

Artykuł ukazał się w:

Efektywność i skuteczność gospodarowania finansami jednostek samorządu terytorialnego w kontekście stabilności finansowej, pod red. M. Woźniaka; *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (4/2014), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2014, s. 248-257.

*dr inż. Alicja Sekuła*<sup>1</sup>

Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska

## **WPLĄTY NA CZĘŚĆ REGIONALNĄ SUBWENCJI OGÓLNEJ – ASPEKTY TEORETYCZNE ORAZ DOŚWIADCZENIA PRAKTYCZNE (ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM DOCHODÓW WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO)**

### WPROWADZENIE

Subwencja ogólna dla województw składa się z trzech części: wyrównawczej, regionalnej i oświatowej. Pomimo że część regionalna w latach 2011-2013 stanowiła 25-28% subwencji ogólnej, budzi największe kontrowersje. Ich przyczyną jest system gromadzenia środków. W całości pochodzą od wpłat jednostek, których dochody podatkowe przekroczyły założony pułap. Wpłat z reguły dokonują województwa mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie, lecz udział tego pierwszego przekracza 95%, a nierzadko jest jedynym wpłacającym.

Celem badania jest analiza funkcjonowania systemu wpłat na część regionalną subwencji ogólnej. Rozważania teoretyczne przedstawiono na tle idei redystrybucji poziomej. Analiza wpłat i relacji tych wielkości do dochodów została zaprezentowana z punktu widzenia województwa mazowieckiego. Zakres czasowy obejmuje lata 2010-2012. Jest z jednej strony ograniczony momentem przełożenia globalnego kryzysu na dochody samorządu terytorialnego, a z drugiej dostępnością danych.

Problematyka podjęta w artykule jest częścią badań poświęconych systemowi subwencjonowania samorządu terytorialnego prowadzonych przez autorkę [Sekuła, 2008, 397-406, Sekuła 2009b, 107-115, Sekuła 2009a, 73-85].

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk, e-mail: Alicja.Sekuła@zie.pg.gda.pl

PRZESŁANKI WPROWADZENIA MECHANIZMU  
REDYSTRYBUCJI POZIOMEJ  
DO DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

System wpłat od jednostek osiągających wyższe dochody podatkowe z przeznaczeniem dla jednostek uboższych, o niższej wydajności dochodów własnych i relatywnie większych kosztach świadczenia usług nosi nazwę redystrybucji poziomej [Sochacka-Krysiak, 2008, s. 168], horyzontalnej. Funkcjonuje najczęściej obok dominującego systemu wsparcia dla jednostek mniej zamożnych środkami pochodzącymi z budżetu państwa. Jego celem jest zmniejszenie skali zróżnicowania dochodów własnych występującej między jednostkami tego samego szczebla. Przypisanie jednostek do określonej grupy wynika najczęściej z porównania wpływów z wyliczonych enumeratywnie dochodów podatkowych. Dzięki uzyskanemu wsparciu zwiększeniu ulegają możliwości finansowania inwestycji rozwojowych, które w konsekwencji prowadzą do poszerzenia bazy podatkowej, a ta do uzyskania większych wpływów i zmniejszenia dysproporcji w dochodach własnych. Skutki przejmowania nadwyżek od zamożniejszych jednostek można określić jako [Sochacka-Krysiak, 2008, s. 168]:

- zmniejszenie obciążenia budżetu państwa,
- zastosowanie w systemie finansów samorządowych elementów egalitaryzmu,
- osłabienie motywacji jednostek bogatszych do osiągania ponadprzeciętnych dochodów własnych.

System wpłat ze strony bogatych jednostek na rzecz biedniejszych występuje w wielu krajach, które charakteryzują się różnymi systemami politycznymi państwa i różnym stopniem zdecentralizowania władzy publicznej. Wyrównywanie fiskalne między jednostkami samorządu uważane jest za integralną, istotną część finansów samorządowych na całym świecie i znajduje zastosowanie zarówno w państwach federalnych, jak i unitarnych [Schneider, 2002, s. 105]. Spotkać je można w Chinach [Zhang, 2013, s. 269], Kanadzie [Béland, 2014, s. 348], Australii [McGovern et al., 2002, s. 84], Niemczech [Opeskin, 2001, s. 132], Rosji [Matheson, 2005, s. 139], Szwecji [Popławski, 2007, s. 66], Austrii, Szwajcarii, Estonii [Poniatowicz, 2011, s. 238], a także w Polsce.

