

Katarzyna SIEMIENKOWICZ*

IDEA REDYSTRYBUCJI POZIOMEJ DOCHODÓW W SEKTORZE SAMORZĄDOWYM – „JANOSIKOWE” W POLSCE

Zarys treści: Celem artykułu jest omówienie mechanizmu redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym. W artykule dokonano ogólnej charakterystyki mechanizmu funkcjonowania podatku „janosikowego” w Polsce. Zaprezentowano motywy jej stosowania oraz argumentację przywoływaną przez przeciwników idei poziomej repartycji dochodów. Przegląd piśmiennictwa wykazał, że niektóre uwagi dotyczące redystrybucji poziomej odnoszą się do jej formy, jednak większość – do dysfunkcji jej mechanizmu, które stały się szczególnie widoczne po 2008 r. Do omówienia przedstawionego zagadnienia wykorzystano metodę analizy piśmiennictwa oraz analizę wartości wskaźnika możliwości samorządów przygotowaną na podstawie sprawozdania Ministerstwa Finansów o dochodach podatkowych gmin za 2014 r.

Słowa kluczowe: redystrybucja, dochody, jednostki samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie

Po 2004 r. zwiększono w Polsce pole redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym¹. W poprzednich latach wyłącznie najbogatsze gminy były zobowiązane do wpłat wyrównawczych. Miały one zapewnić wsparcie systemów finansowych gmin posiadających mniejszy potencjał dochodowy. Aktualna ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nakłada obowiązek wyrównywania poziomego dochodów także w stosunku do powiatów i województw samorządowych². Oznacza to, że najbogatsze powiaty wykonują wpłaty w formie części równoważącej subwencji ogólnej. Potocznie podatek ten nazywany jest „podatkiem janosikowym.” Dokładne zasady naliczania i redystrybucji tej daniny reguluje ustawa.

* Zakład Prawa Karnego i Kryminologii, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku

¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526).

² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Mechanizm redystrybucji wzbudza wiele kontrowersji, często przesadnych. Krytykowane są m.in.: kryteria wykonywania wpłat korekcyjnych, forma wskaźników wpływów podatkowych, tzw. okres odniesienia, wielkość wpłaty, założenia podziału uzyskanych kwot. Dyskusja na temat redystrybucji poziomej w Polsce nasiliła się szczególnie po wystąpieniu kryzysu gospodarczego. Doprowadził on do spadku wpływów własnych samorządów terytorialnych i włączanych do nich wkładów w podatkach państwowych oraz modyfikacje w systemie podatków (od 2009 r.), dotyczących samorządów terytorialnych. Z drugiej strony nie uległy zmianie zasady naliczania wpłat wyrównawczych wpłacanych przez stosunkowo bogatsze samorzady, nasiliło się zatem ich obciążenie³.

Cel i metody badań

Głównym celem prezentowanego artykułu jest omówienie mechanizmu redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym. Przedstawiono pojęcie i ideę poziomego mechanizmu wyrównawczego. Kolejno dokonano ogólnej charakterystyki mechanizmu funkcjonowania podatku „janosikowego” w Polsce. W artykule zebrano argumenty przemawiające za słusnością stosowania redystrybucji poziomej oraz wskazano przyczyny negowania zasadności poziomej relokacji dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego. Przedstawiono też ranking dwudziestu najbogatszych i najbiedniejszych gmin w Polsce w 2016 roku.

Do omówienia przedstawionego zagadnienia wykorzystano metodę analizy piśmiennictwa oraz analizę wartości wskaźnika zamożności samorządów. Dane dotyczące najbogatszych i najbiedniejszych gmin w Polsce pochodzą ze sprawozdania Ministerstwa Finansów o dochodach podatkowych gmin za 2014 r., według stanu na dzień 30.06.2015 roku.

