

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku

O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*

1. Wprowadzenie

Od 2004 r. rozszerzono zakres redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym¹. Wcześniej jedynie najbogatsze gminy dokonywały wpłat wyrównawczych, których celem było zasilanie systemów finansowych gmin o niższym potencjale dochodowym. Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła mechanizm wyrównywania poziomego dochodów (*local horizontal fiscal equalisation*) również w odniesieniu do powiatów (najbogatsze z nich dokonują wpłat w postaci części równoważącej subwencji ogólnej) i województw samorządowych (dotyczy to części regionalnej subwencji).

W kontekście obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego oraz związanego z nim spadku dochodów samorządowych, dotyczącego również najbogatszych jednostek terytorialnych, w Polsce podjęto dyskusję, zarówno wśród teoretyków finansów lokalnych, jak i praktyków, na temat konieczności weryfikacji mechanizmu poziomego wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST), potocznie zwanego podatkiem janosikowym.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena mechanizmu redystrybucji poziomej dochodów oraz odpowiedź na pytanie, czy w warunkach kryzyso-

* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

¹ Zasadnicze zmiany w tym zakresie wprowadziła Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.

wych należałoby podjąć jakieś szczególne działania pod kątem jego racjonalizacji i usprawnienia.

2. Mechanizmy wyrównywania fiskalnego w sektorze samorządowym

Mechanizm wyrównywania poziomowego dochodów nie jest niczym nowym w systemach finansów lokalnych². Jego idea opiera się na postulacie realizacji zasady równości poziomej dochodów³ i związanej z nią zasadzie solidarności finansowej między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, której przesłanką jest wyrównywanie sytuacji finansowej biedniejszych i bogatszych samorządów. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, bez względu na to, jak skonstruowany będzie system dochodów własnych, zróżnicowania potencjału dochodowego JST zawsze będą występowały⁴. Bynajmniej nie są one następstwem większej lub mniejszej efektywności i skuteczności działania poszczególnych władz samorządowych, ale raczej wynikają z przyczyn obiektywnych, niezależnych od władzy lokalnej, np. tzw. renty lokalizacyjnej.

Regulacje dotyczące mechanizmu finansowego wyrównywania dochodów w sektorze samorządowym zawarte są w dwóch rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy⁵. Podkreśla się w nich, że mechanizm terytorialnego wyrów-

² Horyzontalne mechanizmy wyrównawcze występują na przykład w systemach finansów lokalnych Niemiec, Austrii, Szwajcarii, Estonii. Jako przykłady opracowań na ten temat można podać następujące prace: J. Werner, A. Shah, *Fiscal Equalisation in Germany*, The World Bank eLibrary, 2005, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/241116/FiscalEqualisationInGermany.pdf> (9.08.2011); M. Schneider, *Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria*, „Fiscal Studies” 2002, nr 23, s. 105–133; B. Dafflon, K. Tóth, *Local Fiscal Equalisation in Switzerland: The Case of Canton Fribourg*, BENEFRI Centre for Studies in Public Sector Economics, University of Fribourg, Working Papers 2003, nr 363; *Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe*, red. D. Färber, N. Otter, „Speyerer Forschungsberichte” 2003, nr 232; P. Friedrich, C.W. Nam, J. Reiljan, *Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary?* „Review of Urban & Regional Development Studies” 2010, nr 22, s. 165–180.

³ Jest to raczej utopijna koncepcja. Społeczeństwo, w którym rozkład dochodów byłby idealnie równy, nie byłoby niczym idealnym. Ludzie, którzy efektywniej pracują lub są bardziej utalentowani od innych, powinni mieć wyższe dochody. W rzeczywistości istotna jest równość szans, nie równość wyników. Por. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, 2008, s. 16. Z drugiej jednak strony z tego raportu OECD wynika, że Polska należy do grupy państw o największym zakresie nierówności dochodowej.

⁴ P. Swianiewicz, *Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 1 (11), s. 97.

⁵ Są to: Recommendation Rec(2000)14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities, przyjęta w dniu 6 września

nywania finansowego powinien nawiązywać nie tylko do potencjału finansowego JST, w zakresie, w jakim jest on związany z czynnikami o charakterze obiektywnym, takimi jak miejsce położenia, zasoby majątkowe, dostęp do surowców, liczba mieszkańców i struktura społeczna, poziom rozwoju gospodarczego itp., ale również do zróżnicowanych potrzeb wydatkowych JST, związanych z koniecznością realizowania zadań publicznych⁶.

Inną międzynarodową regulacją w tym zakresie jest Europejska karta samorządu lokalnego⁷, której art. 9 ust. 5 postuluje konieczność wprowadzenia do systemów finansów lokalnych w państwach członkowskich UE idei solidarności finansowej w sektorze samorządowym: „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą”⁸. Podobny zapis występuje również w Europejskiej karcie samorządu regionalnego⁹ (art. 14 ust. 4): „Zasada solidarności wymaga wprowadzenia w obrębie każdego państwa mechanizmu wyrównywania finansowego, biorąc pod uwagę zarówno potencjalne zasoby, jak i potrzeby regionów, którego celem jest zharmonizowanie poziomu życia mieszkańców w różnych regionach”¹⁰.