W Polsce aktualnie obowiązujący system redystrybucji poziomej funkcjonuje od 2004 r. Sama idea wnoszenia wpłat przez zamożniejsze jednostki, które następnie redystrybuowane są do jednostek uboższych znajduje podstawy w Konstytucji. Przesłankami na rzecz obecności mechanizmu w ustawodawstwie są konstytucyjne wartości i zasady solidarności, dobra wspólnego oraz jednolitości państwa [Izdebski, 2013, s. 7].

POLSKIE ROZWIĄZANIA PRAWNE  
W ZAKRESIE WPLĄT NA CZĘŚĆ REGIONALNĄ

Wpłaty na część regionalną są elementem systemu subwencjonowania samorządu terytorialnego składającego się z 3 głównych części. Pierwsza (wyrównawcza) i trzecia (oświatowa) finansowane są z budżetu państwa. Druga, regionalna w województwach, a równoważąca w gminach i powiatach (zróżnicowanie nazewnictwa nie ma uzasadnienia merytorycznego, gdyż nazwa części nie determinuje sposobu czy kierunku wydatkowania środków), pochodzi z wpłat od jednostek danego szczebla, które zgodnie z zawartym w ustawie algorytmem osiągają ponadprzeciętne dochody z wybranych źródeł dochodów własnych.

Zasady obliczania, gromadzenia i przekazywania środków na część regionalną zawarte są w jednym akcie prawnym w randze ustawy [ustawa o dochodach..., art. 25 i 31]. Jest to prawidłowy sposób postępowania, gdyż po pierwsze daje większe gwarancje stabilności niż rozwiązania przedstawione w rozporządzeniach ministrów, a po drugie ułatwia poznanie obowiązujących reguł. Sama metodologia rozdzielania środków uzyskanych z wpłat na część regionalną jest dość skomplikowana i zdecydowanie wymaga uproszczenia, natomiast zasady gromadzenia środków są dość proste. Wyglądają następująco:

- konieczność wpłaty na część regionalną wynika z porównania wielkości przypadających na mieszkańca dochodów podatkowych województwa, określonych w ustawie jako  $W$ , ze średnimi dochodami podatkowymi wszystkich województw, określonych jako  $Ww$ ,

- na dochody podatkowe składają się wpływy z tytułu udziału województw w dochodach z dwóch podatków dochodowych zasilających budżet państwa, tj. od osób fizycznych (1,6%) i od osób prawnych (14,75%); dominujący jest ten drugi, stanowiący trzon dochodów własnych województw (50-70%), które, co warte podkreślenia, winny służyć finansowaniu zadań własnych,

- system naliczania wpłat jest bardzo restrykcyjny, przekroczenie średniej o 10% wiąże się z koniecznością przekazania 80% nadwyżki; przekroczenie pułapu 170% średniej równoznaczne jest z koniecznością wpłaty praktycznie całej (95%) nadwyżki,

- przesunięcie czasowe jest dwuletnie, tzn. do obliczenia kwot wpłacanych w roku  $n$  służą dochody uzyskane w roku  $n-2$ .

Przedstawione rozwiązania jednorazowo, w 2011 r., były mniej rygorystyczne [Izdebski, 2013, s. 6]. Przy pierwszym progu, podniesionym do 120%  $Ww$  przekazywano 70% nadwyżki, a przy drugim, również podniesionym o 10 pkt proc. (do 180%) - 80% [ustawa o zmianie..., art. 41].

Prostota w określeniu reguł gromadzenia środków nie oznacza, że nie budzą kontrowersji. Największe zastrzeżenia spowodowane są niskim progiem, po przekroczeniu którego zaczynają naliczane być wpłaty, a także spore - jak na