Aby zaprezentować mechanizm naliczania „janosikowego” należy najpierw omówić niezbędne wskaźniki: Wskaźnik G danej gminy, oblicza się jako iloraz sumy dochodów podatkowych za rok poprzedzający rok bazowy i liczby mieszkańców danej gminy. Wskaźnik krajowy G_g jest ilorazem sumy dochodów podatkowych za rok poprzedzający rok bazowy i liczby mieszkańców kraju. Analogicznie dla powiatów oraz województw zdefiniowane są wskaźniki P i P_p oraz W i W_w . Dana jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest wpłacać „janosikowe” gdy $G > 150\%G_g$, $P > 110\%P_p$, $W > 120\%W_w$. Sam algorytm wyliczania kwot jest dość skomplikowany, ale warto tylko nadmienić, że ma on

³ S. Kańduła, *Dyskusja na temat zasadności poziomej redystrybucji dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(61)/2015, s. 103-106.

dwa lub trzy stopnie progresji – i tak dla gmin będą to progi: 150-200% G_g , 200-300% G_g , powyżej 300% G_g , dla powiatów: 110-120% P_p , 120-125% P_p , powyżej 125% P_p , zaś dla województw: 120-180% W_w , > 180% W_w ⁴.

Redystrybucja – za i przeciw

Obecnie, w sytuacji kryzysu gospodarczego i finansowego, i co za tym idzie, spadku dochodów samorządowych (także w najbogatszych jednostkach terytorialnych), coraz częściej dyskutuje się na temat potrzeby oceny procesu poziomego wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Patrząc obiektywnie podatek janosikowy ma zarówno pozytywne jak i negatywne strony. Główną ideą było wyrównywanie poziomów między najbogatszymi a najbiedniejszymi regionami kraju, czyli zrównoważony rozwój państwa⁵. Za wprowadzeniem takiej daniny przemawia kilka argumentów. Sama koncepcja uiszczania wpłat przez jednostki o wyższych dochodach, które kolejno trafiają do jednostek uboższych, znajduje swoje uzasadnienie w Konstytucji. Postulatami prawnymi popierającymi zasadność tego mechanizmu są konstytucyjne normy i zasady solidarności, dobra wspólnego, a także jednolitości państwa⁶. Jednym z istotnych aspektów przemawiających za wprowadzeniem wyrównania dochodu jednostek jest zapewnienie równego dostępu do dóbr i usług publicznych. Przykładowo niektóre samorządy o niższym potencjale dochodowym nie byłyby w stanie sfinansować szkół, przedszkoli oraz innych placówek publicznych z lokalnych podatków. Idea janosikowego jest słuszna też z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej.

Jak podaje L. Patrzalek konieczność wprowadzenia systemu wyrównywania dochodów samorządów terytorialnych wynika z terytorialnego zróżnicowania dochodów własnych⁷. Ponadto wysokość niektórych dochodów podatkowych rozwija się dzięki procesom niezależnym od dynamiki ekonomicznej jednostki samorządowej. Mogą one kształtować się wskutek działania czynników zewnętrznych, takich jak: lokalizacja, klimat, czy surowce naturalne⁸. Jednocześnie

⁴ A. Franczak, *Redystrybucja pozioma dochodów jednostek samorządu terytorialnego a rozwój lokalny*, praca zbiorowa pod red. P. Laskowskiego, „Prace Naukowe WWSZIP”, nr 28 (3), 2014, s. 313-314.

⁵ C. Olejnik, *Redystrybucja pozioma – problem beneficjentów na poziomie województw samorządowych*, „Zarządzanie Zmianami. Zeszyty Naukowe”, nr 1, 2013, s. 56.

⁶ H. Izdebski, *Funkcjonowanie instytucji wpłat na subwencję ogólną z punktu widzenia finansów m.st. Warszawy i województwa mazowieckiego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2013, s. 7.

⁷ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 195-196.

⁸ S. Kańduła, op. cit., s. 103-106; L. Patrzalek, op. cit., s. 195-196.

bardzo wysokie przychody z podatków niektórych jednostek mogą się okazać nieproporcjonalne do ich potrzeb finansowych, a bardzo niskie zyski innych mogą ograniczać realizowanie zadań obowiązkowych⁹. Za „janosikowym” przemawia też aspekt pragmatyczny. Często bogatsze samorzady bez protestów dzielą się nadwyżkami w budżecie ze stosunkowo uboższymi jednostkami samorządowymi, bowiem zdają sobie sprawę z tego, że w okresie obniżenia własnych dochodów same będą zmuszone do skorzystania z wpłat wyrównawczych¹⁰. Jak podkreśla L. Patrzalek bez względu na to, jak zostanie opracowany system wyrównania dochodów i tak niemożliwe będzie wyeliminowanie zróżnicowania potencjału dochodowego jednostek samorządów terytorialnych¹¹.

