

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

System wpłat do budżetu państwa
dokonywanych przez samorzady terytorialne
z przeznaczeniem na wyrównanie dochodów
innych samorządów, ze szczególnym
uwzględnieniem problemu Warszawy
i województwa mazowieckiego

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-142

LIPIEC 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Andrzej Krasnowolski, Piotr Marczak

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Dr Jarosław Olejniczak
Katedra Finansów
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**System wpłat do budżetu państwa dokonywanych
przez samorządy terytorialne (gminy, powiaty, województwa) z przeznaczeniem na
wyrównywanie dochodów innych samorządów, ze szczególnym uwzględnieniem
problemu Warszawy i województwa mazowieckiego**

I. Uwagi wprowadzające

Celem niniejszego opracowania jest analiza funkcjonowania mechanizmu wyrównywania dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego (JST) ze szczególnym uwzględnieniem tzw. „janosikowego” – czyli przepływów między jednostkami samorządu terytorialnego w ramach części równoważącej subwencji ogólnej – w przypadku gmin i powiatów oraz regionalnej – w przypadku województw.

Podstawowe problemy objęte analizą można podzielić na trzy odrębne grupy. Pierwszym obszarem jest analiza przyczyn funkcjonowania systemu uzupełniania dochodów jednostek samorządu terytorialnego i możliwych do stosowania w tym zakresie mechanizmów, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań o charakterze solidarnościowym (m.in. „janosikowego”). Analiza obejmować będzie zarówno ujęcie modelowe jak i praktyczne rozwiązania innych państw. Jest ona niezbędna dla zobrazowania różnorodności podejścia do omawianego mechanizmu w teorii i praktyce finansów publicznych.

Drugim obszarem jest analiza ewolucji krajowych rozwiązań w zakresie mechanizmu uzupełniania dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie najistotniejszych ram prawnych warunkujących stan obecny.

Trzecią kwestią jest analiza konsekwencji istniejących rozwiązań w zakresie solidarnościowego mechanizmu wyrównawczego dla beneficjentów i płatników mechanizmu wyrównawczego, obejmująca problem wpływu tzw. „janosikowego” na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w województwie mazowieckim. Uzupełnieniem będzie odniesienie się do pogarszającej się sytuacji finansowej samorządowego województwa mazowieckiego, wynikającej po części z mechanizmu redystrybucji, a po części z niższych niż zakładane dochodów z tytułu udziału w podatku CIT wpływających do budżetu województwa mazowieckiego.

II. Przyczyny dysproporcji w dochodach jednostek samorządu terytorialnego i sposoby ich niwelowania

Decentralizacja systemu finansów publicznych prowadzi do powstawania zróżnicowanych, pod względem potencjału dochodowego oraz zapotrzebowania na środki finansowe, jednostek samorządu terytorialnego. Różnice te uwidaczniają się w szczególności, gdy mowa jest o zdolności danej JST do finansowania realizacji zadań nałożonych na nią przepisami prawa. Zadania te mogą przybrać formę zadań własnych, zadań zleconych oraz zadań przekazanych w drodze porozumienia. Przyjmuje się, iż zadania własne powinny być realizowane w ramach środków stanowiących dochody własne samorządu (z ewentualnym wykorzystaniem środków zwrotnych i bezzwrotnych). Natomiast zadania zlecone oraz powierzone powinny być finansowane w całości przez podmiot zlecający. Tak więc podstawowym problemem jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego adekwatnych do zadań własnych źródeł dochodów¹.

Podejmując zatem rozważania na temat funkcjonowania mechanizmu uzupełniania dochodów JST oraz mechanizmu solidarności finansowej między JST, należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu formułowane są dwa „czyste” modele zasilania finansowego JST²:

- 1) model oparty na samowystarczalności dochodowej samorządów, zakładający pełny rozdział źródeł dochodów państwa i samorządu,
- 2) model oparty na całkowitym finansowaniu samorządów przez państwo, wykluczający jakiegokolwiek źródła dochodów własnych tych jednostek.

Uzupełnieniem ich jest model mieszany zasilania finansowego JST, łączący w sobie wybrane cechy powyższych modeli.

W praktyce stosowane są rozwiązania mieszane, z określonym udziałem poszczególnych rodzajów dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zasadniczo można wyróżnić trzy grupy państw ze względu na strukturę dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego:

- 1) państwa o wysokim udziale dochodów własnych JST – np. Szwecja, Dania, Finlandia,
- 2) państwa o wysokim udziale transferów uzupełniających dochody własne JST – np. Wielka Brytania, Niemcy,
- 3) państwa o zrównoważonej strukturze dochodów JST – np. Belgia, Portugalia.

¹ Por. J. Olejniczak, *Uzupełnianie dochodów jednostek samorządu terytorialnego środkami budżetu państwa w krajach europejskich – wybrane problemy*, Zeszyty Naukowe AE we Wrocławiu - Finanse, Bankowość, Rachunkowość, Wrocław 2007, s.59 i dalsze.

²Por. E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s.169; oraz Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002, s. 9.

Zasilanie finansowe w formie transferów z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego wiąże się zazwyczaj ze zróżnicowanym potencjałem finansowym (bazą podatkową) jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu wskazuje się na czynniki zależne i niezależne od jednostki samorządu terytorialnego warunkujące jej potencjał dochodowy. Przykładowo, w ramach czynników zależnych od gminy wyróżnia się lokalną politykę podatkową, kierunki zagospodarowania przestrzennego, gminne priorytety inwestycyjne, gospodarowanie mieniem komunalnym, sposób zarządzania urzędem, wybór modelu świadczenia usług publicznych³. Jak widać w sferze kształtowania dochodów budżetów gminnych polityka podatkowa może odgrywać istotną rolę pod warunkiem, iż możliwe jest wywieranie znaczącego wpływu na podmioty za pomocą decyzji gminnych organów podatkowych.

Tabela 1. Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin

Czynniki niezależne od gminy		Czynniki zależne od gminy
endogeniczne	egzogeniczne	
<ul style="list-style-type: none"> - powierzchnia - bogactwa naturalne - jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej - walory turystyczno-uzdrowiskowe - dynamika i struktura ludności - podmioty gospodarcze 	<ul style="list-style-type: none"> - znaczenie i funkcje w lokalnej, regionalnej i krajowej sieci osadniczej, - położenie komunikacyjne - aktywność sąsiednich gmin - model administracji publicznej 	<ul style="list-style-type: none"> - lokalna polityka podatkowa - kierunki zagospodarowania przestrzennego - gminne priorytety inwestycyjne - gospodarowanie mieniem - sposób zarządzania urzędem - wybór modelu świadczenia usług publicznych

Źródło: M. Miszczuk, *Potencjał finansowy gmin w opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, UMCS, Lublin 2004, s.237.

W ramach czynników niezależnych wyróżniane są czynniki endogeniczne i egzogeniczne. Czynniki endogeniczne, takie jak np. powierzchnia, bogactwa naturalne, mogą stanowić podstawę do zastosowania dochodów uzupełniających dochody własne budżetów JST – bowiem kategorie związane z poziomem bezrobocia (ludność), jakością przestrzeni produkcyjnej (w tym infrastruktury) są możliwymi do przyjęcia miarami porównywania JST. Natomiast czynniki egzogeniczne mogą w pewnej części stanowić podstawę do oceny konieczności stosowania mechanizmu uzupełniania pionowego środków bądź redystrybucji poziomej dochodów.

Nieco inną sytuację można zaobserwować w przypadku samorządów ponadlokalnych i regionalnych, gdzie źródła dochodów własnych mogą być uboższe o charakterystyczne dla

³ M. Miszczuk, *Potencjał finansowy gmin w opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd lokalny w Polsce*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, UMCS, Lublin 2004, s.237.

gmin dochody podatkowe. W takiej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego mogą mieć mniejszy wpływ na wielkość dochodów własnych (brak możliwości realizacji własnej polityki podatkowej), a poziom dochodów będzie w dużej mierze zależał od kształtowania pozostałych czynników zależnych od JST oraz od uwarunkowań niezależnych analogicznych do uwarunkowań wskazanych dla gmin.

Obok możliwości oddziaływania organów jednostki samorządu terytorialnego na potencjał dochodowy, przy ustalaniu zasad uzupełniania dochodów budżetu JST, ważnym jest uwzględnienie czynników wpływających na ograniczenie katalogu przyznanych źródeł dochodów własnych budżetu JST. Brak konsekwencji w przekazywaniu samorządom takich środków uzasadniają często⁴:

- obawy rządu o możliwość utraty kontroli nad prowadzeniem polityki fiskalnej w państwie,
- zgłaszane przez rząd potrzeby zachowania wpływu na elementy konstrukcyjne najistotniejszych dla państwa podatków,
- postulowana konieczność przyznania rządowi najefektywniejszych podatków,
- podnoszona możliwość ograniczenia sprawności systemu podatkowego z powodu zacierania się kompetencji poszczególnych podmiotów, bądź konkurencji między samorządami,
- istniejąca chęć utrwalenia dominującej pozycji rządu względem samorządów.

Ponadto w literaturze przedmiotu coraz częściej wskazuje się na szereg przesłanek powodujących konieczność stosowania przepływów z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub przepływów redystrybucyjnych. Zaliczyć można do nich⁵:

- równe prawa obywatelskie (*citizenship rationale*) – przesłanką jest zagwarantowanie wszystkim obywatelom danego państwa takich samych możliwości zaspokajania potrzeb za pomocą dóbr publicznych o jednakowym standardzie, dostarczanych przez samorządy na terenie całego kraju, bez względu na miejsce zamieszkania, po takiej samej cenie (jest to zasada równości poziomej⁶),
- niekorzystne migracje ludności (*inter-jurisdictional spillover*) – brak mechanizmu uzupełniania dochodów JST powodowałby m.in. zróżnicowanie podatków między

⁴ J. Martinez-Vasquez, J. Boex, *The Design of Equalization Grants: Theory and Applications*, World Bank Institute, 2002, s.9.

⁵ E. Black, J. Silver, *Equalization: Financing Canadians' Commitment to Sharing and Social Solidarity*, Canadian Centre for Policy Alternatives, MB, Winnipeg 2004, s. 6.

⁶ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s.72.

samorządami na niekorzyść słabszych, które dla osiągnięcia podobnego standardu jak samorzady o silniejszej bazie podatkowej musiałyby zawyżać podatki, co powodowałoby odpływ ludności z ich terenu (w szczególności tej lepiej wykwalifikowanej); w konsekwencji słabe samorzady by konkurować z mocniejszymi musiałyby rezygnować z wyższych stawek podatkowych, a przez to zapewniać niższy standard świadczonych usług. Zarówno w pierwszym jak i w drugim przypadku dawałoby to negatywny efekt w postaci odpływu lepiej wykwalifikowanych pracowników,

- wzmocnienie więzi narodowych (*the nation-building rationale*) – system uzupełniania dochodów postrzegany może być także jako swoisty mechanizm budowania więzi narodowych spajający wszystkie społeczności, w szczególności te o silnych regionalizmach, w jeden naród,
- sprawiedliwość społeczna (*social justice rationale*) – mechanizm ten ma być także odzwierciedleniem zawartej w wielu konstytucjach idei sprawiedliwości społecznej pojmowanej jako wspieranie biedniejszych przez bogatszych – tu biedniejszych samorządów przez bogatsze (funkcja redystrybucyjna państwa)
- wypełnianie zadań (*constitutional rationale*)⁷ – wyrównywanie ma służyć umożliwieniu samorządom sfinansowania dostarczenia społeczności dóbr publicznych we właściwej ilości i o określonym standardzie, porównywalnym w całym kraju,
- stymulacja podaży usług społecznych, które stanowią priorytet w polityce państwa⁸,
- redukcja nieefektywności w decyzjach lokalizacyjnych, które wynikają ze współzawodnictwa podatkowego wspólnot terytorialnych – czyli nadmiernego obniżania dochodów przez JST⁹,
- zasada równości pionowej (adekwatności) – wyposażanie samorządu terytorialnego, jako jednego z elementów administracji publicznej, w odpowiednią pulę środków w stosunku do wykonywanych przez niego zadań jest podstawowym założeniem idei równości pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy publicznej. Zbyt niskie dochody wspólnot terytorialnych w stosunku do wydatków powinny być uzupełnione właśnie środkami wyrównawczymi¹⁰.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, za: Oates, *Fiscal Federalism*, New York, 1972.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Por. W.E. Oates, *An essay on Fiscal Federalism*, "Journal of Economic Literature", vol. XXXVII, 1999, str. 1120-1149.

Uzupełnianie zgłaszanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego niedoborów środków finansowych może odbywać się za pomocą różnego rodzaju mechanizmów¹¹ – zależnych od koncepcji przyjętej w danym państwie oraz otoczenia, w którym ono funkcjonuje¹².

W praktyce transfery do budżetów JST w krajach europejskich mogą pochodzić z kilku różnych źródeł, a w szczególności:

- mogą stanowić formę redystrybucji pionowej z budżetu rządu centralnego w postaci określonych udziałów w podatkach centralnych bądź wydzielonej z budżetu centralnego puli środków, zależnej od ustalonej formuły mechanizmu wyrównawczego,
- mogą stanowić redystrybucję pionową dokonywaną w ramach sektora samorządowego – między jednostkami różnych szczebli,
- mogą przybierać formę redystrybucji poziomej – między jednostkami tego samego szczebla (może być to formuła „gry o sumie zerowej” – w której wpłaty jednostek zamożniejszych w całości redystrybuowane są do jednostek zgłaszających zapotrzebowanie),
- mogą stanowić je środki z tworzonych w ramach systemu finansów publicznych funduszy o charakterze celowym (także funduszy komunalnych), mających swoje źródło zarówno w mechanizmie redystrybucji poziomej, jak i pionowej,
- mogą być to środki przekazywane na realizację zadań przez inne podmioty sektora samorządowego,
- mogą być to środki trafiające za pośrednictwem różnych podmiotów sektora finansów publicznych do budżetów JST z funduszy UE (zarówno w przypadku krajów członkowskich, jak i w przypadku pozostałych państw),
- mogą być to środki pozyskiwane przez JST z bezzwrotnych źródeł międzynarodowych wspomagających rozwój terytorialny.

Biorąc pod uwagę przesłanki stworzenia niniejszego opracowania należy wskazać, jak mechanizm uzupełniania, czy też wyrównywania dochodów, analogiczny do polskich rozwiązań funkcjonuje w innych państwach. Zgodnie z tak postawionym założeniem podstawową kwestią będzie omówienie tzw. nordyckiego modelu mechanizmu

¹¹ Por. J. Olejniczak, *Transfery budżetowe w świetle literatury i praktyki amerykańskiej*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu Finanse, Bankowość, Rachunkowość, nr 3/2005, strony: 64-74.