szybko zmieniające się warunki, od których zależą wpływy z CIT i PIT - przesunięcie czasowe. Protesty budzi także skala i skutki mechanizmu, odczuwalne głównie przez jedno województwo, mazowieckie [Zygadło, 2013, s. 20]. Przejawem zastrzeżeń do całego systemu naliczania wpłat są także liczne, jak na jeden z wielu elementów składających się na dochody samorządu terytorialnego, skargi wnoszone przez jednostki samorządowe do Trybunału Konstytucyjnego dotyczące omawianego mechanizmu. Od II etapu reformy samorządowej, czyli 1999 r., skargi dwa razy wniosło mazowieckie, raz wspólnie Kraków i Warszawa. Pierwsze dwa wyroki nie były korzystne dla skarżących mechanizm jednostek (wyrok z 31.01.2013 r., sygn. akt K 14/11; wyrok z 25.07.2006 r., sygn. akt K 30/04), ostatni, z początków 2014 r. (wyrok z 4.03.2014 r., sygn. akt K 13/11) już tak. Na jego mocy do 20.09.2015 r. muszą zostać zmienione przepisy dotyczące m.in. naliczania wpłat na część regionalną tak, by po pomniejszeniu dochodów o wspomnianą kwotę jednostki były zdolne do finansowania realizacji zadań własnych pozostałą częścią. Wydaje się, że na zmianę stanowiska sędziów Trybunału wpływ miało niedostosowanie mechanizmu naliczania wpłat do pogarszającej się sytuacji dochodowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym konkretnym przypadku - szczebla wojewódzkiego. W wyroku Trybunału sama idea mechanizmu wyrównawczego nie została uznana za sprzeczną z konstytucją.

Często system wpłat, od reguł, według których funkcjonuje, czyli przekazania biedniejszym kwot pochodzących z wpłat jednostek zasobniejszych nazywany jest "janosikowym", a w anglojęzycznej literaturze Robin Hood Charge.

#### WPŁATY NA CZĘŚĆ REGIONALNĄ ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM MAZOWIECKIEGO

Podstawę naliczania wpłat na część regionalną stanowią dochody podatkowe uzyskane przez samorząd wojewódzki z dwóch typów podatków: dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Kształtowanie się tych wielkości w latach 2010-2012 przedstawiono w tabeli 1. Jak widać, wpływy mazowieckiego są wysokie, dużo wyższe niż kolejnych w zestawieniu województw i blisko 5-krotnie wyższe niż najuboższego regionu.

Na podstawie wysokości wpływów z przedstawionych źródeł obliczana jest wysokość wpłat. Tabela 2 prezentuje województwa, które wpłacają oraz kwoty, jakie z tego tytułu uiszczają w przeliczeniu na osobę. Zauważalna jest zdecydowana dominacja mazowieckiego. Jednak fakt, że wpłaty praktycznie pochodzą z budżetu jednego województwa nie jest argumentem na rzecz modyfikacji systemu. Sytuacja taka nie jest charakterystyczna tylko dla Polski [Popławski, 2007, s. 66]. Tym argumentem powinna być sytuacja finansowa, która po uiszczeniu wyliczonych kwot nie daje szans na wykonanie obowiązkowych zadań własnych i rozwój jednostki.

Wpływy z udziałów w CIT i PIT nie obrazują w pełni sytuacji dochodowej jednostki samorządu regionalnego, gdyż budżety województw zasilają pozostałe części subwencji ogólnej, a także dotacje celowe. Okazuje się, że po zsumowaniu wpływów ze wszystkich źródeł dysproporcje zdecydowanie maleją (nie są nawet dwukrotne), a także, że mazowieckie w tym zestawieniu (tabela 3) nie jest już liderem.

Kwoty przeznaczane na subwencję regionalną to ta część dochodów, którą województwa nie mogą dysponować. W tabeli 4 przedstawiono dochody ogółem pomniejszone o wspomniane wpłaty. Okazuje się, że w tak skonstruowanym "rankingu" mazowieckie jest jednym z biedniejszych województw, a w 2010 r. osiągnęło najniższe dochody ogółem spośród wszystkich jednostek regionalnych. Sytuację, gdy województwo, które uchodzi za najzamożniejsze ma najniższe "dysponowalne" dochody ogółem należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

**Tabela. 1. Dochody podatkowe trzech najbiedniejszych i najbogatszych (z punktu widzenia 2012 r.) województw [zł/os]**

Województwo/rok	2012	2011	2010
podlaskie	59,15	60,61	61,91
warmińsko-mazurskie	63,19	60,13	62,48
podkarpackie	72,19	77,33	61,58
wielkopolskie	128,58	144,81	139,38
dolnośląskie	263,89	185,87	149,25
mazowieckie	295,94	299,73	283,23
miejsce mazowieckiego w każdym z lat	I	I	I

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych: [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl)