Uwzględniając krytykę tego podatku należy wspomnieć o takich aspektach jak demotywowanie jednostek samorządu terytorialnego o niższych dochodach do lepszego zarządzania własnymi środkami oraz wspierania rozwoju ekonomicznego na własnym terenie. Trzeba wziąć też pod uwagę fakt, że bogatsze regiony niechętnie wykazują się swoim potencjałem wiedząc, że nadwyżki będą im zabrane¹². Kolejnym argumentem przeciw wyrównywaniu poziomemu dochodów może być mobilność mieszkańców. Terytorialne wyrównywanie fiskalne może wywołać niechęć mieszkańców słabiej prosperujących jednostek samorządu terytorialnego do dynamiki i przenoszenia się do regionów efektywniejszych. Skutkuje to zaburzeniem rynkowej alokacji zasobów pracy i kapitału¹³.

Problem stanowi też powstawanie anomalii i konfliktów w rynkowej alokacji kapitału. Naturalne zróżnicowanie wartości lokalnych dóbr i usług zostaje sztucznie zaburzone. Państwo poprzez transfery finansowe narzuca w pewien swój model konsumpcji, ograniczając w ten sposób suwerenność lokalnej społeczności w wyborze preferowanych dóbr i usług publicznych. Wyrównanie fiskalne w jednostce terytorialnej, która jest dotowana może spowodować, że większe korzyści odniosą bogatsi mieszkańcy, nie zaś biedniejsi, jak zakładała idea tego podatku. Ponadto jak podaje T. Dębowska, źle skonstruowany w Polsce

⁹ A. Borodo, *Subwencje wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego – propozycje reform*, (w:) *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, E. Chojna-Duch (red.), Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2006, s. 292-304.

¹⁰ S. Kańduła, op. cit., s. 103-106.

¹¹ L. Patrzalek, op. cit., s. 195-196.

¹² *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, H. Sochacka-Krysiak (red.), Wyd. SGH, Warszawa 2008, s. 168.

¹³ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 895-897.

mechanizm wyrównywania dochodów „niszczy solidaryzm międzysamorządowy: jedne jednostki samorządowe oczekują od innych, że te będą je finansowały”^{14 15}.

Warto nadmienić, że mechanizm wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie jest w Europie czymś niespotykanym i występuje w wielu krajach, m.in.: w Szwajcarii, Niemczech, Austrii czy Estonii¹⁶. Sama Unia Europejska wymusza niejako na państwach członkowskich taką ideę. Mowa o tym w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego¹⁷.

„Janosikowe” w Polsce

Aktem prawnym definiującym naliczanie oraz redystrybucję tego podatku w Polsce jest ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Wspomniana ustawa szczegółowo przedstawia źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego¹⁸ oraz sposób ustalania subwencji ogólnej¹⁹. Warto przyjrzeć się jak przedstawia się to w naszym kraju (tab. 1). Najbogatszą gminą w Polsce w 2016 r. jest Kleszczów z dochodami z podatków per 35 179,45 zł. Wskaźnik krajowy G_g wynosi 1514,27 zł. Najbiedniejszą gminą są zaś Przytuły – 387,47 zł na osobę. Jak widać przepaść między liderem a najuboższą gminą jest ogromna (prawie 91-krotna), jednak porównanie to nie jest do końca miarodajne. Porównując gminy, które w rankingu osiągnęły 2. miejsce (Rząśnia 7209,59 zł) i 3. miejsce (Polkowice 6691,49 zł) można stwierdzić, że Kleszczów znacząco odróżnia się od pozostałych regionów. Niemniej pomiędzy gminami z pierwszych pozycji na liście, a tymi ostatnimi różnice są co najmniej kilkunastokrotne²⁰.

