

MECHANIZM WYRÓWNAWCZY DOCHODÓW JST W POLSCE WRAZ Z PROPOZYCJAMI ZMIAN

prof. Paweł Swianiewicz

Niniejsze opracowanie składa się z trzech podstawowych części. W pierwszej zawarta jest krótka prezentacja obecnie działającego w Polsce mechanizmu wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Druga poświęcona jest krytycznej ocenie tego mechanizmu. W przeprowadzonej ocenie koncentruję się na słabych punktach (nie negując istnienia także wartych uznania i utrzymania elementów), ponieważ to one stanowią podstawę do myślenia o ewentualnych reformach.

Część trzecia zawiera zarys koncepcji zmian. Proponuję w niej jeden, zintegrowany mechanizm, który obejmowałby zarówno elementy wyrównywania poziomowego (zwanego potocznie „podatkiem janosikowym”), jak i wyrównywania pionowego, zapewnianego ze środków budżetu państwa. Podstawą tej koncepcji jest skupienie się na wyrównywaniu strony dochodowej, ale przy wzięciu pod uwagę – niemal ignorowanego we współcześnie obowiązującym mechanizmie – zróżnicowania potrzeb wydatkowych w zależności od położenia i charakterystyki społeczno-ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego.

Prezentowane tu koncepcje nie są zupełnie nowe. Są kontynuacją opinii wyrażanych przeze mnie w publikacjach sprzed kilku lat^[1], które były nawet dyskutowane w Ministerstwie Finansów, ale ze względu na zbliżające się wybory, a potem na zmienioną sytuację polityczną nie doczekały się choćby częściowej realizacji. W niniejszej ekspertyzie sięgam jednak do nowszych danych (najczęściej odnoszących się do 2019 r., dane dla roku 2020 są nietypowo zniekształcone przez warunki pandemii) sprawdzając, a w razie potrzeby modyfikując, założenia przyjmowane w oparciu o wcześniejsze analizy (które odnosiły się do danych z lat 2012 i 2013).

1. Mechanizm wyrównawczy - krótka charakterystyka stanu obecnego

Pomijamy tu tło historyczne, koncentrując się na współcześnie obowiązujących rozwiązaniach. Funkcję wyrównawczą spełnia subwencja ogólna, a właściwie dwie spośród jej części: wyrównawcza oraz równoważąca (w odniesieniu do samorządów wojewódzkich nazywana regionalną). Pierwsza z nich (wyrównawcza) opiera się na mechanizmie pionowym – środki wspomagające najstarsze samorzady przekazywane są z budżetu państwa bezpośrednio do budżetów tych samorządów. Jedynym kryterium są tu dochody własne^[2] w przeliczeniu na jednego mieszkańca, czyli kryje się za tym milczące założenie, że to wielkość dochodów jest jednoznacznym kryterium ubóstwa bądź zamożności JST. Warto zauważyć, że polityka społeczna w odniesieniu do ubóstwa mieszkańców jest bardziej wyrafinowana, różnicując np. kryterium minimum socjalnego w zależności od liczby członków gospodarstwa domowego. Do tego upraszczającego założenia wrócimy jeszcze w dalszej części opracowania. W przypadku gmin – jedynego szczebla samorządu obdarzonego pewnym zakresem władztwa podatkowego – mechanizm próbuje brać pod uwagę poziom lokalnej bazy podatkowej, a nie tylko faktyczny poziom dochodów, który może zależeć także od przyjętych lokalnie stawek, ulg czy zwolnień z podatków lokalnych. Próba ta jednak jest daleka od doskonałości, bo informacje o bazie podatkowej obarczone są pewnym błędem (np. w związku z odbiegającym od perfekcji stanem ewidencji nieruchomości w gminach). Subwencję wyrównawczą otrzymują województwa i powiaty, których dochody podatkowe na jednego mieszkańca są niższe od średniej krajowej, w przypadku gmin ten próg ustawiony jest na poziomie 92% średniej krajowej. Wyrównywanie ma charakter częściowy, tzn. środki z subwencji wyrównawczej zmniejszają (wg opisanego w ustawie o dochodach JST algorytmu), ale nie likwidują różnicy w stosunku do wartości średniej.

Druga z wymienionych wyżej części (równoważąca) to mechanizm wyrównywania poziomego, w którym bogatsze samorzady przekazują część swoich dochodów (mechanizm ten potocznie określany jest mianem „podatku janosikowego” – określenia tego będę używał także w niniejszym opracowaniu), które następnie dzielone są – wg opisanego w ustawie o dochodach JST algorytmu – pomiędzy uboższe samorzady.

W przypadku gmin wpłaty „podatku janosikowego” dokonują jednostki, których wielkość dochodów podatkowych per capita jest większa niż 150% średniej krajowej. Kwota wpłaty rośnie progresywnie według stopy krańcowej rosnącej od 20 do 30% „nadwyżki” (stopa 30% „nadwyżki” (stopa 30% pojawia się w gminach z dochodami na jednego mieszkańca przekraczającymi trzykrotność średniej krajowej).

[1] P. Swianiewicz, J. Łukomska (2016) System wyrównawczy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – propozycja usprawnienia, Samorząd Terytorialny, nr 12, s. 29-50, P. Swianiewicz (2016) Wyrównywanie poziome sytuacji finansowej jednostek samorząd terytorialnego - doświadczenia europejskie, Studia Regionalne i Lokalne nr 1, s. 26-55.

[2] Definiowane w polskim prawie bardzo szeroko, łącznie z udziałami we wpływach w podatkach dochodowych PIT i CIT, nad którymi samorzady nie mają żadnego władztwa. Jest to kontrowersyjna klasyfikacja, ale w niniejszym opracowaniu pomijamy szerszą dyskusję tego zagadnienia, skupiając się wyłącznie na zagadnieniu wyrównywania finansowego. Dodatkową komplikacją jest sposób ujmowania dochodów stanowiących podstawę wyrównywania w gminach, które obejmują tylko część źródeł dochodów własnych, pomijając niektóre mniej istotne w skali kraju (ale czasami znaczące dla pojedynczych gmin), np. opłatę targową, miejscową czy uzdrowiskową.

W przypadku powiatów i województw „Janosik” jest dużo bardziej bezwzględny. W powiatach obowiązek wpłaty pojawia się już po przekroczeniu progu dochodów w wysokości 110% średniej krajowej, a krańcowa stopa „opodatkowania” sięga nawet 98% (od nadwyżki przekraczającej 125% średniej krajowej). W województwach próg zobowiązujący do wpłaty „podatku Janosikowego” określony jest na poziomie 125% średniej krajowej dochodów na jednego mieszkańca, a krańcowa stopa „opodatkowania” sięga 59% (przy dochodach przekraczających 150% średniej krajowej). Mechanizm ten został wprowadzony jako przejściowy w 2015 r. w odpowiedzi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionujące obowiązujący do tego czasu mechanizm ustawy, w którym krańcowa stopa „podatku Janosikowego” dla samorządów wojewódzkich sięgała 95%.