**Tabela. 2 Wielkość wpłat z przeznaczeniem na część regionalną [zł/os]**

Województwo/rok	2012	2011	2010
dolnośląskie	9,14	-	5,70
mazowieckie	124,65	119,76	179,86
wielkopolskie	0,49	-	-

Źródło: jak w tabeli 1

**Tabela. 3. Dochody ogółem trzech najbiedniejszych i najbogatszych (z punktu widzenia 2012 r.) województw [zł/os]**

Województwo/rok	2012	2011	2010
śląskie	302,62	290,55	288,73
wielkopolskie	317,93	361,82	309,09
łódzkie	325,03	319,50	308,06
świętokrzyskie	464,98	403,09	405,33
mazowieckie	470,29	465,98	466,64
dolnośląskie	574,29	423,26	347,43
miejsce mazowieckiego w każdym z lat	II (dolnośląskie I)	II (lubuskie I)	II (opolskie I)

Źródło: jak w tabeli 1

Należy przy tym zwrócić uwagę na co najmniej cztery konsekwencje, które powoduje opisana sytuacja:

- wysokie dochody podatkowe blokują możliwość uzyskania wsparcia z innej części subwencji ogólnej - wyrównawczej,
- województwo, traktowane jako bogate, ma zawężone możliwości pozyskiwania środków z UE,
- uzyskanie środków z tych źródeł unijnych, z których może korzystać, wiąże się najczęściej z koniecznością posiadania wkładu własnego,
- w rankingach rozwojowych województwo wypada wyjątkowo słabo jako jednostka najmniej inwestująca [Sekuła, 2011, s. 384], gdyż wpłaty na część regionalną zaliczane są do wydatków bieżących.

**Tabela 4. Dochody ogółem "netto"\* trzech najbiedniejszych i najbogatszych (z punktu widzenia 2012 r.) województw [zł/os]**

Województwo/rok	2012	2011	2010
śląskie	302,62	290,55	288,73
wielkopolskie	317,44	361,82	309,09
łódzkie	325,03	319,50	308,06
zachodniopomorskie	456,80	431,45	426,75
świętokrzyskie	464,98	403,09	405,33
dolnośląskie	565,15	423,26	341,73
miejsce mazowieckiego w każdym z lat	XII (345,64)	XIV (346,22)	XVI (286,78)

\*netto = dochody ogółem - wpłata na część regionalną

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych: [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl) i Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

Konstruując system dochodów samorządu terytorialnego, którego elementem jest mechanizm wpłat na część regionalną należy pamiętać, że konstytucyjną zasadą jest, by dochody jednostek samorządu terytorialnego były na poziomie gwarantującym realizację ustawowo przydzielonych zadań własnych.

#### CZY TYLKO ZŁE PRAWO?

Władze województwa w licznych wywiadach przekonują, że dramatyczna wręcz sytuacja finansowa mazowieckiego to wynik istnienia mechanizmu wpłat na część regionalną. W "Raporcie o stanie gospodarki finansowej województwa mazowieckiego" [*Raport o stanie...*, ([www.bip.warszawa.rio.gov.pl](http://www.bip.warszawa.rio.gov.pl))] sporządzonym 25.02.2014 r. przez RIO w Warszawie jako genezę wysokiego poziomu zadłużenia województwa nie wymienia się "janosikowego", lecz długoterminowe zadłużenia (4 kredyty plus emisja obligacji) zaciągnięte w latach 2007-2011.

Większość z nich miała paroletni okres karencji. Pod koniec 2013 r. rozpoczęła się spłata pierwszego kredytu, kulminacja spłat nastąpi po 2015 r. Jak wskazano w Raporcie: "już wykonanie budżetu województwa za pierwsze półrocze 2012 roku wskazywało na zagrożenie realizacji budżetu", ponadto już wtedy obserwowany był "znacznie niższy od planowanego stopień realizacji dochodów (42,85% planu)", co skutkowało uwagami o szczególnej potrzebie monitorowania stopnia realizacji budżetu oraz "zapewnienia realistyczności planowanych dochodów". Można odnieść wrażenie, że zarząd, projektując budżet, nie uwzględnił tych uwag i w pierwszej połowie następnego roku było jeszcze gorzej, gdyż "plan dochodów budżetu został wykonany na poziomie 34,3%".

Wydaje się, że odrębnego opracowania wymaga predykcja sytuacji finansowej województwa, gdy przypadnie moment rozpoczęcia spłat rat reszty kredytów oraz termin wykupu obligacji, a także weryfikacja tezy czy wprowadzenie w 2004 r. limitu wpłat na "janosikowe" do proponowanych przez województwo 25% dochodów znacząco poprawiłoby sytuację finansową mazowieckiego i nie doprowadziłoby do balansowania na granicy dopuszczalnego zadłużenia.

#### PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Celem artykułu była analiza mechanizmu wpłat na część regionalną. Niezależnie od przyczyn złej sytuacji finansowej mazowieckiego system i organizacja wpłat na część regionalną wymagają zmian. Modyfikacje w zakresie jego funkcjonowania dające się wprowadzić praktycznie natychmiast to m.in.:

- uaktualnienie danych poprzez uwzględnienie do obliczeń I półrocza roku bazowego i II półrocza roku go poprzedzającego; ewentualnie wyliczenia można oprzeć na planie roku bazowego stosując w latach następnych korektę, gdy wykonanie różni się od planu,
- obniżenie dochodów podatkowych służących do wyliczenia wpłat na część regionalną o kwoty przekazane na tę część subwencji; faktycznie nie pozostają one w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie limitu wyrażonego w procencie dochodów, którego wpłaty na część regionalną nie mogą przekroczyć,
- zmniejszenie restrykcyjności mechanizmu, czyli podniesienie progu dochodowego, od którego naliczane są wpłaty,
- rozważanie zasady, by jednostka wpłacająca na część regionalną nie uzyskiwała z jej tytułu subwencji; występowanie jednocześnie w roli płatnika i beneficjenta określane jest mianem "działania w obwodzie zamkniętym" [Izdębski, 2013, s. 11],
- do wyliczenia danych na osobę stosowanie kryterium miejsca zamieszkania, ewentualnie zastosowanie przelicznika korekcyjnego dla dużych jednostek.

Zaproponowane rozwiązania nie muszą wprowadzone być łącznie. Rozważenia wymaga, które z nich zostaną zastosowane. Korygując system wpłat należy pamiętać, że wielkość dochodów jednostek samorządu terytorialnego musi także uwzględniać zróżnicowany koszt świadczenia usług. Rośnie on np. na obszarach z większym bezrobociem czy gęstszą siecią dróg, dlatego dopuszczalna jest sytuacja, gdy województwo o niskich dochodach podatkowych w wyniku zastosowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego będzie mieć wyższe dochody ogółem na osobę niż województwo o pierwotnie wyższych dochodach podatkowych. Uszczuplenie dochodów nie może jednak być tak rozległe, by eliminowało możliwości prowadzenia jakiegokolwiek polityki rozwoju.

#### LITERATURA

- Béland D., A. Lecours, 2014, *Accommodation and the politics of fiscal equalization in multinational states: The case of Canada*, "Nations and Nationalism", Vol. 20 Is. 2.
- Izdebski H., 2013, *Funkcjonowanie instytucji wpłat na subwencję ogólną z punktu widzenia finansów m.st. Warszawy i województwa mazowieckiego*, "Samorząd Terytorialny" nr 11.
- Matheson Th., 2005, *Does fiscal redistribution discourage local public investment? Evidence from transitional Russia*, "Economics of Transition" Vol. 13 No 1.
- McGovern M., A. Kay, G. Bristow, D. Pickernell, 2002, *Turkeys don't vote for Christmas? An analysis of horizontal fiscal equalisation experiences in Australia and the United Kingdom*, "Economic Papers", Vol. 21 No. 4.
- Opeskin B., 2001, *Mechanisms for intergovernmental relations in federations*, "International Social Science Journal", Vol. 53 Is. 167.
- Popławski M., 2007, *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*, GRADO, Toruń.
- Poniatowicz M., 2011, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, Zeszyty Naukowe 10, PTE, Kraków.
- Raport o stanie gospodarki finansowej województwa mazowieckiego*, [www.bip.warszawa.rio.gov.pl](http://www.bip.warszawa.rio.gov.pl) (stan na 16.05.2014).
- Schneider M., 2002, *Local fiscal equalisation based on fiscal capacity: the case of Austria*, "Fiscal Studies" Vol. 23 no. 1.
- Sekuła A., 2008, *Subwencjonowanie jednostek samorządu gminnego w województwie pomorskim w latach 2004-2006*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Zeszyty Naukowe nr 500, red. B. Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, Wałcz.
- Sekuła A., 2009a, *Kryteria przyznawania subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse i Rachunkowość* 28, red. D. Korenik, WSZiF, Wrocław.
- Sekuła A., 2009b, *Struktura subwencji wybranych powiatów ziemskich województwa pomorskiego – analiza porównawcza z lat 2005-2007*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Zeszyty Naukowe nr 530, red. B. Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.



- Sekuła A., 2011, *Zmiany w wydatkach jednostek samorządu regionalnego na tle światowego kryzysu*, [w:] *Gospodarka regionalna Polski wobec globalnego kryzysu gospodarczego*, red. Z. Strzelecki, SGH, Warszawa.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), 2008, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526.
- Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej, Dz. U. Nr 238, poz. 1578.
- Zhang G., 2013, *The Impacts of Intergovernmental Transfers on Local Governments' Fiscal Behavior in China: A Cross-County Analysis*, "Australian Journal of Public Administration" Vol. 72 No. 3.
- Zygadło P., 2013, *System redystrybucji finansowej na rzecz województw. Przypadek Mazowsza*, "Samorząd Terytorialny" nr 11.

#### Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie systemu wpłat na jedną z trzech części subwencji ogólnej - regionalną. Skupia się wyłącznie na szczeblu wojewódzkim samorządu terytorialnego. Zakres czasowy obejmuje lata 2010-2012. Zakres przestrzenny obejmuje wszystkie województwa, jednak analizy przeprowadzone zostały z punktu widzenia jednego z nich - mazowieckiego, gdyż w większości lat jest ono jedyną jednostką wnoszącą opłaty tę część, zwaną również "janosikowym". Rozważania teoretyczne przedstawiono na tle idei redystrybucji poziomej. Omówiono ponadto wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasad obliczania wpłat nakazujące skorygować mechanizm w 2015 roku. Część analityczna zawiera dane o wysokości dochodów podatkowych decydujących o wielkości wpłat, kwotach (na 1 mieszkańca) wpłacanych przez wybrane województwa oraz o ich wpływie na sytuację dochodową. Na podstawie analiz wpływu systemu na dochody sformułowano zalecenia jego modyfikacji. Dotyczą m.in. skrócenia przesunięcia czasowego (do obliczenia wielkości wpłat służą dochody uzyskane 2 lata wcześniej), wprowadzenia górnego limitu wpłat w stosunku do dochodów czy też zastosowania demograficznych współczynników korekcyjnych pozwalających uwzględnić ludność faktycznie zamieszkującą region i korzystającą z jego infrastruktury. Celem zmian jest powstanie nowego modelu mechanizmu wpłat pozwalającego nawet największym płatnikom na prowadzenie polityki rozwoju finansowanej dochodami własnymi. W artykule zwrócono też uwagę, że zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie "janosikowe" nie jest główną przyczyną problemów finansowych mazowieckiego.

*Słowa kluczowe:* część regionalna subwencji ogólnej, redystrybucja pozioma, dochody jednostek samorządu regionalnego, janosikowe, mazowieckie

### **Intergovernmental Contributions to the Regional Part of General Grant - Theoretical Aspects and Practical Experience on the Basis of Mazovia Province Revenues**

#### Summary

Article is focused on analysis of the contributions to the regional part of general grant in Poland. It is limited to the regional level. The study covers the years 2010-2012. The analysis were conducted from the perspective of one of the region - Mazovia province, as in most years it is the

only entity that is required to pay contribution to the regional part of general grant, commonly called Robin Hood Charge. Theoretical discussions focus on legal status and principles of the mechanism on the background of the principles of horizontal redistribution. It also presented the Constitutional Court sentence concerning the rules for calculating payments ordering to correct mechanism in 2015. The analytical part contains data on the amount of tax revenue which determine the size of the payments, the amounts (per capita) paid by some of the regions and their impact on revenue. On the basis of analysis, recommendations for modifications to the system have been included. The proposed modifications relate to reduce the time gap (data for the calculation of the payments date back two years), the use of an upper limit on payments in relation to revenue or inclusion demographic correction factors that allow take into account the population actually living in the region and benefits from its infrastructure.

*Keywords:* general grants, regional part of general grant, horizontal redistribution, regional government revenues, Robin Hood Charge

JEL: H71, H27, H81