¹⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Wystąpienie na VIII Kongresie Miast Polskich „Miasta – spuścizna dziejów i wyzwania przyszłości”*, Kalisz 16-17 września 2010 r.

¹⁵ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Wyd. Municipium, Warszawa 2004, s. 73.

¹⁶ A. Sekuła, *Wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej – aspekty teoretyczne oraz doświadczenia praktyczne (ze szczególnym uwzględnieniem dochodów województwa mazowieckiego)*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (4), 2014, s. 249.

¹⁷ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.* (Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607).

¹⁸ *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526), rozdz. 2.

¹⁹ *Ibidem*, rozdz. 4.

²⁰ *Bogaci i biedni. Ranking najbogatszych i najbiedniejszych gmin 2016* http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/161549/Bogaci-i-biedni-ranking-najbogatszych-i-najbiedniejszych-gmin-2016 (data dostępu: 21.04.2016 r.).

Tabela 1. Najbogatsze i najbiedniejsze gminy w Polsce w 2016 roku

Najbogatsze gminy		Najbiedniejsze gminy	
Gmina	Wskaźnik <i>G</i> w zł	Gmina	Wskaźnik <i>G</i> w zł
Kleszczów	35179,45	Radziłów	496,17
Rząśnia	7209,59	Skrwilno	493,45
Polkowice	6691,49	Turośl	491,56
Mielnik	5949,97	Jednorozec	483,17
Jerzmanowa	5500,33	Dzikowiec	482,11
Rewal	5000,38	Harasiuki	479,72
Kobierzyce	4903,46	Zbójna	477,93
Suchy Las	4901,76	Korzenna	476,47
Nadarzyn	4886,08	Odrzywół	474,36
Przykona	4492,66	Domanice	458,68
Konstancin-Jeziorna	4464,37	Rościszewo	456,25
Tarnowo Podgórne	4402,21	Mirów	451,20
Kampinos	4400,78	Kazanów	440,49
Bogatynia	4192,89	Ropa	420,82
Sitkówka-Nowiny	4027,06	Łukowica	418,26
Słupno	3913,83	Lipnica Wielka	416,94
Kalisz Pomorski	3888,78	Rusinów	412,86
Podkowa Leśna	3749,71	Czarny Dunajec	411,99
Szczerców	3633,4	Radgoszcz	394,69
Terespol	3607,01	Przytuły	387,4
Wartość średnia	6397,58	Wartość średnia	454,5853

Źródło: *Bogaci i biedni. Ranking najbogatszych i najbiedniejszych gmin 2016* http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/161549/Bogaci-i-biedni-Ranking-najbogatszych-i-najbiedniejszych-gmin-2016 (data dostępu: 21.04.2016 r.).

Lider rankingu – Kleszczów, swoje bogactwo zawdzięcza podatkom uzyskanym z kopalni węgla brunatnego i elektrowni Bełchatów, położonych na terenie gminy. Władze inwestują też w edukację, służbę zdrowia, odnawialne źródła energii oraz tworzenie stref przemysłowych. Ponadto gmina od lat postrzegana jest jako dogodne miejsce do życia. Kolejne najbogatsze gminy w Polsce: Rząśnia i Polkowice również czerpią dochody głównie z kopalni odkrywkowych. Gmina Rząśnia za samo wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i przeznaczenie ich pod działalność górniczą otrzymuje rocznie 17 milionów złotych²¹. Z kolei najbiedniejsza polska gmina – Przytuły, jest niewielką wsią, zamieszkiwaną przez około 200 mieszkańców. Jest to miejscowość typowo rolnicza. Na terenie gminy nie występują znaczące zakłady przemysłowe. Wpływy pochodzą jedynie

²¹ P. Brzózka, *Kleszczów najbogatszą gminą w Polsce*, <http://www.dzienniklodzki.pl/arttykul/3366549,kleszczow-najbogatsza-gmina-w-polsce-rzansia-w-pierwszej-dziesiatce,2,id,t,sa.html> (data dostępu: 21.04.2016 r.).

z podatków i opłat lokalnych. Aż cztery miejscowości znajdujące się w pierwszej dziesiątce najuboższych gmin leżą na terenie Małopolski. Trzy z nich położone są na Mazowszu. Podobnie jak w przypadku Przytuł, mieszkańcy utrzymują się tu głównie z rolnictwa²².

Wyrównywanie poziome dochodów wciąż budzi w Polsce sporo kontrowersji i protestów społecznych. Dobrym przykładem jest akcja „STOP Janosikowe”. Niektóre samorządy protestują przeciwko obecnemu systemowi wpłacania daniny, szczególnie Mazowsze, które jako województwo jest największym udziałowcem. Najwięcej zastrzeżeń budzi sama konstrukcja wskaźników dochodów podatkowych. Uwagi odnoszą się do ich wybiórczości, tj. tego, że nie bierze się w nich pod uwagę wszystkich dochodów podatkowych, co fałszuje rzeczywistość finansową gminy²³. Powiaty i samorządowe województwa nie posiadają wyłącznie własnych źródeł wpływów podatkowych, uzyskują jedynie udziały w podatkach państwowych, niestanowiących stabilnego źródła zysków. Co za tym idzie, ich uwzględnianie nie jest w pełni zasadne²⁴. Ponadto w żadnym z elementów mechanizmu naliczania opłat nie bierze się pod uwagę faktu, że jednostki samorządu terytorialnego danej rangi mogą różnić się od siebie strukturą systemu dochodów własnych, co prowadzi do większego obciążenia obowiązkiem wpłat niż innych gmin. Prawdopodobieństwo przekazania dochodów wzrasta w tych jednostkach, w których dochodach przeważają udziały w PIT i CIT²⁵.

Innym problemem związanym z tą daniną jest jej sposób naliczania, tzn. na podstawie danych sprzed dwóch lat, co może się okazać bardzo istotne. Przekonano się o tym w Warszawie, gdy w latach 2008-2010 jej dochody spadły, jednak mimo to gmina musiała wpłacić „janosikowe” od kwoty sprzed „kryzysu”.

Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy piśmiennictwa wynika, że do tej pory nie udało się opracować systemu redystrybucji poziomej, który nie wzbudzałby uwag. Problem ten jest nierozstrzygalny na polu nauki i rozważań eksperckich. Jego ideą jest pojęcie solidarności posiadające charakter normatywny – polityczny

²² M. Stokłosa, *Małopolska: gdzie bogato, gdzie biednie. Lista zamożności gmin*, <http://www.gazetakrakowska.pl/artukul/3367999,malopolska-gdzie-bogato-gdzie-biednie-lista-zamoznosc-gmin,id,t.html> (data dostępu: 21.04.2016 r.).

²³ A. Borodo, op. cit., s. 292-304; E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 134.

²⁴ M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 2/2004, s. 11-20.

²⁵ S. Kańduła, op. cit., s. 103-106.

i etyczny. Sama idea podatku wyrównującego dochody jednostek samorządu terytorialnego ma dobre założenia. Analizując dane statystyczne wyraźnie widać przepaści między gminami, warto więc, aby państwo zadbało o słabsze regiony. W przypadku niepełnej możliwości rozwijania dochodów własnych, wyrównywanie szans jednostek samorządu terytorialnego jest niezbędne. Jednak niewłaściwie skonstruowany program wpłat może wywierać antymotywuujący wpływ na jednostki samorządu terytorialnego. Dzieje się tak z powodu nakładania kar na te komórki, które wskutek realizowanej przez siebie aktywnej polityki – przez co następuje wzrost ich dochodów – zapewniają wyższy wskaźnik dochodowości i jednocześnie stają się płatnikami zobowiązanymi do wnoszenia wpłat²⁶.

Wspomaganie mniej efektywnych regionów zawsze odbywać się będzie kosztem tych bogatszych, dlatego należy spróbować maksymalnie zniwelować negatywne skutki tej daniny. Nie jest to proste, analizując sytuację Polski widać pewne aspekty wymagające poprawy. Jak pokazał przykład Warszawy, z pewnością obliczanie dochodów podatkowych danej jednostki samorządu terytorialnego sprzed dwóch lat w stosunku do bieżącego roku nie jest właściwym rozwiązaniem (przez ten okres dochody mogą się znacząco zmienić). Drugą kwestią jest bazowanie tylko na dochodach gminy z podatków oraz brak uwzględnienia długów czy inwestycji gminy.

Ponadto w przypadku kryzysu finansowego, przyjęte rozwiązania w obszarze procesu redystrybucji poziomej mogą stanowić zbyt duże obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które zmuszone są do dokonania wpłaty. Może to rzutować negatywnie na sposób realizacji ich zadań inwestycyjnych oraz zmuszało jednostki do czerpania ze środków zewnętrznych. Do poprawy sytuacji potrzebny jest też progresywny sposób naliczania, gdyż obecnie jest krzywdzący dla najbogatszych regionów, np. Mazowsza. Może warto zastanowić się nad procentowym liniowym udziałem każdej z jednostek samorządu terytorialnego.

Bibliografia

1. Borodo A., *Subwencje wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego – propozycje reform*, (w:) *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, red. E. Chojna Duch, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2006.
2. Brzózka P., *Kleszczów najbogatszą gminą w Polsce*, <http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/3366549,kleszczow-najbogatsza-gmina-w-polsce-Rzasnia-w-pierwszej-dziesiatce,2,id,t,SA.html> (21.04.2016 r.).

²⁶ E. Kornberger-Sokołowska, op. cit., s. 134.

3. Dębowska-Romanowska T., *Wystąpienie na VIII Kongresie Miast Polskich „Miasta – spuścizna dziejów i wyzwania przyszłości”*, Kalisz 16-17 września 2010 r.
4. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607).
5. Franczak A., *Redystrybucja pozioma dochodów jednostek samorządu terytorialnego a rozwój lokalny*, praca zbiorowa pod red. P. Laskowskiego, „Prace Naukowe WWSZIP”, nr 28 (3) 2014.
6. Izdebski H., *Funkcjonowanie instytucji wpłat na subwencję ogólną z punktu widzenia finansów m. st. Warszawy i województwa mazowieckiego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, 2013.
7. Kańduła S., *Dyskusja na temat zasadności poziomej redystrybucji dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(61)/2015.
8. Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013, s. 134.
9. Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 2/2004.
10. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*.
11. Olejnik C., *Redystrybucja pozioma – problem beneficjentów na poziomie województw samorządowych*, „Zarządzanie Zmianami. Zeszyty Naukowe”, nr 1, 2013.
12. Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
13. Sekuła A., *Wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej – aspekty teoretyczne oraz doświadczenia praktyczne (ze szczególnym uwzględnieniem dochodów województwa mazowieckiego)*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (4), 2014.
14. Serwis Samorządowy PAP, *Bogaci i biedni. Ranking najbogatszych i najbiedniejszych gmin 2016*, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/161549/Bogaci-i-biedni-ranking-najbogatszych-i-najbiedniejszych-gmin-2016 (data dostępu: 21.04.2016 r.).
15. Sochacka-Krysiak H. (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Wyd. SGH, Warszawa 2008.
16. Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. PWN, Warszawa 2004.

17. Stokłosa M., *Małopolska: gdzie bogato, gdzie biednie. Lista zamożności gmin*, <http://www.gazetakrakowska.pl/artykul/3367999,malopolska-gdzie-bogato-gdzie-biednie-lista-zamoznosci-gmin,id,t.html> (data dostępu: 21.04.2016 r.).
18. Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Wyd. Municipium, Warszawa 2004.
19. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526).

THE CONCEPT OF HORIZONTAL REDISTRIBUTION OF REVENUES IN THE LOCAL GOVERNMENT SECTOR IN POLAND

The aim of the article is to discuss the mechanism of redistribution of income in the local government sector landscape. The article was made the overall characteristics of the mechanism of functioning the tax “janosikowe” in Poland. Its themes were presented and the arguments cited by the opponents of the idea of horizontal distribution of income. Literature review showed that some notes about horizontal redistribution, refer to its forms, however, most of the dysfunction of mechanism, which became particularly evident after 2008. To discuss proposed issues literature analysis method and analysis of the wealth of local governments prepared on the basis of report from the Ministry of Finance on tax revenue of municipalities by 2014.

Keywords: redistribution, income, community, self-government.