

# Rozdział 6

Krzysztof Kluza, Sebastian Skuza

## **NIERÓWNOŚCI FISKALNE W JST I MECHANIZMY KOREKCYJNO-WYRÓWNAWCZE. ANALIZA EMPIRYCZNA ZA LATA 2007–2021 ORAZ PROPOZYCJA MODELOWYCH ROZWIĄZAŃ**

### **Wstęp**

Niniejszy rozdział poświęcony jest tematyce nierówności fiskalnych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Zagadnienie to, a dokładnie wymóg wyrównywania fiskalnego, jest jednym z głównych postulatów teorii federalizmu fiskalnego w kontekście finansów samorządowych. Bazuje ono na dwóch podstawowych, ogólnie akceptowalnych obserwacjach. Po pierwsze, decentralizacja finansów publicznych państwa i rozwój lokalnej samorządności jest zjawiskiem pożądanym, gdyż w szczególności umożliwia w efektywniejszy sposób identyfikowanie oraz zaspokajanie potrzeb obywateli niż poprzez instytucje centralne. Po drugie, pożądane jest zapewnienie wszystkim obywatelom równego dostępu do usług publicznych, przynajmniej w bazowym zakresie, bez względu na lokalizację i typ JST (np. gmina wiejska, gmina miejska), w której mieszkają<sup>239</sup>.

Dodatkowo postulat wyrównania fiskalnego jest wzmacniany przez zasadę zrównoważonego rozwoju, która została umiejscowiona w szeregu aktów prawnych, od Konstytucji RP poczynając<sup>240</sup>. Należy zarazem zauważyć, iż kwestia stosowania mechanizmów wyrównawczych z budżetu centralnego (i pokrewnych transferów) nie stoi w sprzeczności z nadrzędną, a zarazem konstytucyjną zasadą samodzielności JST. Wręcz przeciwnie, jednym z aspektów samodzielności JST jest ich samodzielność dochodowa rozumiana właśnie jako obowiązek państwa (władzy centralnej) w zapewnieniu JST odpowiednich dochodów w związku z realizacją powierzonych im zadań, nie tylko w oparciu o własne źródła docho-

<sup>239</sup> Obszerny opis zagadnień teorii federalizmu fiskalnego i nierówności fiskalnych w JST zawarty jest w: L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła: *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, roz. 1.

<sup>240</sup> S. Kańduła: *Wyrównywanie dochodów gmin warunkiem ich zrównoważonego rozwoju?* Studia Oeconomica Posnaniensia 2017, t. 5(5), s. 103–122.

dów<sup>241</sup>. Mając świadomość, że potencjał dochodowy poszczególnych JST jest bardzo zróżnicowany, osiągnięcie wspomnianych celów rodzi potrzebę wprowadzenia mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych dla dochodów JST.

## 1. Przegląd dotychczasowych badań

Badania nad nierównościami fiskalnymi na szczeblu samorządowym i mechanizmami je niwelującymi prowadzone są w Polsce od dwóch dekad, odkąd można było dokonywać analizy średnio- i długoterminowych efektów reformy administracyjno-samorządowej, która weszła w życie od 1999 roku. Istnieje szereg okoliczności sprawiających, że konstrukcja rozwiązań eliminujących nierówności fiskalne w JST jest w Polsce zadaniem skomplikowanym. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na duży rozmiar sektora JST w Polsce. Przykładowo w 2021 roku dochody ogółem sektora JST wyniosły 333 mld zł, czyli 13% PKB, a wydatki ogółem 316 mld zł, czyli 12% PKB<sup>242</sup>. Oznacza to, iż zaprojektowany system musi uwzględniać rozległy obszar działań i polityk publicznych, szczególnie po stronie wydatkowej. Po drugie, w Polsce rozkład zamożności regionów jest nierównomierny. Jak podaje OECD, Polska znajduje się w pierwszej piątce krajów OECD o największych różnicach w regionalnym rozwoju gospodarczym, odnotowując przy tym w tej grupie drugą najwyższą dynamikę wzrostu tych dysproporcji w okresie 2008–2017. Wszystkie najbiedniejsze regiony w Polsce (dolny 10 percentyl, poziom agregacji TL3) to regiony niemetropolitalne<sup>243</sup>. Po trzecie wyzwaniem jest uwzględnienie złożonych uwarunkowań demograficznych, wpływających na zmiany w rozkładzie populacji i jej charakterystyce. Obejmuje to takie zagadnienia jak nominalny spadek liczby ludności w Polsce, starzenie się społeczeństwa oraz migracje ludności z terenów biedniejszych i nieuprzemysłowionych do największych miast i otaczających je gmin. Powoduje to wzrost zróżnicowania potrzeb wydatkowych poszczególnych JST, w tak istotnych obszarach jak np. wydatki na edukację (związane z liczbą dzieci), na opiekę zdrowotną (związane z liczbą osób starszych) czy pomoc społeczną. Na te procesy nakładają się też kwestie makroekonomiczne, związane z wahaniami cyklu koniunkturalnego i jego asymetrycznym oddziaływaniem na różne regiony oraz istotne wyzwania behawioralne, generowane mechanizmami poziomej, jak i pionowej redystrybucji, czyli zarówno powstawanie zachowań *free rider* w uboższych JST (mniejsza ich skłonność do poprawiania swej sytuacji ekonomicznej i możliwości fiskalnych), jak

<sup>241</sup> J. Sożono-Koguc: *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*. Studia BAS 2021, nr 1, s. 9–20.

<sup>242</sup> Ministerstwo Finansów. *Informacja kwartalna o stanie finansów publicznych w IV kwartale 2021 r. i w całym 2021 r.*, Nr 2 / 2022.

<sup>243</sup> OECD. *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*. Skróc. Raport OECD, 2021. Zob. też: K. Kluzza: *When rural boroughs turn into inner peripheries: a link between their socioeconomic characteristics and distance to large cities*. *Regional Studies, Regional Science* 2020, vol. 7(1), s. 75–91.

i powstawanie negatywnych bodźców do generowania dodatkowych dochodów w zamożniejszych JST<sup>244</sup>.

Celem poprawnie skonstruowanych mechanizmów powinno być więc zarówno wyrównywanie dochodów JST (na mieszkańca), jak i właściwe uwzględnienie potrzeb mieszkańców po stronie wydatków. Zarazem system powinien uwzględniać różną specyfikę poszczególnych kategorii JST, odmienną np. dla gmin wiejskich i miast na prawach powiatu oraz nie powinien destymulować aktywności gospodarczej w JST.

W tym miejscu należy zauważyć, iż nie można oceniać, że obecnie funkcjonujący w Polsce system wyrównawczy jest dysfunkcyjny. Dotychczasowe badania analizujące to zjawisko w długim okresie potwierdziły, iż mechanizmy wyrównawcze wpływają na zmniejszenie różnic dochodowych pomiędzy JST, ze wskazaniem na dużą skuteczność części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz istotne wsparcie tego procesu przez część oświatową subwencji<sup>245</sup>. Dostrzegana jest jednak potrzeba wprowadzania w nim usprawnień. Debata nad sposobami niwelacji nierówności fiskalnych w JST w Polsce trwa już od wielu lat. Jedną jej częścią są koncepcje modyfikacji mechanizmów wyrównawczych<sup>246</sup>. Drugim jej elementem jest debata nad zakresem władztwa podatkowego JST, w tym wielkością udziałów JST w podatkach państwowych<sup>247</sup>.

W niniejszym opracowaniu autorzy odnoszą się do pierwszej części wspomnianej debaty. Prezentują w nim propozycje modyfikacji istniejących rozwiązań w zakresie mechanizmów wyrównawczych dla JST. Przygotowane zostały one przez resort finansów w oparciu o rekomendacje Banku Światowego<sup>248</sup>. Dodatkowo niniejsze opracowanie w warstwie analitycznej przedstawia szereg nowych analiz, zawierających dane liczbowe i opis długofalowych tendencji kształtowania

<sup>244</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i skuteczność. Reforma systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Część 1: Szacowanie potrzeb wydatkowych samorządów. Propozycja nowej metodologii dla Polski*, 2018, s. 6.

<sup>245</sup> Zob. np. analizę za lata 2004–2014 w: S. Kańduła: *The Efficiency of Fiscal Equalization. The Case Study of Municipalities in Poland*. Lex Localis–Journal of Local Self–Government 2017, vol. 15(4), s. 803–825.

<sup>246</sup> Zob. np. L. Patrzalek: *Elementy poziomej redystrybucji środków w systemie finansów samorządu terytorialnego*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług 2009, t. 37. s. 195–204; L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła: *Nierówności fiskalne...*, op. cit.; E. Malinowska–Misiąg, W. Misiąg: *Efektywność transferów wyrównawczych pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym w Polsce*. FINANSE Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN, 2017, t. 1(10), s. 23–34.

<sup>247</sup> Zob. np. M. Kosek–Wojnar, K. Surówka: *Kierunki zmian w zakresie repartycji wpływów z podatków dochodowych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług 2013, t. 108, s. 177–188; J. Neneman, P. Swianiewicz: *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce...*, op. cit.; K. Wójtowicz: *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*. Studia BAS 2021, nr 1, s. 147–169.

<sup>248</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i skuteczność...*, 2018, op. cit.

się nierówności fiskalnych JST, w tym prezentuje efekty oddziaływania na dysproporcje w dochodach JST nie tylko instrumentów dedykowanych zmniejszaniu tych dysproporcji, ale też i innych kategorii finansowych.

## 2. Metoda analizy

Kwestie występowania nierówności fiskalnych i efektów działania mechanizmów wyrównawczych można analizować w kilku wymiarach. Podstawowe podejście to porównanie zróżnicowania poszczególnych kategorii dochodów (i wydatków) danej grupy JST, analiza zróżnicowania typów JST dla danej kategorii dochodu bądź wydatku oraz analiza zmian zróżnicowania poszczególnych kategorii na przestrzeni czasu. W niniejszym opracowaniu analizy te zostały przeprowadzane w ujęciu *per capita*. Umożliwia to nie tylko porównywanie JST o różnej wielkości, ale też czytelnie oddaje wartość pozyskiwanych dochodów oraz świadczonych usług z perspektywy przeciętnego mieszkańca danej JST. Wyliczeń współczynników zmienności, Theila i Gini, które prezentowane są w tabelach, dokonano w oparciu o standardowe formuły<sup>249</sup>.

Zaprezentowane analizy zostały wykonane dla piętnastoletniego okresu, obejmującego lata 2007–2021. Szczegółowe dane liczbowe zostały zawarte w Tabelach 6.1–6.10. W opracowaniu autorzy intencjonalnie zamieścili obszerny materiał statystyczny, tak aby umożliwiała ono czytelnikom dokonywania dalszych własnych analiz w oparciu o przedstawione dane.