Przy założeniu, że obywatele powinni mieć dostęp do tej samej jakości lokalnych dóbr i usług publicznych za podobną cenę, gdyby nie występowało wyrównywanie pionowe (*local vertical fiscal equalisation*), przyjmujące postać transferów z budżetu państwa do poszczególnych JST, oraz wyrównywanie poziome

2000 r., <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=370237&Site=COE> (7.03.2011); a także Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, przyjęta w dniu 19 stycznia 2005 r., <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=812131&Site=COE> (7.03.2011).

⁶ Por. Preambuła do Rekomendacji Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy oraz Recommendation Rec(2000)14 on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities, pkt 2 lit. a, *op. cit.*

⁷ Europejska karta samorządu lokalnego jest dokumentem Rady Europy regulującym standardy funkcjonowania samorządności lokalnej, ma w Polsce rangę „uprzywilejowanej” umowy międzynarodowej, z której treścią powinny być zgodne wszystkie ustawy krajowe. Została sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., weszła w życie w 1988 r., a Polska ratyfikowała ją w całości jako Europejską kartę samorządu terytorialnego w 1993 r. W 2006 r. zmieniono nazwę dokumentu na obecnie obowiązującą.

⁸ Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, sprostowanie: Dz.U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107.

⁹ Europejska karta samorządu regionalnego jest dokumentem przyjętym przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dniu 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Określa standardy, które państwa – sygnatariusze Karty – winny respektować, jeśli chodzi o gwarancje samorządności regionów w tych krajach. Jak dotąd Polska jej jeszcze nie ratyfikowała.

¹⁰ Europejska karta samorządu regionalnego, tekst w języku polskim dostępny pod adresem internetowym: www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc (8.03.2011).

(*local horizontal fiscal equalisation*), w którym najzamożniejsze JST dzielą się swymi dochodami z biedniejszymi jednostkami (transfery dotyczą jednostek tego samego szczebla samorządowego), to mieszkańcy wspólnot samorządowych o niższym potencjale dochodowym musieliby płacić znacząco wyższe podatki, aby otrzymywać dobra i usługi publiczne o podobnym poziomie i jakości jak mieszkańcy bogatszych jednostek.

O ile za wyrównywaniem fiskalnym i traktowaniem w zróżnicowany sposób w systemach subwencjonowania poszczególnych JST przemawiają przede wszystkim argumenty sprawiedliwości społecznej i równego dostępu do lokalnych dóbr i usług publicznych, o tyle transfery wyrównawcze najczęściej wiążą się z problematyką określonych strat po stronie efektywności ekonomicznej. Trafnie diagnozuje związane z tym zagrożenia P. Swianiewicz, który w następujący sposób określa argumenty przeciwko stosowaniu mechanizmu wyrównywania fiskalnego w sektorze samorządowym¹¹:

- powstawanie konfliktów w aspekcie efektywnej (rynkowej) alokacji kapitału i sztuczne zaburzenie naturalnego układu zróżnicowania cen lokalnych dóbr i usług publicznych;

- zniekształcanie leżącej u podstaw koncepcji federalizmu fiskalnego idei autonomii lokalnej i niezależności finansowej JST;

- demotywowanie JST dotyczące lepszego zarządzania dochodami własnymi i stymulowanie rozwoju ekonomicznego – redystrybucja w układach przestrzennych zmniejsza determinację władz lokalnych do wspierania rozwoju ekonomicznego (po co dążyć do podnoszenia potencjału ekonomicznego JST, skoro „nadwyżki” dochodowe trzeba przekazać do biedniejszych JST, łatwiej jest nie wyróżniać się zwiększonym potencjałem dochodowym oraz otrzymywać dotacje i subwencje);

- wzmaganie skłonności JST do wydatków publicznych, często przekraczających rzeczywiste potrzeby wspólnoty samorządowej oraz możliwości JST w zakresie utrzymania w przyszłości kosztochłonnych, dotowanych przedsięwzięć.

Znany ekonomista amerykański J. Stiglitz przytacza z kolei trzy kluczowe argumenty przeciw niwelowaniu różnic dochodowych w skali poszczególnych jednostek terytorialnych¹². Pierwszy z nich to ograniczanie suwerenności konsumenta lokalnego. Przez transfery z budżetu centralnego (dotyczy to zwłaszcza dotacji celowych) państwo w pewien sposób narzuca swoje preferencje społecznościom lokalnym i zniekształca modele konsumpcji, zapominając o tym, że to mieszkańcy wspólnoty samorządowej powinni mieć swobodę co do wyboru

¹¹ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2004, s. 73.