Jak pokazano w tabeli 1 części służące wyrównywaniu to (poza samorządami wojewódzkimi) mniejszościowy element całej subwencji, która zdominowana jest przez część oświatową. Ale w latach 2013-2019 udział części wyrównawczej wzrósł, a znaczenie części równoważącej niemal nie zmieniło się (w samorządach wojewódzkich nawet spadło w związku z tymczasowym mechanizmem, który łagodzi wielkość „podatku Janosikowego” w odpowiedzi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 marca 2014 r.).

Tabela 1. Udział poszczególnych części w całości subwencji ogólnej.

	Gminy		Miasta na prawach powiatu		Powiaty		Województwa	
	2013	2019	2013	2019	2013	2019	2013	2019
Oświatowa	78%	72%	93%	92%	77%	74%	24%	24%
Wyrównawcza	21%	26%	2%	2%	17%	19%	48%	55%
Równoważąca (regionalna)	1,5%	1,1%	5%	5%	6%	6%	28%	20%

Uwaga: części subwencji nie muszą się sumować do 100%, bo w obliczeniach pominięta została „część uzupełniająca”, nie mająca istotnego znaczenia finansowego, ani wyrównawczego.

Tabela 2 wskazuje na jeszcze jedno zjawisko – spadek roli dochodów o charakterze wyrównawczym w całości budżetów samorządowych.

	Subwencja równoważąca (regionalna)		Subwencja wyrównawcza	
	2013	2019	2013	2019
Województwa	4,6%	2,7%	7,8%	7,4%
Powiaty	2,7%	2,2%	7,6%	7,3%
Miasta na prawach powiatu	1,3%	0,9%	0,5%	0,3%
Gminy	0,5%	0,2%	7,0%	5,9%

[2] Definiowane w polskim prawie bardzo szeroko, łącznie z udziałami we wpływach w podatkach dochodowych PIT i CIT, nad którymi samorzady nie mają żadnego władztwa. Jest to kontrowersyjna klasyfikacja, ale w niniejszym opracowaniu pomijamy szerszą dyskusję tego zagadnienia, skupiając się wyłącznie na zagadnieniu wyrównywania finansowego. Dodatkową komplikacją jest sposób ujmowania dochodów stanowiących podstawę wyrównywania w gminach, które obejmują tylko część źródeł dochodów własnych, pomijając niektóre mniej istotne w skali kraju (ale czasami znaczące dla pojedynczych gmin), np. opłatę targową, miejscową czy uzdrowiskową.

Spadek ten wiąże się przede wszystkim z niekorzystną zmianą w strukturze dochodów polegającą na wzroście roli dotacji celowych. W przypadku miast na prawach powiatu udział ten zmieniał się od 16,5% w 2013 r. do 23,1% w 2019 r. i 25,5% w 2020 r., a w przypadku pozostałych gmin od 20,9% w 2013 r. do 34,2% w 2019 r. i 35% w 2020 r. Przy czym z wypowiedzi niektórych polityków i urzędników związanych z rządem wynika, że w niektórych przypadkach rozdział dotacji próbuje przejmować funkcje wyrównawcze. Na przykład wtedy gdy wśród celów jakichś programów dotacyjnych wskazuje się wspomaganie słabszych ekonomicznie samorządów. A zatem spadek udziału subwencji wyrównawczej i równoważącej nie musi oznaczać zmniejszenia skali wyrównywania. Oznacza jednak zmniejszenie przejrzystości kryteriów stojących za tym wyrównywaniem i jest dodatkowym argumentem sugerującym negatywną ocenę wspomnianego tu kierunku ewolucji struktury dochodów samorządowych.

Jak wiele samorządów otrzymuje wpływy z tytułu subwencji wyrównawczej i równoważącej, a ile jest obciążonych wpłatami na rzecz subwencji równoważącej? Szczegółowe informacje na ten temat zawiera tabela 3.

Tabela 3. Beneficjenci i płatnicy systemu wyrównawczego JST.

A. Liczba JST otrzymujących subwencję wyrównawczą (2019 r.).

Województwa	14
Powiaty	287
Miasta na prawach powiatu	26
Gminy	2115

B. Liczba beneficjentów i płatników subwencji równoważącej (regionalnej).

	2013		2019	
	Płatnicy	beneficjenci	Płatnicy	beneficjenci
Województwa	3	16	2	14
Powiaty	30	314	22	312
Miasta na prawach powiatu	46	66	32	66
Gminy	102	1566	104	1472

Jak widać subwencję wyrównawczą otrzymuje zdecydowana większość gmin (ponad 95%), województw (ponad 85%) i powiatów (ponad 90%). Natomiast wśród miast na prawach powiatu jest to tylko niespełna 40%.

Liczba płatników „podatku janosikowego” zmniejszyła się w ostatnich latach i w roku 2019 obejmowała niespełna połowę miast na prawach powiatu, niespełna 7% powiatów, mniej niż 4% gmin i zaledwie jedno województwo (mazowieckie). Ale tym co najbardziej zwraca uwagę jest to, że po stronie beneficjentów subwencji regionalnej znajdujemy wszystkie miasta na prawach powiatu oraz niemal wszystkie powiaty. Oznacza to, że dość pokaźna jest liczba jednostek samorządowych (31 miast na prawach powiatu i około 20 powiatów), które najpierw wpłacają swoją składkę na subwencję równoważącą, a następnie dostają przynajmniej częściowy zwrot wpłaconej kwoty w postaci otrzymanej subwencji. Sporadycznie takie sytuacje zdarzają się też wśród samorządów wojewódzkich i gminnych.

2. Krytyczna ocena obecnego systemu

Obecnemu systemowi wyrównawczemu nie można odmówić zalet. Zwłaszcza jeśli porównujemy go z pamiętanym przez starszych samorządowców uznaniowym rozdawnictwem sprzed reformy 1990 r., znanym w dalszym ciągu z niektórych innych krajów Europy Wschodniej, ale także z nietransparentnym i krzywdzącym dla wielu samorządów systemem rozdziału wielu programów dotacji celowych w Polsce w ostatnich latach. Algorytmy zapisane w obecnie obowiązującej ustawie są stosunkowo przejrzyste, oparte na mierzalnych kryteriach i dość odporne na różnego rodzaju manipulacje tak polityczne, jak i statystyczne. To ważne zalety i warto je docenić.

Ale równocześnie system ten nie jest pozbawiony licznych wad. Można je podzielić na takie, które nazwałbym brakami merytorycznymi oraz na takie, które można określić jako usterki techniczne.

Najważniejszym brakiem merytorycznym jest w moim przekonaniu skupienie się mechanizmu wyrównawczego wyłącznie na stronie dochodowej. Odnosi się to zarówno do subwencji wyrównawczej, jak i do sposobu obliczania wpłat ponoszonych przez zamożniejsze jednostki na rzecz subwencji równoważącej (regionalnej w przypadku województw). Brakuje natomiast uwzględnienia czynników wpływających na obiektywne potrzeby wydatkowe, albo koszty wykonywania lokalnych zadań publicznych. Innymi słowy samo porównanie dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca nie jest wystarczającym kryterium określenia poziomu zamożności jednostki samorządowej, bo ignoruje fakt, że dwie gminy (powiaty) o podobnym poziomie dochodów mogą mieć inne warunki społeczno-ekonomiczne i przyrodnicze skutkujące tym, że w jednym z tych samorządów poziom dochodów pozwoli na wykonywanie zadań na dużo wyższym poziomie niż w drugim. Warto przy tym zaznaczyć, że takie wskaźniki odzwierciedlające zróżnicowanie potrzeb wydatkowych są elementem systemu wyrównawczego w większości krajów europejskich. Czasami przyjmują bardzo rozbudowaną formę (np. w Wielkiej Brytanii czy w krajach skandynawskich) co też bywa przedmiotem krytyki, bo system robi się bardzo skomplikowany i mało przejrzysty. Wyjątkiem są kraje, w których samorządy odpowiadają za bardzo wąski zakres zadań, w takich przypadkach system wyrównawczy jest faktycznie bardzo uproszczony i w dużym stopniu sprowadza się do podstawowych wskaźników per capita.