Przedstawione w tabelach wskaźniki nie są ważone liczbą mieszkańców poszczególnych JST. W ten sposób ukazują one zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi JST (podmiotami), a nie pomiędzy poszczególnymi mieszkańcami Polski, co de facto oddawałyby wskaźniki ważone populacją. Analiza w oparciu o wskaźniki ważone populacją, nie zamieszczona w tym opracowaniu, co do zasady wykazała jeszcze większe zróżnicowanie kategorii fiskalnych, mierzone np. wskaźnikiem Gini lub Theila.

Autorzy skupili się na analizie zróżnicowań pomiędzy gminami i miastami na prawach powiatu. Pomieściły województwa (urzędy marszałkowskich) – wyłącznie ze względu na ograniczenia objętościowe tekstu. Przeanalizowane zostały wszystkie gminy i powiaty w Polsce w oparciu o dane udostępniane przez Ministerstwo Finansów. Przyporządkowanie do poszczególnych kategorii (podtypu) JST zostało dokonane w oparciu o stan na 2021 r. (w badanym okresie ok. 50 JST zmieniło swoją kategorię, 2 JST zostały zlikwidowane a jedno nowoutworzone).

W tekście stosowane są następujące skrócone oznaczenia JST: MNPP – miasto na prawach powiatu, GM – gmina miejska, GMW – gmina miejsko-wiejska, GW – gmina wiejska.

<sup>249</sup> Szczegółowy opis formuł zobacz w: L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła: *Nierówności fiskalne...*, op. cit., s. 35–39.

### 3. Zróżnicowanie dochodów własnych JST

Podstawowa analiza występowania zjawiska nierówności fiskalnych obejmuje weryfikację, czy istnieje wyższe zróżnicowanie dochodów, dla których JST posiadają władztwo podatkowe w stosunku do pozostałych dochodów JST, a finalnie do dochodów ogółem. Pierwsza z tych kategorii obejmuje, w pewnym uproszczeniu, dochody własne JST<sup>250</sup>, pomniejszone o wpływy z podatków PIT i CIT, które ustalane są wg centralnego algorytmu przydziału<sup>251</sup>. Statystyki przedstawiające jej zróżnicowanie zawiera tabela 6.1. Dochody te stanowiły przeciętnie ok. 30% dochodów ogółem JST w latach 2007–2021 wobec ok. 20% udziału dochodów z PIT i CIT w tym okresie (patrz tabela 6.4 w załączniku).

Porównując miary zróżnicowania lokalnych dochodów własnych JST, czyli bez PIT i CIT (patrz tabela 6.1) ze zróżnicowaniem dochodów JST z PIT i CIT (patrz tabela 6.4), widać, iż dużo silniejsze zróżnicowanie występuje przy dochodach lokalnych JST, na których kształtowanie mają wpływ JST, ale też które *de facto* zależą od wielu czynników ukształtowanych na stałe bądź niemożliwych do namacalnej zmiany przez władze lokalne nawet w kilkuletnim horyzoncie czasu, takich jak atrakcyjna lokalizacja, zamożność danej społeczności, uprzemysłowienie, dostęp do określonych zasobów naturalnych lub obiektów historycznych czy poziom rozwoju przedsiębiorczości. Znacząco wyższe zróżnicowanie dochodów lokalnych *per capita* w porównaniu do dochodów z PIT i CIT występuje zarówno w ramach każdej kategorii JST, jak i w poszczególnych latach analizowanego okresu 2007–2021. Oddają je jednoznacznie wszystkie wskaźniki, takie jak współczynniki pomiaru nierówności w ramach badanej populacji Theila i Gini oraz współczynniki pomiaru rozproszenia jak współczynnik zmienności czy względnych miar pozycyjnych liczonych jako relacja określonego percentyla do mediany dla danego rozkładu.

Należy zauważyć, iż zróżnicowanie lokalnych dochodów własnych *per capita* w ramach danej kategorii JST, choć jest wysokie, to zauważalnie maleje na przestrzeni analizowanych 15 lat (patrz tabela 6.1). Przykładowo dla GW w 2007 roku jednostki z 10 percentyla posiadały dochody lokalne na poziomie 284 zł *per capita* a z 90 percentyla na poziomie 1002 zł *per capita*, czyli 3,5 razy wyższe. W 2021 roku wielkości te wyniosły odpowiednio 809 zł i 2193 zł, czyli różnica zmniejszyła się do 2,7-krotności. Zróżnicowanie dochodów własnych w ramach GW jest najwyższe spośród wszystkich kategorii JST. W przypadku pozostałych kategorii miary te zachowywały się podobnie, choć różnice w roku 2007 wynosiły ok. 2,5–3,0-krotności między porównywanymi percentylami, a w 2021 roku zmniejszyły się do poziomu ok. 2,0–2,5-krotności. Podobnie zmniejszeniu uległy na przestrzeni ostatnich 15-stu lat wartości współczynników zmienności, Theila i Gini.

<sup>250</sup> Dochody te są zdefiniowane dla gmin i powiatów odpowiednio w art. 4.1 i art. 5.1 Ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>251</sup> Tamże, art. 9.1 i art. 9a.

Tabela 6.1. Dochody własne JST bez PIT i CIT w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	91	101	106	128	119	114	121	128	134	140	145	158	227	287	246
10 perc. /mediana	64	66	61	65	66	66	62	65	66	64	65	62	61	64	62
90 perc. /mediana	165	163	166	163	165	163	167	164	165	173	174	165	159	172	170
wsp. zmienności	44	37	40	41	42	40	44	45	41	43	45	46	43	41	44
wsp. Theila	8.4	6.3	7.4	7.4	7.4	7.3	8.4	8.5	7.5	8.0	8.5	8.9	7.7	7.5	8.6
wsp. Gini	22.1	19.7	21.3	20.8	20.9	21.1	22.4	21.9	21.3	22.0	22.5	22.8	21.1	21.7	22.5
GW															
mediana, zł	496	535	539	581	622	683	727	800	846	800	825	890	1035	1393	1291
10 perc. /mediana	57	57	58	56	55	55	57	58	57	61	61	63	61	65	63
90 perc. /mediana	202	192	188	210	205	191	192	182	179	180	188	185	175	163	170
wsp. zmienności	149	147	145	153	144	152	133	129	126	131	130	106	98	75	80
wsp. Theila	29.5	26.3	26.6	29.0	27.8	26.7	24.2	22.4	22.0	23.0	24.3	20.1	17.7	12.8	14.5
wsp. Gini	33.8	31.7	31.4	33.8	33.5	32.1	31.0	29.7	29.6	29.1	30.2	28.7	27.1	23.7	25.3
GMW															
mediana, zł	599	643	659	725	736	795	867	939	949	958	981	1040	1179	1488	1512
10 perc. /mediana	60	60	59	56	59	61	61	61	63	64	65	65	68	69	66
90 perc. /mediana	180	176	170	195	186	182	167	164	164	162	171	173	166	158	164
wsp. zmienności	68	79	162	70	105	102	95	54	54	57	58	57	50	46	51

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
wsp. Theila	15.2	17.3	29.2	16.7	22.0	20.5	18.4	10.7	10.7	11.5	12.0	11.4	9.6	8.0	9.5
wsp. Gini	27.6	28.3	30.4	29.2	30.0	28.9	27.4	23.6	23.5	24.0	24.7	23.9	22.3	20.3	22.0
GM															
mediana, zł	772	830	829	903	909	938	1012	1115	1117	1178	1188	1270	1407	1711	1703
10 perc. /mediana	69	71	70	72	70	70	74	72	75	73	74	73	75	72	75
90 perc. /mediana	177	175	168	168	170	164	167	156	159	162	159	158	153	143	153
wsp. zmienności	70	60	46	70	121	155	86	94	48	69	52	60	77	53	50
wsp. Theila	15.5	11.3	8.0	13.4	22.3	29.8	15.3	16.3	8.0	12.0	9.2	11.2	13.7	8.9	8.7
wsp. Gini	26.5	22.8	20.7	23.5	25.6	27.3	22.8	22.6	19.2	21.2	20.6	21.8	22.3	19.1	19.9
MINPP															
mediana, zł	1047	1088	1072	1159	1186	1329	1429	1544	1522	1563	1609	1710	1780	2039	2131
10 perc. /mediana	66	70	68	74	70	65	68	69	69	73	72	71	75	79	76
90 perc. /mediana	193	158	159	168	152	147	155	161	151	145	149	151	147	146	152
wsp. zmienności	42	33	35	44	38	34	37	33	34	35	34	37	30	30	29
wsp. Theila	8.0	5.1	5.6	7.8	6.2	5.3	5.7	5.2	5.2	5.3	5.2	5.9	3.9	3.9	3.7
wsp. Gini	22.3	17.7	18.3	20.4	18.9	18.1	18.0	17.8	17.6	17.1	17.2	17.9	15.0	14.2	14.5

Uwaga: w Tabelach 1–10 skrót 'perc.' oznacza percentyl, czyli np. '10 perc.' ozn. dziesiąty percentyl.

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Analizując dane z tabeli 6.1, widać zarazem istotne różnice w kształtowaniu się przeciętnych dochodów lokalnych *per capita* pomiędzy poszczególnymi kategoriami gmin. Przy czym przy porównaniu gmin z MNPP należy do wartości dochodów gmin dodać dochody dla powiatów, tak aby uzyskać porównywalny wskaźnik. I tak z perspektywy lokalnych dochodów własnych *per capita* najuboższe są GW, a następnie GMW, zaś najzamożniejsze (i najmniej zróżnicowane) są MNPP. Wszelako dystans pomiędzy gminami a MNPP uległ zmniejszeniu w latach 2007–2021, choć proces ten nie przebiegał liniowo. Dysproporcje te zmniejszały się w latach 2007–2011, następnie wzrosły, by ponownie zacząć spadać w latach 2014–2020, a w 2021 roku ponownie silnie się zwiększyły (w następstwie zmian podatkowych wprowadzonych przez Polski Ład)<sup>252</sup>. Finalnie jednak relacja mediany lokalnych dochodów własnych *per capita* (powiększonych o dochody powiatów) dla GW do mediany analogicznych dochodów MNPP wzrosła z 56% w 2007 roku do 72% w 2021, dla GMW z 66% do 83%, a dla GM z 82% do 91%.

Widać więc, że w analizowanym okresie procesy zmniejszania się dysproporcji w lokalnych dochodach własnych zachodziły zarówno wewnątrz poszczególnych kategorii JST, jak i pomiędzy kategoriami JST, bez zastosowania mechanizmów wyrównawczych na tym poziomie.