¹² J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 895–897.

preferowanych przez siebie lokalnych dóbr i usług publicznych. Drugi argument dotyczy możliwości nieprawidłowego ukierunkowania redystrybucji. Polityka redystrybucji i związane z nią wyrównywanie fiskalne może oznaczać większe korzyści dla bogatszych niż biedniejszych mieszkańców dotowanej jednostki terytorialnej. Kolejnym argumentem, podobnym do jednego z argumentów P. Swianiewicza, jest kwestia nieefektywności lokalizacji. Terytorialne wyrównywanie fiskalne może zniechęcać mieszkańców nieefektywnych JST do mobilności i przenoszenia się do jednostek efektywniejszych. W ten sposób zaburzona zostaje rynkowa alokacja zasobów pracy i kapitału.

Kończąc listę argumentów przeciw nadmiernej obecności mechanizmów wyrównawczych w systemie finansów lokalnych, warto zacytować E. Kornberger-Sokołowską, zdaniem której mechanizmy te „powinny (...) występować w jak najmniejszej skali, gdyż w istocie tego rodzaju dwukierunkowe transfery wewnątrz sektora finansów publicznych świadczą o słabości podstawowych konstrukcji w zakresie dotowania i subwencjonowania samorządów”¹³. Jeszcze bardziej krytycznie ocenia te mechanizmy T. Dębowska-Romanowska, która stwierdza, że dziwne jest, iż ustawodawca daje dochody własne związane z realizacją określonych zadań samorządowi, a potem te dochody własne opodatkowuje. W jej opinii źle skonstruowany w Polsce mechanizm wyrównywania dochodów „niszczy solidaryzm międzysamorządowy: jedne jednostki samorządowe oczekują od innych, że te będą je finansowały”¹⁴.

3. Mechanizm, skala i zakres poziomej redystrybucji dochodów w polskim sektorze samorządowym

Jak już wcześniej wspomniano, podstawowymi instrumentami wyrównywania poziomego dochodów są część równoważąca subwencji ogólnej (w przypadku gmin i powiatów) oraz część regionalna (w przypadku województw), oparte na solidarnościowym systemie wpłat jednostek najbogatszych. Według M. Kosek-Wojnar¹⁵ o ile mechanizm poziomej redystrybucji środków jest uzasadniony

¹³ E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Tom II. Finanse i budżety samorządów*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 83.

¹⁴ Wystąpienie prof. T. Dębowskiej-Romanowskiej na VIII Kongresie Miast Polskich „Miasta – spuścizna dziejów i wyzwania przyszłości”, Kalisz 16–17 września 2010 r. Szerzej na ten temat: E. Parchimowicz, *Konieczna rekompensata ubytków*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 20 (322).

¹⁵ M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 2, Bochnia 2004, s. 18–19.

w odniesieniu do gmin, których budżety zasilane są dochodami z podatków lokalnych, to w przypadku powiatów i województw trudno znaleźć takie uzasadnienie, ponieważ jednostki te nie mają żadnych własnych źródeł podatkowych, a jedynie posiadają udziały w podatkach państwowych (PIT i CIT)¹⁶.

Powołana wcześniej ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła określone, nowe mechanizmy wyrównywania dochodów uzależnione od wysokości wielkości wskaźnika tzw. podstawowych dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W przypadku gminy jest to wskaźnik G i do jego obliczania bierze się pod uwagę wpływy z następujących tytułów: podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, z karty podatkowej, z udziałów JST w podatkach PIT i CIT, a także z opłaty skarbowej i eksploatacyjnej (art. 20 ust. 3). Analogicznie (z uwzględnieniem tych samych kategorii dochodów, ale w skali całego kraju) wyliczany jest średni wskaźnik dla wszystkich gmin w Polsce, czyli Gg . A. Borodo słusznie zauważa, że ustawodawca z niejasnych przyczyn zdecydował się na pominięcie przy wyliczaniu wskaźników Gg i G szeregu istotnych kategorii dochodów własnych, np. podatku od spadków i darowizn, opłaty miejscowej, targowej, dochodów z majątku komunalnego, co niewątpliwie zniekształca obraz oceny sytuacji finansowej gminy¹⁷.

Określenie wartości wskaźników G i Gg odbywa się w oparciu o dane z roku poprzedzającego rok planowania budżetu, czyli z roku poprzedzającego rok bazowy. Wpłaty solidarnościowych dokonują te gminy, w których wskaźnik G przekracza 150% wartości wskaźnika Gg . Mechanizm kalkulacji wpłat gmin do budżetu państwa przedstawiono w tabeli 1, z której wynika, że wysokość wpłaty rocznej gminy jest tym większa, im większa jest przewaga wskaźnika G nad wskaźnikiem Gg (wprowadzono formułę progresywną, zróżnicowaną w trzech przedziałach) oraz im więcej mieszkańców liczy dana gmina (wskaźnik z tabeli – Lmg).

Wskaźniki podstawowych dochodów podatkowych powiatów (P i Pp) oraz województw (W i Ww) wylicza się z kolei na podstawie wysokości uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy dochodów analizowanych jednostek z tytułu udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT) – w przeliczeniu na 1 miesz-

¹⁶ Od 2004 r. drastycznie zwiększono udziały JST w podatkach państwowych, a tym samym ściślej powiązano sytuację finansową JST z fazą koniunktury gospodarczej. W 2010 r. wysokość procentowego udziału gmin w PIT wynosiła 36,94% (udział ten będzie się zwiększał co roku, aż do osiągnięcia docelowego poziomu 39,34%), w CIT – 6,71%. Analogiczne wskaźniki w przypadku powiatu to odpowiednio: 10,25% (PIT) i 1,40% (CIT), natomiast w przypadku województw: 1,6% (PIT) oraz 14,75% (CIT).

¹⁷ A. Borodo, *Subwencje wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego – propozycje reform* [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, red. E. Chojna-Duch, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006, s. 269.

Tabela 1. Mechanizm kalkulacji wysokości wpłaty rocznej gminy dotyczący części równoważącej subwencji ogólnej

Wartość wskaźnika G w odniesieniu do wskaźnika Gg	Algorytm obliczania wysokości wpłaty
150–200% Gg	$20\% \cdot (G - 150\% Gg) \cdot Lmg$
200–300% Gg	$25\% \cdot (G - 200\% Gg) + 10\% \cdot Gg \cdot Lmg$
>300% Gg	$30\% \cdot (G - 300\% Gg) + 35\% \cdot Gg \cdot Lmg$

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 29 ust. 2 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.

Tabela 2. Mechanizm kalkulacji wysokości wpłaty rocznej powiatu dotyczący części równoważącej subwencji ogólnej

Wartość wskaźnika P w odniesieniu do wskaźnika Pp	Algorytm obliczania wysokości wpłaty
110–120% Pp	$80\% \cdot (P - 110\% Pp) \cdot Lmp$
120–125% Pp	$[8\% Pp + 95\% \cdot (P - 120\% Pp)] \cdot Lmp$
>125% Pp	$[12,75\% Pp + 98\% \cdot (P - 125\% Pp)] \cdot Lmp$

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 29 ust. 2 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego...

Tabela 3. Mechanizm kalkulacji wysokości wpłaty rocznej województwa dotyczący części równoważącej subwencji ogólnej

Wartość wskaźnika W w odniesieniu do wskaźnika Ww	Algorytm ^a obliczania wysokości wpłaty
120–180% Ww	$80\% \cdot (W - 120\% Ww) \cdot Lmw$
>180% Ww	$[48\% Ww + 95\% \cdot (W - 180\% Ww)] \cdot Lmw$

^a od 2011 r. obowiązuje nowy algorytm kalkulacji wpłaty rocznej przez województwo, bazujący na podwyższonych progach 120% i 180%. W 2010 r. progi te kształtowały się na poziomie 110% oraz 170%. Zmiany wprowadzono przede wszystkim pod naciskiem władz samorządowych województwa mazowieckiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 31 ust. 2 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego...

kańca. Wpłat solidarnościowych dokonują powiaty i województwa o dochodach podatkowych na 1 mieszkańca przekraczających 110% (powiaty: wskaźnik $P > 110\% Pp$; województwa: wskaźnik $W > 110\% Ww$). Mechanizmy kalkulacji wysokości wpłaty rocznej powiatu przedstawiono w tabeli 2, województwa – w tabeli 3.

Ministerstwo Finansów opublikowało niedawno dane dotyczące wysokości wskaźników dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego stanowiących podstawę wpłat solidarnościowych JST w ramach konstrukcji części

równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej w 2011 r. Podstawą do wyliczenia tych wskaźników były dane o dochodach podatkowych za 2009 r., według stanu na 30 czerwca 2010 r. I tak średni wskaźnik gminny *Gg* w przeliczeniu na 1 mieszkańca dla kraju wyniósł 1180,20 zł, wskaźnik powiatowy *Pp* – 160,18 zł, natomiast wskaźnik wojewódzki *Ww* – 138,60 zł¹⁸. Najwyższy wskaźnik *Gg* wystąpił w gminie Kleszczów¹⁹ (33 455,43 zł na 1 mieszkańca), najniższy w gminie Łukowica (258,73 zł), co oznacza dysproporcje w zakresie wielkości dochodów podatkowych między gminą najbogatszą i najbiedniejszą w Polsce na poziomie 129:1 (*sic!*). W przypadku powiatów najwyższy wskaźnik *Pp* odnotowano w mieście na prawach powiatu Warszawie (512,15 zł dochodów podatkowych na 1 mieszkańca), najniższy – w powiecie chełmskim (47,31 zł), co daje zakres dysproporcji dochodowych na poziomie 11:1. W przypadku województw samorządowych niekwestionowanym liderem jest woj. mazowieckie (wskaźnik *Ww* na poziomie 327,01 zł), natomiast najniższy wskaźnik odnotowano w woj. warmińsko-mazurskim (62,53 zł), czyli stosunek odnotowanych dysproporcji międzyregionalnych wynosi 5:1²⁰.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2011 r. łączna kwota transferów w ramach redystrybucji poziomej między najbogatszymi i najbiedniejszymi JST wyniesie ok. 2,3 mld zł, w tym wpłaty najbogatszych gmin – ok. 0,6 mld zł, wpłaty powiatów – 1,1 mld zł, wpłaty województw – 0,6 mld zł. Dla porównania, w 2010 r. podobne wielkościami łączne kwoty wpłat dotyczyły gmin (0,6 mld zł) oraz powiatów (1,1 mld zł), natomiast znacznie wyższa była kwota wpłat województw, tj. ok. 0,9 mld zł (wpłaty dokonywały dwa województwa – mazowieckie i dolnośląskie). Zaobserwowany spadek wysokości wpłat województw wynika ze wspomnianego wcześniej nowego algorytmu kalkulacji wpłaty rocznej województwa, bazującego na podwyższonych progach 120% i 180%.

4. Horyzontalny mechanizm wyrównawczy dochodów JST a problem obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego

Skutki globalnego kryzysu gospodarczego i finansowego początku XXI w. występują nie tylko w najbiedniejszych wspólnotach samorządowych. Są one

¹⁸ *Wskaźniki dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2011 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 30.11.2010 r., komunikat dostępny pod adresem internetowym: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=1323&id=230179> (5.03.2011).

¹⁹ Jest to przykład najbogatszej gminy w Polsce, której zamożność wynika z faktu, że na jej obszarze znajduje się kopalnia odkrywkowa Bełchatów. Gmina ta posiada utrzymujące się od wielu lat wysokie dochody z tytułu PIT i CIT oraz opłat eksploatacyjnych, a także podatków lokalnych.

²⁰ *Wskaźniki dochodów podatkowych...*

szczególnie silnie odczuwane przez najbogatsze jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza miasta na prawach powiatu oraz województwa. W 2009 r. istotnie pogorszyła się sytuacja finansowa JST w Polsce. Wiązało się do przede wszystkim z uszczupleniem tej kategorii dochodów samorządowych, które są wprost uzależnione od koniunktury gospodarczej. Dotyczyło to zwłaszcza zmniejszonych dochodów z tytułu udziałów JST w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT). Dodatkowo państwo przez swoje centralne decyzje obniżyło w 2009 r. wpływy JST z tytułu podatków dochodowych, wprowadzając ulgę podatkową w PIT osobom wychowującym dzieci, a także obniżając stawki tego podatku do 18% i 32% z 19%, 30% i 40% – stawek obowiązujących do końca 2008 r. Inne symptomy kryzysu finansów lokalnych miały swoje źródło w stagnacji na rynku nieruchomości, co w zdecydowany sposób rzutowało m.in. na mniejsze dochody samorządów z tytułu opodatkowania nieruchomości, jak też mniejsze dochody z majątku (np. dochody czynszowe z tytułu najmu, dzierżawy), a także niższe wpływy ze sprzedaży mienia komunalnego i z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych.

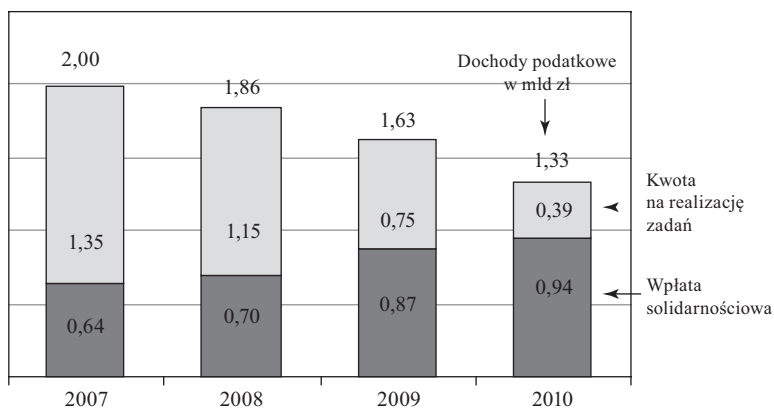
Problem polega na tym, że dane do wyliczeń będących podstawą określania wielkości kwot wpłat solidarnościowych dokonywanych przez najbogatsze JST są w pewnym sensie danymi historycznymi, ponieważ pochodzą sprzed dwóch lat. Konsekwencja tego jest następująca: w 2010 r. dotknięte kryzysem jednostki samorządowe musiały dokonać wpłat skalkulowanych na podstawie ich sytuacji finansowej z 2008 r., czyli jednego z ostatnich tzw. tłustych lat samorządu, w których miał miejsce wyraźny wzrost dochodów z tytułu PIT i CIT.

Jako spektakularny przykład może posłużyć miasto stołeczne Warszawa²¹. Jego dochody budżetowe wyniosły w 2009 r. 10,1 mld zł i z powodu opisanych zjawisk kryzysowych (blisko połowa dochodów miasta związana jest bezpośrednio z aktywnością gospodarczą i dotyczy udziałów w PIT i CIT) były niższe o 1,4% niż w 2008 r. (podczas gdy w analogicznym okresie, w skali wszystkich JST łącznie odnotowano wzrost dochodów o 7,6%). Pomimo to budżet miasta został obciążony transferem na rzecz innych JST wyższym o 30% w stosunku do 2008 r., przekraczającym 1 mld zł²². Warszawa z tytułu omawianego obciąż-

²¹ We wrześniu 2010 r. Warszawa złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego dotyczący naruszenia przez występujący w sektorze samorządowym mechanizm redystrybucji poziomej konstytucyjnej zasady równości JST oraz zasady zaufania JST do państwa i stanowionego przez nie prawa.

²² H. Gronkiewicz-Waltz, *Refleksje na temat działalności jednostek samorządu terytorialnego*, wystąpienie na konferencji nt. „Szanse i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce”, Senat RP, Warszawa, 6.10.2010, http://www.frdl.org.pl/downloads/Debata_06102010_mat_mstWarszawa.pdf (8.08.2011).

żenia corocznie oddaje ok. 10% swojego budżetu, od 2003 r. jest to łączna kwota ponad 5 mld zł. W 2011 r. będzie to ok. 916,6 mln zł, czyli o ok. 40 mln mniej niż w 2010 r. (spadek spowodowany jest spadkiem dochodów podatkowych miasta za 2009 r., które stanowią bazę do wyliczenia wskaźnika *G* dla 2011 r.)²³. Drugą co do wielkości (po Warszawie) kwotę wpłaty solidarnościowej przekazuje corocznie miasto Poznań. W 2010 r. było to ok. 76,7 mld zł. W 2009 r. Poznań nie odnotował spadku dochodów z PIT i CIT (lokalny rynek pracy i koniunktura były stosunkowo stabilne) i w związku z powyższym miasto dokona w 2011 r. wpłat na rzecz subwencji równoważącej w kwocie wyższej o 8% niż w 2010 r., tj. ok. 83 mln zł (32% całości planowanych dochodów budżetowych)²⁴. Wzrost wielkości analizowanych wpłat odnotowano również w Krakowie. O ile w 2009 r. była to kwota 52,6 mln, w 2010 r. – 64,4 mln, o tyle w 2011 r. będzie to ponad 67,1 mld zł, tj. ok. 20% planowanych dochodów miasta²⁵.



Rys. 1. Wpłaty województwa mazowieckiego dokonywane w ramach horyzontalnego mechanizmu wyrównawczego w latach 2007–2010 w relacji do dochodów podatkowych ogółem województwa

Źródło: Ł. Zalewski, *Na janosikowym zyska Mazowsze*, „Gazeta Prawna”, 1.10.2010.

²³ *Janosikowe do zmiany. Projekt poparła Hanna Gronkiewicz-Waltz*, „Gazeta Prawna”, 26.11.2010.

²⁴ *Ulga od Janosika*, 2010, <http://www.ws-24.pl/gospodarka/2-gospodarka/2580-ulga-od-janosika> (8.03.2011).

²⁵ *Kraków musi oddać 67 mln zł janosikowego*, PolskaLokalna.pl, 2011, <http://polskalokalna.pl/wiadomosci/news/krakow-musi-oddac-67-mln-zl-janosikowego,1581865> (8.03.2011).

Interesującym przypadkiem jest województwo mazowieckie²⁶. W 2010 r. wystąpiły tu rekordowo wysokie wpłaty solidarnościowe. Na początku zakładano, że pochłoną one 54% dochodów podatkowych województwa, ale potem okazało się, że wymagana do odprowadzenia kwota to ponad 70% uzyskanych przez województwo dochodów podatkowych (!), czyli ok. 940 mln zł (rys. 1).

W 2011 r. Mazowsze zapłaci mniejszą kwotę części wyrównawczej subwencji ogólnej – ok. 628 mln zł, czyli o prawie 170 mln mniej niż w rekordowym 2010 r. (jest to rezultat wspomnianego wcześniej nowego algorytmu liczenia wpłat solidarnościowych dla województw). Należy w tym miejscu podkreślić, że kryzys gospodarczy i finansowy bardzo wyraźnie odbił się na finansach województwa. Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) stanowi w nich znaczącą część wpływów do budżetu Mazowsza, tj. ok. 80–90% dochodów bieżących. Przykładowo, w 2010 r. wpływy z tego tytułu, w porównaniu z 2009 r., spadły aż o 30%, osiągając poziom dochodów z 2004 r. Województwo mazowieckie, aby sprostać konieczności dokonywania obligatoryjnych wpłat, musiało zaciągnąć kredyty oraz ograniczyć znacznie swoje plany inwestycyjne²⁷.

5. Wady systemu wyrównywania poziomu dochodów w polskim sektorze samorządowym

Przedstawione przykłady dotyczące wybranych JST ewidentnie wskazują na wypaczenie skądinąd słusznej idei redystrybucji poziomej dochodów w polskim sektorze samorządowym. Jako kluczowe wady zastosowanych rozwiązań można podać następujące.

Po pierwsze, horyzontalny mechanizm wyrównawczy w obecnym kształcie stanowi nadmierną ingerencję w samodzielność finansową JST, nie spełniając zasady adekwatności. Należy zgodzić się z M. Wiąckiem, że skoro instytucja wpłat wyrównawczych prowadzi do przymusowego uszczuplenia dochodów i stanowi ingerencję w samodzielność finansową JST, to należy uwzględnić wymagania stawiane normom ograniczającym samodzielność, w tym wspomnianą zasadę adekwatności²⁸. Niewątpliwym łamaniem owej zasady jest ustalanie poziomu wpłat w takiej wysokości, która prowadziłaby do uniemożliwienia prawidłowego wykonywania przez JST przypisanych im prawnie zadań publicznych. Opisane przypadki JST (np. konieczność odprowadzania przez województwo mazowiec-

²⁶ Województwo mazowieckie, podobnie jak Warszawa, złożyło wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie.

²⁷ Janosikowe pochłania już 70 proc. dochodów Mazowsza, „Rzeczpospolita”, 21.05.2010.

²⁸ M. Wiącek, *Ekspertyza prawna dr. Marcina Wiącka z Katedry Prawa Konstytucyjnego UW*, Warszawa 2010, s. 16.

kie ponad 70% swoich dochodów podatkowych na część regionalną subwencji ogólnej), w opinii autorki niniejszego opracowania, potwierdzają takie praktyki.

Po drugie, „złe wyważenie” wprowadzonych mechanizmów wyrównawczych nie tylko wypacza, a nawet niszczy ideę solidarności finansowej w sektorze samorządowym, ale także osłabia stymulacyjny charakter dochodów własnych JST i w pewnych przypadkach stanowi swoistą karę za dobre wyniki, osłabiając motywację władz samorządowych do działań na rzecz zwiększania wydajności źródeł dochodów własnych²⁹.

Po trzecie, wyrównywanie horyzontalne powinno mieć charakter przejściowy, dodatkowy i uzupełniający w sytuacji, kiedy zawiodą mechanizmy wyrównywania wertykalnego, tj. z budżetu centralnego. To przede wszystkim do państwa powinny należeć działania na rzecz zmniejszania nierówności finansowych dotyczących JST. Wszystko wskazuje na to, że w Polsce została zachwiana równowaga w tym zakresie.

Po czwarte, stosowany w polskim sektorze samorządowym mechanizm wyrównywania poziomego dochodów uwzględnia wyłącznie zróżnicowanie potencjału dochodowego JST (przy czym są wątpliwości co do prawidłowości określania tego potencjału), natomiast zupełnie ignoruje problem zróżnicowania potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządowych (np. nie uwzględnia specyfiki wydatków związanych z funkcjami stołecznymi Warszawy).

Po piąte, wątpliwości budzi zastosowany przez ustawodawcę sposób liczenia potencjału dochodowego gmin na potrzeby kalkulacji wskaźników G i Gg , oparty wyłącznie na wybiórczo określonych kategoriach dochodów podatkowych, pomijający tak istotne kategorie dochodów własnych, jak np. podatek od spadków i darowizn, opłatę miejscową, targową czy dochody z majątku komunalnego. W efekcie powstaje zniekształcony obraz oceny potencjału dochodowego gminy.

Po szóste, poważną wadą opisywanych mechanizmów wyrównawczych jest czasowe przesunięcie i związany z tym mechanizm historyczny dotyczący sposobu diagnozowania bieżącej sytuacji finansowej JST na podstawie danych z roku poprzedzającego rok bazowy. Kryzys gospodarczy i finansowy zweryfikował negatywnie to rozwiązanie.

²⁹ L. Patrzalek, *Rola części regionalnej i części równoważącej subwencji ogólnej w uzupełnieniu dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Święch, A. Zalcewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 532.

6. Podsumowanie

Skutki aktualnego kryzysu gospodarczego oraz finansowego w szczególności sposób były odczuwalne w finansach największych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Wiązało się to przede wszystkim z uszczupleniem tej kategorii dochodów samorządowych, które są wprost uzależnione od koniunktury gospodarczej. Wprowadzony od 2004 r. mechanizm redystrybucji poziomej dochodów wymaga rekonstrukcji i racjonalizacji. W obecnym kształcie nie spełnia on zasady adekwatności i stanowi zbyt drastyczne ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego o najwyższym potencjale ekonomicznym. Należy przede wszystkim:

- zweryfikować metodologię liczenia faktycznego potencjału dochodowego JST, będącego podstawą do naliczania wysokości wpłat solidarnościowych;
- uzupełnić horyzontalne mechanizmy wyrównawcze w sektorze samorządowym o elementy uwzględniające zróżnicowane potrzeby wydatkowe poszczególnych JST (w obecnym kształcie mechanizmy te uwzględniają wyłącznie stronę dochodową, a ignorują stronę wydatkową/kosztową funkcjonowania samorządu);
- wprowadzić mechanizm transferu podatku VAT odprowadzanego od samorządowych inwestycji na rzecz zwiększania puli subwencji równoważących³⁰; logika proponowanego rozwiązania jest następująca: największe inwestycje publiczne są realizowane przez najbogatsze JST, korzystają z nich również mieszkańcy mniejszych wspólnot samorządowych, stąd istnieje uzasadnienie potraktowania odprowadzonego podatku VAT jako wkładu najbogatszych JST na rzecz horyzontalnego mechanizmu wyrównawczego.

Literatura

- Adamowicz P., *Dziesięć tez w sprawie modernizowania Polski*, wystąpienie na konferencji nt. „Szanse i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce”, Senat RP, Warszawa, 6.10.2010, http://www.frdl.org.pl/downloads/Debata_06102010_mat_UMP.pdf (8.03.2011).
- Borodo A., *Subwencje wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego – propozycje reform* [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, red. E. Chojna-Duch, Centrum Studiów

³⁰ Jest to jeden z postulatów Unii Metropolii Polskich. Szerzej na ten temat w: P. Adamowicz, *Dziesięć tez w sprawie modernizowania Polski*, wystąpienie na konferencji nt. „Szanse i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce”, Senat RP, Warszawa, 6.10.2010, http://www.frdl.org.pl/downloads/Debata_06102010_mat_UMP.pdf (8.03.2011).

- Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006.
- Dafflon B., Tóth K., *Local Fiscal Equalisation in Switzerland: The Case of Canton Fribourg*, BENEFRI Centre for Studies in Public Sector Economics, University of Fribourg, Working Papers 2003, No 363.
- Europejska karta samorządu lokalnego, Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, sprostowanie: Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107.
- Europejska karta samorządu regionalnego, tekst w języku polskim: www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc (8.03.2011).
- Friedrich P., Nam C.W., Reiljan J., *Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary?* „Review of Urban & Regional Development Studies” 2010, nr 22.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Refleksje na temat działalności jednostek samorządu terytorialnego*, wystąpienie na konferencji nt. „Szanse i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce”, Senat RP, Warszawa, 6.10.2010, http://www.frdl.org.pl/downloads/Debata_06102010_mat_mstWarszawa.pdf (8.08.2011).
- Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, 2008.
- Janosikowe do zmiany. Projekt poparła Hanna Gronkiewicz-Waltz, „Gazeta Prawna”, 26.11.2010.
- Janosikowe pochłania już 70 proc. dochodów Mazowska, „Rzeczpospolita”, 21.05.2010.
- Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Tom II. Finanse i budżety samorządów*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 2, Bochnia 2004.
- Kraków musi oddać 67 mln zł janosikowego, PolskaLokalna.pl, 2011, <http://polskalokalna.pl/wiadomosci/news/krakow-musi-oddac-67-mln-zl-janosikowego,1581865>
- Parchimowicz E., *Konieczna rekompensata ubytków*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 20 (322).
- Patrzalek L., *Rola części regionalnej i części równoważącej subwencji ogólnej w uzupełnianiu dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Święch, A. Zalcewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Recommendation Rec(2000)14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities, przyjęta w dniu 6.09.2000 r., <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=370237&Site=COE> (7.03.2011).
- Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, przyjęta w dniu 19.01.2005 r., <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=812131&Site=COE> (7.03.2011).
- Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe*, red. D. Färber, N. Otter, Speyerer Forschungsberichte 2003, nr 232.
- Schneider M., *Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria*, „Fiscal Studies” 2002, nr 23.

- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Swianiewicz P., *Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 1 (11).
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2004.
- Ulga od Janosika*, 2010, <http://www.ws-24.pl/gospodarka/2-gospodarka/2580-ulga-od-janosika> (8.03.2011).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.
- Werner J., Shah A., *Fiscal Equalisation in Germany*, 2005, The World Bank eLibrary: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/241116/FiscalEqualisationInGermany.pdf> (9.08.2011).
- Więcek M., *Ekspertyza prawna dr. Marcina Więcka z Katedry Prawa Konstytucyjnego UW*, Warszawa 2010.
- Wskaźniki dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2011 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 30.11.2010, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=1323&id=230179> (5.03.2011).
- Zalewski Ł., *Na janosikowym zyska Mazowsze*, „Gazeta Prawna”, 1.10.2010.

How the Financial Crisis Has Challenged the Concept of Horizontal Redistribution of Revenues in the Local Government Sector

The scope of the horizontal distribution of revenues in local governments has been broadened since 2004. In the previous periods, only the wealthiest gminas made equalization payments aimed to provide financing to gminas with lower revenues. The Act of 13 November 2003 on territorial government revenues introduced a mechanism for local horizontal fiscal equalization, which also applies to powiats (the wealthiest of them make payments as part of the general subsidy) and regions/voivodships (it also applies to part of the regional subsidy). In the context of the current economic and financial crisis and the resulting decrease in local government revenues (also in the case of the wealthiest entities) the national debates began in Poland among theoreticians and practitioners in local finance related to the necessity of verifying the equalization mechanism in territorial government entities, commonly referred to as the Robin Hood Tax. The author puts forward the following thesis: the mechanism for horizontal redistribution requires to be redesigned and rationalised. In its current form it does not comply with the principle of proportionality, being excessively restrictive with regard to the financial independence of territorial government entities with the greatest economic potential.

Marzanna Poniatowicz – doktor habilitowany, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Zakład Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego.

Zainteresowania naukowo-badawcze: finanse publiczne (szczególnie finanse sektora samorządowego oraz lokalny dług publiczny), ekonomika nieruchomości, polityka regionalna Unii Europejskiej.

e-mail: m.poniatowicz@uwb.edu.pl