Pozornie wskaźniki potrzeb wydatkowych pojawiają się w algorytmach rozdziału środków z subwencji równoważącej. Ale nie stanowią one zintegrowanej całości, robią wrażenie dość przypadkowego zestawu, a ich wartość nie jest uzasadniona systematycznymi, pogłębionymi analizami czynników wpływających na koszty i potrzeby wydatkowe. Dokładniejsza analiza historyczna wskazuje, że były wprowadzane po to by zmniejszyć skalę zmian alokacji dokonywanych przez nowy system, a nie ze względu na ich merytoryczne uzasadnienie.

Mankament polegający na braku odwołania do zróżnicowania potrzeb wydatkowych został wytknięty jako jeden z zarzutów pojawiających się w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r. odnoszącym się do subwencji regionalnej. Prezentowana dalej propozycja odpowiada na ten zarzut.

Jeśli chodzi o najważniejsze mankamenty, które można określić jako techniczne to najbardziej drastyczny łączy się z problemami wynikającymi z luki czasowej pomiędzy danymi będącymi podstawą wyliczenia należnej subwencji, a momentem kiedy jest ona płacona. Problem ten przybiera jaskrawe formy przede wszystkim w odniesieniu do wpłat dokonywanych przez zamożniejsze samorzady na rzecz subwencji równoważącej i regionalnych. Podstawą obliczenia wysokości wpłat są bowiem dane sprzed dwóch lat. Przy szybkich zmianach koniunktury gospodarczej i przy równocześnie bardzo wysokiej „krańcowej stawce opodatkowania” może się zdarzyć, że należna płatność jest nieproporcjonalnie wysoka (lub niska) w stosunku do faktycznych dochodów. W skrajnych sytuacjach – przy dużym załamaniu gospodarczym i wysokiej stawce krańcowej „opodatkowania” - może się okazać, że wyliczona na podstawie algorytmu ustawowego wpłata będzie wyższa od poziomu dochodów otrzymywanych w danym roku przez samorząd.

Przyjmowane w tej kwestii rozwiązania w krajach europejskich są zróżnicowane. Po pierwsze, problem nie jest drastyczny jeśli „stopa opodatkowania” dochodów jest umiarkowana. Po drugie, w niektórych krajach (Szwajcaria) jako podstawę stosuje się średnie z kilku lat, a nie dane dla jednego roku, co pozwala łagodzić wpływ wahań koniunkturalnych. Po trzecie, w niektórych (Niemcy) stosuje się udziały w bieżących (rozliczanych comiesięcznie) dochodach, z ewentualnym wyrównaniem (w górę lub w dół) kiedy znane są już dokładne rozliczenia całego roku finansowego. Po czwarte, w niektórych (Dania) samorzady mają możliwość posłużenia się własnymi prognozami, z zastrzeżeniem jednak, że po rozliczeniu danego roku następuje wyrównanie wynikające z uwzględnienia faktycznego poziomu bazy podatkowej.

Z podanych powyżej rozwiązań warto byłoby skorzystać także w Polsce. Najprostsza wydaje się kombinacja dwóch rozwiązań: (i) uwzględnianie średniej z ostatnich kilku lat (np. pięciu) w celu zmniejszenia wpływu wahań koniunkturalnych na wyliczane sumy wkład, (ii) ewentualne wyrównanie na koniec roku jeśli wyliczone w ten sposób sumy będą się drastycznie (powyżej pewnego ustalonego progu) różniły od faktycznego wykonania dochodów budżetowych.

Druga „usterka” odnosi się do tego, że wiele samorządów najpierw wpłaca swoją „składkę” na rzecz subwencji równoważącej (regionalnej), a następnie dostaje część środków z powrotem w postaci należnej mu subwencji. Takie przelewanie środków w obie strony wydaje się irracjonalną komplikacją systemu finansów publicznych.

Po trzecie, systemy subwencji wyrównawczej i równoważącej funkcjonują zupełnie niezależnie od siebie, utrudniając prowadzenie spójnej polityki wyrównywania.

Nie odnoszę się tu natomiast do zagadnienia skali wyrównywania, na przykład jaka jest dopuszczalna krańcowa stawka „opodatkowania” składkami na subwencję równoważącą, albo jaki jest stopień wyrównywania dochodów najuboższych samorządów. Uważam bowiem, że są to zagadnienia o wymiarze politycznym, a nie eksperckim i muszą być rozstrzygane w drodze debaty politycznej sięgającej do pojęć sprawiedliwości czy solidarności. W tym kontekście warto tylko może zauważyć, że w żadnym z krajów europejskich nie udało się stworzyć systemu wyrównywania poziomego (czyli takiego, którego elementem jest polska subwencja równoważąca), który nie budziłby poważnych sporów i kontrowersji.

Przedstawiona w dalszej części opracowania koncepcja odnosi się natomiast do wymienionych wyżej niedostatków merytorycznych i technicznych.

3. Propozycje zmian - założenia

Opisywana dalej propozycja zmian może być zrealizowana bez zwiększania obciążenia budżetu państwa, to znaczy nie spowoduje by budżet wydawał więcej niż dotychczas na system wyrównawczy dla samorządów. Wprawdzie wiele wskazuje, że z biegiem lat na skutek różnych zmian w systemie podatkowym, ale także w regulacjach odnoszących się do zadań samorządowych, budżety lokalne stawały się stopniowo coraz bardziej niedofinansowane. Ale jest to odrębne zagadnienie, którego uwzględnienie odciągałoby naszą uwagę od kwestii zasadniczej dla tego opracowania.

Drugie założenie to stworzenie systemu jednolitego, a zatem zintegrowanie obecnych dwóch części subwencji – wyrównawczej i równoważącej (regionalnej). Dla uproszczenia nie wchodzi w dyskusję czy wyrównywanie poziome powinno być utrzymane czy też wskazana byłaby jego likwidacja. Pozostaną zatem kwoty wpłacane przez najzamożniejsze samorządy, ale będą one redystrybuowane razem (i według ujednoliconych kryteriów) z funduszami przekazywanymi na wyrównywanie sytuacji finansowej samorządów przez budżet państwa. Taki jednolity system zapobiegnie też – zdarzającym się dotychczas – sytuacjom, w których ranking zamożności przez i po wyrównywaniu zmieniałby swoją kolejność. Zadaniem systemu wyrównawczego jest zmniejszanie różnic między bogatszymi i uboższymi samorządami, a nie zmiana, w wyniku której biedniejsze samorządy po otrzymaniu subwencji wyrównawczej stawałyby się zamożniejsze od innych jednostek.

Trzecie założenie (będące pochodną poprzedniego) stanowi, że jednostki samorządowe będą jednoznacznie podzielone na grupę beneficjentów i płatników systemu wyrównawczego. Znikną – nieracjonalne moim zdaniem – sytuacje, w których samorząd najpierw płaci swoją składkę w postaci tzw. „podatku janosikowego”, a następnie dostaje zwrot całości lub części tej kwoty w postaci subwencji równoważącej (regionalnej).

Po czwarte, system poza wielkością bazy dochodowej samorządów miałby uwzględniać również zróżnicowanie potrzeb wydatkowych. Żeby spełnić ten warunek będziemy potrzebowali zestawu wskaźników mających wpływ na te zróżnicowania. Wskaźniki te powinny spełniać kilka warunków:

- Po pierwsze, muszą mieć uzasadnienie teoretyczne, to znaczy powinniśmy umieć wskazać mechanizm, w jaki wpływają na wysokość potrzeb lub kosztów jednostkowych wykonywanych zadań.
- Po drugie, muszą znajdować uzasadnienie w danych dotyczących faktycznego zróżnicowania kosztów ponoszonych przez JST. W tej metodzie przyglądamy się czynnikom wpływającym na historyczne zróżnicowanie wydatków. Podejście takie stosowane jest w systemach wyrównawczych w wielu krajach europejskich. Nie jest ono pozbawione wad, bo może prowadzić do powielania historycznych, nieuzasadnionych zróżnicowań. Jak dotychczas nie wskazano jednak zadowalającej metody umożliwiającej wyeliminowania tego problemu. Dlatego też szczególnie ważne jest ograniczenie się do czynników dających się uzasadnić na gruncie wiedzy teoretycznej.
- Po trzecie, muszą być mierzalne za pomocą dostępnych i wiarygodnych danych statystycznych.

- Po czwarte, wartość wskaźników powinna znacząco różnicować zbiorowość JST (jeśli wartość wskaźnika jest zbliżona we wszystkich JST to nie ma co komplikować algorytmu ujmowaniem tego czynnika, nawet jeśli czynnik ten w istotny sposób wiąże się z potrzebami wydatkowymi).
- Po piąte, muszą być to zmienne niepodatne na manipulacje ze strony zainteresowanych samorządów.
- Po szóste, wagi poszczególnych wskaźników powinny brać pod uwagę z jednej strony wpływ na wielkość potrzeb odnoszących się do poszczególnych sektorów wydatków, a z drugiej udział danego sektora w ogólnej strukturze wydatków bieżących gmin/powiatów (na przykład: dwukrotnie wyższe potrzeby w odniesieniu do dziedziny A skutkują mniejszą wagą niż dwukrotnie wyższe potrzeby w odniesieniu do dziedziny B, jeśli udział dziedziny B w ogóle wydatków budżetowych jest wyższy niż w przypadku dziedziny A). Dlatego uzasadnione jest uwzględnienie w dalszych rozważaniach tylko wielkości potrzeb wydatkowych w odniesieniu do sektorów mających największe znaczenie w budżetach samorządowych.

Podsumowując, proponowane rozwiązanie tworzy tylko **jeden, zintegrowany system wyrównawczy**, w którym brane pod uwagę są **zarówno kryteria dochodowe, jak i wiążące się z potrzebami wydatkowymi**. System ten zasilany jest przez środki z budżetu państwa, jak i przez wpłaty najzamożniejszych JST. W proponowanym rozwiązaniu **algorytm określający stopień wyrównywania pozostaje identyczny jak w dotychczasowej subwencji wyrównawczej. Ale podstawą wyrównywania jest potencjał dochodowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przy czym liczba mieszkańców skorygowana (ważona) jest ze względu na wartość wskaźników odnoszących się do potrzeb wydatkowych**. W nowym systemie niemożliwe są sytuacje, w których ta sama jednostka jest najpierw płatnikiem, a potem beneficjentem systemu wyrównawczego. Niemożliwe są także zmiany kolejności w rankingu potencjału dochodowego (w przeliczeniu na ważoną liczbę mieszkańców). Równocześnie, zarówno ewentualne wpłaty jednostek najzamożniejszych, jak i transfery otrzymywane przez samorzady uboższe, uwzględniają nie tylko potencjał dochodowy, ale także zróżnicowanie potrzeb wydatkowych.

System, o którym tu mowa koncentruje się na potrzebach w zakresie wydatków bieżących niezbędnych dla dostarczania usług mieszkańcom. Oczywiście potrzeby inwestycyjne też mogą być zróżnicowane, ale przyjmuję że uwzględnienie tego faktu nie jest zadaniem podstawowego systemu wyrównawczego, ale winno być przedmiotem odrębnie prowadzonej polityki regionalnej i odrębnych strumieni finansowania, związanych m.in. z funduszami strukturalnymi, środkami funduszy ochrony środowiska czy innych źródeł dotacji ze środków publicznych.

4. Propozycje zmian - zarys możliwych rozwiązań

4.1 Wybór zadań uwzględnianych w analizie zróżnicowania potrzeb wydatkowych.

Jak wspomniałem wyżej w prezentowanej koncepcji uwaga skupiona jest na dziedzinach pochłaniających największą część wydatków bieżących, a zatem stanowiących największe obciążenie dla budżetów samorządowych. Ale uwzględnianie tutaj wszystkich wydatków byłoby błędem. W systemie wyrównawczym chodzi o te wydatki, które finansowane są przez gminy, powiaty czy samorządy wojewódzkie „samodzielnie”. Nie ma zatem potrzeby by uwzględniać wydatki przeznaczone na:

- Finansowanie szkół. Te koszty finansowane są – przynajmniej powinny być – przez subwencję oświatową. Zdajemy sobie sprawę, że w praktyce subwencja oświatowa nie dostarcza często wystarczających środków i samorządy muszą dopłacać do funkcjonowania szkół ze środków własnych. System alokacji środków z subwencji oświatowej nie jest również pozbawiony poważnych wad i zasługuje na znaczące modyfikacje. To ważne problemy, ale powinny być rozwiązywane oddzielnie^[3], a nie w ramach dyskusji o mechanizmie wyrównawczym, dlatego pozostają poza zakresem niniejszego opracowania;
- Finansowanie różnych zadań wspieranych dotacjami celowymi z budżetu państwa. Są one bardzo ważne przede wszystkim w przypadku wydatków na pomoc społeczną, a także (w mniejszym stopniu) na utrzymanie przedszkoli. Wielkość takich dotacji w prezentowanych dalej analizach jest odejmowana od wydatków na poszczególne sektory usług;
- Finansowanie zadań pokrywanych przez wpływy ze sprzedaży usług komunalnych. I tak np. w przypadku wydatków na lokalny transport zbiorowy interesuje nas nie łączny poziom wydatków budżetowych, a skala dopłat rekompensujących deficyt wynikający z cen biletów nie pokrywających pełnych kosztów.

Interesuje nas zatem struktura wydatków „netto” – z pominięciem wydatków finansowanych przez subwencję oświatową, różne dotacje celowe czy wpływy ze sprzedaży usług.

Tabela 4 ilustruje strukturę tak zdefiniowanych wydatków samorządów gminnych (łącznie z miastami na prawach powiatu) w latach 2013 i 2019. Ze względu na nietypowe warunki związane z pandemią w opracowaniu nie biorę pod uwagę struktury wydatków w roku 2020. Jak widać zmiany struktury wydatków w ciągu kolejnych sześciu lat były stosunkowo niewielkie. Ale jednak widoczne są pewne różnice – na przykład wzrost udziału wydatków na przedszkola oraz na utrzymanie dróg czy też spadek znaczenia środków ponoszonych z budżetów gminnych na dofinansowanie gospodarki komunalnej. Zmiany te powinny być monitorowane i uwzględniane w systemie wyrównawczym. Do zagadnienia tego wrócimy jeszcze w dalszej części niniejszego opracowania.

[3] Chyba, że chcielibyśmy zlikwidować subwencję oświatową, wzmocnić dochody własne, a słabsze samorządy wspierać w utrzymaniu szkół rozbudowanym bardziej systemem wyrównawczym. Taką propozycję przedstawiał kiedyś W. Misiąg (Misiąg, W., Tomalak, M. (2010), „Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego”, Warszawa: IBnGR, niepublikowana ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji). Wydaje się ona interesująca, ale w ograniczonych ramach tego opracowania nie zajmujemy się nią dokładniej.

Tabela 4. Struktura wydatków bieżących (bez dotacji i wpływów ze sprzedaży usług) w gminach i miastach na prawach powiatu.

	2013	2019
Pomoc społeczna, polityka społeczna i rodzina	12,8	13,3
Administracja	20,2	20,3
Przedszkola	12,4	14,8
Kultura	6,5	6,9
Kultura fizyczna	3,6	4,1
Ochrona zdrowia	2,3	1,5
Gospodarka komunalna	12,0	10,1
Transport publiczny	8,1	8,0
Gospodarka mieszkaniowa	7,4	5,9
Utrzymanie dróg	3,3	5,3
Bezpieczeństwo i ochrona przeciwpożarowa	3,6	3,2
Inne	8,0	6,6

W dalszej części uwaga będzie skupiona na wydatkach pochłaniających największą część kosztów, a zatem: administrację (20,3%), przedszkola (bez środków z dotacji przedszkolnej) (14,8%), pomocy społecznej (bez dotacji na te zadania) (13,3%), gospodarkę komunalną (10,1%), transport publiczny (z pominięciem wpływów ze sprzedaży biletów) (8%), kulturę (6,9%) oraz gospodarkę mieszkaniową (5,9%). Łącznie sektory te pochłaniały w 2019 roku 79,3% wydatków bieżących gmin.

Obliczoną według analogicznych zasad strukturę wydatków powiatowych obrazuje tabela 5. Najważniejsze obliczone według omówionej wyżej metody „netto” (bez wydatków finansowanych dotacjami celowymi czy wpływami ze sprzedaży usług) sektory wydatków powiatowych to: pomoc społeczna (33,3%), administracja (24,6%), transport (w przypadku powiatów mieści się tu przede wszystkim utrzymanie dróg) (12,6%). Trzy wymienione wyżej działy pochłaniają łącznie nieco ponad 70% wydatków bieżących powiatów.

Tabela 5. Struktura procentowa wydatków bieżących (bez dotacji i wpływów ze sprzedaży usług) w powiatach.

	2013	2019
Opieka społeczna	30	33,3
Administracja	24	24,6
Kultura	1	1,0
Nieruchomości, geodezja, kartografia	b.d.	5,2
Zdrowie	12	4,8
Transport	12,5	12,6
Bezpieczeństwo i ochrona przeciwpożarowa	9	12,0
Inne	11,5	6,6

Jeśli chodzi o samorząd wojewódzki to najważniejsze sektory, na które przeznaczane są - analogicznie wyliczone - wydatki bieżące obejmują:

- transport (31% wg danych za rok 2013) - utrzymanie dróg wojewódzkich oraz dofinansowanie regionalnych przewozów kolejowych;
- administrację (14%)
- kulturę (11%).

Województwa to stosunkowo duże jednostki terytorialne (średnia to ok. 2,5 miliona mieszkańców, najmniejsze województwa ma około milion mieszkańców). W związku z tym poziom zróżnicowania cech mogących wpływać na potrzeby wydatkowe jest stosunkowo niewielki. Potwierdziły to także przeprowadzone analizy nie wskazujące na istnienie czynników silnie korelujących się z wielkością potrzeb wydatkowych. Dlatego też omawiana tu koncepcja zakłada rezygnację z wag odnoszących się do potrzeb wydatkowych na tym poziomie i system wyrównywania odnoszący się wyłącznie do potencjału dochodowego.

4.2 Wagi uwzględniające zróżnicowanie potrzeb wydatkowych gmin

W tej części omówione zostaną wagi, jakie mogą być zastosowane w celu uwzględnienia zróżnicowanych potrzeb wydatkowych i kosztów jednostkowych wykonywania usług. Wysokość tych wag uzależniona jest od wpływu poszczególnych czynników na wielkość wydatków w danym sektorze usług, a także od udziału wydatków na ten sektor w całości wydatków samorządowych.

Szczegółowe wyliczenia i wykresy ilustrujące zróżnicowanie wydatków w zależności od wartości czynnika wpływającego na wielkość potrzeb wydatkowych zostały tu pominięte (poza sporadycznymi wykresami mającymi charakter ilustracyjny), ponieważ są bardzo zbliżone do prezentowanych we wcześniejszych, przytaczanych już wcześniej w niniejszym raporcie, publikacjach. Jedyną zmianą polega na uwzględnieniu obecnej – a nie tej z 2013 roku – struktury wydatków obrazującej wagę poszczególnych sektorów dla budżetów samorządowych.

Administracja

Najsilniej różnicującym czynnikiem wpływającym na wydatki administracyjne jest wielkość gminy, mierzona liczbą mieszkańców. Ze względu na zjawisko korzyści skali w wykonywaniu zadań administracyjnych[4] wydatki są na ogół znacząco wyższe w małych jednostkach samorządowych. Waga ta może wydawać się kontrowersyjna ze względu na podnoszone opinie, że w Polsce mamy zbyt dużo małych gmin i należałoby dążyć do konsolidacji terytorialnej (a co za tym idzie, obniżenia kosztów wykonywania niektórych zadań, w tym w szczególności zadań administracyjnych). Rekomendacja decyzji dotyczących podziału terytorialnego nie jest zadaniem twórców systemu wyrównywania finansowego i powinna być przedmiotem odrębnych rozważań. Warto jednak pamiętać, że dostępne badania wskazują, że argumenty ekonomiczne przeciwko funkcjonowaniu małych gmin wcale nie są tak jednoznaczne jak to utrzymuje wielu zwolenników konsolidacji terytorialnej[5]. Poza kosztami administracyjnymi zjawiska korzyści skali nie udało się jak dotychczas potwierdzić w odniesieniu do innych zadań wykonywanych przez samorządy – różne badania przynoszą na ten temat odmienne rezultaty. Natomiast dostępne wyniki dociekań akademickich nie pozostawiają wątpliwości, że małe gminy odznaczają się także cechami stanowiącymi mocne argumenty za ich utrzymaniem. Odnoszą się one przede wszystkim do funkcjonowania demokracji lokalnej[6] – w małych gminach wyższa jest frekwencja wyborcza, wyższy poziom zaufania i zadowolenia z funkcjonowania władz samorządowych, a także wyższe poczucie wpływu mieszkańców na kształtowanie polityki lokalnej. Istnieją zatem argumenty za ponoszeniem tych dodatkowych kosztów, chociaż końcowa rekomendacja w tym zakresie wykracza poza zakres rozważań w tym raporcie.

Wydatki na administrację są szczególnie wysokie w grupach gmin najmniejszych (do 4 tys. i 4-5 tys. mieszkańców). Zaproponowane wagi to:

- 1,08 dla gmin poniżej 4 tys. mieszkańców
- 1,04 dla gmin 4-5 tys. mieszkańców.

Z drugiej strony potrzeby wydatkowe na administrację mogą być wyższe od przeciętnych także w największych miastach, gdzie wyższe są koszty pracy. Ze względu na brak miarodajnych, precyzyjnych danych w tym zakresie, czynnik ten nie został jednak uwzględniony w algorytmie.

[4] Potwierdzone nie tylko w badaniach polskich, ale także licznych badaniach zagranicznych (por. A. Gendźwiłł, A. Kurniewicz, P. Swianiewicz (2020) "The impact of municipal territorial reforms on economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies", *Space and Polity*, DOI:10.1080/13562576.2020.1747420).

[5] Por. Gendźwiłł i in., op.cit.

[6] Por. np. Tavares, A. F. (2018). *Municipal amalgamations and their effects: A literature review*. *Miscellanea Geographica*, 22(1): 5-15, po polsku także: Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Łukomska, J., Kurniewicz, A. (2016) *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa: Scholar.

Przedszkola

Przeprowadzone analizy nie wskazują na występowanie czynników, które w uzasadniony i znaczący statystycznie sposób wpływałyby na różnicowanie potrzeb wydatkowych.

Pomoc społeczna

Wprawdzie znaczna część wydatków na pomoc społeczną finansowana jest przez dotacje celowe z budżetu państwa, ale istotna część tych funduszy pochodzi także ze środków własnych gmin. Uzasadnia to uwzględnienie tego sektora w naszych rozważaniach.

Czynnikiem najwyraźniej wiążącym się z wielkością potrzeb wydatkowych jest poziom bezrobocia. Jednakże GUS nie gromadzi danych o stopie bezrobocia na poziomie gminnym. Dostępne są jedynie dane na temat liczby zarejestrowanych bezrobotnych, które można zestawiać z liczbą mieszkańców w wieku produkcyjnym. Analizy empiryczne potwierdzają istnienie tego związku.

Drugim czynnikiem, który – jak można oczekiwać – jest istotny dla potrzeb wydatkowych w zakresie pomocy społecznej są wskaźniki odnoszące się do zamożności, w tym poziomu dochodów społeczności lokalnej. Niemniej jednak, dopóki system podatku dochodowego nie jest powszechny (przede wszystkim wyłączeni są z niego rolnicy) brakuje wiarygodnych, porównywalnych i wystarczająco szczegółowych danych o poziomie zamożności mieszkańców poszczególnych gmin, które mogłyby być podstawą konstrukcji odpowiedniej wagi.

Można także oczekiwać zależności od struktury demograficznej gminy – przykładowo tam, gdzie najwięcej jest osób w podeszłym wieku, tam wiele potrzeb związanych z opieką społeczną jest wyższe. Ale przeprowadzone analizy empiryczne nie potwierdziły tego związku w polskich gminach.

W związku z powyższym zaproponowana waga to:

- 1,03 dla gmin w których liczba bezrobotnych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym jest wyższa niż 150% średniej krajowej.

W związku z rosnącym udziałem wydatków na pomoc społeczną w budżetach gminnych wielkości tej wagi jest nieco wyższa niż proponowana w opracowaniu z 2005 r. (wtedy było to 1,02).

Gospodarka komunalna

Wielkość potrzeb wydatkowych w zakresie gospodarki komunalnej może wiązać się z dwoma czynnikami:

- Liczbą użytkowników przekraczającą liczbę mieszkańców – sytuacja taka odnosi się przede wszystkim do centrów największych aglomeracji miejskich (duże dojazdy do pracy), a także – okresowo – do niektórych miejscowości turystycznych. Nie dysponujemy jednak regularnie gromadzonymi, pełnymi danymi o wielkości dojazdów do pracy (GUS gromadzi takie dane nieregularnie, raz na kilka lat[7]). Przybliżeniem może być pozycja miasta w systemie osadniczym wiążąca się zazwyczaj z obsługą zwiększonej liczby użytkowników. W większym stopniu ze zjawiskiem tym mamy do czynienia w miastach wojewódzkich, a w nieco mniejszym w ośrodkach powiatowych.

[7] Przeprowadzone analizy w oparciu o dostępne dane GUS wskazują, że wydatki te są istotnie związane z wielkością dojazdów do pracy. Ale ostatnie dostępne dane na ten temat zbierane były w 2011 r. Można oczekiwać, że nowsze i być może bardziej precyzyjne informacje pojawią się po opracowaniu wyników NSP 2021. W takiej sytuacji wskazane byłoby przeprowadzenie dodatkowych analiz i być może uwzględnienie wskaźnika dojazdów do pracy w konstrukcji wag wykorzystywanych w systemie wyrównawczym.

Wagi te zostały obniżone w porównaniu z tymi proponowanymi w opracowaniu z 2015 r., w związku z wyraźnym spadkiem roli wydatków na gospodarkę komunalną w budżetach gminnych (z 12 do 10,1% między rokiem 2013 i 2019).

Transport publiczny

Wydatki na utrzymanie transportu publicznego ponoszone są tylko przez część jednostek samorządu gminnego. W 2019 jakiegokolwiek dopłaty do lokalnego transportu zbiorowego wykazywało około 45% wszystkich gmin, ale tylko w nieco ponad 30% gmin wielkość tych wydatków była większa niż „śladowa” (powyżej 5 zł w skali roku w przeliczeniu na 1 mieszkańca).

Potrzeba takich wydatków pojawia się przede wszystkim w:

- Dużych i średnich miastach. W 58 miastach na prawach powiatu (prawie 90% wszystkich) wielkość dopłat w 2019 r. wynosiła ponad 100 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w tym w 14 było to ponad 300 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Liderami w tym zakresie była Warszawa (ponad 900 zł per capita) oraz Gdańsk i Poznań (ponad 500 zł na 1 mieszkańca).
- Niewielkich gminach położonych w granicach dużych aglomeracji miejskich. Gminy te nie wykonują na ogół tego zadania samodzielnie, ale partycypują w kosztach funkcjonowania przedsiębiorstw transportowych z pobliskich centralnych miast aglomeracji. Wśród wszystkich gmin poza miastami na prawach powiatu takich z rocznymi dopłatami do transportu w wysokości powyżej 100 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca znajdujemy tylko ok. 160 (nieco ponad 6% wszystkich gmin), a powyżej 300 zł tylko cztery. Niemal wszystkie gminy zaliczone do tej grupy jednostek z wysokimi dopłatami do transportu publicznego położone są w granicach największych aglomeracji miejskich.

Ale ze względu na brak ustawowej (czy innej obowiązującej prawnie) definicji obszarów aglomeracji w Polsce[8], nie można było posłużyć się tym czynnikiem. Pozostają miary pośrednie, wykazujące istotny statystycznie związek z wielkością wydatków na transport publiczny:

- Wielkość miasta,
- Gęstość zaludnienia – potrzeby w zakresie lokalnego transportu publicznego są tym wyższe im większa jest gęstość zaludnienia,
- Intensywność dojazdów do pracy – w tym przypadku ze względu na omawianą powyżej słabość - brak oficjalnych, systematycznie gromadzonych danych, czynnik nie mógł być uwzględniony, mimo że analizy przeprowadzone na dostępnych danych GUS wskazują na jego istotne znaczenie.

Zaproponowane wagi odnoszą się do wielkości gmin (czynnik gęstości zaludnienia jest mocno skorelowany z wielkością gminy, a stopień powiązania liczby mieszkańców z wydatkami na transport jest silniejszy):

- 1,03 dla miast od 30 do 50 tys. mieszkańców,
- 1,07 dla miast od 50 do 100 tys. mieszkańców,
- 1,10 dla miast od 100 do 200 tys. mieszkańców,
- 1,17 dla miast od 200 do 500 tys. mieszkańców,
- 1,40 dla miast powyżej 500 tys. mieszkańców.

Przy takiej definicji wag nie zostają uwzględnione potrzeby wydatkowe niewielkich gmin w obszarach podmiejskich wielkich aglomeracji. Na podstawie dostępnych obecnie danych nie widzę możliwości ich uwzględnienia. W przypadku poprawy sytuacji w zakresie statystyk ojazdów do pracy można spróbować uwzględnić wskaźnik odwrotny – tzn. przyznać odpowiednią wagę gminom których znaczna część mieszkańców dojeżdża do pracy w innych gminach (najczęściej w centrum aglomeracji).

[8] Sytuację w tym zakresie mogło zmienić przyjęcie przez Sejm we wrześniu 2015 roku ustawy o związkach metropolitalnych, ale ustawa ta nie została nigdy wprowadzona w życie, a w kolejnej kadencji Parlamentu została uchylona.

Druga zmiana, która mogłaby pomóc w uwzględnieniu tego ważnego czynnika to pojawienie się oficjalnej (prawnej) definicji zasięgu obszarów metropolitalnych, np. w związku z postulowanym od dawna wprowadzaniem specjalnych rozwiązań dotyczących zarządzania lokalnymi usługami publicznymi na tych obszarach.

Kultura

Przeprowadzone analizy nie wskazują na występowanie czynników, które w uzasadniony i znaczący statystycznie sposób wpływałyby na różnicowanie potrzeb wydatkowych.

Gospodarka mieszkaniowa

Przeprowadzone analizy nie wskazują na występowanie czynników, które w uzasadniony i znaczący statystycznie sposób wpływałyby na różnicowanie potrzeb wydatkowych na gospodarkę mieszkaniową. Mimo nazwy tego działu klasyfikacji budżetowej, ponad połowa wydatków tu księgowanych odnosi się do opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego.

4.3 Wagi uwzględniające różnicowanie potrzeb wydatkowych powiatów

Pomoc społeczna

Podobnie jak w przypadku gmin najważniejszym czynnikiem wpływającym na potrzeby wydatkowe w tym zakresie jest zamożność społeczności lokalnej. W związku z dyskutowaną już wcześniej niedostępnością porównywalnych danych odnoszących się do poziomu dochodów, jedynym istotnym wskaźnikiem jest stopa bezrobocia. Zależność wydatków na opiekę społeczną od poziomu bezrobocia potwierdzają przeprowadzone analizy empiryczne.

Proponowane wagi to:

- 1,06 dla powiatów z poziomem bezrobocia od 125 do 150% średniej krajowej,
- 1,09 dla powiatów z poziomem bezrobocia powyżej 150% średniej krajowej.

Wagi te są nieco wyższe niż proponowane w opracowaniu z 2015 r., ze względu na wzrost roli wydatków na pomoc społeczną w budżetach powiatowych pomiędzy rokiem 2013 i 2019.

Administracja

Przeprowadzone analizy nie wskazują na występowanie czynników, które w uzasadniony i znaczący statystycznie sposób wpływałyby na różnicowanie potrzeb wydatkowych. Wprawdzie – podobnie jak w przypadku gmin - obserwujemy w tym przypadku zjawisko korzyści skali (skutkujące wyższymi wydatkami w przeliczeniu na jednego mieszkańca w mniej zaludnionych powiatach), ale przyznanie podwyższonej wagi najmniejszym powiatom mogłoby zadziałać jako czynnik demotywujący do tworzenia większych powiatów (a może nawet zachęcający do dalszej fragmentacji terytorialnej na tym terenie). Byłoby to sprzeczne z dominującą opinią ekspertów, że liczba powiatów jest nadmierna i należy tworzyć zachęty do ich łączenia[9]. W odróżnieniu od gmin, zjawisku korzyści skali w wykonywaniu zadań administracyjnych w powiatach towarzyszą również inne korzyści ekonomiczne wynikające z większego rozmiaru powiatów, nie widać natomiast potencjalnych strat w zakresie funkcjonowania demokracji lokalnej wynikających z łączenia powiatów w większe jednostki.

[9] Uzasadnienie tej tezy można znaleźć między innymi w opracowaniach: Swianiewicz i in. (2016) op. cit., Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2017) Wpływ podziałów gmin i powiatów w Polsce na koszty ich funkcjonowania, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 26-46

Transport (utrzymanie dróg powiatowych)

Uwzględnienie zróżnicowania potrzeb w zakresie utrzymania dróg wymaga wzięcia pod uwagę:

- Gęstości zaludnienia – koszty w przeliczeniu na mieszkańca są wyższe w najrzadziej zaludnionych powiatach ze względu na rozległość terenu (i małą liczbę mieszkańców w stosunku do długości dróg);
- Dodatkowe potrzeby wydatkowe pojawiają się także w miastach na prawach powiatu. Wynika to z dwóch czynników: (i) większego natężenia ruchu powodującego większe potrzeby w zakresie remontów bieżących, a także bardziej rozbudowanej infrastruktury drogowej (gęstość sieci drogowej, szerokość dróg, bezkolizyjne skrzyżowania itp.); (ii) dodatkowych zadań – miasta na prawach powiatu ponoszą koszty utrzymania nie tylko dróg powiatowych, ale także wojewódzkich i krajowych biegnących przez ich terytorium nie otrzymując dodatkowych środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

Istnienie obu wymienionych wyżej zależności potwierdzają analizy empiryczne.

W związku z tym proponowane wagi to:

- 1,03 dla powiatów z gęstością zaludnienia poniżej 40 osób na km kwadratowy,
- 1,28 dla miast powyżej 500 tys. mieszkańców,
- 1,14 dla pozostałych miast na prawach powiatu.

Podsumowanie

Proponowane wagi podsumowane są w tabeli 6. Ze względu na zmiany w strukturze wydatków budżetowych samorządów są one nieco zmodyfikowane w stosunku do propozycji formułowanej wcześniej na podstawie danych z 2013 roku.

Skutki wprowadzenia proponowanego systemu będą rzecz jasna rozkładać się nierównomiernie między poszczególne gminy i powiaty. Nietrudno zauważyć, że na uwzględnieniu czynników wpływających na potrzeby wydatkowe skorzystałyby przede wszystkim trzy grupy samorządów:

- Duże miasta.
- Gminy (i powiaty) o najmniejszej gęstości zaludnienia.
- Jednostki odznaczające się wysokim poziomem bezrobocia.

Tabela 6. Zestawienie proponowanych wag uwzględnianych w algorytmie wyrównywania sytuacji finansowej samorządów.

Kryterium	Waga wg wyników analiz	Uzasadnienie
GMINY		
Wielkość (liczba ludności)		
Do 4 tys.	1,08	Gminy małe - koszty administracji w związku z brakiem korzyści skali; Gminy duże – koszty utrzymania transportu publicznego, zwiększona liczba użytkowników usług.
4-5 tys.	1,04	
30-50 tys.	1,03	
50-100 tys.	1,07	
100-200 tys.	1,10	
200-500 tys.	1,17	
Pow. 500 tys.	1,40	
Gęstość zaludnienia		
Do 20 os./ km. kw.	1,07	Niska gęstość - koszty utrzymania dróg i infrastruktury komunalnej
20-30 os. / km. kw.	1,02	
Pozycja miasta w systemie osadniczym (1)		
Miasta wojewódzkie	1,05	Zwiększona liczba użytkowników usług komunalnych, dróg lokalnych
Pozostałe miasta na prawach powiatu	1,03	
Miasta - ośrodki powiatowe	1,02	
Bezrobotni w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym		
Pow. 150% średniej	1,03	Potrzeby w zakresie opieki społecznej
POWIATY		
Bezrobocie		
125-150% średniej	1,06	
Pow. 150% średniej	1,09	
Gęstość zaludnienia		
Do 40 os. / km.kw.	1,03	Koszty utrzymania dróg powiatowych
Status i wielkość powiatu (miasta na prawach powiatu)		
Miasta pow. 500 tys. mieszkańców	1,28	Utrzymanie dróg krajowych i wojewódzkich oraz wyższe natężenie ruchu
Pozostałe miasta na prawach powiatu	1,14	

O(1) Alternatywnym, godnym rozważenia kryterium jest wielkość dojazdów do pracy (pod warunkiem dostępu do nowszych danych, być może po zakończeniu NSP 2021).

Przez korzyść łączy się z wprowadzeniem nowego systemu można rozumieć albo zwiększenie należnej kwoty subwencji wyrównawczej (w niektórych przypadkach także pojawienie się tej subwencji, która według dotychczas stosowanych kryteriów nie była w ogóle przyznawana), albo też zmniejszenie kwot odprowadzanych na rzecz subwencji równoważącej. Ten pierwszy przypadek dotyczyłby głównie niektórych gmin małych, rzadko zaludnionych czy z wysokim bezrobociem, a drugi przede wszystkim największych miast.

Można się spodziewać, że kontrowersje może wywoływać fakt pozytywnego wpływu tego systemu na sytuację finansową wielkich miast. Trzeba tu jednak wspomnieć o kilku czynnikach, które uzasadniają taką zmianę. Po pierwsze, to że największe miasta są również najbogatszymi samorządami jest silnie zakorzenionym w świadomości wielu środowisk mitem. Nawet kiedy patrzemy na sam wskaźnik G dochodów podatkowych, podawany przez Ministerstwo Finansów, na czele wcale nie są wielkie miasta ale bogate małe gminy wiejskie i małe miasteczka (najczęściej turystyczne bądź mające spory zakład przemysłowy na swoim terenie). Według najnowszego opublikowanego wskaźnika Warszawa jest na 33, Poznań 80, a Gdańsk na 89 miejscu. Z kolei Łódź jest na miejscu 293, Bydgoszcz 404, a Białystok na 526. Niektóre mniejsze miasta na prawach powiatu wypadają jeszcze gorzej. Bytom znajduje się na miejscu 1024, a Tarnobrzeg, Świętochłowice i Grudziądz są tuż przed nim. Po drugie, jak wynika z niedawno przedstawianych raportów to duże miasta przeżywały w ostatnich latach (a także w okresie pandemii) największe trudności finansowe, związane między innymi ze spadkiem dochodów podatkowych czy też nadwyżki operacyjnej.

Po trzecie – i najważniejsze – wskaźniki G i P w swej obecnej postaci ignorują potrzeby wydatkowe wielkich miast, które ponoszą koszty usług nie opłacanych przez większość mniejszych jednostek. Była mowa o tym we wcześniejszych częściach niniejszego raportu, wystarczy tu przypomnieć koszty utrzymania dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, gigantyczne wydatki na transport publiczny czy też tysiące przyjeżdżających codziennie do tych miast, których także musi obsługiwać miejska infrastruktura komunalna. Można by jeszcze tu dodać wyższe koszty inwestycji, związane choćby z cenami nieruchomości i komplikacjami wynikającymi z większej intensywności użytkowania gruntów.

Trzeba w końcu podkreślić, że w proponowanym systemie zdecydowana większość dużych miast nadal byłaby płatnikami „podatku janosikowego”, ale chodzi o to by wpłaty te uczynić bardziej racjonalnymi, uwzględniającymi realne potrzeby wydatkowe samorządów.

Przedstawiony tu projekt wymagałby oczywiście dopracowania i dokładniejszych symulacji. W swojej obecnej formie ma kilka słabości. Wyliczenia opierają się tylko na danych z pojedynczego roku, nie zaś – co byłoby bardziej racjonalne – średnich z kilku lat. Zresztą cały taki system powinien po ewentualnym wprowadzeniu być monitorowany, a co kilka lat mogłyby być wprowadzane modyfikacje wag odzwierciedlające zmiany w zadaniach i priorytetach politycznych samorządów. Brakuje też niektórych danych, które mogłyby posłużyć bardziej precyzyjnemu szacowaniu wag, zgodnemu z faktycznym zróżnicowaniem potrzeb wydatkowych. Przydałby się zatem wysiłek polegający na uzupełnieniu tych danych. Być może wyniki NSP 2021 mogą być pomocą w tym zakresie.

Warto w końcu wspomnieć, że w zbliżonej formie był prezentowany na początku 2015 roku w Ministerstwie Finansów, gdzie spotkał się ze sporym zainteresowaniem, a o jego braku realizacji zdecydowały decyzje polityczne, nie zaś wyniki dyskusji merytorycznych.

O AUTORZE

Paweł Swianiewicz - profesor ekonomii, kierownik Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 2019-2020 dyrektor Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim. Od 2005 do 2010 przewodniczący zarządu European Urban Research Association (EURA), od 2017 członek Steering Committee of the Standing Group on Local Government and Politics of the European Consortium for Political Research (ECPR). Jego badania koncentrują się na samorządach terytorialnych, polityce lokalnej, finansach samorządowych w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego.

.....

Analizy CELOWe są dostępne na stronie www.frdl.org.pl, w zakładce „Badania i Analizy”.
Można je także otrzymać po zgłoszeniu na adres: CEL@frdl.org.pl.

Korekta i opracowanie graficzne: Andrzej Jaroszkiewicz

Warszawa, maj 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa