Trybunał Konstytucyjny.

W intencji ustawodawcy wpłaty wyrównawcze mają spełniać dwie funkcje. Ich celem jest wyrównywanie zróżnicowanego poziomu dochodów własnych oraz zróżnicowanego obciążenia wydatkami na zadania własne. Ideę poziomej redystrybucji dochodów uznają za słuszną. Pomimo swoich ujemnych stron redystrybucja ta jest „ważnym instrumentem wyrównywania szans i finansowania podstawowych zadań, zwłaszcza dla jednostek o trudniejszej sytuacji budżetowej” (Rudzka-Lorentz, Sochacka-Krysiak 2008, s. 167). Dostrzegam jednak, że jej mechanizm jest niedostosowany do aktualnej, kryzysowej sytuacji finansów samorządowych. Jego niedoskonałości można zmniejszyć, dokonując modyfikacji, z którymi jednak wiążą się dalsze wątpliwości. Zmiany mogą polegać na:

- 1) Podwyższeniu progów dochodowych, po przekroczeniu których dokonywane są wpłaty, przy czym zmniejszy to liczbę JST odprowadzających wpłaty i kwotę pozyskanych w ten sposób środków¹⁷.
- 2) Obliczaniu wskaźników dochodów podatkowych na podstawie wszystkich dochodów własnych, a przynajmniej uwzględnianie podatku od spadków i darowizn, opłaty targowej i opłaty miejscowej (w gminach) oraz dochodów z majątku (na wszystkich szczeblach) (zob. Poniatowicz 2011), ale wtedy podniosą się zarzuty, że uwzględnia się dochody incydentalne i niezależne od JST. Dla powiatów i województw trudno jest inaczej skonstruować wskaźnik dochodów podatkowych, ponieważ nie mają one innych dochodów podatkowych niż udział w PIT i CIT, a grupa tzw. pozostałych dochodów własnych wprawdzie jest liczna, ale zwykle mało wydajna fiskalnie. W przypadku gmin

¹⁷ Podwyższenie progów dochodowych zapisano w projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przygotowanym przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, druk sejmowy nr 230, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp: 15.05.2014]. W 2015 r. podwyższono próg dla województw.

można obliczać wskaźniki G i Gg na podstawie stawek podatkowych (poza podatkiem rolnym i podatkiem leśnym) przyjętych przez radę gminy, ale nie niższych niż średnia kwota stawki w danym roku¹⁸. Skomplikuje to jednak cały mechanizm i zwiększy koszty administracyjne.

- 3) Dokonywaniu wyboru JST dokonujących wpłat na podstawie ich średnich dochodów podatkowych z trzech lub pięciu lat poprzedzających rok budżetowy w relacji do analogicznej wielkości ustalonej dla wszystkich JST danego typu. Wydaje się, że rozwiązanie to jest pozbawione wad.
- 4) Obniżeniu kwoty nadwyżki dochodów podatkowych odprowadzanej jako wpłata wyrównawcza¹⁹, przy czym spowoduje to zmniejszenie puli środków wyrównawczych.
- 5) Określeniu górnej wysokości wpłat odprowadzanych przez poszczególne JST. Może być ona odnoszona do dochodów własnych lub podatkowych. Co prawda wpłynie to na zmniejszenie zebranej puli środków wyrównawczych, ale osłabi negatywne emocje budzone przez rozpatrywaną redystrybucję. Ta propozycja jest na tyle interesująca, że w 2015 r. będzie miała zastosowanie w odniesieniu do wpłat samorządowych województw. Dopuszczalna skala redystrybucji może być też określona przez przyjęcie, że po dokonaniu wpłaty wyrównawczej wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca nie może być niższy niż wskaźnik przeciętny dla JST danej kategorii lub że wysokość wpłaty w roku x nie może być wyższa niż np. dochody podatkowe zgromadzone w drugim półroczu roku x-1 (roku bazowego) oraz w pierwszym półroczu roku x (roku budżetowego). Podobne rozwiązanie będzie miało zastosowanie w odniesieniu do wpłat samorządowych województw w 2015 r.
- 6) Zmniejszeniu wysokości wpłaty w przeliczeniu na jednego mieszkańca poprzez urealnienie (zwiększenie) liczby mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych, w szczególności miast na prawach powiatu²⁰. Wprowadzenie tej zmiany jest trudne technicznie, ale przyniosłoby też korzyści przy obliczaniu potrzeb wydatkowych i należnych udziałów w PIT.
- 7) Rozdzieleniu transferów wyrównujących różnice w dochodach od przekazywanych w związku z różnicami w wysokości wydatków własnych oraz obliczaniu potrzeb wydatkowych JST na podstawie informacji o wydatkach standardowych, a nie rzeczywistych. Pierwszy rodzaj transferów powinien być przy tym finansowany ze środków pochodzących z wpłat wyrównawczych, a drugi z dochodów budżetu państwa. Zmniejszyłoby to obciążenie gmin wpłatami, poprawiłoby klimat towarzyszący redystrybucji poziomej m.in. dlatego, że mieszkańcy relatywnie bogatszych JST nie musieliby ponosić ciężaru świadczenia usług w tych wspólnotach, które mają niższe dochody.

¹⁸ Jest to postulat ujęty w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 19, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 15.03.2014].

¹⁹ Jest to postulat Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

²⁰ Jest to postulat ujęty w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 19, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 15.03.2014].

Jednak ta propozycja wiąże się z koniecznością zwiększenia wydatków budżetu państwa. Jeżeli rozdzielenie obu grup transferów nie byłoby możliwe, to modyfikacja przedmiotowego mechanizmu mogłaby polegać na obliczaniu wpłat wyrównawczych i kwot należnej subwencji na podstawie wskaźnika obrazującego różnicę między zdolnością dochodową JST a jej potrzebami wydatkowymi. Obliczanie transferów na podstawie standardowych wydatków JST wymaga standaryzacji usług publicznych świadczonych przez JST, w tym ustalenia ich standardowych kosztów i uwzględnienia wyższych potrzeb wydatkowych dużych miast. Wydatki te mogłyby być ujmowane w tzw. zagregowanym wskaźniku potrzeb wydatkowych JST. Propozycje te mogłyby wpłynąć na wzrost kosztów administracyjnych ze względu na konieczność standaryzacji dochodów i wydatków JST, z tym że próby takiej standaryzacji i tak są podejmowane na potrzeby budżetu zadaniowego. Ponadto wychodzą one naprzeciw oczekiwaniom samorządowców, ponieważ standaryzacja wydatków przyczyniłaby się do realizacji zasady adekwatności dochodów do zadań.

- 8) Likwidacji części subwencji tworzonych z wpłat wyrównawczych i zastąpieniu ich dotacjami celowymi przyznawanymi na wniosek JST przez ministra właściwego do spraw administracji, po przeprowadzeniu konkursu²¹. Idea tej propozycji sprowadza się do „wymuszenia” na JST, by przeznaczały środki pochodzące z wpłat wyrównawczych na cele rozwojowe, ale obok oczywistego naruszenia samodzielności w stanowieniu o wydatkach budzi ona wiele innych zastrzeżeń odnoszących się np. do terminów i kryteriów przyznawania dotacji.
- 9) Powiązaniu miesięcznej raty wpłaty wyrównawczej z wysokością otrzymanych udziałów w podatkach państwowych, co powinno poprawić płynność budżetu JST dokonujących wpłat, lecz stawia pod znakiem zapytania płynność budżetów JST będących ich beneficjentami.

Literatura

- Bird R.M. 2006, „Fiscal flows, fiscal balance and fiscal sustainability”, w: Bird, R.M., Vaillancourt, F. (red.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, Washington, D.C.: The World Bank Institute.
- Blöchliger H., Charbit C., 2008, „Fiscal equalisation”, *OECD Economic Studies*, nr 8(1), s. 1–22.
- Blöchliger H., Merk O., Charbit C., Mizell L., 2007, *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper nr 4.
- Boadway R., Shah A., 2009, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, New York–London: Cambridge University Press.

²¹ Jest to postulat ujęty w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 19, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 15.03.2014].

- Bogucka-Felczak M., 2014, „System korekcyjno-wyrównawczy – postulaty *de lege ferenda*”, *Finanse Komunalne*, nr 1–2, s. 92–105.
- Borodo A., 2004, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa: LexisNexis.
- Borodo A., 2006, „Subwencje wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego – propozycje reform”, w: E. Chojna-Duch (red.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa: Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Uniwersytet Warszawski.
- Borodo A., 2012, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 6, Warszawa: LexisNexis.
- Chojna-Duch E., 2012, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, wyd. 2, Warszawa: LexisNexis.
- Co dalej z „janosikowym”? <http://www.mazovia.pl/aktualnosci/art,4501,co-dalej-z-janosikowym.html> [dostęp 19.05.2014].
- Dafflon B., 2007, „Fiscal capacity equalization in horizontal fiscal equalization programs”, w: R. Boadway, A. Shah (red.), *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Dębowska-Romanowska T., 2010, *Finanse miast – uwarunkowania konstytucyjne*, referat wygłoszony na VIII Kongresie Miast Polskich pt. „Miasta – spuścizna dziejów i wyzwania przyszłości”, Kalisz 16–17 września 2010 r.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607 ze zm.
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego, www.karpacki.pl/download/gfx/karpacki/pl/.../eksr200804124345.doc [dostęp: 15.05.2012].
- Gajl N., 1993, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa: PWE.
- Garnaut R., FitzGerald V., 2002, „Issues in commonwealth-state funding”, *The Australian Economic Review*, nr 35(3), s. 290–300.
- Gonet W., 2013, *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa: Difin.
- Grabiec J., 2012, „System wyrównywania dochodów na bazie doświadczeń samorządów powiatowych”, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. 43, Warszawa: Wyd. Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Izdebski, H., 2013, „Funkcjonowanie instytucji wpłat na subwencję ogólną („janosikowe”) z punktu widzenia finansów m.st. Warszawy i województwa mazowieckiego”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11, s. 5–16.
- Janosikowe to haracz ściągany z Mazowsza, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/janosikowe;to;haracz;sciagany;z;mazowsza,128,0,1484672.html> [dostęp: 15.03.2014].
- Kamińska D., Nelicki A., 2012, „Asystemowość wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego”, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. 43, Warszawa: Wyd. Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Kańduła S., 2011, *Kontrowersje w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, w: T. Famulska, J. Nowakowski (red.), *Kontrowersje wokół finansów*, Warszawa: Difin.

- Kim J., Lotz J., Mau N.J. (red.), *General Grants versus Earmarked Grants. Theory and Practice. The Copenhagen Workshop 2009*, Alberstlund–Seoul: The Korea Institute of Public Finance and The Danish Ministry of Interior and Health.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kornberger-Sokołowska E., 2000, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 2, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Kornberger-Sokołowska E., 2001, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Liber.
- Kornberger-Sokołowska E., 2013, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa: LexisNexis.
- Kosek-Wojnar M., 2004, „Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego”, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, nr 2, s. 11–20.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lotz J., Morchida N., 1998, *Fiscal Federalism in Practice, the Nordic Countries and Japan*, CIRJE-F-28, <http://ideas.repec.org/p/ky/fseres/98cf28.html> [dostęp: 15.04.2014].
- Mieszalski, M., 2012, „Dysfunkcje w systemie wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego”, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. 43, Warszawa: Wyd. Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Młynarczyk A., 2002, *Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – pojęcie, konstrukcje prawne, ewolucja*, Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Niezgoda A., 2012, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa: LEX.
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 19, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 15.03.2014].
- Owsiak S., 2005, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 3 zm., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Patrzalek, L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Poniatowicz M., 2011, „O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym”, *Zeszyty Naukowe* nr 10, Kraków: PTE.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2013 r. (S 1/13), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” seria A z 2013 r. nr 2, poz. 22.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przygotowany przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, druk sejmowy nr 230, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp: 15.05.2014].
- Rada Ministrów, 2013, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 roku. Omówienie*, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2014, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 roku. Omówienie*, Warszawa.
- Rekomendacja Komitetu Rady Europy 1/2005 z dnia 19 stycznia 2005 roku, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&Site=COE> [dostęp: 31.03.2014].
- Rudzka-Lorentz Cz., Sochacka-Krysiak H., 2008, „Systemy zasilania zewnętrznego budżetów samorządowych”, w: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania*

- sektorem publicznym*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Oficyna Wydawnicza.
- Ruśkowski E., 2012, „Wybrane problemy wpłat jednostek samorządu terytorialnego na poczet równoważącej i regionalnej części subwencji ogólnej”, w: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. 43, Warszawa: Wyd. Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Sochacka-Krysiak H., 1993, *Finanse lokalne*, Warszawa: Poltext.
- Sochacka-Krysiak H., 2008, „Lokalne daniny publiczne jako źródło dochodów własnych samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy”, w: S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa: PWE.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium.
- Szołno-Koguc J., 2012, „Znaczenie transferów z budżetu państwa dla stabilizacji finansów jednostek samorządu terytorialnego”, w: A. Alińska (red.), *Eseje o stabilności finansowej. Księga jubileuszowa 45 lat pracy naukowej prof. dr hab. Bogusława Pietrzaka*, Warszawa: CeDeWu.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1574.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/> [dostęp: 15.04.2014 r.].
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/> [dostęp: 15.04.2014 r.].