¹² Szerzej: J. Olejniczak, *Subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa do budżetów JST – problem skutków ich stosowania i wpływu na samodzielność finansową JST*, w: red. S. Kańduła, *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. AE Poznań 2008, str. 57-69.

wyrównawczego bazującego na odpowiedniku polskiego mechanizmu solidarności, zwanego „janosikowym”, a w literaturze zagranicznej określanego jako „*Robin Hood equalization scheme*”. Na wstępie należy zaznaczyć, iż mechanizm wyrównawczy we wszystkich państwach (podobnie jak w Polsce) cechuje się istotną zmiennością w czasie, jednak ogólne założenia mają raczej stały charakter.

Najbardziej charakterystycznym i znanym państwem wykorzystującym mechanizm solidarności jednostek samorządu terytorialnego jest Szwecja. Dwuszczeblowość samorządu opartego na prawie trzystu jednostkach niższego szczebla i dwudziestu jeden jednostkach ponadlokalnych ma zapewnić pożądany poziom i zakres świadczonych usług publicznych. Szeroki zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w tym państwie jest odzwierciedlany wysokim, stale wzrastającym udziałem dochodów podatkowych (nawet do 75%) oraz zmniejszającym się udziałem dotacji z budżetu państwa (z około 20% w 1999 roku do niecałych 16 % w latach 2003-2004¹³). Obniżanie poziomu dotacji wydaje się być spowodowane problemami natury ekonomiczno-demograficznej, a nie zmianą celów polityki ekonomicznej państwa. Zmniejszającej się liczbie ludności w wieku produkcyjnym towarzyszy pogłębiający się trend zmniejszania się odsetka osób aktywnych zawodowo. Dodatkowo w latach 1995-2003 obserwowalny był wzrost liczby osób korzystających z różnego rodzaju zwolnień lekarskich oraz rent, co powodowało zmniejszanie się potencjalnych dochodów podatkowych budżetów JST¹⁴. Zmiany wprowadzane od połowy lat dziewięćdziesiątych z jednej strony miały za cel stworzenie mechanizmu wyrównującego dochody, a z drugiej – stworzenie możliwości świadczenia usług publicznych na w miarę zbliżonym poziomie. Jednocześnie drugim celem zrealizowanych reform było stworzenie systemu opartego na subwencjach ogólnych w miejsce dotacji celowych. Miało to pobudzić samorzady do aktywniejszego gospodarowania transferami. Proces zmian w systemie subwencjonowania i dotowania jednostek samorządu terytorialnego w Szwecji¹⁵, podobnie jak w większości pozostałych krajów, ma charakter dynamiczny, jednak opisane powyżej cele, zdefiniowane w końcu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, pozostają aktualne.

Szwedzki model redystrybucji jest oparty w pewnej części na solidarności - odbiera zamożniejszym samorządom znaczne środki a przekazuje je najuboższym. Do 2005 roku można było wyróżnić dwa obszary takiego wyrównywania – dochodowy (*income equalisation*) i kosztowy (*structural cost equalisation*). Przykładowo w 2003 roku w sumie największą składkę zapłacił Sztokholm - 1,3 mld koron (jako gmina) i 3,7 mld koron (jako

¹³Dane za *Sweden's Economy* - Appendix 2 to the Sweden Budget Bill for 2003 oraz 2004.

¹⁴*The Economic Stand Of Swedish Municipalities*, kwiecień 2003 r, *Svenska Kommunförbundet*, maszynopis powielony.

¹⁵Por. *The Economic Stand Of Swedish Municipalities*, op. cit. s. 6.

hrabstwo). Sumarycznie najwięcej otrzymały Stomsund - 0,245 mld koron i Norrbottens – prawie 1 mld koron. Beneficjentami równoważenia dochodów (dane za 2003 rok) było aż 237 gmin i 20 hrabstw, podczas gdy tylko jedno hrabstwo i 53 gminy wpłacały składkę z tego tytułu. W sumie ponad połowa gmin (156) i hrabstw (12) otrzymywała wyrównanie „kosztów strukturalnych”, podczas gdy tylko 133 gminy i 9 hrabstw wpłacały składkę na ten cel do budżetu. Budżet pełnił tu jednak rolę instytucji nadzorującej operacje i prowadzącej ich rozliczanie. Dzięki temu samorzady mniej „zamożne” otrzymywały w zasadzie całość środków zebranych u „bogatszych” lub posiadających korzystniejsze warunki.

Mechanizm finansowania tych dwóch obszarów był ściśle związany z liczbą mieszkańców. Przy wyrównaniu dochodowym kalkulowany był potencjalny dochód podatkowy na mieszkańca danego samorządu. Dążenie do wyrównywania dochodów sprowadzało się w zasadzie do ustalenia wyrównania powodującego wtórny podział dochodów na w miarę jednolitym, średnim dla całego kraju poziomie. Wyrównanie dochodowe powinno podwyższyć dochody biedniejszych samorządów o około 95% różnicy między średnią krajową a ich dochodami (*per capita*). Skutkiem tego są niewielkie różnice w dochodach samorządów po zastosowaniu procedury wyrównawczej. Podobnie było w przypadku wyrównywania „kosztowego”. Przyjmowany był tu pewien przeciętny koszt na mieszkańca, dotyczący osobno świadczenia każdej z usług objętych wyrównywaniem, a następnie liczona była suma tych kosztów dla poszczególnych samorządów. Porównanie tychże ze średnią krajową dawało efekt w postaci zakwalifikowania samorządu do płatników lub beneficjentów systemu wyrównawczego. Bazą do tych obliczeń była przede wszystkim struktura demograficzna społeczeństwa - szczególnie w przypadku usług edukacyjnych, zdrowotnych, opiekuńczych. Innymi czynnikami brany tu pod uwagę były gęstość zaludnienia oraz położenie geograficzne. Dane statystyczne wykorzystywano tu z opóźnieniem dwuletnim.

Tabela 2. Dotacje rządowe i transfery wyrównawcze między samorządami w Szwecji (w mld SEK)

Rok		Wyrównywanie dochodów		Wyrównywanie kosztów		Dotacje ogólne z budżetu	Dotacje okresu przejściowego, do 2004 roku	Składki na dotacje okresu przejściowego, do 2004 roku	Łączna suma ogólnych dochodów dotacyjnych
		Dotacja	Składka	Dotacja	Składka				
1999	Hrabstwa	3 233	-3 477	3 337	-3 325	18 705	528	-540	18 461
	Gminy	8 808	-8 564	5 176	-5 158	59 971	1 765	-1 780	60 217
2000	Hrabstwa	3 566	-3 843	1 139	-1 144	18 868	817	-815	18 587
	Gminy	9 700	-9 421	4 766	-4 787	59 160	1 605	-1 586	59 436
2001	Hrabstwa	4 010	-4 330	1 264	-1 276	19 253	1 223	-1 208	18 937
	Gminy	10 687	-10 330	4 901	-4 938	58 852	1 719	-1 723	59 167
2002	Hrabstwa	4 781	-5 175	1 472	-1 488	17 745	1 513	-1 488	17 361
	Gminy	12 442	-11 929	5 064	-5 112	58 549	1 712	-1 791	58 936
2003	Hrabstwa	5 465	-5 921	1 550	-1 556	8 036	1 543	-1 529	7 588
	Gminy	14 083	-13 448	5 195	-5 243	35 087	1 661	-1 797	35 538

Od 2003 roku dotacje pomniejszane są o tzw. tax fee, wcześniej płacony z budżetów samorządów do budżetu państwa.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych *Statistics Sweden*: www.scb.se

Szwedzki mechanizm wyrównawczy opisany powyżej funkcjonował do 2005 roku. W latach 2005-2008 nastąpiła korekta całego mechanizmu subwencyjnego, skutkująca zwiększeniem uzupełniania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa przy zachowaniu większości rozwiązań funkcjonujących w latach wcześniejszych¹⁶. Podstawowe zmiany dotyczyły redystrybucji poziomej dochodów, w przypadku której zrezygnowano z bilansowania się wpłat i wypłat JST. Mechanizm wyrównawczy w zakresie równoważenia dochodów zakłada wprowadzenie podziału na JST będące płatnikami netto i beneficjentami systemu lecz istotną rolę pełni tu uzupełnianie dochodów z budżetu centralnego. Determinowane jest to przez ustaloną na 115% średniej krajowej podstawę wyrównywania (zamiast 100% w latach wcześniejszych).

Kalkulacja wpłaty bądź subwencji dla JST zaprezentowana jest w tabeli 3. Warto zaznaczyć, iż brana jest tu pod uwagę jako podstawa wyliczenia wielkości subwencji/wpłaty średnia wartość stawek podatkowych dla kraju, skorygowana o zmiany stawek w danej JST, w relacji do średnich zmian stawek na terenie całego kraju.

Skutkiem tak realizowanego mechanizmu wyrównawczego jest uzyskanie poziomu dochodów podatkowych skorygowanych subwencją/wpłatą między 113% a 124% średniej na terenie całego kraju. Różnica w dochodach na jednego mieszkańca sięga 1000 SEK i zdaniem wielu autorów stanowi silny mechanizm wyrównawczy.

¹⁶ Dane uzyskane ze stron Ministerstwa Finansów Szwecji www.sweden.gov.se oraz Szwedzkiego Stowarzyszenia Samorządów Lokalnych i Regionalnych www.skl.se.

Tabela 3. Kalkulacja wpłat i wypłat dla gmin w ramach wyrównywania potencjału dochodowego w Szwecji

			Svedala (beneficjent)	Vellinge (płatnik)
A	Baza podatkowa (za 2006 rok) na 2008 (SEK)		3 299 754 888,00	6 854 276 541,00
B	Ludność gminy		19 104	32 575
C	Dochody podatkowe <i>per capita</i> (SEK)	A/B	172 726	210 415
D	Średnia krajowa <i>per capita</i> (SEK)		175 415	175 415
E	Relacja dochodów gminy do średniej krajowej	C/D	98,50%	120%
F	Próg wyrównywania/wpłaty		115%	115%
G	Wartość progu dla gminy (SEK)	D*F*B	3 853 797 384,00	6 571 265 169,00
H	Niedobór (+) /nadwyżka (-) środków (SEK)	G-A	554 042 496,00	-283 011 372,00
I	Założony poziom wyrównywania/wpłaty		95%	85%
J	Średnia stawek podatkowych w kraju (2003 r.)		20,64%	20,64%
K	Odchylenia od wartości średniej krajowej stawek w gminie (+/-)		0,09%	0,09%
L	Wartość wskaźnika uzupełniania/wpłaty	I*J+K	19,70%	17,63%
M	Subwencja (+)/wpłata(-) gminy <i>per capita</i> (SEK)	L*H/B	5713	-1532
N	Subwencja (+)/wpłata (-) (SEK)	M*B	109 135 291	-49 906 225

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Local government financial equalization 2008”, Ministry of Finance Sweden and SKL, 1st edition, September 2008.

Drugim elementem mechanizmu wyrównawczego bazującym na wpłatach jednostek samorządu terytorialnego jest równoważenie kosztów realizacji zadań przez poszczególne JST. Podstawową kwestią jest wyróżnienie kosztów (realizacji zadań ustawowych), na poziom których JST nie ma wpływu. Obejmuje ona dwa obszary – po pierwsze, obszar różnic w skali zapotrzebowania na usługi publiczne (różnice w liczebności populacji, której dedykowana jest usługa), po drugie, obszar różnic w kosztach jednostkowych dostarczania (wytworzenia) danej usługi. Niemniej jednak uzupełnianie dochodów nie ma w założeniu odzwierciedlać faktycznych kosztów realizacji zadań, lecz jedynie odnosić się do uzupełniania/zmniejszania środków dostępnych JST w odniesieniu do przeciętnego kosztu świadczenia danej usługi na terenie całego państwa, skorygowanego specyficznymi dla danej

JST czynnikami. Koszty przeciętne odnoszą się zatem do średniego (można rzecz standardowego) poziomu jakości, odpłatności i wydajności danych usług. W praktyce oznacza to, iż mechanizm uzupełniania dochodów pomija z założenia zwiększenie kosztów świadczenia danej usługi na skutek np. podwyższonej jej jakości w danej JST.

Istotnym jest fakt, iż w modelu rozdzielono mechanizm wyrównawczy na dziewięć obszarów dla gmin i trzy obszary dla hrabstw. Dla gmin są nimi m.in.: opieka przedszkolna i pozaszkolna, usługi edukacyjne (2 poziomy), opieka nad ludźmi w podeszłym wieku, struktura osadnicza. Z kolei dla jednostek wyższego szczebla przede wszystkim są to koszty opieki zdrowotnej. Skutkiem tak stworzonego mechanizmu wyrównawczego jest sytuacja, w której część jednostek może być zarówno płatnikami, jak i beneficjentami systemu. Przykładowo wśród gmin w 2008 roku 150 było *per saldo* beneficjentami a 140 płatnikami, lecz w zakresie wsparcia dzieci imigrantów jedynie 25 gmin otrzymywało zwiększenie środków, a aż 265 wpłacało składkę. Należy także zauważyć, iż dzięki rozdzieleniu poszczególnych obszarów każdy z nich odrębnie się samofinansuje.

Kolejnym z krajów skandynawskich, w którym funkcjonuje mechanizm solidarności między jednostkami samorządu terytorialnego, jest Dania¹⁷. Obecnie mechanizm ten jest w fazie rekonstrukcji, a jego rozwiązania docelowe wdrożone zostaną najprawdopodobniej w 2011 roku. Elementy solidarnościowe w nowym modelu finansowania mają zostać w pewnej części ograniczone. Przyczyną zmian była tu głównie reforma systemu podziału terytorialnego (radikalne zmniejszenie liczby gmin oraz odpowiedników wcześniejszych regionów). Przesłanki stosowania mechanizmu uzupełniania dochodów subwencjami i dotacjami w przypadku tego kraju sprowadzają się do chęci wyrównywania dysproporcji w relacji między udziałem gromadzonych przez sektor samorządowy dochodów w dochodach sektora publicznego ogółem, a udziałem wydatków sektora samorządowego w wydatkach ogółem sektora publicznego (wyrównywanie pionowe za pomocą systemu subwencji ogólnej). W Danii widoczna jest, mimo silnej decentralizacji, istotna rola państwa w gromadzeniu dochodów – niewspółmiernie wysoka w relacji do skali wydatków. Innymi słowy system subwencji ogólnej miał za zadanie równoważyć proporcje między skalą dochodów budżetu państwa a skalą jego wydatków, poprzez redystrybucję części środków pozyskanych przez budżet państwa do budżetów samorządów terytorialnych. Efektem tak skonstruowanego mechanizmu było rozdzielanie środków gromadzonych przez system finansów publicznych proporcjonalnie do udziału jednostek samorządu terytorialnego w skali

¹⁷ „The Local Government Reform– In Brief”, Ministry of the Interior and Health Department of Economics, Copenhagen, 2005 www.im.dk.

wykonywanych zadań publicznych. Nie oznaczało to zapewnienia pełnego finansowania wszystkich zadań przypisanych poszczególnym podsektorom sektora finansów publicznych, lecz jedynie „sprawiedliwszy” podział środków z punktu widzenia potrzeb wydatkowych¹⁸. Drugim z wyraźnie rysujących się celów stosowania transferów jest mechanizm kompensacji potrzeb wydatkowych, wynikający ze zróżnicowanego potencjału podatkowego. Przyczyn zróżnicowania potrzeb wydatkowych upatruje się przede wszystkim w postępującej polaryzacji struktur społecznych w poszczególnych częściach kraju. Mimo wzrastającego zróżnicowania potrzeb wydatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wynikającego z niekorzystnych tendencji demograficznych w poszczególnych regionach czy też istotnych różnic w potencjale dochodowym, oczekiwanym efektem systemu subwencjonowania jest uzyskanie możliwości finansowania jednolitego standardu usług publicznych. Oznacza to dążenie do stworzenia koszyka podstawowych usług publicznych, których świadczenie, mimo różnic w kosztach ich dostarczania na poszczególnych obszarach kraju, powinno być realizowane w zbliżonym stopniu przez wszystkie samorzady. Dodatkowo postulowane jest utrzymanie zbliżonego poziomu opodatkowania obywateli, w celu ograniczenia negatywnych skutków dysproporcji w kosztach świadczenia usług (ograniczenie konkurencji między samorządami o obywateli dzięki np. możliwości obniżania lokalnych stawek podatkowych w samorządach o niższych kosztach świadczenia usług publicznych). Trzecim, choć nie ostatnim, celem redystrybucji jest wspieranie realizacji zadań o specyficznym dla danej społeczności lokalnej charakterze.

Jak wspomniano, w Danii, obok subwencji ogólnych, występowały transfery w zakresie wyrównywania różnic zarówno w potencjale podatkowym, jak i w potrzebach wydatkowych. Uwagę zwraca tu fakt stosowania jako kryterium kompensacji zarówno potencjału podatkowego jak i potrzeb wydatkowych¹⁹. W swojej koncepcji miał to być mechanizm o tzw. sumie zerowej wynikającej ze stosowania mechanizmu wpłat tzw. „janosikowego”. Zakładany był zatem brak udziału środków państwa w realizacji tego elementu redystrybucji. Ogólne zasady kompensacji różnic w potencjale podatkowym nie były zawile, bazowały bowiem na kryterium potencjału dochodowego *per capita* w skali kraju i danej jednostki. Warto zwrócić uwagę, iż potencjał podatkowy oznacza w przypadku Danii jedynie szacowaną wydajność danego obszaru w zakresie podatku PIT oraz podatków

¹⁸ Przykładowo dochody budżetu państwa stanowiły w połowie lat 90-tych około 2/3 dochodów sektora publicznego, podczas gdy wydatki tylko niespełna 1/2 ogółu wydatków, na skutek reformy proporcje nieznacznie się zmieniły do około 55% udziału państwa w dochodach.

¹⁹ Por. m.in. *Municipalities and Counties in Denmark*, Ministry of the Interior and Health Department of Economics, Copenhagen, 2002, oraz J. Lotz, *Grants policy in Denmark, background and recent trends*, Vienna, May 2008, maszynopis powielony.

majątkowych. Wagami kształtującymi wielkość ostatecznej kwoty udziału (ale także wpłaty na rzecz systemu) był z góry ustalony wskaźnik kompensacji dla danej grupy jednostek oraz wskaźnik związany z wysokością stóp podatkowych. Dla samorządów lokalnych wyrównywanie stanowiło 45% różnicy między własną bazą podatkową a średnią krajową, natomiast dla ponadlokalnych/regionalnych – 80%. Należy pamiętać przy tym, że wyrównywanie to musiało być w całości zrównoważone przez wpłaty potencjalnie bogatszych jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo występowało tu nadzwyczajne uzupełnienie środków dla JST mających wspomniany wskaźnik poniżej 90%, o dodatkowe 40% niedoboru względem średniej krajowej.

Bardziej złożonym problemem było określenie wielkości potrzeb wydatkowych danej JST. Bazą było tu ustalenie średniego krajowego kosztu świadczenia usług publicznych oraz kosztów dla poszczególnych jednostek, na podstawie zbioru charakterystycznych dla danej JST cech opisujących specyfikę świadczenia danej grupie usług publicznych w każdej z jednostek samorządu terytorialnego. Brane były pod uwagę w szczególności czynniki demograficzne oraz socjoekonomiczne. Wielkość wyrównywania zależała także od wagi przyznanej poszczególnym czynnikom (np. w 2004 roku było to 80% czynnika demograficznego (wiek) i tylko 20% pozostałych czynników społecznych dla gmin). Do ustalenia szacunkowej wielkości kosztów w jednostce samorządu stworzono złożony system oceny kosztów świadczenia usług publicznych (zdefiniowany i nadzorowany przez rząd centralny) dla poszczególnych grup wiekowych (*per capita*), przy czym najwyższe koszty były kalkulowane dla mieszkańców w wieku między 7 a 16 lat oraz powyżej 85 lat (tu nawet dziesięciokrotnie przewyższając koszty świadczenia usług na rzecz mieszkańców w wieku produkcyjnym). Do kosztów czynników społecznych w przypadku gmin wliczono m.in. wydatki na rzecz osób samotnie wychowujących dzieci (32,5% udziału w wartości tego czynnika), bezrobotnych (20%), imigrantów (10%). Oczywiście oznaczało to możliwość występowania samorządów, dla których tak wyliczony koszt jest wyższy lub niższy od średniej krajowej. Skutkowało to adekwatnymi do wielkości niedoboru lub nadwyżki strumieniami subwencji bądź wpłat JST na rzecz mechanizmu wyrównawczego. Zatem JST o niższych szacunkowych kosztach stawały się płatnikami składek na rzecz jednostek o wyższych, co prowadziło do całkowitego uzupełniania oszacowanych potrzeb wydatkowych.

Państwem, w którym mechanizm udziału w podatkach centralnych wpływa na późniejszą strukturę celów systemu dotacyjno-subwencyjnego są Niemcy²⁰. W przypadku tego kraju o skali późniejszej redystrybucji środków decyduje pierwotny rozdział dochodów z podatku VAT oraz podatków dochodowych. Celem tak stworzonego systemu redystrybucji dochodów jest przede wszystkim zapewnienie jednolitych warunków życia, przy jednoczesnym zapewnieniu stałego dostępu do dostarczanych dóbr publicznych obywatelom na terenie całego kraju. Szczególnie interesującym rozwiązaniem jest metoda dystrybucji dochodów z VAT między samorządy – skutkująca odmiennym rozkładem terytorialnym beneficjentów, w relacji do miejsca powstania danego dochodu. Można uznać to za ukryty mechanizm redystrybucji poziomej zmniejszający dochody krajów związkowych (landów) o wyższym potencjale ekonomicznym na rzecz słabszych landów. Podstawę do takiego twierdzenia stanowi fakt, iż pula dochodów podatkowych z VAT przysługujących krajom związkowym (około 45% całości dochodów podatkowych państwa z tego tytułu) dzielona jest nieadekwatnie do miejsca generowania (wbrew tzw. zasadzie lokalności źródła). Część środków pochodzących z udziału w podatku VAT, przysługujących wszystkim landom, lecz nie więcej niż 25% (dane z 2009 roku), może zostać redystrybuowana do landów o słabszej pozycji ekonomicznej. Podstawą porównania krajów związkowych jest dochód z podatków PIT oraz CIT *per capita*, ze średnim dochodem dla wszystkich landów. Pozostała część – lecz nie mniej niż 75% – rozdzielana jest między landy na podstawie liczby mieszkańców. Stanowi to pewną analogię z rozwiązaniami polskimi z lat dziewięćdziesiątych, gdzie o redystrybucji środków decydowała tzw. przeliczeniowa liczba mieszkańców.

Tabela 4. Skutki przepływów finansowych między krajami związkowymi w Niemczech na skutek równoważenia ich dochodów w przeliczeniu na mieszkańca

	Poszczególne poziomy dochodowości <i>per capita</i> w relacji do średniej krajowej						
Poziom przed redystrybucją	70%	80%	90%	100%	110%	120%	130%
Poziom po redystrybucji	91%	93,5%	96%	100%	104%	106,5%	109%

Źródło: *The Federal Finance Equalization System in Germany*.

O faktycznym mechanizmie solidarności finansowej między landami można natomiast mówić w przypadku wyrównywania mającego na celu zapewnienie i utrzymanie zbliżonego

²⁰Por. *The Federal Finance Equalization System in Germany*, Bundesministerium der Finanzen 2008, maszynopis powielony.

poziomu życia obywateli na terenie całego kraju²¹. Oczywiście nie następuje tu pełna kompensacja niedoborów. Mechanizm bazuje na wydajności podatkowej poszczególnych landów, powiększonej o 64% dochodów samorządów lokalnych z terenu poszczególnych landów. Wyrównywanie następuje na podstawie wyliczonego wskaźnika *per capita*. Istnieją oczywiście odstępstwa od ogólnej reguły dla części silnie i słabo zaludnionych landów i miast – poprzez przyjęcie do kalkulacji zwiększonej liczby ludności (nawet o 35% w przypadku Berlina). Zakładane efekty takiej redystrybucji prezentuje tabela 4.

Jak można zauważyć, podstawową kwestią w przypadku rozwiązań niemieckich jest równoważenie sytuacji na poziomie krajów związkowych, co wynika przede wszystkim z funkcjonowania tego państwa jako federacji. System wewnętrznej redystrybucji w poszczególnych landach jest zróżnicowany, a elementy mechanizmu solidarnościowego wyrównywania między lokalnymi JST w zasadzie nie występują.

III. Rozwój mechanizmu solidarności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

W 1989 roku w Polsce działacze zwycięskiej opozycji demokratycznej, przystępując do przekształcania struktur scentralizowanego państwa socjalizmu realnego w kierunku społeczeństwa obywatelskiego i państwa zdecentralizowanego, musieli skoncentrować się na odtworzeniu samorządu terytorialnego. Powołanie się na społeczną naukę Kościoła i na jedną z fundamentalnych zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – zasadę pomocniczości oraz przeprowadzenie wolnych wyborów samorządowych umożliwiło odebranie władzy przedstawicielom komunistycznej nomenklatury w skali państwa. Była to jedyna droga do przekazania władzy w Polsce lokalnej osobom pochodzącym z wolnych wyborów, obdarzonych mandatem społecznego zaufania.

W wyborach samorządowych, przeprowadzonych 27 maja 1990 roku Komitety Obywatelskie „Solidarność” były naturalnym „aparatem” opozycji, poprzestającym na formule pozapolitycznego ruszenia obywatelskiego. Frekwencja wyborcza nie była „oszałamiająca”: wyniosła 42,27%, ale Komitety Obywatelskie „Solidarność” zdobyły 53,1% oddanych głosów. Lokalne komitety wyborcze uzyskały 24,7% głosów, a komitety wyborcze

²¹ Por. raport *Local government grant distribution*, Pricewaterhouse Coopers 2001, maszynopis powielony.

partii politycznych w skali kraju uzyskały znikome, najwyżej kilkuprocentowe poparcie (np. PSL – 4,3%, Socjaldemokracja RP – 2,7%, KPN – 1%).

1. Mechanizm wyrównawczy a „janosikowe” w gminach

Proces tworzenia mechanizmu subwencyjnego dla gmin w Polsce miał charakter ewolucyjny i wynikał z dostosowywania tego elementu zasilania finansowego budżetów gmin do zgłaszanych przez nie potrzeb, będących skutkiem przejmowanych zadań. Jako że we wcześniejszych rozwiązaniach mechanizm „janosikowego” w zasadzie nie funkcjonował jako wyodrębniona część subwencji, zostanie on ukazany na tle całej konstrukcji mechanizmu wyrównawczego dla gmin. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.), po kolejnych zmianach nosząca tytuł: Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 zakładała, iż każda gmina otrzymywać będzie z budżetu państwa subwencję ogólną składającą się z części²² podstawowej, rekompensującej i oświatowej. Nowa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) wprowadziła istotne zmiany (między innymi) w omawianej konstrukcji oraz zasadach ustalania i przekazywania subwencji ogólnej dla JST. W skład subwencji dla gmin weszły części wyrównawcza, równoważąca, oświatowa.

W latach 1999-2003 elementem subwencji ogólnej była obligatoryjnie przyznawana gminom część podstawowa subwencji ogólnej. Kwotę przeznaczoną na część podstawową subwencji ogólnej dla wszystkich gmin ustalano jako sumę kwoty stanowiącej nie mniej niż 1% planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa oraz kwoty wpłat gmin przekraczających ustawowy próg 150% wskaźnika średniej krajowej podstawowych dochodów podatkowych *per capita*²³. Był to przejaw dążenia do uniezależnienia tej części dochodów gmin od uznaniowych decyzji rządu i parlamentu. Kwota przeznaczona na część podstawową subwencji ogólnej dzielona była na²⁴:

- 1) rezerwę części podstawowej (odliczano 4% środków na ten cel²⁵), z przeznaczeniem na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej dla gmin nieobjętych kwotą wyrównawczą części podstawowej subwencji ogólnej. Warunkiem uzyskania środków z tego tytułu przez gminy było wystąpienie w pierwszym półroczu danego roku ubytku

²² Art. 19 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003.

²³ Patrz tabela 5.

²⁴ Po reformie z 2003 roku wskaźnik P oznaczono dla rozróżnienia od wskaźników dla powiatów jako Gg.

²⁵ Rezerwę tą zniesiono po trzech latach na mocy art. 26 pkt 3 lit. b, Dz. U z 2001 r. Nr 55, poz.574.

- dochodów, wynikającego ze zmiany zasad ustalania udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (w stosunku do rozwiązań z lat poprzednich²⁶),
- 2) kwotę wyrównawczą, stanowiącą element składowy części podstawowej subwencji ogólnej dla poszczególnych gmin. Kwota wyrównawcza przysługiwała gminom, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (wskaźnik G) był mniejszy niż 85% analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin (wskaźnik P). Wysokość należnej gminie kwoty wyrównawczej obliczana była jako iloczyn liczby stanowiącej 90% różnicy między 85% wskaźnika P i wskaźnikiem G oraz liczby mieszkańców gminy i wskaźnika określającego dla roku bazowego relację planowanych dochodów budżetu państwa do dochodów zrealizowanych w pierwszym półroczu. Podstawę obliczenia wskaźnika G i wskaźnika P stanowiły dochody wykazane w sprawozdaniach gmin oraz dane o liczbie mieszkańców,
 - 3) pozostałą kwotę części podstawowej subwencji ogólnej rozdzielaną między wszystkie gminy, proporcjonalnie do przeliczeniowej liczby mieszkańców w poszczególnych gminach.

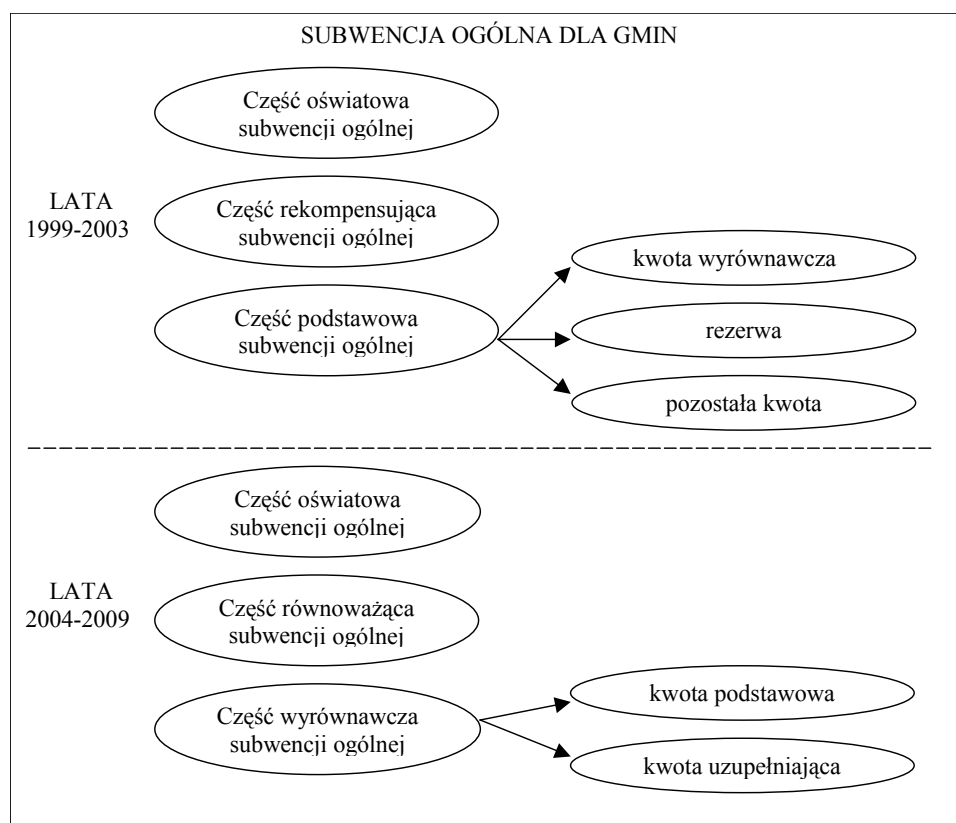
Natomiast funkcjonująca do 2003 roku część rekompensująca subwencji ogólnej dla gminy mogła składać się z:

- 1) kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych,
- 2) kwoty rekompensującej dochody utracone bezpośrednio z tytułu ustawowych ulg i zwolnień oraz obniżenia opłaty eksploatacyjnej.

Roczną kwotę części rekompensującej subwencji ogólnej dla gminy, w zakresie kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych²⁷, ustalano mnożąc ogólną kwotę części rekompensującej subwencji ogólnej przez współczynnik udziału gminy w ogólnej kwocie tej części subwencji.

²⁶ Zobacz szerzej Jarosław Olejniczak, *Problem form i skali subwencjonowania budżetów gmin z budżetu państwa – doświadczenia Polski z lat 1991-2005*, w: *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2006, s.299 i dalsze.

Rysunek 1. Struktura subwencji ogólnej dla gmin w latach 1999-2009



Źródło: J. Olejniczak, *Subwencjonowanie gmin województwa dolnośląskiego w latach 2000-2009*, artykuł na Konferencji „Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego”, Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu, listopad 2009.

W 2004 roku cytowana nowa ustawa o dochodach JST, z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów w gminach, wprowadziła rozwinięty system wyrównawczy, mający na celu ochronę samorządów o niskim potencjale dochodowym. Występujące różnice w dochodach podlegają mechanizmowi wyrównawczemu o charakterze progresywnym – **finansowane są jednak w całości z budżetu państwa**. Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. W zakresie kwoty podstawowej istotnym jest ustalenie wielkości podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca zgodnie z ustawą. W obszarze tym w kolejnych latach zaszły zmiany dotyczące skali wyrównywania – kwotę podstawową otrzymują gminy, w których dochód podatkowy na 1 mieszkańca (wskaźnik G) jest niższy od 92% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju (wskaźnik Gg). Jednak na skutek regulacji ustawowych od 2008 roku wzmocniono skalę wyrównywania, co ilustruje tabela 5.

Drugi z elementów części wyrównawczej, kwotę uzupełniającą, otrzymują gminy o niższej gęstości zaludnienia niż średnia gęstość zaludnienia w kraju. Wyliczenie tej kwoty

²⁷ Patrz rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin, w zakresie kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych, Dz.U. z 1998 r., Nr 164, poz. 1179.

odbywa się przez pomnożenie 17% wskaźnika Gg, liczby mieszkańców gminy oraz wskaźnika będącego ilorzem różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju (ZalKraj) i gęstości zaludnienia w gminie (ZalGmi) do średniej gęstości zaludnienia w kraju. Istnieje ograniczenie w możliwości uzyskania wspomnianej kwoty uzupełniającej – nie trafia ona do gmin, dla których wskaźnik dochodów G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg w kraju. W takiej sytuacji kwota uzupełniająca, wyliczona w powyższy sposób, zwiększa część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

Tabela 5. Zmiany mechanizmu wyrównywania dochodów gmin w latach 1999-2009

1999-2003	Kwota wyrównawcza części podstawowej subwencji	Kalkulacja: w oparciu o strukturę dochodów kalkulacyjnych określano tzw. wskaźnik A – tychże dochodów na mieszkańca (P,G – dochody należne za I półrocze roku bazowego relacja d/D – planowane w roku budżetowym dochody budżetu państwa do zrealizowanych dochodów budżetu państwa z I półrocza). Limit: $S = 0,9 \times (0,85P - G) \times L \times d/D,$
2004-2007	Część wyrównawcza ➤ kwota podstawowa ➤ kwota uzupełniająca	Kalkulacja: kwoty podstawowej - uzależniona od pdp gminy, bez uwzględnienia ulg i zwolnień – wyrównywanie progresywne, (próg 92%) Relacja wskaźnika G do Gg Kwota podstawowa części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gminy od Do (włącznie) 0% Gg 40% Gg $l. \text{mieszk.} * \{0,90 * (0,4 * Gg - G) + 0,4075 * Gg\}$ 40% Gg 75% Gg $l. \text{mieszk.} * \{0,80 * (0,75 * Gg - G) + 0,12075 * Gg\}$ 75% Gg 92% Gg $l. \text{mieszk.} * \{0,75 * (0,92 * Gg - G)\}$ ❖ Kalkulacja: kwoty uzupełniającej (U) – na bazie współczynnika gęstości zaludnienia (mniejszy od krajowej średniej), oraz limit 150% Gg $U = 0,17 * Gg * Lm * \frac{\text{ZalKraj} - \text{ZalGmi}}{\text{ZalKraj}}$

po 2008	Część wyrównawcza ➤ kwota podstawowa ➤ kwota uzupełniająca	Kalkulacja: kwoty podstawowej - uzależniona od pdp gminy, bez uwzględnienia ulg i zwolnień – wyrównywanie progresywne, (próg 92%) Relacja wskaźnika G do Gg Kwota podstawowa części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gminy od Do (włącznie) 0% Gg 40% Gg l. mieszk.* {0,99*(0,4*Gg -G)+ 0,4197*Gg} 40% Gg 75% Gg l. mieszk.* {0,83*(0,75*Gg -G)+ 0,1292*Gg} 75% Gg 92% Gg l. mieszk.* {0,76*(0,92*Gg -G)} Kalkulacja: kwoty uzupełniającej (U) – bez zmian
---------	---	---

Źródło: J. Olejniczak, *Subwencjonowanie gmin województwa dolnośląskiego w latach 2000-2009*, artykuł na Konferencję „Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego“, Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu, Wrocław listopad 2009.

Tabela 6. Kalkulacja wpłaty „janosikowego“ dla gmin

Przedział nadwyżki G nad Gg*		Kwota bazowa nadwyżki
od (włącznie)	Poniżej	
150% Gg	200% Gg	20% x (G – 1,5 x Gg)
200% Gg	300% Gg	10% x Gg +25% x (G - 2 x Gg)
300% Gg		35% x Gg + 30% x (G- 3 x Gg)

*Do 2003 roku był to wskaźnik P.

Źródło: Ustawa o dochodach ..., op.cit.

Faktyczny mechanizm solidarności między JST funkcjonuje jedynie w zakresie części równoważącej dla gmin. Ustalana jest ona w wysokości łącznej kwoty wpłat gmin uzyskujących swój wskaźnik G przekraczający 150% wskaźnika Gg i wspomnianych kwot uzupełniających naliczonych dla gmin o niższym niż średni wskaźnik gęstości zaludnienia, a posiadających wskaźnik G na poziomie wyższym niż 150% wskaźnika Gg.

Rysunek 2. Zmiany w kalkulacji kwot części równoważącej dla gmin

CZĘŚĆ RÓWNOWAŻĄCA SUBWENCJI OGÓLNEJ 2004-2009

2004 r.

- sposób podziału określony ustawowo,
- dwie kategorie dochodów – bazowe i przeliczeniowe,
- wyliczenie wysokości należnej kwoty poprzez ustalenie czy dochody bazowe były wyższe od przeliczeniowych i określenie ich udziału w nadwyżce dochodów bazowych wszystkich gmin,
- wyliczony współczynnik udziału stanowił jednocześnie udział procentowy w ogólnej kwocie części równoważącej subwencji na 2004 rok zebranej od gmin bogatych, z zastrzeżeniem, iż nie może wartość ta przekroczyć wartości wyliczonej różnicy między dochodami bazowymi a dochodami podstawowymi danej gminy.

2005 r.

- sposób podziału określony przez Ministra Finansów,
- 50% analogicznie rozdzielane do przyjętego rok wcześniej rozwiązania,
- 10% rozdzielano między gminy, które w 2004 r. otrzymały część równoważącą subwencji i w których wydatki na wypłatę dodatków mieszkaniowych *per capita* w 2003 r. były wyższe od wydatków *per capita* z tego tytułu wszystkich gmin w kraju,
- 10% rozdzielano między gminy, które w 2004 r. otrzymały część równoważącą subwencji ogólnej i w których wydatki *per capita* na oświetlenie ulic, placów i dróg poniesione w 2003 r. były wyższe od wydatków *per capita* z tego tytułu wszystkich gmin – obliczane analogicznie do poprzedniego,
- 30% części równoważącej subwencji dla gmin rozdzielano proporcjonalnie między gminy, w których łączne kwoty dochodów, zaplanowane na 2005 r. z tytułu części wyrównawczej i pozostałych elementów części równoważącej, pomniejszonych o kwoty wpłat mechanizmu wyrównawczego zaplanowanych na 2005 r., były niższe o więcej niż 25.000 zł od łącznych dochodów ustalonych na 2004 r. z tytułu części wyrównawczej i równoważącej subwencji.

po 2005 r.

- sposób podziału określony przez Ministra Finansów, od 2008 ustawą*,
- 50 % kwoty dla gmin miejskich, których wydatki na dodatki mieszkaniowe *per capita* poniesione w 2004 r. były wyższe od 80 % średnich wydatków *per capita* wszystkich gmin miejskich poniesionych na ten cel w 2004 r.,
- 25% kwoty rozdzielone było między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, poniesione w 2004 r., *per capita* były wyższe od 90 % średnich wydatków wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich poniesionych na ten cel w 2004 r., *per capita*,
- 25% środków w ramach tej części subwencji rozdzielano między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których suma dochodów - zrealizowanych w 2004 r. z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów, jakie gmina mogła uzyskać w 2004 r. z podatku rolnego, i leśnego, *per capita* była niższa od 80 % średnich dochodów *per capita*.

*w kolejnych latach za punkt odniesienia przyjmowano rok poprzedzający tzw. rok bazowy (czyli wskazywano na dwuletnie opóźnienie danych względem roku realizacji).

Źródło: J. Olejniczak, op. cit.

Część tę otrzymują gminy w celu wyrównania ewentualnych różnic w dochodach, w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań²⁸. W 2004 r. sposób

²⁸ Szerzej w: E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 155 i dalsze.

podziału części równoważącej dla gmin został określony ustawowo (rysunek 2). W kolejnych latach minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określał w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób jej podziału. Wprowadzona od 2008 roku nowelizacja ustawy²⁹ określiła ostatecznie stałe zasady redystrybucji środków w ramach części równoważącej subwencji ogólnej.

Jak można zauważyć, mechanizm redystrybucji środków finansowych między gminami zakłada przede wszystkim wykorzystanie tych środków do wspomagania gmin charakteryzujących się wyższymi kosztami realizacji zadań związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych, natomiast pozostała część środków stanowiła uzupełnienie dla gmin o niskim potencjale dochodowym. Szczegółowe zasady kalkulacji kwot dla gmin określa artykuł 21a znowelizowanej ustawy o dochodach JST.

2. Redystrybucja środków finansowych między powiatami

Ustawa o dochodach JST z 2003 roku³⁰ wprowadziła mechanizm redystrybucji poziomej dochodów między powiatami. Ustalana w ustawie budżetowej kwota, przeznaczona na część równoważącą dla powiatów, stanowi sumę wpłat, wniesionych przez powiaty zobowiązane na podstawie przepisów art. 30 cytowanej ustawy. Analogicznie do gmin definiowany jest wskaźnik P – czyli kwota otrzymana w wyniku podzielenia dochodów podatkowych uzyskanych przez powiat w roku poprzedzającym rok bazowy przez liczbę mieszkańców powiatu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, oznaczająca wysokość dochodów podatkowych na jednego mieszkańca powiatu. Wskaźnikiem P_p jest z kolei obliczony w ten sam sposób stosunek dochodów podatkowych wszystkich powiatów za rok poprzedzający rok bazowy do liczby mieszkańców kraju ustalonej na dzień 31 grudnia tego roku. Wskaźnik P_p jest zatem, inaczej mówiąc, wskaźnikiem P uśrednionym w skali całego kraju.

Dochodami podatkowymi powiatu są łączne dochody uzyskane w roku poprzedzającym rok podatkowy z tytułu:

- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych;
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Obowiązek dokonywania wpłat obejmuje powiaty, dla których wskaźnik P jest większy niż 110 % wskaźnika P_p. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę

²⁹ Dz.U. z 2007 r., Nr 191, poz. 1370.

³⁰ Dz. U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966.

mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą: 80% nadwyżki wskaźnika P ponad 110% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż 120% wskaźnika Pp, lub 8% wskaźnika Pp, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika P ponad 120% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 120% i nie większy niż 125% wskaźnika Pp. Najbogatsze powiaty, dla których wskaźnik P jest większy niż 125% wskaźnika Pp, obciążone są wpłatami kalkulowanymi jako 12,75% wskaźnika Pp, powiększoną o 98% nadwyżki wskaźnika P ponad 125% wskaźnika Pp.

Ogólne zasady podziału określono analogicznie jak w przypadku gmin wskazując, iż część równoważącą subwencji dzieli się między powiaty „w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań”. Zmiana ta obejmowała przejęcie w 2004 roku wielu zadań realizowanych przez powiaty w latach wcześniejszych jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej³¹. Podobnie jak w przypadku gmin, ustawodawca przewidział w 2004 roku sposób podziału środków w ustawie o dochodach JST, a w kolejnych latach pozostawił decyzję Ministrowi Finansów współdziałającemu z przedstawicielami JST. Analiza rozporządzeń Ministra Finansów z lat 2004-2006 wskazuje na szybkie wypracowanie wspólnego stanowiska co do sposobu rozdziału tej części subwencji dla powiatów – bowiem już od 2006 roku struktura i sposób redystrybucji pozostają bardzo zbliżone. Podział tej części następuje z uwzględnieniem przede takich kryteriów, jak:

- sytuacja finansowa powiatów;
- wysokość wydatków związanych z realizacją zadań pomocy społecznej;
- zróżnicowanie sieci dróg powiatowych (w miastach na prawach powiatów).

Artykuł 23a znowelizowanej ustawy o dochodach JST wskazuje, iż ogólna kwota wpłat rozdzielana jest na następujące części:

- 1) 9 % – z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, między powiaty, które w roku poprzedzającym rok bazowy nie były objęte obowiązkiem dokonywania wpłat, lub dla których taka wpłata była ustalona w kwocie niższej od 1.000.000 zł;
- 2) 7 % – między powiaty wskazane przez ministra właściwego do spraw pracy, w których w roku budżetowym nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki są realizowane przez inny powiat;

³¹ Szerzej w E. Ruśkowski, J. Salachna, op. cit.

- 3) 30% – między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu jest wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
- 4) 30% – między miasta na prawach powiatu, w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu;
- 5) 24% – między powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu w roku bazowym.

Dane o poszczególnych elementach części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów nie są prezentowane – ogłaszana jest jedynie łączna kwota wypłacanej/zaplanowanej subwencji. Poszczególne powiaty mogą otrzymywać część równoważącą subwencji z każdego z obszarów kalkulacji, jeżeli spełniają nałożone ustawą warunki. Można zauważyć, iż część równoważąca subwencji dla powiatów ma przede wszystkim rekompensować wyższe niż standardowe wydatki powiatów, wynikające z odmiennych od przeciętnych kosztów realizacji zadań lub szczególnych warunków ich realizacji.

3. Mechanizm redystrybucji poziomej w województwach

Podobnie jak w przypadku powiatów od 2004 roku wdrożono mechanizm solidarnościowy bazujący na tzw. „janosikowym”. Mechanizm ten, analogicznie do poprzednich, przewiduje, iż województwa o silniejszej pozycji ekonomicznej będą wspierać województwa słabsze. Tak jak w przypadku powiatów określone zostały progi warunkujące wysokość wpłat poszczególnych jednostek. W przypadku województw jest to 110% wskaźnika Ww, liczonego analogicznie jak dla powiatów na podstawie podstawowych dochodów podatkowych województwa. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

- 1) 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww;
- 2) 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

Redystrybucja środków, podobnie jak w przypadku powiatów i gmin do 2007 roku, określana była rozporządzeniem Ministra Finansów. Od 2008 roku jest ona regulowana

ustawowo – ustala się ją w wysokości łącznej kwoty wspomnianych powyżej wpłat województw i dzieli się na³²:

- 1) kwotę stanowiącą 20% części – z przeznaczeniem dla województw, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju,
- 2) kwotę stanowiącą 40% części z przeznaczeniem dla województw, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju,
- 3) kwotę stanowiącą 10% części z przeznaczeniem dla województw, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75% PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju,
- 4) kwotę stanowiącą 15% części, z uwzględnieniem wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy w danym województwie,
- 5) kwotę stanowiącą 15% części dla województw, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy z tytułu części wyrównawczej i kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu państwa, jest niższa od kwoty planowanych na rok bazowy dochodów z tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną wpłatę do budżetu państwa.

Jak widać, także w przypadku województw głównym kryterium warunkującym uzyskanie części regionalnej subwencji jest niekorzystna sytuacja danego województwa, w szczególności wynikająca z wysokiego bezrobocia, gęstości sieci drogowej, niskiej produktywności gospodarki czy też kosztów realizacji zadań w ramach przewozów pasażerskich kolejną.

³² Art. 25 Ustawy o dochodach... Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.; tam też zawarte są szczegółowe algorytmy wyliczenia poszczególnych kwot.

III. Skutki redystrybucji poziomej w ramach mechanizmu solidarnościowego

1. Udział subwencji równoważącej i regionalnej w dochodach JST ogółem

Dokonując oceny znaczenia części równoważącej oraz regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać na ich faktyczny udział w dochodach JST. Bazując na danych zawartych w informacjach z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2009 oraz wartościach planowanych na rok 2010 można stwierdzić, iż udział przedmiotowych części subwencji w łącznych dochodach JST jest niski – łącznie oscyluje w granicach 1,5% całości dochodów JST. Należy dodać, iż znacznie silniejsze oddziaływanie ma wspomniany wcześniej element redystrybucji pionowej w postaci części wyrównawczej, oparty na kalkulacji podstawowych dochodów podatkowych JST.

Widoczne jest także zwiększanie się udziału części regionalnej subwencji ogólnej przy wahaniach części równoważącej.

Tabela 7. Udział poszczególnych składników subwencji ogólnej w dochodach JST

Rok	2007	2008	2009	2010 PR
Subwencja ogólna	27,98%	28,38%	29,25%	28,39%
z tego:				
część wyrównawcza	4,73%	5,08%	5,70%	5,53%
część oświatowa	21,47%	21,68%	21,57%	21,21%
część rekompensująca	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
część równoważąca	0,95%	1,00%	1,05%	0,97%
część regionalna	0,49%	0,51%	0,58%	0,58%
uzupełnienie subwencji ogólnej	0,33%	0,11%	0,34%	0,10%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Skutki finansowe dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego można przeanalizować porównując zmiany w wielkości ostatecznych dochodów *per capita* wynikających z zastosowanej redystrybucji poziomej. Na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST oraz informacji Ministerstwa Finansów dotyczących podstawowych dochodów podatkowych i kwot przeznaczonych na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej, oszacowane zostały skutki redystrybucji dla poszczególnych gmin,

powiatów województwa mazowieckiego oraz województw na rok 2010. Do zestawienia przyjęto liczbę ludności na koniec 2009 roku.

Analiza uzyskanych wyników badań wskazuje na niewielkie oddziaływanie (analogiczne do lat poprzednich) części równoważącej subwencji ogólnej na sytuację finansową budżetów gmin województwa mazowieckiego. Warto nadmienić, iż wcześniejsze badania dotyczące województwa dolnośląskiego także potwierdzają tę tezę. W przypadku gmin otrzymujących część równoważącą subwencji ogólnej, jej udział w dochodach ogółem tych JST oscyluje poniżej 1% w około 60% samorządów. Jedynie w 14 gminach jej udział w łącznych dochodach przekracza 3%. Świadczy to o relatywnie małym znaczeniu tego narzędzia redystrybucji w strukturze dochodów. Jednocześnie zestawienie szacunkowych dochodów *per capita* w gminach województwa mazowieckiego ukazuje oczywisty brak bezpośredniego związku wielkości części subwencji równoważącej z podstawowymi dochodami podatkowymi *per capita* – wynikający z omówionej wcześniej specyfiki redystrybucji środków, zorientowanej na wspomaganie gmin obciążonych ponadprzeciętnymi kosztami realizacji części swoich zadań. Tak więc z punktu widzenia skutków redystrybucji błędem byłoby twierdzenie, iż dzięki mechanizmowi solidarności poziomej wspomagane są gminy najsłabsze ekonomicznie (por. załącznik 1).

Przyjęcie wskazanych w części drugiej niniejszego opracowania kryteriów redystrybucji środków opartych na założeniu „wyrównania ewentualnych różnic w dochodach, w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań”, skutkuje niską przejrzystością redystrybucji środków pozyskanych od silnych ekonomicznie gmin. Należy w tym miejscu podkreślić, iż ogólnie dostępne dane zbiorcze, prezentowane przez Ministerstwo Finansów, dotyczące wielkości części równoważącej, nie wskazują na udział poszczególnych elementów kalkulacyjnych uwzględnionych w przypadku każdej z gmin. Może budzić zatem pewne wątpliwości właściwość przyjętego sposobu rozdzielania uzyskiwanych środków z wpłat gmin, jako narzędzia finansowania zadań przekazanych gminom przez państwo (np. w miejsce dotacji celowej), a nie narzędzia faktycznego wspierania gmin najsłabszych finansowo. Jednocześnie należy pamiętać o wypełnianiu wspomnianego zadania przez część wyrównawczą subwencji.

Istotniejsze są skutki mechanizmu wpłat do budżetu państwa środków finansowych realizowanych przez gminy najbogatsze. W tym przypadku, wpływ dokonywanej wpłaty, z racji stosunkowo niewielkiej liczby gmin, których dotyczy „janosikowe”, jest silnie odczuwalny jako zmniejszenie możliwości wydatkowych gminy. Prawie połowa z gmin wpłacających środki do budżetu państwa wpłaca ponad 3% swoich dochodów (wg prognoz na

2010 rok), a ponad ¼ wpłaca ponad 5%. W przeliczeniu na mieszkańca daje to nawet 570 złotych na mieszkańca, o które uszczuplane są dochody danej gminy. Jednocześnie należy podkreślić, iż zazwyczaj dochody *per capita* gmin wpłacających „janosikowe” znacznie przewyższają wartość średnią dochodów *per capita* w województwie (nawet w przypadku pomniejszenia ich o kwotę wpłaty). Szczegółowe wyliczenia prezentuje tabela 8.

Tabela 8. Szacunkowa struktura dochodów gmin województwa mazowieckiego wpłacających „janosikowe” w 2010 roku, z uwzględnieniem redystrybucji w ramach części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin(wg prognoz)

ROK 2010PR	Udział w dochodach			Dochody per capita			Skutki redystrybucji	
	PDP per capita	części równoważącej	wpłaty	pomniejszone o wpłatę na janosikowe	ogółem	pomniejszone o część równoważącą	Ubytek dochodów per capita	Wzrost dochodów per capita
BŁONIE	1980,83	0,00%	0,77%	4291,54	4324,65	4324,65	-33,11	0,00
BRWINÓW	1823,94	0,00%	0,06%	2799,41	2800,98	2800,98	-1,57	0,00
IZABELIN	2646,75	0,00%	3,53%	4915,27	5095,33	5095,33	-180,05	0,00
KONSTANCIN-JEZIORNA	3049,91	0,00%	5,47%	4812,02	5090,38	5090,38	-278,36	0,00
KOZIENICE	1963,92	0,17%	0,65%	4496,80	4526,37	4518,82	-29,57	7,55
LEGIONOWO	1840,16	0,00%	0,15%	3215,80	3220,66	3220,66	-4,86	0,00
LESZNOWOLA	3541,82	0,00%	5,92%	6159,30	6547,20	6547,20	-387,89	0,00
ŁOMIANKI	2570,21	0,00%	4,09%	3677,86	3834,84	3834,84	-156,98	0,00
MICHAŁOWICE	3064,38	0,00%	6,12%	4324,39	4606,46	4606,46	-282,07	0,00
MILANÓWEK	2027,67	0,00%	1,42%	2939,77	2982,09	2982,09	-42,33	0,00
MSZCZONÓW	1847,84	0,00%	0,15%	4224,28	4230,61	4230,61	-6,33	0,00
NADARZYN	4143,35	0,00%	7,79%	6797,70	7372,32	7372,32	-574,62	0,00
NIEPOREĆ	2145,61	0,00%	1,47%	4342,68	4407,50	4407,50	-64,82	0,00
NOWY DWÓR MAZOWIECKI	1828,82	0,41%	0,07%	3678,09	3680,68	3665,44	-2,59	15,24
OŻARÓW MAZOWIECKI	2730,56	0,00%	5,48%	3404,65	3601,91	3601,91	-197,26	0,00
PIASECZNO	2626,35	0,00%	4,47%	3629,70	3799,69	3799,69	-169,99	0,00
PŁOCK	2349,84	0,34%	2,23%	4741,02	4849,08	4832,52	-108,06	16,57

PODKOWA								
LEŚNA	3609,58	0,00%	8,49%	4607,42	5034,70	5034,70	-427,28	0,00
RASZYN	2328,39	0,00%	2,75%	3608,30	3710,48	3710,48	-102,18	0,00
SŁUPNO	3430,53	0,00%	5,98%	5606,42	5963,03	5963,03	-356,61	0,00
STARE BABICE	2568,72	0,00%	3,80%	3941,51	4097,19	4097,19	-155,68	0,00
TERESIN	1860,32	0,00%	0,20%	4533,38	4542,36	4542,36	-8,97	0,00
WARSZAWA	2859,13	0,00%	3,66%	6079,11	6309,92	6309,92	-230,82	0,00
WIELISZEW	2035,74	0,00%	1,13%	3795,67	3839,02	3839,02	-43,35	0,00
ŻABIA WOLA	1919,27	0,00%	0,52%	3829,27	3849,45	3849,45	-20,18	0,00

*dla gmin będących miastami na prawach powiatu podane są dochody łączne. Liczba mieszkańców na 31.12 2009 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

Jako że mechanizm wpłat charakteryzuje się opóźnieniem czasowym, wynikającym z przyjętej metody ustalania podstawowych dochodów podatkowych służących do wyliczenia wpłaty, należy także prześledzić skutki wpłat w poszczególnych gminach w latach wcześniejszych. Jak można zauważyć w latach 2007–2009 następowało w większości gmin zwiększanie się kwot *per capita*, uszczuplających dochody gmin na skutek wpłat. Rok 2010 według prognoz będzie pierwszym od 2007 roku, kiedy ponad połowa gmin odnotuje zmniejszenie się wartości tychże wpłat w przeliczeniu na mieszkańca. Tak więc przy realizacji złożonych w planach budżetowych dochodów sytuacja finansowa tych gmin powinna być stabilna. W przypadku gmin mamy do czynienia z silnie zróżnicowaną strukturą dochodów, co zapewnia mniejszą wrażliwość tych jednostek samorządu terytorialnego na zakłócenia koniunktury gospodarczej.

Tabela 9. Wielkość wpłat „janosikowego” *per capita* w gminach województwa mazowieckiego w latach 2007-2010

Szacunkowe zmniejszenie dochodów gmin na skutek wpłaty części równoważącej w przeliczeniu na mieszkańca

	2007	2008	2009	2010PR
Błonie	-0,60	-43,83	-41,85	-33,11
Brwinów	0,00	-8,55	-2,78	-1,57
Izabelin	-41,10	-93,72	-107,63	-180,05
Jabłonna	0,00	0,00	-4,09	0,00
Józefów	0,00	0,00	-2,18	0,00
Konstancin-Jeziorna	-243,51	-252,08	-293,56	-278,36
Kozienice	-42,02	-37,90	-36,06	-29,57

System wpłat do budżetu państwa przez samorzady terytorialne

Legionowo	0,00	0,00	0,00	-4,86
Lesznów	-183,98	-261,56	-387,20	-387,89
Łomianki	-52,61	-141,88	-161,26	-156,98
Michałowice	-141,19	-179,74	-228,18	-282,07
Milanówek	0,00	-33,41	-45,90	-42,33
Mszczonów	-7,63	0,00	0,00	-6,33
Nadarzyn	-345,23	-545,84	-583,20	-574,62
Nieporęt	-53,35	-56,07	-77,24	-64,82
Nowy Dwór Mazowiecki	0,00	0,00	-0,69	-2,59
Ożarów Mazowiecki	-56,12	-73,90	-165,17	-197,26
Piaseczno	-123,28	-143,95	-228,76	-169,99
Płock	-146,69	-152,70	-126,98	-108,06
Podkowa Leśna	-262,36	-355,79	-384,29	-427,28
Pruszków	0,00	0,00	-1,15	0,00
Raszyn	0,00	-54,13	-95,65	-102,18
Słupno	-370,16	-324,33	-318,24	-356,61
Stare Babice	-29,72	-51,38	-95,40	-155,68
Teresin	0,00	0,00	0,00	-8,97
M.st. Warszawa	-145,42	-194,21	-272,38	-230,82
Wiązowna	0,00	0,00	-2,61	0,00
Wieliszew	-73,55	-112,29	-84,04	-43,35
Żabia Wola	0,00	0,00	-3,12	-20,18

*dla gmin będących miastami na prawach powiatu podane są dochody łączne. Liczba mieszkańców na 31.12 danego roku (na 2010 przyjęto liczbę mieszkańców z 2009 roku).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

Na tle pozostałych gmin wpłaty Warszawy (w ramach części gminnej wpłat), zarówno w przeliczeniu na mieszkańca, jak i pod względem udziału w dochodach ogółem, nie są wpłatami najwyższymi. Należy jednak pamiętać, iż w sprawozdaniach (np. Rb–NDS, czyli w kwartalnych sprawozdaniach o nadwyżce/deficycie JST) wykazane są łączne dochody gminy i miasta na prawach powiatu, co skutkuje koniecznością odrębnego spojrzenia na faktyczne obciążenie miasta, które po doliczeniu wpłaty „powiatowej” odprowadza do budżetu niemal 9% swoich dochodów. Także podstawowe dochody podatkowe *per capita* stawiają Warszawę dopiero na siódmym miejscu wśród najbogatszych gmin województwa mazowieckiego. Należy także odnotować, iż 2010 rok jest pierwszym od kilku lat, w którym wpłata w porównaniu do poprzedniego roku zmaleje.

2. Wpływ mechanizmu solidarności poziomej na budżety powiatów województwa mazowieckiego

W przeciwieństwie do gmin, powiaty wyposażone są stosunkowo ubogo w źródła dochodów. Jednocześnie mniejsza wartościowo skala zadań wpływa na zdecydowanie mniejsze rozwarstwienie w dochodach *per capita*. W zestawieniu wyjątkiem są miasta na prawach powiatu, dla których przyjęto na podstawie danych ze sprawozdań Rb–NDS dochody łączne z dochodami uzyskiwanymi przez nie jako gminy. Jednostki te należy zatem traktować odrębnie pod względem dochodów na mieszkańca i udziału części równoważącej w dochodach.

Dla powiatów województwa mazowieckiego część równoważąca subwencji ogólnej odgrywa o wiele istotniejszą rolę niż dla gmin. W 2010 roku według planów budżetowych wspomaganie finansowe tą częścią subwencji ogólnej może stanowić nawet do 9% łącznych dochodów w niektórych powiatach. Dla zdecydowanej większości powiatów uzyskujących środki finansowe w ramach części równoważącej subwencji w 2010 roku będzie to między 3% a 6% całości dochodów. Także w przypadku powiatów (tak jak w przypadku gmin) widoczna jest odmienna rola redystrybuowanych środków finansowych od powszechnie utożsamianej z rolą „janosikowego”. Zwiększenie dochodów nie zawsze dotyczy najsłabszych powiatów. Przyczyny takiego stanu rzeczy są identyczne do wspomnianych w odniesieniu do gmin.

Tabela 10. Szacunkowa wielkość dochodów *per capita* powiatów województwa mazowieckiego w 2010 roku (wg prognoz) oraz wpływu mechanizmu redystrybucji poziomej na ich skalę

ROK 2010PR	PDP <i>per capita</i>	Udział w dochodach		Dochody <i>per capita</i>			Skutki redystrybucji	
		części równoważącej	wpłaty	o wpłatę na janosikowe	o część ogółem	Ubytek <i>per capita</i>	Wzrost <i>per capita</i>	
białobrzegi	87,36	2,75%	0,00%	1143,57	1143,57	1112,11	0,00	31,46
ciechanowski	132,49	1,51%	0,00%	1046,35	1046,35	1030,60	0,00	15,75
garwoliński	111,86	1,58%	0,00%	976,18	976,18	960,72	0,00	15,46
gostyniński	97,72	4,29%	0,00%	925,47	925,47	885,78	0,00	39,69
grodziski	293,41	4,21%	12,44%	696,90	795,91	762,39	-99,01	33,52
grójecki	126,93	3,34%	0,00%	725,09	725,09	700,84	0,00	24,25
kozienicki	131,27	1,53%	0,00%	897,74	897,74	884,00	0,00	13,73
legionowski	258,37	3,45%	10,01%	582,12	646,85	624,52	-64,73	22,33
lipski	80,44	4,24%	0,00%	1026,27	1026,27	982,77	0,00	43,50
łosicki	77,29	5,75%	0,00%	1120,19	1120,19	1055,73	0,00	64,46

System wpłat do budżetu państwa przez samorzady terytorialne

makowski	80,90	4,25%	0,00%	1020,46	1020,46	977,13	0,00	43,32
miński	171,52	0,81%	0,00%	774,23	774,23	767,95	0,00	6,29
mławski	106,43	3,40%	0,00%	917,63	917,63	886,46	0,00	31,17
nowodworski	169,39	0,69%	0,00%	756,12	756,12	750,87	0,00	5,25
ostrołęcki	89,15	7,03%	0,00%	936,24	936,24	870,43	0,00	65,81
ostrowski	110,43	2,25%	0,00%	1196,84	1196,84	1169,96	0,00	26,88
otwocki	215,23	0,60%	2,65%	846,29	869,30	864,08	-23,01	5,22
piaseczyński	430,57	5,14%	19,82%	935,80	1167,10	1107,09	-231,30	60,01
płocki	92,21	4,47%	0,00%	793,60	793,60	758,13	0,00	35,47
płoński	98,36	3,14%	0,00%	1043,73	1043,73	1010,97	0,00	32,76
pruszkowski	361,58	5,88%	21,35%	609,68	775,16	729,61	-165,48	45,55
przasnyski	95,03	1,78%	0,00%	2272,28	2272,28	2231,94	0,00	40,34
przysuski	64,01	2,17%	0,00%	1497,11	1497,11	1464,65	0,00	32,46
pułtuski	105,16	3,26%	0,00%	952,48	952,48	921,42	0,00	31,06
radomski	80,15	0,78%	0,00%	823,66	823,66	817,25	0,00	6,41
siedlecki	76,27	9,20%	0,00%	612,00	612,00	555,66	0,00	56,33
sierpecki	87,72	5,33%	0,00%	770,65	770,65	729,55	0,00	41,10
sochaczewski	148,94	0,75%	0,00%	912,50	912,50	905,67	0,00	6,83
sokołowski	111,12	5,04%	0,00%	824,39	824,39	782,81	0,00	41,58
szydłowiecki	75,74	1,37%	0,00%	1241,57	1241,57	1224,51	0,00	17,06
warszawski zachodni	368,12	6,13%	15,30%	954,36	1126,69	1057,63	-172,33	69,06
węgrowski	100,28	3,48%	0,00%	940,77	940,77	908,00	0,00	32,77
wołomiński	197,69	1,36%	1,30%	564,57	571,98	564,22	-7,41	7,76
wyszkowski	110,68	0,70%	0,00%	1181,63	1181,63	1173,34	0,00	8,30
zwoleński	71,05	3,24%	0,00%	860,34	860,34	832,43	0,00	27,91
żuromiński	69,42	4,05%	0,00%	952,84	952,84	914,26	0,00	38,58
żyrardowski	151,79	0,54%	0,00%	848,50	848,50	843,95	0,00	4,56
m. Ostrołęka	190,22	1,74%	0,04%	3725,20	3726,74	3661,79	-1,54	64,95
m. Płock	271,56	0,88%	1,63%	4769,90	4849,08	4806,54	-79,19	42,54
m. Radom	163,98	1,46%	0,00%	3677,51	3677,51	3623,89	0,00	53,62
m. Siedlce	203,78	0,64%	0,23%	5546,27	5558,80	5523,25	-12,52	35,54
m.st. Warszawa	532,95	1,51%	5,31%	5975,11	6309,92	6214,67	-334,81	95,25

*dla gmin będących miastami na prawach powiatu podane są dochody łączne. Liczba mieszkańców na 31.12.2009.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

W przypadku powiatów wpłacających „janosikowe” dochodzi do ich istotnego zubożenia. Wielkość wpłaty w relacji do dochodów prognozowanych na 2010 rok sięga od 10% do ponad 20% (za wyjątkiem powiatu otwockiego, wołomińskiego oraz miast na prawach powiatu). Należy podkreślić, iż około 25–30% wpłaty rekompensowane jest powiatom przez uzyskiwaną część równoważącą subwencji. Analiza udziału części

równoważonej w dochodach powiatów województwa mazowieckiego w latach 2007–2010 wskazuje na niewielkie zmiany w kształtowaniu się tych wartości w badanym okresie. Podobnie jak w omówionej prognozie na rok 2010 mamy wówczas do czynienia z oscyłowaniem udziału tej części subwencji między 3 a 6% dochodów.

Tabela 11. Udział części równoważonej subwencji ogólnej i wpłat z tego tytułu w dochodach powiatów w latach 2007-2010

	<i>Udział części równoważonej w dochodach</i>				<i>Udział wpłaty na część równoważącą w dochodach</i>			
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
białobrzeski	4,15%	3,21%	4,52%	2,75%				
ciechanowski	1,33%	1,56%	1,84%	1,51%				
garwoliński	1,47%	1,32%	1,72%	1,58%				
gostyniński	2,34%	2,50%	3,09%	4,29%				
grodziski	2,89%	4,01%	3,63%	4,21%	6,82%	9,02%	10,90%	12,44%
grójecki	2,26%	2,43%	3,01%	3,34%				
kozienicki	1,40%	1,53%	1,86%	1,53%				
legionowski	2,24%	2,51%	3,55%	3,45%	6,02%	6,95%	9,47%	10,01%
lipski	3,99%	3,55%	4,13%	4,24%				
łosicki	6,36%	6,36%	6,18%	5,75%				
makowski	4,21%	3,90%	4,62%	4,25%				
miński	0,83%	0,53%	1,04%	0,81%				
mławski	3,55%	3,65%	4,25%	3,40%				
nowodworski	1,61%	1,42%	1,17%	0,69%				
ostrołęcki	7,38%	6,72%	6,83%	7,03%				
ostrowski	3,21%	3,29%	3,68%	2,25%				
otwocki	1,21%	0,57%	0,60%	0,60%	3,36%	2,57%	2,89%	2,65%
piaseczyński	5,05%	6,03%	8,06%	5,14%	14,98%	17,21%	22,86%	19,82%
płocki	4,10%	4,26%	4,84%	4,47%				
płoński	3,24%	3,41%	3,92%	3,14%				
pruszkowski	4,89%	5,20%	6,28%	5,88%	16,04%	16,78%	20,74%	21,35%
przasnyski	2,92%	3,38%	3,39%	1,78%				
przysuski	2,79%	2,61%	3,17%	2,17%				
pułtuski	2,16%	2,60%	3,01%	3,26%				
radomski	0,57%	0,76%	0,90%	0,78%				
siedlecki	11,34%	11,39%	11,77%	9,20%				
sierpecki	3,86%	3,99%	4,78%	5,33%				
sochaczewski	0,85%	0,41%	0,49%	0,75%				
sokołowski	4,16%	4,19%	5,44%	5,04%				

sztydlowiecki	2,40%	2,01%	2,17%	1,37%				
warszawski zachodni	3,13%	4,34%	5,34%	6,13%	9,38%	11,34%	15,06%	15,30%
węgrowski	3,74%	3,55%	3,90%	3,48%				
wołomiński	0,42%	0,54%	1,37%	1,36%	0,17%	0,27%	1,12%	1,30%
wyszowski	0,84%	0,79%	0,95%	0,70%				
zwoleniński	3,65%	3,42%	4,24%	3,24%				
żuromiński	3,83%	3,59%	4,24%	4,05%				
żyrardowski	0,14%	0,52%	0,77%	0,54%				
m. Ostrołęka	1,22%	1,39%	1,62%	1,74%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%
m. Płock	1,35%	1,03%	0,90%	0,88%	2,38%	2,15%	2,01%	1,63%
m. Radom	1,11%	1,21%	1,37%	1,46%				
m. Siedlce	0,78%	0,77%	0,93%	0,64%	0,32%	0,29%	0,24%	0,23%
m.st. Warszawa	1,19%	1,36%	1,72%	1,51%	3,98%	4,40%	5,46%	5,31%

*dla gmin będących miastami na prawach powiatu podane są dochody łączne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Z punktu widzenia wpłat dokonywanych przez powiaty mazowieckie sytuacja jest mniej korzystna. W przypadku większości powiatów następował w kolejnych latach wzrost udziału tej części subwencji nawet o 5-6 punktów procentowych. W 2007 roku tylko dwa powiaty z siedmiu (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) odnotowały wpłaty do budżetu na poziomie wyższym niż 10% swoich dochodów, podczas gdy w 2009 i 2010 roku tylko dwa powiaty nie przekroczyły tej granicy, a dwa z wpłacających odnotowały wpłaty w wysokości około 20% swoich dochodów budżetowych.

Tak szybki wzrost wielkości wpłacanych środków do budżetu oraz ich udziału w dochodach ogółem powinien zdaniem autora sprowokować pytanie o możliwość ograniczenia udziału wpłat w dochodach ogółem powiatów.

3. Wpływ mechanizmu solidarności poziomej na budżet województwa mazowieckiego na tle pozostałych województw

Województwo mazowieckie na tle pozostałych województw charakteryzuje się zdecydowanie wyższymi dochodami w przeliczeniu na mieszkańca, zarówno pod względem podstawowych dochodów podatkowych, jak i łącznych. Zazwyczaj jest to dwu- lub trzykrotność podstawowych dochodów podatkowych w przeliczeniu na mieszkańca innych województw (tabela 12). Rozwarstwienie ostatecznych dochodów województw samorządowych nie jest jednak już tak znaczne – dochody *per capita* województwa mazowieckiego są jedynie 20-30% wyższe od dochodów większości pozostałych województw. Wydaje się zatem, iż w takiej sytuacji nadal najbogatszym województwem

pozostaje mazowieckie. Jednak po uwzględnieniu wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, która stanowi w 2010 według szacunków około 33% całości dochodów, okazuje się, iż realne dochody do dyspozycji w przeliczeniu na mieszkańca obniżą się o 180 zł, do około 360 złotych, co uplasuje województwo mazowieckie na ósmym miejscu pod względem dochodów *per capita*.

Tabela 12. Podstawowe dochody podatkowe i dochody *per capita* województw w latach 2007-2010

	<i>Podstawowe dochody podatkowe per capita</i>				<i>Dochody na mieszkańca per capita</i>			
	2007	2008	2009	2010PR	2007	2008	2009	2010PR
DOLNOŚLĄSKIE	108,45	126,49	159,6	177,61	340,64	375,66	523,18	436,43
KUJAWSKO-POMORSKIE	68,2	71,74	91,2	100,88	257,20	302,55	460,13	480,05
LUBELSKIE	50,86	49,12	68,36	74,74	258,50	297,45	457,76	330,40
LUBUSKIE	71,72	72,03	101,50	102,87	353,34	346,94	747,28	460,16
ŁÓDZKIE	70,66	76,71	100,77	114,42	219,41	252,92	522,52	293,30
MAŁOPOLSKIE	65,23	82,92	103,31	134,45	228,46	284,16	435,31	299,30
MAZOWIECKIE	254,34	275,9	343,73	375,14	479,16	492,53	565,79	540,57
OPOLSKIE	111,46	86	103,12	116,39	284,92	385,63	621,03	479,04
PODKARPACKIE	55,24	53,48	69,89	72,32	258,08	331,37	496,75	418,17
PODLASKIE	52,64	49,41	70,72	75,83	295,52	328,00	567,89	378,80
POMORSKIE	85,03	107,54	131	145,30	285,80	338,45	529,79	331,97
ŚLĄSKIE	106,94	106,65	126,19	140,39	241,93	245,94	330,31	284,34
ŚWIĘTOKRZYSKIE	51,01	57,69	80,41	108,30	268,42	374,00	614,13	406,31
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	56,69	50,07	66,89	70,29	305,02	355,45	549,18	367,68
WIELKOPOLSKIE	106,11	108,9	135,94	149,85	270,17	269,45	561,95	267,53
ZACHODNIOPOMORSKIE	61,21	62,69	87,43	91,69	287,34	319,94	635,51	412,89

Liczba mieszkańców na 31.12 danego roku (na 2010 przyjęto liczbę mieszkańców z 2009 roku).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

Należy zatem zwrócić baczną uwagę na pojawiający się problem znacznego obciążenia województwa mazowieckiego wpłatami na część regionalną subwencji. W latach 2007 – 2010 udział tych wpłat wzrastał od około 25% na początku okresu, do szacowanych 33% w 2010 roku. Podobnie jak w przypadku powiatów wydaje się, że powinny istnieć określone granice (np. udziału w dochodach danej JST) odnośnie wielkości wpłat. Tym bardziej, iż część regionalna subwencji nie ma być podstawowym mechanizmem uzupełniania dochodów województw samorządowych.

Tabela 13. Udział części regionalnej subwencji ogólnej i wpłat z tego tytułu w dochodach województw w latach 2007-2010

	<i>Udział w dochodach</i>							
	Części regionalnej subwencji				Wpłaty na część regionalną			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
DOLNOŚLĄSKIE	5,41%	4,92%	2,74%	2,97%	0,00%	1,12%	1,02%	1,31%
KUJAWSKO-POMORSKIE	12,84%	9,98%	7,63%	6,06%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
LUBELSKIE	11,30%	10,07%	11,11%	16,42%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
LUBUSKIE	13,18%	12,53%	7,16%	12,45%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ŁÓDZKIE	1,32%	0,95%	0,48%	0,95%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MAŁOPOLSKIE	0,63%	2,09%	0,55%	3,14%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MAZOWIECKIE	3,16%	3,76%	5,30%	5,40%	25,87%	27,68%	29,67%	33,31%
OPOLSKIE	13,43%	6,46%	4,94%	7,53%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PODKARPACKIE	9,45%	13,17%	10,58%	13,74%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PODLASKIE	6,90%	7,48%	5,92%	10,26%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
POMORSKIE	3,78%	5,17%	2,94%	4,89%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ŚLĄSKIE	0,93%	1,08%	0,90%	1,13%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ŚWIĘTOKRZYSKIE	12,34%	8,42%	7,28%	12,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	11,54%	11,67%	7,69%	13,98%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
WIELKOPOLSKIE	2,84%	3,26%	1,94%	4,29%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ZACHODNIOPOMORSKIE	10,61%	8,65%	5,29%	8,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania była analiza funkcjonowania mechanizmu wyrównywania dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. „janosikowego” i jego skutków dla gospodarki finansowej JST.

Jak wykazano w drugiej części opracowania, istnieje wiele przesłanek wskazujących na konieczność istnienia mechanizmu uzupełniania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wskazano również, iż możliwe są różne – często skrajne - rozwiązania w tym zakresie. Analiza rozwiązań zagranicznych prowadzi do konkluzji, iż w stosunkowo niewielu państwach ma miejsce wykorzystanie mechanizmu solidarności finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego, przy czym z punktu widzenia skali redystrybuowanych środków ma ono raczej marginalne znaczenie, ponieważ zdecydowanie istotniejszą rolę odgrywa w tych krajach redystrybucja pionowa. Najbardziej zbliżonym do rozwiązań przyjętych w Polsce jest model szwedzki, jednak i tam pojawia się krytyka przyjmowanych rozwiązań, powodująca ciągłą korektę istniejących rozwiązań. Należy przy tym podkreślić zdecydowanie odmienną od polskiej strukturę i budowę pozostałych źródeł dochodów JST w Szwecji.

Analiza przepisów regulujących sposób i skalę redystrybucji poziomej środków między jednostkami samorządu terytorialnego wskazuje na odmienny od potocznie rozumianego charakter redystrybucji. O ile płatnikami są samorzady najbogatsze (z punktu widzenia pewnej części swoich dochodów - tzw. podstawowych dochodów podatkowych), o tyle po stronie beneficjentów kryteria redystrybucji nie są odzwierciedleniem słabej pozycji finansowej danej JST.

Skutki finansowe redystrybucji poziomej zostały zaprezentowane w czwartej części opracowania. Podstawowym nasuwającym się wnioskiem jest stwierdzenie, iż w przypadku powiatów oraz województw wielkość wpłacanych środków w latach 2007-2010, w relacji do dochodów budżetowych ogółem, wpłacających je JST, drastycznie wzrosła. Budżety jednostek samorządu terytorialnego już na etapie planowania uwzględniają wielkość zaplanowanych wpłat, tak więc jest to przewidywalne obciążenie budżetu JST. Jednak skala wpłat i brak ich maksymalnego pułapu może budzić wątpliwości i obawy władz jednostek samorządu terytorialnego o możliwość realizacji zadań na założonym poziomie.

Zasygnalizowany w tytule opracowania problem „janosikowego” dla Warszawy oraz województwa mazowieckiego można podzielić na dwie odrębne kwestie. W przypadku miasta stołecznego Warszawa wpłaty „janosikowego”, przy bardzo rozbudowanej strukturze dochodów, nie wydają się stanowić istotnego obciążenia uniemożliwiającego realizację zadań JST. Natomiast w przypadku województwa mazowieckiego należy zauważyć, iż struktura

dochodów województw samorządowych, w przeciwieństwie do gmin i powiatów, odznacza się relatywnie wysokim udziałem dochodów z CIT (w 2009 roku – ponad 21% ogółu dochodów) oraz dominacją dotacji (ponad 50% w 2009 r.). Tak więc możliwość zmniejszenia się dochodów z drugiego pod względem znaczenia źródła dla budżetów województw, powoduje uzasadnione obawy co do stabilności sytuacji finansowej tych jednostek. Podstawą dla negatywnych prognoz w tym zakresie mogą być dane o skali realizacji dochodów z tytułu podatku CIT w kolejnych miesiącach. Należy zauważyć, iż w 2010 roku, według dostępnych w bieżącej chwili danych, realizacja dochodów budżetu państwa z tego tytułu wyniosła w okresie styczeń-maj 33,9%. W latach wcześniejszych w analogicznym okresie budżet państwa gromadził odpowiednio: w 2009 roku – 36,1%, w 2008 roku – 49,3%, a w 2007 roku – 48,2% zaplanowanych dochodów z CIT. Jednocześnie z danych Ministerstwa Finansów wynika, iż mimo odnotowania w 2009 roku niższego w stosunku do lat poprzednich poziomu realizacji dochodów podatkowych z CIT w pierwszych pięciu miesiącach roku, na koniec 2009 roku wykonanie dochodów z tego tytułu wynosiło 100,7% w stosunku do ustawy budżetowej.

Ocena stopnia zagrożenia stabilności gospodarki finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego leży przede wszystkim po stronie danej jednostki, ze względu na możliwość bieżącej oceny dokonujących się procesów gromadzenia i wydatkowania środków. Podjęcie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego działań o charakterze ostrożnościowym jest pierwszym krokiem ku zapewnieniu możliwości właściwej realizacji zadań. W przypadku województwa mazowieckiego działania takie – jak wynika to z przedstawionej dokumentacji – zostały podjęte. Faktem jest, iż skutki mechanizmu solidarności poziomej dla województwa mazowieckiego oraz spadek dochodów z CIT są istotnym uszczupleniem zasobów finansowych województwa, lecz należy przypomnieć, że wpłaty „janosikowego” musiały zostać uwzględnione przy planowaniu budżetu na rok 2010. Niezmiernie trudną jest natomiast ocena realności zagrożenia stabilności finansowej województwa i w tym względzie rozwiązaniem jak najbardziej pożądanym jest wspólna analiza sytuacji województwa mazowieckiego przez stronę rządową i samorządową.

W skrajnym przypadku istnieje także możliwość wdrożenia przez organ uchwałodawczy postępowania naprawczego w danej JST, co m.in. skutkuje możliwością skorzystania z przewidzianej ustawą o finansach publicznych pożyczki (art. 224, z zastrzeżeniem art. 242-244), w celu umożliwienia realizacji bieżących zadań województwa.

W dalszych pracach nad rozwojem koncepcji mechanizmu solidarnościowego i wyrównawczego wśród polskich jednostek samorządu terytorialnego należałoby uwzględnić następujące kwestie:

1. po pierwsze, ocenę rzeczywistej podatności systemu dochodów JST na zmiany koniunktury gospodarczej (wprowadzenie obecnych rozwiązań było realizacją postulatów takiego zwiększenia), w kontekście zapewnienia możliwości ciągłej zdolności realizacji ich zadań;
2. po drugie, zasadność i konieczność funkcjonowania mechanizmu redystrybucji poziomej w obecnej postaci nie odzwierciedlającej faktycznej „solidarności” poziomej;
3. po trzecie, możliwości wprowadzenia porównywalności dochodów po redystrybucji jako kryterium ograniczającego wysokość wpłat;
4. po czwarte, (w dalszej perspektywie czasowej) możliwość oparcia modelu uzupełniania dochodów gmin, powiatów, województw na ocenie specyficznych dla danej JST kosztów realizacji jej podstawowych zadań (wzorem systemu angielskiego SSA).

Załącznik 1

Szacunkowa struktura dochodów gmin województwa mazowieckiego, z uwzględnieniem redystrybucji w ramach części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin (wg prognoz)

ROK 2010PR	PDP per capita	Udział w dochodach części równoważącej wpłaty		Dochody per capita			Skutki redystrybucji	
				o wpłatę na janosikowe	o część równoważącą	Ubytek dochodów per capita	Wzrost dochodów per capita	
ANDRZEJEWO	470,24	0,59%	0,00%	2496,90	2496,90	2482,04	0,00	14,85
BARANOWO	485,22	1,89%	0,00%	3433,18	3433,18	3368,46	0,00	64,73
BIAŁOBRZEGI	983,65	0,05%	0,00%	3878,49	3878,49	3876,49	0,00	2,00
BIEŻUŃ	588,35	0,61%	0,00%	2608,71	2608,71	2592,70	0,00	16,00
BOGUTY-PIANKI	514,09	0,23%	0,00%	5749,46	5749,46	5736,52	0,00	12,94
BORKOWICE	399,2	1,59%	0,00%	2916,37	2916,37	2869,98	0,00	46,39
BRAŃSZCZYK	613,81	1,31%	0,00%	2592,19	2592,19	2558,22	0,00	33,97
BROK	686,07	0,12%	0,00%	2530,96	2530,96	2527,87	0,00	3,10
CERANÓW	572,4	0,76%	0,00%	2198,77	2198,77	2181,98	0,00	16,78
CHLEWISKA	448,45	1,66%	0,00%	2631,33	2631,33	2587,63	0,00	43,70
CHORZELE	589,36	0,97%	0,00%	3008,13	3008,13	2978,89	0,00	29,24
CHOTCZA	390,79	1,48%	0,00%	2380,93	2380,93	2345,75	0,00	35,18
CIECHANÓW	1259,74	1,10%	0,00%	2347,34	2347,34	2321,43	0,00	25,91
CIEPIELÓW	436,06	1,42%	0,00%	2576,76	2576,76	2540,09	0,00	36,67
CZARNIA	397,49	2,76%	0,00%	2790,43	2790,43	2713,54	0,00	76,89
CZERNICE								
BOROWE	757,01	0,01%	0,00%	6029,96	6029,96	6029,54	0,00	0,42
CZERWIN	1056,63	0,77%	0,00%	2622,34	2622,34	2602,17	0,00	20,16
CZERWONKA	1075,43	1,49%	0,00%	2793,67	2793,67	2752,10	0,00	41,57
DŁUGOSIODŁO	470,81	1,57%	0,00%	3410,98	3410,98	3357,52	0,00	53,47
DOMANICE	357,05	1,93%	0,00%	2631,98	2631,98	2581,22	0,00	50,76
DZIERZGOWO	518,36	0,28%	0,00%	3070,20	3070,20	3061,63	0,00	8,57
GĄBIN	832,85	0,41%	0,00%	2339,92	2339,92	2330,30	0,00	9,62
GIELNIÓW	472,68	1,89%	0,00%	2324,65	2324,65	2280,78	0,00	43,87
GLINOJECK	1157,41	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
GŁOWACZÓW	557,32	0,03%	0,00%	2913,85	2913,85	2912,84	0,00	1,01
GNIEWOSZÓW	578,66	0,25%	0,00%	2957,16	2957,16	2949,68	0,00	7,47
GOSTYNIN	1113,32	0,33%	0,00%	2487,72	2487,72	2479,44	0,00	8,29
GOSTYNIN	807,55	0,44%	0,00%	2019,47	2019,47	2010,60	0,00	8,87
GOWOROWO	560,86	2,00%	0,00%	2456,69	2456,69	2407,61	0,00	49,07
GÓZD	390,95	2,47%	0,00%	2780,31	2780,31	2711,53	0,00	68,79
GRABÓW NAD	655,4	1,11%	0,00%	2454,87	2454,87	2427,63	0,00	27,25

PILICA								
GRODZISK								
MAZOWIECKI	1675,61	0,14%	0,00%	3473,78	3473,78	3469,04	0,00	4,74
JADÓW	607,59	1,23%	0,00%	2606,98	2606,98	2574,84	0,00	32,14
JASTRZĄB	470,71	2,56%	0,00%	2469,50	2469,50	2406,38	0,00	63,12
JASTRZĘBIA	474,02	1,02%	0,00%	3642,28	3642,28	3605,00	0,00	37,28
JEDLIŃSK	618,5	0,07%	0,00%	3243,86	3243,86	3241,60	0,00	2,26
JEDNOROŻEC	363,12	1,92%	0,00%	3054,36	3054,36	2995,70	0,00	58,66
JONIEC	809,31	0,29%	0,00%	2127,70	2127,70	2121,54	0,00	6,16
KADZIDŁO	618,39	1,35%	0,00%	2564,39	2564,39	2529,73	0,00	34,66
KAZANÓW	329,72	2,36%	0,00%	2719,75	2719,75	2655,66	0,00	64,09
KLWÓW	406,89	1,42%	0,00%	3387,35	3387,35	3339,14	0,00	48,21
KORYTNICA	627,73	0,31%	0,00%	2700,09	2700,09	2691,79	0,00	8,29
KOTUŃ	640,43	0,00%	0,00%	2645,23	2645,23	2645,12	0,00	0,11
KOWALA	564,66	1,09%	0,00%	2439,36	2439,36	2412,77	0,00	26,59
KOZIENICE	1963,92	0,17%	0,65%	4496,80	4526,37	4518,82	-29,57	7,55
KRASNOSIELC	405,51	1,58%	0,00%	3614,64	3614,64	3557,57	0,00	57,07
KRZYNOWŁOGA								
MAŁA	742,44	0,74%	0,00%	2885,03	2885,03	2863,78	0,00	21,25
KUCZBORK-								
OSADA	618,14	1,27%	0,00%	2320,85	2320,85	2291,42	0,00	29,43
LELIS	650,56	2,18%	0,00%	2809,58	2809,58	2748,24	0,00	61,34
LIPOWIEC								
KOŚCIELNY	452,88	1,44%	0,00%	2529,10	2529,10	2492,58	0,00	36,52
LIPSKO	1094,12	0,07%	0,00%	2658,61	2658,61	2656,72	0,00	1,89
LUBOWIDZ	461,27	3,00%	0,00%	2771,24	2771,24	2688,14	0,00	83,10
LUTCIN	380,18	1,22%	0,00%	3771,49	3771,49	3725,60	0,00	45,88
ŁASKARZEW	438,86	0,78%	0,00%	2384,43	2384,43	2365,78	0,00	18,65
ŁOCHÓW	701,17	0,10%	0,00%	3948,11	3948,11	3944,35	0,00	3,76
ŁOSICE	1055,64	0,54%	0,00%	2052,65	2052,65	2041,61	0,00	11,04
MAGNUSZEW	671,42	0,03%	0,00%	2844,01	2844,01	2843,04	0,00	0,97
MAKÓW								
MAZOWIECKI	1010,38	0,95%	0,00%	3001,09	3001,09	2972,66	0,00	28,43
MAŁKINIA								
GÓRNA	889,02	0,09%	0,00%	2507,10	2507,10	2504,81	0,00	2,29
MIRÓW	308,53	1,68%	0,00%	3627,79	3627,79	3566,67	0,00	61,13
MŁAWA	1141,07	0,39%	0,00%	2601,84	2601,84	2591,68	0,00	10,16
MŁODZIESZYN	691,07	1,00%	0,00%	2561,15	2561,15	2535,52	0,00	25,63
MŁYNARZE	1014,99	0,55%	0,00%	2784,50	2784,50	2769,22	0,00	15,28
MOCHOWO	706,42	0,84%	0,00%	2730,94	2730,94	2708,01	0,00	22,93
MYSZYNIEC	517,44	1,29%	0,00%	4122,83	4122,83	4069,57	0,00	53,26

System wpłat do budżetu państwa przez samorzady terytorialne

NASIELSK	741,45	0,05%	0,00%	3325,95	3325,95	3324,30	0,00	1,65
NOWY								
DUNINÓW	643,35	0,91%	0,00%	3112,81	3112,81	3084,54	0,00	28,27
NOWY DWÓR								
MAZOWIECKI	1828,82	0,41%	0,07%	3678,09	3680,68	3665,44	-2,59	15,24
NUR	533,06	0,48%	0,00%	3164,65	3164,65	3149,51	0,00	15,14
OBRYTE	468,49	1,02%	0,00%	2716,65	2716,65	2689,05	0,00	27,61
ODRZYWÓŁ	355,38	1,31%	0,00%	3827,22	3827,22	3777,25	0,00	49,97
OJRZEŃ	414,22	1,59%	0,00%	2713,50	2713,50	2670,23	0,00	43,28
OLSZEWO-								
BORKI	764,16	0,01%	0,00%	3304,27	3304,27	3303,78	0,00	0,49
OROŃSKO	534,83	1,03%	0,00%	3370,25	3370,25	3335,68	0,00	34,57
OSTROŁĘKA	1306,44	0,73%	0,00%	3726,74	3726,74	3699,65	0,00	27,09
OSTRÓW								
MAZOWIECKA	706,14	0,43%	0,00%	2423,98	2423,98	2413,59	0,00	10,39
PARYSÓW	454,17	1,66%	0,00%	2445,94	2445,94	2405,32	0,00	40,62
PIONKI	958,09	0,01%	0,00%	4464,59	4464,59	4464,00	0,00	0,60
PIONKI	534,14	1,01%	0,00%	2984,56	2984,56	2954,49	0,00	30,07
PŁOCK	2349,84	0,34%	2,23%	4741,02	4849,08	4832,52	-108,06	16,57
PŁONIAWY-								
BRAMURA	809,96	0,42%	0,00%	3875,17	3875,17	3858,88	0,00	16,29
PŁOŃSK	1226,16	0,14%	0,00%	3375,94	3375,94	3371,13	0,00	4,82
POKRZYWNICA	803,97	0,18%	0,00%	3063,40	3063,40	3057,77	0,00	5,63
POŚWIĘTNE	463,49	1,74%	0,00%	2231,83	2231,83	2192,90	0,00	38,92
POTWORÓW	378	1,25%	0,00%	4169,04	4169,04	4116,79	0,00	52,25
PRZASNYSZ	1136,63	0,21%	0,00%	2436,68	2436,68	2431,46	0,00	5,22
PRZASNYSZ	553,95	0,33%	0,00%	3669,65	3669,65	3657,44	0,00	12,21
PRZYŁĘK	459,41	0,89%	0,00%	2589,24	2589,24	2566,27	0,00	22,97
PRZYTYK	475,5	1,30%	0,00%	2610,90	2610,90	2576,87	0,00	34,03
PULTUSK	1036,68	0,85%	0,00%	3489,63	3489,63	3460,05	0,00	29,59
RACIAŻ	786,6	1,14%	0,00%	3092,18	3092,18	3056,93	0,00	35,25
RACIAŻ	900,9	0,69%	0,00%	3004,60	3004,60	2983,98	0,00	20,61
RADOM	1072,08	0,57%	0,00%	3677,51	3677,51	3656,50	0,00	21,01
RADZANÓW	440,2	0,73%	0,00%	3445,48	3445,48	3420,21	0,00	25,27
RADZANÓW	447,57	1,36%	0,00%	2533,68	2533,68	2499,16	0,00	34,52
ROŚCISZEWO	324,74	2,73%	0,00%	2596,91	2596,91	2526,12	0,00	70,79
RÓŻAN	1041,16	0,01%	0,00%	4348,62	4348,62	4348,06	0,00	0,56
RUSINÓW	281,25	2,50%	0,00%	2593,11	2593,11	2528,35	0,00	64,75
RZAŚNIK	578,94	0,69%	0,00%	2846,40	2846,40	2826,73	0,00	19,67
RZEWNIE	776,42	0,49%	0,00%	3777,79	3777,79	3759,20	0,00	18,59
SADOWNE	528,3	0,67%	0,00%	2549,17	2549,17	2532,11	0,00	17,06

SANNIKI	634,34	0,76%	0,00%	2198,05	2198,05	2181,37	0,00	16,68
SIEMIĄTKOWO	398,16	3,04%	0,00%	2598,78	2598,78	2519,85	0,00	78,93
SIENNO	509,51	0,19%	0,00%	2502,05	2502,05	2497,42	0,00	4,63
SIERPC	1112,77	0,65%	0,00%	1914,31	1914,31	1901,96	0,00	12,35
SIERPC	699,46	1,18%	0,00%	2601,09	2601,09	2570,35	0,00	30,74
SKARYSZEW	590,69	1,24%	0,00%	2428,13	2428,13	2397,99	0,00	30,14
SKÓRZEC	530,22	0,31%	0,00%	3340,39	3340,39	3330,15	0,00	10,24
SŁUBICE	689,42	0,84%	0,00%	2927,38	2927,38	2902,72	0,00	24,66
SOBOLEW	525,04	0,90%	0,00%	2314,56	2314,56	2293,65	0,00	20,91
SOCHACZEW	1187,75	0,25%	0,00%	2235,42	2235,42	2229,87	0,00	5,56
SOCHOCIN	645,3	0,02%	0,00%	2403,93	2403,93	2403,37	0,00	0,56
SOMIANKA	687,66	0,91%	0,00%	3319,91	3319,91	3289,82	0,00	30,09
STANISŁAWÓW	699,51	0,04%	0,00%	2784,50	2784,50	2783,43	0,00	1,07
STARA								
KORNICA	613,21	0,29%	0,00%	2740,78	2740,78	2732,92	0,00	7,86
STARY								
LUBOTYŃ	668,62	2,29%	0,00%	2916,56	2916,56	2849,79	0,00	66,76
STOCZEK	543,02	0,54%	0,00%	3934,32	3934,32	3913,09	0,00	21,23
STRACHÓWKA	485,93	2,69%	0,00%	2594,40	2594,40	2524,57	0,00	69,83
STROMIEC	494,53	1,31%	0,00%	2715,60	2715,60	2679,99	0,00	35,61
STUPSK	574,83	0,70%	0,00%	2439,16	2439,16	2422,19	0,00	16,97
SUCHOŻEBRY	827,92	0,03%	0,00%	5129,88	5129,88	5128,10	0,00	1,78
SZCZAWIN								
KOŚCIELNY	543,04	0,69%	0,00%	2377,65	2377,65	2361,30	0,00	16,35
SZCZUTOWO	449,4	3,01%	0,00%	2842,63	2842,63	2757,21	0,00	85,43
SZREŃSK	522,64	1,10%	0,00%	2631,12	2631,12	2602,16	0,00	28,97
SZULBORZE								
WIELKIE	474,13	0,64%	0,00%	3586,96	3586,96	3563,99	0,00	22,96
SZYDŁOWIEC	682,91	0,38%	0,00%	2528,47	2528,47	2518,88	0,00	9,58
SZYDŁOWO	677,28	0,55%	0,00%	2726,82	2726,82	2711,88	0,00	14,94
ŚWIERCZE	544,19	0,14%	0,00%	2426,20	2426,20	2422,90	0,00	3,31
TCZÓW	424,22	2,14%	0,00%	2628,20	2628,20	2572,03	0,00	56,17
TROJANÓW	502,76	0,49%	0,00%	2279,10	2279,10	2267,83	0,00	11,27
TROSZYN	714,87	0,52%	0,00%	3627,18	3627,18	3608,27	0,00	18,91
WĄSEWO	576,88	1,19%	0,00%	2786,38	2786,38	2753,19	0,00	33,19
WĘGRÓW	1304,24	0,39%	0,00%	4830,81	4830,81	4812,08	0,00	18,73
WIECZFANIA								
KOŚCIELNA	801,88	0,69%	0,00%	4782,04	4782,04	4748,92	0,00	33,12
WIENIAWA	410,27	1,49%	0,00%	2325,82	2325,82	2291,22	0,00	34,60
WIERZBICA	877,86	0,77%	0,00%	2649,55	2649,55	2629,18	0,00	20,37
WILGA	896,48	0,34%	0,00%	2258,41	2258,41	2250,79	0,00	7,61

System wpłat do budżetu państwa przez samorzady terytorialne

WIŚNIEW	542,76	0,98%	0,00%	2558,80	2558,80	2533,67	0,00	25,13
WIŚNIEWO	474,46	1,14%	0,00%	2694,34	2694,34	2663,68	0,00	30,66
WODYNIE	406,64	1,10%	0,00%	2774,36	2774,36	2743,92	0,00	30,44
WOLANÓW	527,89	1,19%	0,00%	2781,29	2781,29	2748,17	0,00	33,12
WOŁOMIN	1167,83	0,48%	0,00%	2222,61	2222,61	2211,98	0,00	10,63
WYSZKÓW	1057,04	0,23%	0,00%	2355,13	2355,13	2349,72	0,00	5,41
WYŚMIERZYCE	592,01	0,06%	0,00%	3864,89	3864,89	3862,65	0,00	2,24
ZABRODZIE	767,49	0,45%	0,00%	2749,76	2749,76	2737,51	0,00	12,25
ZAKROCZYM	760,09	0,05%	0,00%	3880,75	3880,75	3878,78	0,00	1,97
ZAKRZEW	580,81	0,31%	0,00%	2926,19	2926,19	2917,12	0,00	9,07
ZATORY	605,98	1,03%	0,00%	2644,95	2644,95	2617,69	0,00	27,26
ZAWIDZ	736,41	1,51%	0,00%	2618,56	2618,56	2578,94	0,00	39,62
ZBUCZYN	611,85	0,04%	0,00%	2521,21	2521,21	2520,24	0,00	0,97
ŻUROMIN	730,92	0,94%	0,00%	2011,84	2011,84	1992,98	0,00	18,86
ŻYRARDÓW	1082,37	0,74%	0,00%	2760,04	2760,04	2739,58	0,00	20,46

Liczba mieszkańców na 31.12 2009 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.