Przechodząc do analizy dochodów własnych JST ogółem (patrz tabela 6.5 w załączniku), widać, iż na skutek działania mechanizmu udziału JST we wpływach z PIT i CIT następuje istotne zmniejszenie zróżnicowania dochodów własnych ogółem *per capita* w JST w porównaniu z lokalnymi dochodami własnymi JST w ramach poszczególnych kategorii JST. Zróżnicowanie wewnątrzgrupowe jest zbliżone (w większości przypadków nieznacznie wyższe) do zróżnicowania dla dochodów z PIT i CIT. Przejawia też podobne tendencje, czyli najwyższe jest pośród GW, następnie GMW, a najniższe dla MNPP. Konsekwentnie ulega też zmniejszeniu – w ramach poszczególnych kategorii – w okresie 2007–2021. Nie oznacza to jednak pełnej niwelacji różnic pomiędzy JST wewnątrz poszczególnych kategorii. W 2021 roku relacja pomiędzy 90-tym a 10-tym percentylem wciąż wynosi 1,75–2,45-krotności, a współczynniki zmienności są w przedziale 26–62% w zależności od kategorii JST (patrz tabela 6.5).

Co istotne mechanizmy udziału we wpływach w PIT i CIT zwiększają dysproporcje w dochodach własnych *per capita* pomiędzy kategoriami JST. Dla dochodów własnych ogółem relacja mediany tych dochodów w gminach (powiększonych o dochody powiatów) do mediany dla MNPP w 2021 roku wyniosła w GW 65%, w GMW 74%, a w GM 89%, czyli ukształtowała się znacząco niżej w porównaniu z różnicami mierzonymi dla lokalnych dochodów własnych *per capita* (tabela 6.1). Podobnie natomiast zachowywały się zmiany tych dysproporcji w czasie, tzn. zmniejszały się one (względem MNPP) do 2011 roku oraz w latach 2016–2020. Odwrotne tendencje, choć słabsze, występowały w latach 2012–2015 oraz w 2021 roku.

<sup>252</sup> Omówienie wpływu Polskiego Ładu na dochody JST przedstawione jest w: D. Wyszowska, A. Wyszowski, P. Dziekański: *Polish Deal and financial autonomy of communes in Poland*. Optimum. Economic Studies 2022, vol. 3(109), s. 120–135.



Podsumowując powyższą skróconą analizę zróżnicowania dochodów własnych JST, widać, iż choć sumarycznie nastąpiło w latach 2007–2021 zmniejszenie dysproporcji pomiędzy JST w ramach tej samej kategorii, to wciąż dysproporcje te pozostają znaczące. Dodatkowo mechanizmy udziału JST w dochodach z PIT i CIT zauważalnie powiększają dysproporcje w dochodach własnych *per capita* pomiędzy gminami a MNPP (choć siła tego efektu również zmalała od 2007 roku). Zjawiska te wskazują na potrzebę wprowadzenia dochodowych mechanizmów wyrównawczych, zarówno niwelujących różnice wewnątrz kategorii JST, jak i między tymi kategoriami.

#### **4. Wpływ subwencji, dotacji i mechanizmów wyrównawczych na zróżnicowanie dochodów ogółem JST**

Zgodnie z Ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (UDJST) na dochody JST oprócz dochodów własnych składają się w szczególności subwencja ogólna, dotacje celowe, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

Subwencja ogólna w przypadku gmin i powiatów składa się z części oświatowej, rozwojowej, wyrównawczej i równoważącej (art. 7.1 UDJST)<sup>253</sup>. Jej największą częścią jest część oświatowa, która stanowi przeciętnie ok. 20% dochodów ogółem JST w analizowanym okresie (patrz tabela 6.6 w załączniku). Część oświatowa subwencji ogólnej ustalana jest zgodnie z art. 28 ust. 1 UDJST. Jest ona przeznaczona na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez JST. Choć co do zasady nie stanowi ona wprost mechanizmu wyrównawczego, w dalszej części opracowania jest pokazane, iż *de facto* taką rolę również odgrywa.

W przypadku gmin i powiatów bezpośrednią funkcję mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych pełni część wyrównawcza i część równoważąca subwencji ogólnej. Część wyrównawcza zdefiniowana jest wraz z mechanizmami jej wyznaczenia w UDJST w art. 20 (dla gmin), art. 22 (dla powiatów) i art. 24 (dla województw). Przeciętny udział części wyrównawczej subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin i powiatów wynosił 4,5% w latach 2007–2021 (patrz tabela 6.6).

Część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową części wyrównawczej otrzymują gminy, w których dochody podatkowe na 1 mieszkańca są niższe od 92% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju. Kwotę uzupełniającą otrzymują gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od

<sup>253</sup> Analizy wskazujące na istotną rolę subwencji ogólnej w zmniejszaniu dysproporcji między dochodami gmin zawarte są w: S. Kańduła: *Wyrównywanie dochodów gmin...*, op. cit., s. 103–122.

średniej dla kraju oraz dochód podatkowy na 1 mieszkańca gminy jest nie wyższy niż 150% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju.

W przypadku powiatów kwotę podstawową części wyrównawczej otrzymują te jednostki, w których wskaźnik dochodów podatkowych z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT na 1 mieszkańca jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów. Wyrównaniu podlega 90% różnicy między średnim dochodem podatkowym na 1 mieszkańca kraju a dochodem podatkowym na 1 mieszkańca powiatu. Kwota uzupełniająca zależy zaś od wskaźnika bezrobocia w danym powiecie i przeznaczona jest dla tych powiatów gdzie wskaźnik bezrobocia jest wyższy o 10% niż średnia krajowa.

Część równoważąca subwencji ogólnej to mechanizm poziomej redystrybucji dochodów JST (zwany potocznie 'Janosikowym'), czyli obciążenie zamożniejszych JST na rzecz uboższych. Wpłacają je gminy o wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca powyżej 150% średniej krajowej oraz powiaty o dochodach podatkowych na mieszkańca powyżej 110% średniej krajowej. Mechanizm zdefiniowany jest szczegółowo w UDJST w art. 21, 21a, 23, 23a, 29, 30. Część równoważąca stanowiła przeciętnie 0,9% dochodów ogółem JST w latach 2007–2021. Przykładowo w 2022 roku na część równoważącą wpłacały środki 144 JST.

Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin przykładowo jest rozdzielana według następujących kryteriów (art. 21a UDJST):

- 50% między GM, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich GM w tym roku,
- 25% między GW i GMW, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich GW i GMW w tym roku,
- 25% między GW i GMW, w których suma dochodów za rok poprzedzający rok bazowy z tytułu udziału we wpływach z PIT oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, w przeliczeniu na mieszkańca gminy, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów za rok poprzedzający rok bazowy we wszystkich GW i GMW.

W przypadku województw (urzędów marszałkowskich) odpowiednikiem części równoważącej jest część regionalna subwencji ogólnej.

Dodatkový mechanizm stabilizacji dochodów gmin (potencjonalnego wyrównania fluktuacji wpływów, a w praktyce ubytków, z tytułu podatków PIT i CIT) poprzez zwiększenie części rozwojowej subwencji ogólnej (zdefiniowanej w art. 28a ust. 1–4 UDJST) zawarty jest w art. 9b i art. 9c UDJST<sup>254</sup>. Wprowadzony Ustawą z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw stanowi mechanizm kompen-

<sup>254</sup> Szczegółowy opis komponentów subwencji rozwojowej zawarty jest w G. Kubalski, J. Czajkowski: *Skuteczność rekompensowania ubytku dochodów z udziału w PIT przez część rozwojową subwencji*. Analizy Samorządowe 2022, nr 18.

sujący samorządom ubytki szczególnie z tytułu PIT powstałe na skutek wprowadzenia przepisów Polskiego Ładu obniżających stawki PIT. Dodatkowo na 2021 rok wprowadzono Przepisy epizodyczne (art. 70e, art. 70f) przeznaczające łącznie do 4 mld zł na uzupełnienie subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji.

Przed 2021 rokiem instrumenty te związane z uzupełnieniem dochodów bieżących i majątkowych JST miały niewielki udział w dochodach ogółem JST (ok. 2 promile).

Zarazem na podstawie Ustawy z 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U. Nr 188, poz. 1840, z późn. zm.) gminy otrzymują część rekompensującą subwencji ogólnej, która jest przeznaczona na wyrównanie ubytku dochodów powstałego na skutek zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Instrument ten ma systemowo zupełnie marginalne znaczenie – od 2019 roku korzystają z niego tylko trzy JST w kwocie łącznej ok. 3 mln zł.

Przed omówieniem oddziaływania części wyrównawczej i równoważącej na łagodzenie dysproporcji dochodowych warto przeanalizować wpływ instrumentów, takich jak część oświatowa subwencji oraz dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej (tzw. zadania zlecone), które poprzez swoją skalę oraz swoją konstrukcję oddziałują silnie na dysproporcje dochodowe JST. Środki te stanowiły przeciętnie 35% dochodów ogółem gmin i powiatów w latach 2007–2021. Ponad dwukrotny wzrost skali dotacji na zadania zlecone nastąpił skokowo od 2016 roku, wraz z wprowadzeniem programu 500+ wypłacanego przez JST – w 2021 roku stanowiła ona 20% dochodów ogółem. Udział subwencji oświatowej natomiast stopniowo maleje w całości dochodów gmin i powiatów – w 2021 roku było to 17%.

Analizując miary zróżnicowania (patrz tabela 6.2), widać, iż subwencja oświatowa i dotacje na zadania zlecone stanowią pośrednio istotny mechanizm wyrównawczy. O ile zróżnicowanie tych instrumentów wewnątrz kategorii JST jest niewielkie z wyjątkiem powiatów, to zmniejszają one istniejące dysproporcje dochodowe na mieszkańca pomiędzy poszczególnymi kategoriami gmin. W największym stopniu korzystają z nich GW, a następnie GMW. Relatywnie najmniejsze wpływy *per capita* uzyskują z nich GM. Łącznie instrumenty te zmniejszają dysproporcje dochodowe pomiędzy gminami a MNPP, które jak wcześniej wskazano, są stosunkowo duże na poziomie dochodów własnych JST. Wszelako należy zauważyć, iż oddziaływanie tych kategorii dochodów na wyrównywanie dysproporcji stopniowo zmniejsza się przez ostatnie 15 lat.

Na dalsze zmniejszenie dysproporcji pomiędzy JST wpływają też dwa główne dedykowane do tego instrumenty, czyli część wyrównawcza i część równoważąca subwencji ogólnej. Instrumenty te mają stosunkowo powszechny zakres oddziaływania. Z subwencji wyrównawczej korzysta ok. 90% powiatów, GW i GMW oraz ok. 50%–60% GM i ok. 40% MNPP (patrz tabela 6.7 i 6.8 w załączniku). Wszelako siła oddziaływania tego instrumentu jest bardzo zróżnicowana – jego istotne oddziaływanie występuje w GW, GMW i powiatach. Dla GW część wyrównawcza

Tabela 6.2. Subwencja oświatowa i dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, razem w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	327	366	400	420	434	447	454	455	445	445	440	451	494	578	601
10 perc. /mediana	53	53	52	54	52	55	55	54	54	54	51	49	48	46	49
90 perc. /mediana	128	130	130	129	128	130	131	129	129	131	133	131	133	134	134
wsp. zmienności	30	30	31	30	30	31	32	32	32	32	32	32	32	33	33
wsp. Theila	5.1	5.1	5.3	5.2	5.1	5.3	5.4	5.5	5.4	5.4	5.6	5.7	5.8	6.2	6.0
wsp. Gini	16.8	16.8	17.2	17.0	16.8	17.2	17.4	17.5	17.5	17.5	17.7	17.8	18.0	18.5	18.2
GW															
mediana, zł	985	1057	1097	1172	1181	1223	1213	1231	1256	1900	2097	2120	2357	2632	2632
10 perc. /mediana	79	79	78	77	77	78	78	78	80	81	82	82	85	86	86
90 perc. /mediana	121	122	121	124	123	123	123	123	123	122	122	121	119	118	118
wsp. zmienności	17	18	17	41	19	18	18	18	18	16	17	15	14	13	13
wsp. Theila	1.4	1.6	1.5	4.2	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.3	1.3	1.2	0.9	0.8	0.8
wsp. Gini	9.3	9.9	9.7	12.0	10.5	10.2	10.1	10.1	9.7	9.0	8.9	8.5	7.6	7.1	7.2
GMW															
mediana, zł	882	939	967	1025	1041	1072	1071	1096	1127	1708	1923	1949	2204	2479	2490
10 perc. /mediana	75	74	74	74	73	74	74	75	77	79	79	80	82	85	85
90 perc. /mediana	126	129	128	130	128	128	128	127	126	122	120	118	116	116	116
wsp. zmienności	20	22	21	23	21	21	20	20	19	17	17	16	14	12	13

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
wsp. Theila	2.0	2.3	2.1	2.6	2.3	2.2	2.1	2.1	1.8	1.5	1.4	1.2	1.0	0.8	0.8
wsp. Gini	11.2	12.1	11.7	12.7	12.1	11.8	11.6	11.5	10.7	9.7	9.4	8.8	7.7	7.0	7.0
GM															
mediana, zł	670	695	719	763	777	812	824	849	899	1375	1569	1624	1896	2203	2232
10 perc. /mediana	78	77	80	79	78	80	80	80	81	83	82	83	85	86	85
90 perc. /mediana	130	134	136	139	137	135	130	129	126	126	124	121	120	118	118
wsp. zmienności	25	25	24	33	24	24	23	23	21	18	16	16	14	13	13
wsp. Theila	2.7	2.9	2.7	4.1	2.7	2.6	2.4	2.4	2.1	1.5	1.3	1.2	1.0	0.8	0.8
wsp. Gini	12.5	12.8	12.4	13.9	12.5	12.1	11.8	11.7	11.0	9.4	8.9	8.7	7.9	7.1	7.1
MNPP															
mediana, zł	1007	1087	1192	1255	1343	1408	1450	1452	1501	1952	2106	2179	2577	3028	3094
10 perc. /mediana	78	77	74	74	72	73	73	75	76	79	80	81	82	84	84
90 perc. /mediana	133	134	133	137	132	134	133	135	132	130	130	130	126	127	127
wsp. zmienności	22	23	23	27	24	23	23	23	22	19	18	18	16	15	15
wsp. Theila	2.3	2.5	2.6	3.4	2.7	2.6	2.6	2.5	2.3	1.7	1.6	1.5	1.3	1.2	1.1
wsp. Gini	12.3	12.7	13.0	14.2	13.3	13.0	13.0	12.7	12.2	10.6	10.1	10.0	9.2	8.7	8.7

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

subwencji ogólnej stanowiła typowo 8%–12% ich dochodów ogółem, z tendencją malejącą od 2010 roku. Dla GMW było to typowo 5%–7% ich dochodów ogółem, również z tendencją malejącą od 2010 roku. Dla powiatów to 6%–8% z tendencją rosnącą od 2015 roku. Natomiast w przypadku GM subwencja wyrównawcza to 1,5%, a w przypadku MNPP jedynie ok. 0,2% ich dochodów ogółem w latach 2007–2021. W efekcie subwencja wyrównawcza stanowi istotny instrument wyrównywania dysproporcji dochodowych pomiędzy kategoriami JST, zmniejszając dystans GW i GMW do MNPP.

Odmienne oddziałuje na JST część równoważąca subwencji ogólnej. Korzysta z niej praktycznie 100% powiatów i MNPP oraz 50%–70% gmin z poszczególnych kategorii. Ma za zadanie zmniejszać zróżnicowanie pomiędzy jednostkami w ramach danej kategorii. Systemowo jej wpływ jest zauważalny w przypadku powiatów, gdzie stanowi ok. 2,4% dochodów ogółem, oraz MNPP – ok. 1,0%. W gminach jej systemowe znaczenie jest minimalne – w 2021 roku to ok. 0,2% dochodów ogółem<sup>255</sup>.

Łącznie instrumenty subwencji oraz dotacji na zadania zlecone powodują wyrównanie dysproporcji dochodowych wewnątrz kategorii JST, jak i pomiędzy tymi kategoriami. Ich wpływ widać, porównując zróżnicowanie dochodów ogółem JST (tabela 6.3) ze zróżnicowaniem dochodów własnych JST (tabela 6.5). W szczególności zauważalne jest 2–3-krotne obniżenie wskaźnika Gini dla gmin dla dochodów ogółem w porównaniu z dochodami własnymi. Podobnie zauważalnie niższe są współczynniki zmienności. Potwierdza to skuteczność oddziaływania powyższych mechanizmów – najsilniejszą w przypadku GW, a najmniejszą w przypadku GM.

Należy przy tym zwrócić uwagę na dwa zjawiska. Po pierwsze wyrównanie dysproporcji dochodowych następuje najsilniej w GW – zarówno między gminami wiejskimi (przykładowo dla 2021 roku finalny wskaźnik Gini na poziomie 7,5% wobec 22%, a współczynnik zmienności 21% wobec 62%), jak i w relacji do najzamożniejszych JST, czyli MNPP (przykładowo dla 2021 roku relacja mediany dochodów ogółem GW, powiększonych o dochód dla powiatu wzrasta do aż 97% średniej dla MNPP, w porównaniu z 65% przy dochodach własnych). Podobne, choć słabsze tendencje zachodzą w GMW. Po drugie, widać iż zjawisko zmniejszania dysproporcji wewnątrz poszczególnych kategorii JST z perspektywy dochodów ogółem następowało w sposób systematyczny w całym okresie 2007–2021 i dotyczyło wszystkich kategorii poza Powiatami, gdzie zróżnicowanie to utrzymuje się na stałym poziomie. Natomiast zjawisko nadganiania wydatków ogółem *per capita* w gminach do poziomu w MNPP nie przebiegało jednostajnie. Dysproporcje te zmniejszały się do 2011 roku (osiągając zbliżony poziom jak w 2021 roku), następnie się pogłębiły i zaczęły się ponownie zmniejszać od lat 2015–2016.

<sup>255</sup> Zbliżone wnioski odnośnie do wpływu części oświatowej, równoważącej i (w drugim z odwołań) wyrównawczej na kształtowanie się dochodów JST zawiera: J. Szotno-Koguc: *Subwencja ogólna jako instrument wsparcia transferowego samorządu gminnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 485, 2017, s. 462–471 oraz S. Kańduła: *The Efficiency of Fiscal...*, op cit., s. 803–825.

Tabela 6.3. Dochody ogółem w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	654	729	811	905	932	901	927	948	940	953	1010	1101	1213	1410	1471
10 perc. /mediana	73	75	73	76	76	74	76	76	78	77	78	79	79	73	76
90 perc. /mediana	127	128	130	130	130	125	128	127	128	125	125	129	126	128	127
wsp. zmienności	22	22	22	22	22	20	21	22	21	19	19	20	20	21	20
wsp. Theilla	2.4	2.4	2.4	2.3	2.5	2.1	2.2	2.3	2.1	1.7	1.8	1.9	1.9	2.2	2.0
wsp. Gini	12.0	12.0	12.3	11.9	12.3	11.3	11.6	11.7	11.1	10.3	10.6	10.9	10.7	11.7	11.1
GW															
mediana, zł	2178	2425	2569	2793	2944	3057	3133	3258	3377	3910	4291	4682	5174	5853	6514
10 perc. /mediana	87	87	86	84	84	85	85	85	85	88	88	87	89	88	88
90 perc. /mediana	121	122	120	131	129	125	125	127	129	118	119	120	120	119	119
wsp. zmienności	43	40	39	48	41	44	39	39	39	33	32	27	25	22	21
wsp. Theilla	3.8	3.2	3.3	4.9	3.9	3.7	3.4	3.3	3.4	2.5	2.5	2.1	1.8	1.6	1.5
wsp. Gini	10.1	9.3	9.4	12.1	11.4	10.5	10.4	10.2	10.5	8.2	8.5	8.6	8.0	7.9	7.5
GMW															
mediana, zł	2139	2358	2472	2699	2809	2933	3000	3166	3273	3817	4174	4533	5009	5645	6217
10 perc. /mediana	87	87	86	86	85	84	86	86	87	88	87	87	89	89	89
90 perc. /mediana	123	122	125	132	127	126	124	122	125	119	120	120	121	122	119
wsp. zmienności	23	28	50	26	34	40	39	23	20	17	16	16	15	15	15
wsp. Theilla	2.1	2.7	5.0	2.7	3.7	4.2	3.8	2.0	1.7	1.2	1.2	1.2	1.0	1.0	1.0
wsp. Gini	9.3	9.9	11.1	11.4	11.6	11.6	10.7	9.2	9.1	7.7	7.7	7.6	7.4	7.3	7.1

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	2174	2348	2401	2648	2730	2783	2894	3087	3191	3797	4094	4499	5027	5599	6114
10 perc. /mediana	87	87	86	85	85	87	88	89	89	89	87	86	87	89	90
90 perc. /mediana	126	123	128	134	139	132	127	127	131	122	121	122	120	125	123
wsp. zmienności	30	25	20	36	52	85	41	44	23	28	22	26	28	19	19
wsp. Theila	3.5	2.4	1.8	4.3	6.5	11.9	4.6	5.0	2.2	2.6	1.9	2.5	2.6	1.6	1.5
wsp. Gini	11.8	10.1	9.6	12.7	13.8	14.9	11.3	11.2	9.9	9.0	8.5	9.7	9.2	8.4	7.9
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	3221	3407	3572	3911	4094	4373	4529	4842	4939	5325	5623	6112	6822	7599	8252
10 perc. /mediana	83	88	81	80	81	82	81	78	82	86	85	85	85	89	89
90 perc. /mediana	133	123	119	119	126	122	125	124	125	116	116	118	114	121	117
wsp. zmienności	21	20	18	21	20	18	18	18	19	15	15	16	14	16	20
wsp. Theila	2.1	1.8	1.5	2.0	1.8	1.6	1.6	1.5	1.7	1.0	1.0	1.2	1.0	1.2	1.6
wsp. Gini	10.6	9.3	9.0	9.9	10.0	9.7	9.5	9.7	9.9	7.6	7.7	8.2	7.6	7.3	7.8

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów



Warto również zwrócić uwagę na zróżnicowanie możliwości wydatkowych JST w konsekwencji wyrównania dysproporcji po stronie dochodowej. Jest ono znacząco niższe dla dochodów własnych JST, co wskazuje na osiągnięcie istotnego celu, jakim jest dążenie przez władze publiczne do zapewnienia zbliżonego poziomu usług publicznych dla obywateli bez względu na różnice w ich zamieszkaniu (patrz tabela 6.9 i 6.10 w załączniku). Widać również, iż w ramach poszczególnych kategorii JST zróżnicowanie wydatków bieżących jest bardzo niskie oraz wyższe w przypadku wydatków ogółem, co nie zaskakuje, gdyż obejmuje ono wydatki majątkowe, które w dużym stopniu mają charakter uznaniowy, w tym także silnie zależą od roku cyklu wyborczego<sup>256</sup>.

Wszelako występuje wyższa luka pomiędzy wydatkami gmin a wydatkami MNPP niż w przypadku dochodów ogółem (są niższe o ok. 10% *per capita* w 2021 roku) zarówno dla wydatków bieżących, jak i ogółem. Zarazem można zaobserwować tendencję, iż luka ta powiększa się na przestrzeni lat – przykładowo w 2010 roku wynosiła ok. 5%. Nie musi być to jednak zjawisko jednoznacznie negatywne – potencjalnie może wynikać też z niższych kosztów zapewnienia usług publicznych w mniejszych miejscowościach. Charakter tego zjawiska powinien zostać dokładnie przeanalizowany ze strony administracji rządowej.

## 5. Propozycje zmian mechanizmów wyrównawczych

Wciąż utrzymujące się dysproporcje dochodowe zarówno w ramach danych kategorii JST, jak i pomiędzy poszczególnymi kategoriami, choć malejące na przestrzeni ostatnich 15 lat, skłaniają do wprowadzania dalszych zmian w mechanizmach wyrównawczych dla JST. W tej części opracowania przedstawione są propozycje usprawnień systemowych opracowanych przez Ministerstwo Finansów w oparciu o m.in. analizy i rekomendacje przeprowadzone przez ekspertów Banku Światowego<sup>257</sup>. Obejmują one:

1. Wprowadzenie dodatkowych, indywidualnych udziałów w podatkach dochodowych pokrywających potrzeby wydatkowe samorządów.
2. Zmodyfikowaną kategoryzację jednostek samorządu terytorialnego.
3. Modyfikację stabilizującej reguły dochodowej.
4. Nowy system wyrównawczy, uwzględniający nie tylko dysproporcje dochodowe, ale również zróżnicowanie potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
5. Ograniczenie wpłat tzw. janosikowego.

<sup>256</sup> Zob. B.Z. Filipiak, K. Kluza: *Political Business Cycle in Local Governments in Transition and Developing Economies. Literature Review and Empirical Study for Poland*. Lex Localis–Journal of Local Self–Government 2022, vol. 20(4), s. 1057–1082.

<sup>257</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i efektywność: Reforma mechanizmu wyrównawczego w Polsce Usługa świadczona na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów, Raport 2: Potencjał fiskalny (wersja ostateczna)*, maj 2019.

Poniżej zawarte jest uszczegółowienie zmian proponowanych w pkt 1–5.

Ad 1. JST posiadają udziały w podatkach dochodowych i w ocenie Banku Światowego mechanizm współdzielenia podatków jest przejrzysty. Rząd określa stawki i bazy podatkowe, a następnie dochody są dzielone na podstawie miejsca powstania, w którym zarejestrowani są podatnicy – osoby fizyczne i prawne<sup>258</sup>. Obecnie dochody JST z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych liczone są od podatku pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%. Procentowa wysokość udziałów JST w zryczałtowanym podatku byłaby taka sama jak w dotychczasowych wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, w których obecnie samorządy mają udział, tj. dla gmin docelowo 39,34% (w 2022 roku jest to 38,34%), powiatów – 10,25% oraz województw – 1,60%. Z kolei łączny udział JST w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi 22,86%, w tym gmin – 6,71%, powiatów – 1,4% oraz województw – 14,75%.

W opinii Banku Światowego najbardziej właściwą jest reforma podatku dochodowego od osób fizycznych w celu wprowadzenia tzw. podatku komunalnego. W ramach takiego rozwiązania reformy dana JST mogłaby dokonywać podwyżki stawek, a w ten sposób uzyskane dodatkowe dochody pozostawałyby w dyspozycji tej jednostki<sup>259</sup>.

W proponowanym rozwiązaniu JST otrzymałyby indywidualne udziały we wpływach z podatków dochodowych w wysokości pokrywającej ich potrzeby wydatkowe. Byłyby to udziały dodatkowe w stosunku do obecnie obowiązujących. Istotą takiego rozwiązania jest koncepcja oparta na założeniu, iż w pierwszej kolejności źródłem finansowania JST powinna być ich własna lokalna baza podatkowa. Dochody w formie subwencji otrzymywałyby wyłącznie takie JST, których własny potencjał ekonomiczny uniemożliwiłby zapewnienie sfinansowania ich zadań. Do rozważenia i rozstrzygnięcia pozostaje kwestia partycypacji JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych pobieranego w formie ryczału od przychodów ewidencyjnych.

Ad 2. W celu precyzyjnego określenia potrzeb finansowych JST proponuje się skategoryzowanie jednostek w następujące grupy:

1. województwa;
2. powiaty;
3. miasta na prawach powiatu;
4. cztery grupy gmin wyodrębnione według poziomu dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych *per capita* (przykładowy podział grupa 1: dochody >140% średnich dochodów podatkowych gmin; grupa 2: przedział dochodowy <140%–100%>; grupa 3: przedział <100–70%>; grupa 4: poniżej 70%).

<sup>258</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>259</sup> Ibidem, s. 9.

Kategoryzacja na poziomie gmin jest uzasadniona zdaniem Ministerstwa Finansów różnicami w zakresie stopnia lub możliwości rozwoju. Z kolei podstawą wydzielenia odrębnej kategorii miast na prawach powiatu są przede wszystkim kryteria ustrojowe, związane z zakresem realizowanych zadań, innych niż w przypadku gminy lub powiatu.

W układzie wyodrębnionych kategorii JST ustalone byłyby ich potrzeby wydatkowe oraz kwoty referencyjne w zakresie stabilizującej reguły dochodowej.

Ad 3. Na mocy funkcjonującej stabilizującej reguły dochodowej (art. 9b UDJUST) planowane łączne dochody JST z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych nie mogą być na dany rok budżetowy mniejsze niż dochody wykonane z roku poprzedzającego rok bazowy indeksowane wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB. Reguła przedstawia skumulowane dochody wskaźnikiem średniookresowej, 8-letniej dynamiki PKB (przeciętnej długości cyklu koniunkturalnego). Zastosowanie stabilizującej reguły dochodowej ma także charakter antycykliczny. Wprowadzenie powyższego rozwiązania powinno zwiększać odporność JST zarówno na zmiany prawne w obszarze podatkowym, jak też ograniczać negatywne skutki wahań cyklu koniunkturalnego. W ocenie G. Kubalskiego i J. Czajkowskiego ze względu na przyjętą konstrukcję zastosowanie powyższej reguły powoduje przesunięcie środków z ludniejszych i bogatszych terenów na tereny biedniejsze<sup>260</sup>.

Zaproponowane tu zmiany w zakresie stabilizującej reguły dochodowej JST prowadziłyby do wzmocnienia rekompensowania ubytków podatkowych poprzez podwyższenie kwoty referencyjnej dla poszczególnych kategorii JST. Podział rekompensaty wynikającej z reguły stabilizującej następowałby co do zasady według kryteriów podatkowych, a nie jak ma to miejsce obecnie według liczby ludności. W przypadku oparcia kwoty referencyjnej dla poszczególnych, nowo wydzielonych kategorii JST na dochodach podatkowych na kwotach sprzed zmian podatkowych możliwe byłoby ograniczenie skutków zmian podatkowych wprowadzonych w latach 2021–2022, w szczególności dla jednostek mniej zamożnych.

Ad 4. W nowym systemie proponowane jest wprowadzenie jednolitych kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych i najbiedniejszych z uwzględnieniem nie tylko dysproporcji dochodowych między poszczególnymi JST, ale również zróżnicowania potrzeb wydatkowych. Wyrównanie liczone byłoby nie jak dotychczas na mieszkańca JST, tylko na mieszkańca przeliczeniowego w danej kategorii tych jednostek, który to mieszkaniec uwzględniałby „w sobie” zróżnicowane potrzeby wydatkowe w danej jednostce. Potrzeby wydatkowe danej JST – zgodnie z metodologią wypracowaną przez Ministerstwo Finansów we współpracy z Bankiem Światowym – odzwierciedlałyby indeks potrzeb wydatkowych (IPW). Indeks ten byłby liczbową miarą potrzeb wydatkowych w danej JST uwzględniającą obiektywne determinanty wydatków w największych obszarach działalności samorządów. Poniżej przedstawiony jest wzór indeksu dla potrzeb wydatkowych w danym obszarze realizacji zadań publicznych<sup>261</sup>:

<sup>260</sup> G. Kubalski, J. Czajkowski: *Skuteczność rekompensowania...*, op. cit., s. 12.

<sup>261</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i skuteczność...*, 2018, op. cit., s. 32.

$$IPW = \sum_{j=1}^x \left( \lambda_{f_x} [\beta_1 \frac{\text{Determinanta}_{1f_{1j}}}{\text{Suma determinant}_{1f_1}} + \beta_2 \frac{\text{Determinanta}_{2f_{1j}}}{\text{Suma determinant}_{2f_1}}] + \dots + \beta_N \frac{\text{Determinanta}_{Nf_{1j}}}{\text{Suma determinant}_{Nf_1}} \right)$$

gdzie:

$\lambda_1, \lambda_2 \dots \lambda_n$  – udział danego obszaru wydatkowego w całości wydatków bieżących netto danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego (waga obszaru), przy czym  $\lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_n = 100$ .

$\beta_1, \beta_2, \beta_3$  – współczynniki regresji, przy czym  $\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 = 100$ .

Zidentyfikowane determinanty oraz struktura najważniejszych obszarów powinny mieć charakter stabilny i właściwie odnosić się do zróżnicowanych potrzeb wydatkowych JST.

Ad 5. Powołując się na doświadczenia zagraniczne, Bank Światowy zauważa, że tworzenie i wdrażanie systemu transferów wyrównawczych jest zadaniem niezwykle skomplikowanym. Proces taki ma na celu odpowiedzieć na dwa podstawowe pytania: o podstawę wyrównania oraz o sposób przeprowadzenia wyrównania. Pierwszym krokiem jest ustalenie, co jest podstawą wyrównania: dochody, wydatki, różnice kosztów itd., a w kolejnym należy zdecydować, w jaki sposób tego dokonać, tj. określić typ systemu wyrównawczego – paternalistyczny (pionowy), „braterski” (tzw. janosikowe) lub mieszany<sup>262</sup>.

Intencją proponowanego rozwiązania jest stworzenie systemu, w którym co do zasady JST nie dokonywałyby wpłat do budżetu państwa. Takie rozwiązanie znacznie uprościłoby przepływ środków finansowych. Co więcej przyjęcie takiego rozwiązania wykluczałoby powstanie niezdrowej sytuacji, w której JST jest najpierw płatnikiem tzw. janosikowego, a następnie – beneficjentem systemu korekcyjno-wyrównawczego. Wyeliminowane zostałyby również sytuacje, w których dana JST po dokonaniu wpłat ma mniejszy dochód na mieszkańca niż inna JST, która otrzymuje dodatkowe dochody będące konsekwencją wpłat do budżetu państwa tzw. janosikowego.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonych przez autorów badań wynika, że obecnie funkcjonujące mechanizmy wyrównawcze częściowo spełniają swoją funkcję. W latach 2007–2021 nastąpiło bowiem zmniejszenie dysproporcji pomiędzy kategoriami JST, szczególnie w przypadku GW, jednak przy wciąż utrzymującym się stosunkowo wysokim ich poziomie. Zdaniem autorów celem mechanizmów wyrównawczych powinno być wyrównywanie dochodów JST, jak również właściwe uwzględnienie potrzeb wydatkowych JST z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych kategorii JST. Służy temu zaprezentowana w opracowaniu koncepcja zmian w systemie finansowania JST, wypracowana przez rząd w oparciu o ekspertyzy Banku Światowego. Podkreślenia w tym zakresie wymaga fakt odniesienia się w wyżej wymienionej koncepcji do kwestii kategoryzacji gmin oraz określenia w sposób obiek-

<sup>262</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i skuteczność...*, 2019, op. cit., s. 26.

tywny potrzeb wydatkowych poszczególnych JST. Badania przeprowadzone przez autorów wykazały, że obecne mechanizmy udziału JST we wpływach w PIT i CIT zwiększają dysproporcje w dochodach własnych *per capita* pomiędzy kategoriami JST. Zatem do dalszego rozważenia pozostawałaby ocena, czy postulowane przez część JST (zwłaszcza dużych MNPP) rozwiązania w zakresie zwiększenia udziałów w PIT i CIT są uzasadnione w kontekście potrzeby eliminacji nierówności fiskalnych.

Tabela 6.4. Dochody własne JST – wpływy z PIT i CIT per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	91	105	96	96	108	115	121	132	144	157	173	197	217	219	248
10 perc. /mediana	71	73	67	70	71	72	74	73	73	73	73	73	74	74	74
90 perc. /mediana	158	154	153	158	157	153	150	153	153	150	149	148	146	143	145
wsp. zmienności	44	40	44	43	40	42	37	36	36	35	34	34	33	30	30
wsp. Theila	7.4	6.5	7.6	7.5	6.6	6.7	5.7	5.4	5.3	5.1	5.0	4.8	4.7	4.1	4.0
wsp. Gini	19.7	18.5	20.1	20.0	18.8	18.5	17.6	17.1	17.0	16.7	16.5	16.4	16.2	15.4	15.2
GW															
mediana, zł	198	241	214	219	258	280	307	342	379	416	463	539	614	628	716
10 perc. /mediana	65	65	60	62	63	65	64	65	65	65	65	64	63	64	65
90 perc. /mediana	208	198	215	210	199	195	196	186	186	186	185	180	179	174	174
wsp. zmienności	70	67	79	85	71	63	62	58	58	56	56	54	53	51	52
wsp. Theila	16.2	15.0	19.1	19.3	16.0	14.3	13.7	12.5	12.4	11.9	11.9	11.4	11.0	10.1	10.2
wsp. Gini	28.8	27.8	31.3	30.7	28.6	27.5	27.1	25.9	25.9	25.6	25.5	25.0	24.7	23.8	23.7
GMW															
mediana, zł	284	332	299	306	347	370	400	442	481	519	581	660	733	749	850
10 perc. /mediana	61	63	59	60	61	64	64	65	65	65	64	65	66	66	67
90 perc. /mediana	176	172	183	177	171	170	170	162	163	166	162	165	164	161	160
wsp. zmienności	59	54	62	58	56	62	52	47	45	44	43	42	41	38	38
wsp. Theila	12.2	10.8	13.2	12.1	11.0	11.3	9.5	8.2	8.0	7.7	7.5	7.4	7.2	6.3	6.2
wsp. Gini	25.4	24.1	26.4	25.4	23.9	23.3	22.4	21.0	21.0	20.8	20.6	20.5	20.3	19.4	19.2

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	504	563	531	521	567	593	630	675	738	785	856	963	1048	1053	1209
10 perc. /mediana	70	72	68	70	73	75	75	76	76	77	77	77	77	76	76
90 perc. /mediana	146	144	143	146	141	144	144	147	142	143	138	139	141	138	138
wsp. zmienności	41	40	43	40	37	38	36	35	34	33	33	33	31	30	29
wsp. Theila	6.4	6.0	6.9	6.4	5.4	5.6	5.1	4.9	4.6	4.5	4.3	4.4	4.1	3.7	3.7
wsp. Gini	17.9	17.2	18.3	18.2	16.8	16.7	15.9	15.7	15.2	15.0	14.8	14.7	14.5	13.7	13.8
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	839	908	857	845	946	980	993	1079	1164	1225	1297	1454	1584	1589	1826
10 perc. /mediana	75	76	73	73	75	77	80	78	79	77	78	79	78	77	76
90 perc. /mediana	139	143	145	146	135	135	136	134	137	143	147	144	152	143	143
wsp. zmienności	31	31	32	32	28	27	26	26	26	27	28	28	29	27	28
wsp. Theila	4.0	3.9	4.4	4.3	3.4	3.2	2.8	2.9	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.3	3.3
wsp. Gini	14.3	14.3	15.3	15.2	13.4	13.1	12.3	12.3	12.5	13.0	13.5	13.4	14.1	13.3	13.4

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.5. Dochody własne JST ogółem w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	193	212	208	232	236	235	248	265	287	303	329	361	458	525	502
10 perc. /mediana	72	73	72	74	74	74	75	77	76	76	75	76	77	78	81
90 perc. /mediana	138	137	139	147	137	140	145	143	141	142	137	139	132	137	140
wsp. zmienności	31	28	28	29	28	29	29	29	26	26	26	26	24	24	25
wsp. Theilla	4.2	3.6	3.6	3.9	3.7	3.9	3.8	3.8	3.3	3.3	3.3	3.3	2.7	2.6	2.8
wsp. Gini	15.6	14.5	14.7	15.4	14.8	15.3	15.3	14.9	14.1	14.1	14.2	14.1	12.5	12.9	13.1
<b>GW</b>															
mediana, zł	708	797	771	831	912	999	1070	1191	1255	1252	1322	1460	1669	2077	2062
10 perc. /mediana	63	63	63	61	60	61	62	63	63	65	65	67	67	68	66
90 perc. /mediana	195	178	184	197	188	183	179	171	169	171	177	172	166	154	162
wsp. zmienności	118	112	117	129	115	118	104	100	96	95	94	77	71	58	62
wsp. Theilla	22.4	19.5	21.0	22.9	20.6	19.4	17.8	16.4	15.7	16.0	16.5	13.6	12.1	9.2	10.4
wsp. Gini	30.0	27.8	28.7	30.2	29.1	27.8	26.9	25.8	25.4	25.3	25.9	24.6	23.3	20.6	22.0
<b>GMW</b>															
mediana, zł	908	1003	984	1062	1125	1198	1293	1415	1477	1502	1594	1742	1962	2263	2422
10 perc. /mediana	61	61	61	59	62	66	64	65	66	67	67	67	70	73	69
90 perc. /mediana	168	163	164	172	166	162	158	153	152	159	160	155	153	146	150
wsp. zmienności	57	61	118	58	79	77	71	44	44	45	45	44	39	36	40
wsp. Theilla	11.7	12.4	20.6	12.3	15.2	14.3	12.6	7.7	7.6	8.0	8.0	7.6	6.5	5.5	6.4
wsp. Gini	24.6	24.7	27.0	25.6	25.7	24.6	23.3	20.2	20.2	20.6	20.8	20.1	19.0	17.2	18.6



Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	1314	1445	1398	1447	1523	1596	1692	1805	1869	1960	2051	2263	2480	2828	2994
10 perc. /mediana	73	74	75	77	75	74	78	78	80	79	81	78	79	77	79
90 perc. /mediana	154	150	147	152	148	146	147	144	144	145	148	143	141	132	138
wsp. zmienności	48	40	34	49	78	101	56	61	32	44	34	39	48	35	34
wsp. Theila	8.4	6.1	4.8	7.8	12.2	16.4	8.2	8.8	4.2	6.2	4.7	5.6	6.7	4.6	4.4
wsp. Gini	20.3	17.4	16.4	18.5	19.5	20.6	17.1	17.2	14.6	15.9	15.4	16.3	16.3	14.1	14.5
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	1907	1992	1916	2057	2162	2328	2393	2535	2697	2707	2830	3081	3292	3611	3943
10 perc. /mediana	72	78	72	72	76	72	76	79	77	81	82	80	83	82	80
90 perc. /mediana	162	147	155	151	143	137	142	146	142	148	151	152	149	143	142
wsp. zmienności	34	30	32	37	31	29	30	28	29	28	29	30	27	25	26
wsp. Theila	5.3	3.9	4.5	5.6	4.3	3.8	3.8	3.5	3.7	3.6	3.7	3.9	3.3	2.8	2.9
wsp. Gini	17.6	14.8	15.8	17.2	15.3	14.7	14.4	14.3	14.4	14.1	14.4	14.7	13.2	12.3	12.6

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.6. Wybrane kategorie dochodów JST w mld zł

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody ogółem	16.2	18.1	20.1	22.5	23.6	22.5	23.1	23.8	23.7	23.9	25.4	28.0	30.7	34.6	36.1
Dochody własne	5.2	5.8	5.7	6.3	6.5	6.6	6.9	7.4	7.9	8.5	9.1	10.1	12.3	14.0	13.7
z PIT i CIT	2.8	3.1	2.9	2.9	3.3	3.5	3.7	4.0	4.3	4.7	5.1	5.8	6.5	6.4	7.3
z podatków lok. i poz. doch. własne	2.4	2.7	2.8	3.4	3.2	3.1	3.2	3.5	3.6	3.8	3.9	4.2	5.8	7.6	6.5
Subwencja ogólna	7.4	8.1	9.2	9.7	10.1	10.2	10.3	10.2	10.0	10.2	10.3	10.5	11.6	13.4	15.0
część oświatowa	6.0	6.5	7.1	7.4	7.8	8.0	8.0	7.9	7.8	7.8	7.6	7.6	8.6	9.9	10.2
część wyrównawcza	1.0	1.2	1.5	1.7	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.7	1.8	2.0	2.2	2.6	2.9
część równoważąca	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8
Dotacje ogółem	3.5	4.2	5.2	6.4	6.9	5.7	5.9	6.2	5.7	5.2	6.0	7.4	6.7	7.2	7.3
na zadania z zakr. admin. rządowej	1.6	2.0	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.7	2.7	2.7	2.8	3.0	3.4	3.6
GW															
Dochody ogółem	23.6	25.9	27.4	30.8	32.2	33.4	34.3	36.1	37.6	43.5	47.8	52.3	58.3	64.8	71.7
Dochody własne	9.5	10.2	10.2	11.1	12.0	12.9	13.9	15.2	16.1	16.5	17.6	19.4	22.0	25.8	26.5
z PIT i CIT	2.9	3.5	3.3	3.4	3.9	4.2	4.5	5.0	5.5	6.1	6.8	7.8	8.9	9.0	10.3
z podatków lok. i poz. doch. własne	6.5	6.7	6.9	7.7	8.2	8.7	9.4	10.2	10.6	10.4	10.9	11.6	13.2	16.8	16.2
Subwencja ogólna	9.2	10.3	11.5	11.8	12.0	12.7	12.8	12.6	12.9	13.3	13.7	14.3	15.3	16.0	21.2
część oświatowa	6.3	6.9	7.4	7.8	8.1	8.6	8.6	8.7	8.9	9.1	9.2	9.5	10.1	10.3	10.7
część wyrównawcza	2.8	3.3	3.9	3.8	3.7	3.9	4.1	3.8	3.8	4.0	4.3	4.6	5.0	5.5	5.8

## Rozdział 6. NIERÓWNOŚCI FISKALNE W JST I MECHANIZMY KOREKCYJNO-WYRÓWNAWCZE... 127

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Powiaty</b>															
część równoważąca	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Dotacje ogółem	4.9	5.4	5.8	7.9	8.2	7.8	7.6	8.3	8.5	13.7	16.5	18.5	20.9	23.0	24.0
na zadania z zakr. admin. rządowej	3.7	3.8	3.7	4.5	4.2	4.1	4.1	4.3	4.4	11.1	13.4	13.5	15.7	18.4	18.1
<b>GMW</b>															
Dochody ogółem	19.9	21.9	22.7	25.1	26.4	27.4	28.0	29.5	30.6	35.6	38.9	42.2	47.0	51.8	56.5
Dochody własne	10.0	11.0	10.7	11.5	12.4	13.1	13.9	14.9	15.6	16.2	17.2	18.7	20.8	23.2	24.7
z PIT i CIT	3.5	4.0	3.7	3.7	4.3	4.5	4.8	5.2	5.7	6.1	6.8	7.7	8.6	8.5	9.6
z podatków lok. i poz. doch. własne	6.5	7.0	7.0	7.7	8.1	8.6	9.1	9.8	9.9	10.0	10.4	11.0	12.2	14.6	15.1
Subwencja ogólna	6.0	6.7	7.4	7.6	7.8	8.3	8.3	8.2	8.5	8.9	9.1	9.5	10.3	10.6	13.4
część oświatowa	4.6	5.0	5.3	5.6	5.8	6.2	6.2	6.2	6.5	6.7	6.8	7.1	7.6	7.7	8.0
część wyrównawcza	1.3	1.6	1.9	1.9	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	2.0	2.1	2.3	2.5	2.8	2.9
część równoważąca	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Dotacje ogółem	3.9	4.2	4.6	6.0	6.2	6.1	5.8	6.3	6.5	10.6	12.6	14.0	16.0	18.0	18.5
na zadania z zakr. admin. rządowej	2.9	2.9	2.8	3.2	3.1	3.1	3.1	3.3	3.4	8.3	10.1	10.2	12.1	14.5	14.2
<b>GM</b>															
Dochody ogółem	13.2	14.2	14.5	16.1	16.9	17.2	17.7	18.9	19.5	22.7	24.5	26.9	29.9	32.5	35.2
Dochody własne	8.6	9.3	8.9	9.4	9.9	10.3	10.7	11.6	11.9	12.5	13.2	14.4	15.6	16.6	18.0
z PIT i CIT	3.4	3.8	3.5	3.5	3.9	4.1	4.2	4.5	4.9	5.2	5.6	6.3	6.8	6.7	7.5
z podatków lok. i poz. doch. własne	5.1	5.5	5.4	5.9	6.0	6.2	6.5	7.0	7.0	7.3	7.6	8.1	8.8	10.0	10.4

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Subwencja ogólna	2.6	2.8	3.1	3.2	3.4	3.6	3.7	3.8	4.0	4.2	4.3	4.5	4.8	5.0	6.4
część oświatowa	2.3	2.5	2.7	2.9	3.0	3.3	3.3	3.4	3.6	3.7	3.9	4.0	4.3	4.4	4.6
część wyrównawcza	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6
część równoważąca	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Dotacje ogółem	2.1	2.1	2.5	3.5	3.6	3.3	3.3	3.6	3.6	6.0	7.0	8.0	9.4	10.9	10.9
na zadania z zakr. admin. rządowej	1.5	1.5	1.4	1.6	1.5	1.6	1.6	1.7	1.8	4.4	5.4	5.5	6.8	8.4	8.2
MNPP															
Dochody ogółem	47.2	49.7	50.6	54.2	57.2	61.6	64.2	68.3	70.6	74.4	78.5	85.5	93.9	100.3	111.0
Dochody własne	33.0	34.3	33.3	34.3	36.0	37.4	40.1	42.9	44.8	45.9	48.3	52.4	55.1	56.1	62.9
z PIT i CIT	14.6	15.9	15.1	14.5	15.5	15.9	16.4	17.6	19.0	20.4	22.1	25.1	27.5	26.8	30.4
z podatków lok. i poz. doch. własne	18.3	18.4	18.2	19.7	20.4	21.5	23.6	25.3	25.8	25.5	26.2	27.4	27.6	29.3	32.6
Subwencja ogólna	9.3	10.3	11.3	11.8	12.5	13.3	13.5	13.6	13.9	14.5	14.8	15.4	17.1	18.8	22.8
część oświatowa	8.5	9.3	10.2	10.7	11.5	12.3	12.6	12.6	12.9	13.4	13.8	14.2	15.8	17.3	18.1
część wyrównawcza	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4
część równoważąca	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	1.0	1.0
Dotacje ogółem	4.6	4.9	5.8	7.8	8.4	10.6	10.6	11.8	11.9	14.1	15.4	17.7	21.7	25.4	25.3
na zadania z zakr. admin. rządowej	3.2	3.2	3.3	3.6	3.6	3.7	3.8	3.9	4.1	9.0	10.9	11.2	14.7	18.3	18.1

Uwaga: JST zostały przypisane do poszczególnych kategorii (podtypów) według stanu obowiązującego na 2021 rok  
 Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.7. Subwencja wyrównawcza w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	48	57	73	78	72	70	73	74	73	77	83	91	101	114	126
10 perc. /mediana	41	43	42	44	42	41	39	40	39	40	44	42	38	35	35
90 perc. /mediana	150	157	165	182	169	165	167	164	173	182	197	205	219	235	242
wsp. zmienności	44	45	47	52	47	47	48	48	50	51	53	57	61	65	68
wsp. Theila	11.5	11.7	12.2	14.3	12.3	12.3	12.9	13.2	13.6	13.7	14.8	16.8	18.8	20.7	22.3
% otrzymujących	94	94	93	93	93	93	92	93	92	91	91	91	91	92	92
GW															
mediana, zł	326	386	460	446	436	468	484	438	447	472	507	562	608	685	728
10 perc. /mediana	35	33	33	34	34	32	31	33	34	33	32	31	31	30	30
90 perc. /mediana	144	140	139	145	145	142	145	154	156	157	154	152	154	154	154
wsp. zmienności	41	41	41	42	42	42	43	46	47	47	47	46	47	47	47
wsp. Theila	9.8	9.8	9.8	10.2	10.3	10.3	11.0	12.1	12.3	12.5	12.4	12.1	12.6	12.5	12.8
% otrzymujących	95	95	95	95	94	94	94	94	93	93	93	93	93	93	93
GMW															
mediana, zł	225	257	308	308	291	315	326	303	296	320	341	377	406	467	506
10 perc. /mediana	25	25	24	25	23	22	25	25	28	27	27	26	25	27	25
90 perc. /mediana	177	179	176	173	180	178	179	182	193	189	189	188	188	186	185
wsp. zmienności	56	56	55	54	56	56	56	58	57	58	57	56	57	56	57
wsp. Theila	17.4	17.4	16.8	16.6	18.0	17.8	17.7	18.4	17.9	18.1	18.1	17.6	18.2	17.5	17.6
% otrzymujących	88	90	90	89	90	88	87	87	86	87	87	87	87	87	87

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	74	82	95	104	105	103	122	109	124	126	128	131	150	175	198
10 perc. /mediana	22	16	26	23	19	12	19	22	25	29	29	31	27	34	31
90 perc. /mediana	273	261	273	266	258	251	222	251	239	254	258	289	266	247	235
wsp. zmienności	82	81	80	78	81	80	77	78	73	74	75	76	72	71	67
wsp. Theila	32.1	31.5	29.8	30.0	31.7	32.3	29.2	29.3	26.0	26.4	27.0	26.5	24.8	24.7	22.1
% otrzymujących	48	47	52	52	53	51	48	54	53	53	54	53	57	57	58
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	19	48	34	50	73	81	34	43	57	60	26	71	86	82	92
10 perc. /mediana	2	3	1	1	3	6	3	1	2	6	5	3	1	3	4
90 perc. /mediana	44.8	180	330	305	241	203	389	296	271	293	737	323	307	404	412
wsp. zmienności	104	78	101	94	85	72	92	96	91	84	108	94	98	100	94
wsp. Theila	57.4	37.3	54.2	49.4	43.4	31.6	44.8	51.2	46.8	38.7	60.2	50.6	53.6	54.1	47.6
% otrzymujących	35	30	33	33	33	30	32	38	36	38	41	39	44	44	44

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.8. Subwencja równoważąca w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	14	16	20	21	24	24	24	24	25	25	26	27	27	27	29
10 perc. /mediana	12	19	21	22	22	26	30	27	28	23	17	18	18	19	20
90 perc. /mediana	252	246	237	234	233	240	234	239	221	206	213	216	232	264	263
wsp. zmienności	78	77	76	74	72	71	70	80	71	70	72	72	74	78	77
wsp. Theila	31.3	29.0	28.0	27.1	25.7	23.8	23.7	27.1	24.1	23.7	25.8	26.1	27.4	29.7	29.4
% otrzymujących	99	100	99	100	100	100	100	100	100	99	100	99	99	100	99
GW															
mediana, zł	16	20	24	21	21	22	20	20	19	19	20	21	24	28	29
10 perc. /mediana	16	15	15	16	16	18	18	16	16	16	16	16	13	12	11
90 perc. /mediana	250	231	225	278	245	215	223	255	265	275	255	270	260	239	249
wsp. zmienności	77	73	72	81	75	68	70	79	80	82	79	79	78	78	79
wsp. Theila	30.4	28.1	27.4	32.4	28.9	24.6	25.9	30.8	32.3	33.7	31.5	31.6	31.6	31.4	32.7
% otrzymujących	60	63	63	55	57	63	60	50	50	52	53	55	56	57	56
GMW															
mediana, zł	15	18	19	15	15	18	17	16	17	17	16	16	15	17	16
10 perc. /mediana	19	22	21	17	16	18	18	16	20	18	16	16	14	13	15
90 perc. /mediana	238	240	250	287	277	227	251	263	272	281	281	282	308	292	338
wsp. zmienności	75	76	78	85	83	76	79	82	82	83	84	86	90	91	94
wsp. Theila	27.6	27.6	29.0	34.0	33.1	28.4	30.4	32.7	32.1	32.6	33.3	34.9	38.1	39.1	40.8
% otrzymujących	77	79	78	77	77	79	79	76	75	75	76	77	77	76	76

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	16	16	15	12	13	14	13	13	14	14	14	13	12	11	10
10 perc. /mediana	16	14	19	21	16	21	13	12	15	17	13	14	13	14	14
90 perc. /mediana	249	246	243	266	261	263	295	300	278	279	271	255	280	303	324
wsp. zmienności	91	87	91	99	98	94	93	97	93	92	96	99	97	101	100
wsp. Theila	33.6	31.4	32.6	36.6	36.0	34.6	35.5	38.6	36.4	35.8	38.3	39.9	38.2	40.6	39.9
% otrzymujących	62	60	62	64	62	62	60	61	58	55	54	55	51	50	50
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	49	53	58	55	56	56	58	57	59	61	61	65	68	80	83
10 perc. /mediana	53	55	56	57	53	52	53	50	50	55	58	58	57	57	56
90 perc. /mediana	178	164	178	173	176	174	181	177	164	182	178	167	175	161	167
wsp. zmienności	42	42	41	40	43	46	44	49	44	41	37	37	41	38	40
wsp. Theila	8.6	8.4	8.2	7.6	8.9	10.0	9.4	11.5	9.6	8.1	6.9	7.0	8.3	7.3	8.1
% otrzymujących	98	98	98	98	98	98	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów



Tabela 6.9. Wydatki bieżące w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	570	628	693	755	779	789	805	816	806	810	846	905	989	1108	1188
10 perc. /mediana	71	73	72	73	72	74	74	75	73	74	74	73	72	69	69
90 perc. /mediana	128	130	129	128	129	128	130	127	129	131	129	128	127	131	128
wsp. zmienności	22	21	22	22	25	21	22	22	22	22	22	23	22	23	23
wsp. Theila	2.4	2.3	2.5	2.5	3.1	2.4	2.5	2.5	2.4	2.4	2.4	2.5	2.4	2.7	2.6
wsp. Gini	12.4	12.1	12.5	12.5	13.5	12.1	12.5	12.3	12.3	12.2	12.1	12.4	12.1	12.9	12.7
GW															
mediana, zł	1812	1996	2136	2355	2403	2523	2584	2707	2752	3424	3738	3931	4333	4753	5040
10 perc. /mediana	86	85	86	86	86	86	86	87	87	87	87	87	89	89	89
90 perc. /mediana	120	122	121	121	121	120	120	121	120	117	116	116	115	115	115
wsp. zmienności	24	23	24	35	29	29	30	26	30	26	23	22	20	20	19
wsp. Theila	1.8	1.8	1.8	3.2	2.2	2.2	2.3	2.0	2.2	1.8	1.6	1.4	1.3	1.2	1.2
wsp. Gini	8.3	8.5	8.5	9.9	8.7	8.6	8.7	8.5	8.5	7.6	7.5	7.2	6.7	6.5	6.4
GMW															
mediana, zł	1777	1952	2085	2304	2320	2426	2520	2630	2709	3317	3644	3837	4245	4692	4960
10 perc. /mediana	86	86	86	85	87	88	86	87	88	88	87	88	89	90	90
90 perc. /mediana	121	123	122	124	122	123	123	122	122	117	117	115	116	115	114
wsp. zmienności	18	18	18	19	21	33	22	21	18	15	14	14	13	12	13
wsp. Theila	1.4	1.5	1.4	1.6	1.8	2.9	1.8	1.7	1.4	1.0	0.9	0.9	0.8	0.7	0.7
wsp. Gini	8.4	8.7	8.5	9.0	8.7	9.3	8.8	8.5	8.1	7.0	7.0	6.7	6.4	6.0	6.1

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	1756	1910	2077	2236	2262	2352	2480	2609	2725	3262	3584	3800	4273	4753	4984
10 perc. /mediana	88	85	85	86	89	89	88	89	88	90	89	88	88	89	91
90 perc. /mediana	125	123	121	127	125	125	123	125	123	118	117	117	117	117	118
wsp. zmienności	21	21	21	25	21	43	28	33	20	18	18	17	15	15	16
wsp. Theila	1.8	1.9	1.9	2.4	1.8	4.6	2.7	3.2	1.7	1.3	1.3	1.2	1.0	1.0	1.1
wsp. Gini	9.2	9.4	9.4	10.2	9.0	10.5	9.5	9.5	8.4	7.3	7.2	7.3	7.0	6.6	6.9
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	2505	2798	2986	3219	3449	3603	3778	3909	4018	4606	4926	5232	5844	6537	6919
10 perc. /mediana	85	84	86	85	85	87	89	90	88	89	88	87	87	88	89
90 perc. /mediana	119	120	120	120	118	118	118	120	119	115	117	117	116	115	114
wsp. zmienności	15	15	16	16	16	15	14	14	14	12	12	12	12	11	11
wsp. Theila	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	0.9	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5
wsp. Gini	7.7	7.7	7.8	8.2	8.2	8.0	7.1	7.1	7.1	6.3	6.3	6.5	6.5	5.9	5.5

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.10. Wydatki ogółem w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	649	719	851	954	953	902	920	962	928	932	1003	1131	1179	1322	1407
10 perc. /mediana	72	73	75	75	73	74	74	74	77	76	77	78	78	71	72
90 perc. /mediana	129	130	130	132	131	127	132	126	130	125	126	128	129	129	125
wsp. zmienności	23	23	22	22	23	21	22	22	22	19	19	22	21	23	21
wsp. Theila	2.6	2.7	2.5	2.4	2.6	2.3	2.5	2.4	2.3	1.8	1.8	2.2	2.1	2.6	2.3
wsp. Gini	12.5	12.7	12.5	12.3	12.6	11.8	12.3	12.0	11.8	10.6	10.7	11.5	11.5	12.5	11.9
GW															
mediana, zł	2147	2402	2676	3142	3089	3005	3070	3277	3274	3783	4320	4844	5124	5500	5915
10 perc. /mediana	85	85	84	81	82	84	84	85	84	87	86	85	87	87	87
90 perc. /mediana	125	124	125	132	134	129	128	130	131	118	121	126	125	121	122
wsp. zmienności	42	48	60	38	38	32	36	33	39	29	29	29	24	25	23
wsp. Theila	3.9	4.2	5.4	4.2	3.9	3.0	3.3	3.1	3.7	2.2	2.2	2.6	2.0	1.9	1.8
wsp. Gini	10.8	10.6	11.3	12.7	12.5	10.9	11.0	10.9	11.2	8.3	9.0	10.1	9.0	8.4	8.4
GMW															
mediana, zł	2117	2369	2625	3031	2999	2917	2961	3172	3179	3683	4221	4750	4997	5380	5817
10 perc. /mediana	85	85	85	82	82	85	85	86	87	88	86	85	87	89	88
90 perc. /mediana	125	124	130	133	130	131	128	126	126	120	121	125	123	121	121
wsp. zmienności	25	26	22	27	31	46	43	29	25	16	16	19	17	15	16
wsp. Theila	2.4	2.7	2.1	3.0	3.3	5.0	4.5	2.9	2.4	1.2	1.2	1.6	1.3	1.0	1.2
wsp. Gini	10.4	10.5	10.3	12.3	12.0	12.5	11.7	10.6	10.2	7.8	8.1	9.2	8.3	7.5	7.8

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	2126	2376	2667	2862	2852	2800	2870	3056	3130	3617	4109	4592	5058	5505	5891
10 perc. /mediana	84	86	83	85	83	86	87	88	87	90	88	88	86	87	86
90 perc. /mediana	133	128	130	134	139	131	128	131	133	121	119	128	122	123	118
wsp. zmienności	26	22	24	32	35	85	50	50	24	24	26	31	21	18	19
wsp. Theila	2.8	2.1	2.5	3.9	4.3	11.8	6.0	6.0	2.4	2.1	2.4	3.5	1.9	1.4	1.5
wsp. Gini	11.4	10.3	10.9	12.9	13.4	15.4	12.5	12.7	10.7	8.5	9.1	11.3	9.1	8.4	8.1
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	3159	3521	3898	4208	4370	4486	4635	4897	4883	5192	5652	6380	6900	7646	7961
10 perc. /mediana	82	84	81	79	77	80	79	79	81	87	85	83	85	88	89
90 perc. /mediana	135	123	126	118	127	128	123	127	129	117	115	120	119	125	122
wsp. zmienności	20	24	21	24	22	20	18	20	18	13	13	16	16	19	21
wsp. Theila	1.9	2.4	2.0	2.4	2.2	1.9	1.6	1.8	1.6	0.8	0.8	1.2	1.2	1.5	1.8
wsp. Gini	10.5	10.6	10.4	10.6	11.2	10.6	9.9	10.6	9.9	7.0	6.9	8.4	8.5	8.3	8.5

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów