

Propozycja korekt mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Ryszard Grobelny, Dariusz Jaworski, Mateusz Klupczyński

Wstęp

Niniejsze opracowanie zostało zrealizowane na podstawie umowy zawartej 16 listopada 2015 roku z Narodowym Instytutem Samorządu Terytorialnego w Łodzi. Jego celem jest opracowanie ekspertyzy zawierającej propozycję korekt mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Istniejący w Polsce system korekcyjno-wyrównawczy dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) powstał w 2004 roku na mocy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i obowiązuje z niewielkimi korektami do dziś. Proponując jego korekty autorzy opracowania dokonali uproszczonej analizy obecnie obowiązującego systemu. Analiza ta obejmuje przyczyny jego wprowadzenia, cele jakie miał realizować oraz sposób funkcjonowania i podstawowe przemiany, którym podlegał. Dla konstruowania zmodyfikowanego systemu istotna jest również analiza wniosków, płynących z wyroków Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie.

Analizie poddano również stan prac nad modyfikacją systemu korekcyjno-wyrównawczego dochodów JST, prowadzonych w Ministerstwie Finansów, wraz z opiniami sformułowanymi przez ogólnopolskie organizacje, reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, uczestniczące w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Przyjęto założenie modyfikacji istniejącego systemu wyrównawczego, a nie tworzenie nowego. Z tego powodu założono utrzymanie istniejącego modelu, jego podstawowych rozwiązań i wprowadzenie korekt wynikających ze słabości obowiązującego rozwiązania i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Skupiono się przede wszystkim na najlepszym dostosowaniu potencjału finansowego do realizowanych przez poszczególne jednostki samorządowe zadań. Wydaje się bowiem, że na obecnym etapie podstawowym

problemem jest słabe uwzględnienie strony wydatkowej (kosztów realizacji zadań) w obecnie obowiązującym systemie wyrównawczym.

Analizą objęto sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012-2014. Jest to okres intensywnego rozwoju kraju i intensywnego wykorzystywania przez samorządy środków pomocowych. Są to jednocześnie najświeższe dane możliwe do uzyskania. W celach analitycznych dokonano uśrednienia wartości dla analizowanych trzech lat. W ten sposób zminimalizowany został wpływ zjawisk i wydarzeń nadzwyczajnych¹.

Jednym z istotnych postulatów zmiany systemu finansowania samorządów jest wprowadzenie nowych bardziej wydajnych, a przede wszystkim bardziej stabilnych źródeł finansowania. Jednakże decyzje w tym zakresie nie są jeszcze doprecyzowane, zatem nie zostały uwzględnione w niniejszej analizie. Jest to jednak aspekt istotny, który będzie miał znaczący wpływ na funkcjonowanie systemu wyrównawczego. Z tego powodu wymagać on będzie odrębnej analizy określającej wpływ modyfikacji źródeł finansowania na system realizacji zadań przez JST i na funkcjonowanie systemu wyrównawczego.

Z powyższych powodów w niniejszej analizie skupiono się przede wszystkim na stronie wydatkowej. Starano się określić, jakie jest zapotrzebowanie na środki poszczególnych zadań, czy to zapotrzebowanie jest zróżnicowane w poszczególnych samorządach, jeśli tak to, od jakich czynników zależy. W celu określenia czynników wykorzystano analizę korelacji.

Dla prawidłowej konstrukcji systemu korekcyjno-wyrównawczego konieczne jest również przeanalizowanie strony dochodowej, a szczególnie zróżnicowania poszczególnych dochodów własnych. Na obecnym etapie zapowiadanych zmian systemu podatkowego nie jest to możliwe

¹ Zjawiska takie mają szczególne znaczenie dla mniejszych jednostek samorządowych.

i celowe. Zapowiedziane zmiany w najbardziej zróżnicowanych przestrzennie podatkach dochodowych: w PIT – znaczne podniesienie kwoty wolnej od podatku i CIT – obniżenie stawek podatkowych dla małych przedsiębiorstw, diametralnie zmieniają wydajność tych źródeł podatkowych i ich wpływ na system finansów samorządowych.

Pojawienie się nowych źródeł finansowania JST, np. zapowiadanego przez Ministerstwo Finansów, udziału w podatku VAT, może dla odmiany stabilizować system i wpływać na zmniejszenie różnic między jednostkami samorządowymi.

Z powyższych powodów analiza wpływu strony dochodowej na system korekcyjno-wyrównawczy dochodów JST powinna być dokonana dopiero po sprecyzowaniu zmian, mających wpływ na dochody własne samorządów.

Istota systemu wyrównawczego

Systemy wyrównawcze dochodów jednostek samorządu terytorialnego stosowane są w sytuacjach, gdy ich dochody są niedostosowane do poziomu realizowanych zadań. Dzieje się tak wówczas, gdy JST wyposażane są w dochody ze źródeł niepowiązanych z zadaniami. Im większe jest to niedostosowanie, tym silniej winien oddziaływać system wyrównawczy.

Nie ma potrzeby stosowania systemów wyrównawczych wówczas, gdy dochody są bezpośrednio powiązane z realizowanymi zadaniami i dostosowane do kosztów ich realizacji. Dzieje się tak praktycznie w dwóch przypadkach. Po pierwsze wówczas, gdy zadanie jest realizowane na zasadach odpłatnych, o odpłatności pokrywającej koszty realizacji zadania. Jest to wówczas rodzaj działalności gospodarczej. W drugim przypadku mamy do czynienia z dotacją, której celem jest pokrycie kosztów realizacji zadania.

Z reguły systemy oparte na dochodach własnych o charakterze podatkowym², cechują się dużym zróżnicowaniem przestrzennym wydajności źródeł dochodowych. Jest ono nieadekwatne do przestrzennego zróżnicowania zadań i kosztów ich realizacji. W tym przypadku zachodzi konieczność wprowadzenia systemu wyrównawczego.

Dodatkowo konieczność systemu wyrównawczego może wynikać z zadań powierzonych do realizacji JST. Zadania administracyjne, w zasadzie równomiernie rozłożone na terenie kraju, wymagają źródeł finansowania o podobnym rozkładzie przestrzennym. W praktyce mogą zapewnić to jedynie dotacje lub subwencje. Natomiast zadania gospodarcze i rozwojowe mają nierównomierny rozkład przestrzenny. Wymagają zatem innego sposobu finansowania, bardziej elastycznego, również bardziej wrażliwego na lokalną aktywność.

² Podatkiem jest danina publiczna, pobierana bez konkretnego, bezpośredniego świadczenia wzajemnego. A zatem już z definicji nie ma powiązania z zadaniami.

Systemy wyrównawcze mają zatem trzy podstawowe zadania:

1. umożliwienie JST realizację zadań,
2. zlikwidowanie nadmiernie wysokich dochodów, co może prowadzić do nieracjonalnego wykorzystania środków,
3. realizację celów polityki państwowej.

Zadaniem systemu wyrównawczego jest przede wszystkim umożliwienie każdemu samorządowi realizacji nałożonych zadań, przynajmniej w stopniu minimalnym (minimalny standard). W takiej sytuacji, jeśli system finansowy nie zapewnia minimum środków, to system wyrównawczy winien uzupełnić brakujące środki finansowe.

Po drugie, jeśli dochody samorządu znacznie przekraczają jego podstawowe potrzeby wydatkowe, system wyrównawczy powinien przeciwdziałać nieefektywnemu, z punktu widzenia celów państwowych³, wykorzystywaniu środków. Innymi słowy, powinien wprowadzać swoistą redystrybucję, przejmując środki, których wykorzystanie na inne zadania lub w innych obszarach może być bardziej efektywne.

Po trzecie, system wyrównawczy może być wykorzystywany do realizacji zdefiniowanych celów państwowych. Celami takimi może być np.: opieka nad osobami starszymi, wsparcie rodziny, wielokulturowość, wsparcie przemian administracyjnych (np. łączenie samorządów), absorpcja środków pomocowych itp.

Krótką charakterystyka obecnego systemu wyrównawczego

Obecny system korekcyjno-wyrównawczy dochodów jednostek samorządu terytorialnego obowiązuje w pełni od 2006 roku (po okresie przejściowym w latach 2004-2005), na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku.

System ten został wprowadzony, gdyż w nowej ustawie oparto system finansowania samorządów w znacznie większym stopniu na dochodach własnych, zastępując nimi znaczną część dotacji. Jako podstawowe źródło dochodów własnych dla gmin i powiatów ustalono udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT (odpowiednio 39,34% i 10,25%), a dla województw w podatku dochodowym od osób prawnych – CIT (14,75%), dodatkowo przyznając gminom i powiatom udział w podatku dochodowym od osób prawnych (6,71% i 1,40%), a województwom w podatku dochodowym od osób fizycznych (1,60%).

Rozkład dochodów JST z udziałów w podatkach (zależy od liczby podatników⁴ i uzyskiwanych przez nich dochodów) znacząco różni się od rozkładu kosztów realizacji zadań, które były dotowane, a tym samym znacznie różni się

³ Celami tymi może być zapewnienie poczucia sprawiedliwości społecznej, równomierny rozwój kraju itp.

⁴ Np. rolnicy nie są opodatkowani podatkiem dochodowym.

od rozkładu przekazywanych dotacji. W celu wyrównania tego systemu wprowadzono wpłaty dla jednostek uzyskujących ponadprzeciętne dochody i subwencje dla jednostek, w których dochody są niewystarczające dla realizacji powierzonych zadań.

System wpłat został oparty na porównaniu podstawowych dochodów podatkowych (wymienionych w ustawie) w danej jednostce samorządowej ze średnim podstawowym dochodem podatkowym w gminach powiatów czy województwach. Pod uwagę brane są dochody podatkowe z roku poprzedzającego rok bazowy⁵.

Wpłaty dokonują gminy, których podstawowe dochody podatkowe na mieszkańca (wskaźnik G z Ustawy) są co najmniej o 50% wyższe od podstawowych dochodów podatkowych w gminach (wskaźnik Gg). Poziom tej wpłaty jest progresywny, rośnie wraz ze wzrostem dochodu. Wpłaty zawierają się w przedziale od 20% nadwyżki ponad wskaźnik Gg do 35% nadwyżki, powiększonej o 35% wskaźnika Gg.

Powiaty, ze względu na fakt, iż ich potrzeby wydatkowe są znacznie mniej zróżnicowane, dokonują wpłat już, gdy ich podstawowe dochody podatkowe na mieszkańca (P) są o 10% wyższe od średnich podstawowych dochodów podatkowych dla powiatów (Pp). Także poziom wpłat jest tu znacznie wyższy niż w gminach i wynosi od 80% nadwyżki ponad wskaźnik Pp do 95% nadwyżki powiększonej o 8% wskaźnika Pp. System wpłat dla powiatów jest znacznie bardziej restrykcyjny niż w gminach – bardziej „spłaszcza” dochody pozostające do dyspozycji powiatu. Ma to pełne uzasadnienie w funkcjach powiatów, które są zdecydowanie bardziej usługowe, a nie rozwojowe (jak w gminach), a tym samym ich potrzeby finansowe są znacznie mniej zróżnicowane.

Podobnie funkcjonuje system wpłat województw. Wpłaty dokonują te województwa, których podstawowe dochody na mieszkańca (W) są o 10% wyższe od średnich podstawowych dochodów wszystkich województw (Ww). I w tym przypadku system jest bardzo restrykcyjny, bowiem wpłaty wynoszą od 80% nadwyżki do 95% nadwyżki, powiększonej o 48% wartości wskaźnika Ww.

Wpłaty odprowadzane są do budżetu państwa i stanowią podstawę do ustalenia części równoważącej subwencji ogólnej odpowiednio dla gmin, powiatów i województw.

W ramach równoważenia jednostki samorządu terytorialnego uzyskują subwencję równoważącą i wyrównawczą⁶.

Subwencja wyrównawcza składa się z części podstawowej i uzupełniającej.

Kwotę podstawową uzyskuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych (G) jest mniejszy niż 92% wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych wszystkich gmin (Gg). Przy czym, gminy mogą uzyskać środki w wysokości od

76% różnicy między wskaźnikami G i Gg aż do 99% różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnika G powiększonej o 41,97% wskaźnika G. Oczywiście im mniejsze podstawowe dochody podatkowe w gminie, tym większe środki z części podstawowej subwencji wyrównawczej. Kwotę uzupełniającą subwencji wyrównawczej uzyskuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju.

W przypadku powiatów, kwotę podstawową subwencji wyrównawczej uzyskuje powiat, który uzyskuje niższe podstawowe dochody podatkowe na mieszkańca (P) niż podstawowe dochody podatkowe wszystkich powiatów (Pp), w wysokości 90% różnicy między tymi wielkościami. Natomiast wysokość kwoty uzupełniającej subwencji wyrównawczej uzależniona została od stopy bezrobocia. Użytkują je powiaty, w których bezrobocie jest o 10% wyższe niż średnie bezrobocie w kraju.

Województwo uzyskuje kwotę podstawową subwencji wyrównawczej, gdy wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych w województwie (W) jest mniejszy niż wskaźnik podstawowych dochodów wszystkich województw (Ww), w wysokości 72% różnicy między tymi wskaźnikami. Natomiast kwotę uzupełniającą uzyskują województwa najmniejsze (do 3 mln mieszkańców).

Dodatkowo gminy i powiaty uzyskują część równoważącą subwencji. W gminach jest ona zależna od wydatków na dodatki mieszkaniowe oraz w przypadku gmin wiejskich (i miejsko-wiejskich) od dochodów z podatku rolnego i leśnego. Natomiast w przypadku powiatów, podział tej kwoty zależy od kilku czynników: wydatków na rodziny zastępcze, funkcjonowania powiatowego urzędu pracy, długości dróg powiatowych, długości dróg krajowych i wojewódzkich (w MNP), ewentualnego spadku planowanych dochodów.

Województwa uzyskują subwencję regionalną, której wysokość jest zależna od: bezrobocia, powierzchni dróg wojewódzkich, produktu krajowego brutto (PKB), wydatków bieżących na kolejowe przewozy pasażerskie oraz relacji między planowanymi kwotami części wyrównawczej i regionalnej subwencji oraz wpłatami w roku planowanym i w roku bazowym.

Ten, trzeba przyznać, dość skomplikowany system korekcyjno-wyrównawczy został opracowany w taki sposób, aby żadna jednostka samorządowa po jego wejściu w życie, nie miała zmniejszonych dochodów. Podstawowym kryterium doboru poszczególnych wielkości, od których następują wpłaty lub od których uzyskuje się kwoty subwencji zostały zatem tak dobrane, by żaden samorząd nie tracił. W ten sposób zagwarantowano utrzymanie poziomu dochodów części JST, a dla pozostałych samorządów nastąpił wzrost dochodów, tym mocniejszy, im silniejsza była baza ich dochodów własnych.

Było to możliwe, dzięki zwiększonym udziałom w podatkach dochodowych oraz zwiększonej ich wydajności, wynikającej z likwidacji części ulg. W ten sposób sektor finansów

⁵ Czyli dwa lata przed rokiem budżetowym.

⁶ Samorządy uzyskują także subwencję oświatową, ta naliczana jest na ucznia i nie wchodzi w skład systemu korekcyjno-wyrównawczego.

samorządowych uzyskał dodatkowe środki, co było zgodne z polityką państwową i pozwoliło przeznaczyć je na wkład do projektów współfinansowanych przez Unię Europejską⁷.

Tak skonstruowany system miał kilka istotnych zalet:

- przede wszystkim pozwalał zachować samorządom równowagę finansową i nie powodował obniżenia poziomu realizowanych zadań⁸,
- generował dodatkowe środki w samorządach, które mogły być ujmowane jako wkład krajowy w projektach unijnych,
- miał charakter motywujący (szczególnie w gminach) do budowania silniejszej bazy dochodów własnych
- uzależniał w większym stopniu system finansów samorządowych od koniunktury gospodarczej.

Praktyka pokazała jednak, że system korekcyjno-wyrównawczy ma, obok nadmiernego skomplikowania, kilka istotnych wad.

- Przede wszystkim nadmierne uzależnienie dochodów województw od podatku dochodowego od osób prawnych, jak się okazało, niezwykle podatnego na koniunkturę (zmiennego w czasie), spowodowało brak stabilności dochodów w tej grupie jednostek samorządowych; dodatkowo dwuletnie przesunięcie wpłat w stosunku do bazy podatkowej powodowało, że najwyższe wpłaty przypadają na lata najniższych dochodów⁹; taka sytuacja zagraża w okresie dekoniunktury realizacji zadań województw.
- System jest podatny na polityczne decyzje, zmieniające wydajność poszczególnych dochodów podatkowych¹⁰; decyzje te obniżające znacznie poziom wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych spowodowały już w latach 2010-2011 nie tylko spadek dochodów JST, ale także nieprawidłowe działanie systemu korekcyjno-wyrównawczego, gdyż był on „skalibrowany” na inny poziom dochodów¹¹.
- Ujęcie w systemie zarówno wpłat na system wyrównawczy i wpływów z tego systemu powoduje, iż nie jest on w pełni przejrzysty, a ponadto powoduje nie tylko zmniejszenie różnic w poziomie zamożności (dochodów) poszczególnych jednostek samorządowych, ale także znaczące przesunięcia w tym zakresie między jednostkami¹².

⁷ W ten sposób rząd mógł uwzględnić środki samorządowe, jako część wkładu krajowego w realizowanych projektach. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż reforma systemu finansowania JST bezpośrednio poprzedziła wstąpienie Polski do UE i pierwszy okres finansowania.

⁸ W porównaniu z okresem sprzed wdrożenia systemu.

⁹ I było bezpośrednią przyczyną skargi województwa Mazowieckiego do Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁰ Wpływ decyzji politycznych był znacznie silniejszy niż wpływ koniunktury gospodarczej.

¹¹ Najsilniej odczuły to duże miasta, w których ubytek dochodów z PIT był największy.

¹² Gmina, która przed zastosowaniem systemu korekcyjno-wyrównawczego miała dochody bardzo niskie (np. jedne z najniższych w kraju) po zastosowaniu systemu wpłat i uzyskaniu subwencji, często ma dochody ponadprzeciętne. Typowy system wyrównawczy winien zmniejszać (splaszczać) różnice między gminami, ale nie zmieniać ich kolejności w poziomie dochodów.

- Brak uzależnienia poziomu wpływów od rzeczywistych, zobiektywizowanych potrzeb wydatkowych.
- Brak uwzględnienia specyfiki niektórych jednostek samorządowych, przede wszystkim dużych miast czy sezonowego napływu ludności.

Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Konstytucyjność uregulowań zawartych w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczących części równoważącej subwencji ogólnej na szczeblu gmin i powiatów oraz części regionalnej subwencji ogólnej na szczeblu województw, została zbadana przez Trybunał Konstytucyjny na początku 2013 r. Z konstytucyjnego punktu widzenia, mechanizm wyrównania poziomu, jako wyjątek od systemu dochodów określonego w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jest konstytucyjnie dopuszczalny. Niemniej szczegółowe regulacje służące określeniu jednostek zobowiązanych do wpłat, tj. szacowanie dochodów podatkowych gmin w oparciu o tylko wybrane dochody tych jednostek, ustalanie potencjału dochodowego gmin i powiatów w oparciu o dochody uzyskane w roku poprzedzającym rok bazowy oraz szacowanie sytuacji finansowej gmin bez uwzględnienia stosowanych przez gminy preferencji podatkowych, budziły wątpliwości władz wielu samorządów zobowiązanych do dokonywania wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej. Z tego względu w ramach rozpatrywania spraw o sygnaturach TK 13/11 (z wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego) i 14/11 (z połączonych wniosków Rady Miasta Stołecznego Warszawy i Rady Miasta Krakowa) zbadana została konstytucyjność przepisów związanych z analizowaną kwestią. W wyrokach wydanych 31 stycznia 2013 r. i 4 marca 2013 r. orzeczono o niekonstytucyjności następujących przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

- Art. 36 ust. 4 pkt. 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt. 6, ust. 3 pkt. 6 i ust. 4 pkt. 6 w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego;
- Art. 31 i art. 25 w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

W odniesieniu do art. 36 ust. 4 pkt. 1 badanej ustawy Trybunał podzielił zarzut wnioskodawców, że analizowany przepis, regulujący sposób dysponowania m.in. niewykorzystanymi środkami uzyskanymi z wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, jest niezgodny z zasadą wyłączności ustawy w zakresie określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3

konstytucji). Trybunał uznał, że upoważnienie ministra właściwego do spraw finansów publicznych do dysponowania wspomnianymi środkami, bez wskazania jakichkolwiek kryteriów w oparciu, o które podział środków następuje nie spełnia wymagań art. 163 Konstytucji.

Natomiast od w zakresie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 25 oraz 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Trybunał stwierdził, że zawierają one zbiór kryteriów pozwalających na zidentyfikowanie jednostek zobowiązanych do wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, wysokości dokonywanych wpłat, jak też beneficjentów tych wpłat, tj. jednostek uprawnionych do części regionalnej subwencji ogólnej dla województw a także podstawę ustalenia sposobu podziału tej części dla województw. W orzeczeniu dotyczącym sprawy 13/11 Trybunał wskazał, że konstrukcja systemu ustalania wpłat wyrównawczych na szczeblu wojewódzkim nie uwzględniła silnych zmian w dochodach budżetów samorządów na tym szczeblu, które wynikają przede wszystkim z cyklicznych wahań w gospodarce. Z uwagi na strukturę dochodów własnych budżetów województw, które średnio w 80% składają się ze ściśle uzależnionych od zmian w sytuacji gospodarczej podatków dochodowych CIT i PIT, mechanizm korekcyjno-wyrównawczy w okresie wzrostu gospodarczego nie miał destabilizującego wpływu na finanse samorządów zobowiązanych do wpłat na część regionalną subwencji ogólnej i spełniał funkcję korekcyjną w systemie źródeł dochodów JST. Niedostosowanie systemu wyrównania poziomego do cykli koniunkturalnych ujawniło się dopiero w okresie postępującego kryzysu finansów publicznych i znalazło odbicie w znacznym wzroście wpłat na część regionalną subwencji przy jednocześnie silnym spadku dochodów podatkowych będących podstawą wyliczenia tej wpłaty. O ile samo obliczanie tych wskaźników na podstawie danych sprzed 2 lat nie narusza Konstytucji i nie miało tak dużego znaczenia w okresie postępującego wzrostu gospodarczego, o tyle w okresie dekonunktury sięganie po dane z okresu wzrostu prowadziło do podwójnego obciążenia finansów JST. Z tego względu w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, konstruując mechanizmy wyrównania poziomego, powinien brać pod uwagę występujące cyklicznie w gospodarce fazy koniunktury i dekonunktury, zwłaszcza, jeśli podstawą dochodów własnych danego szczebla JST uczynił dochody podatkowe o dużej wrażliwości na tego rodzaju wahania. Brak jakichkolwiek regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych w okresie takich zmian, które dodatkowo uwzględniałyby rzeczywistą kondycję finansową JST w chwili dokonywania wpłat wyrównawczych, powoduje, że mechanizm określony w art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach należy uznać za naruszający art. 167 ust. 1

i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywną solidarnościową rolę między JST, jako instytucje stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji nie mogą prowadzić do jego wypaczenia. Nie mogą odbierać dochodom własnym ich podstawowego i stymulującego znaczenia. Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy prowadzić powinien do wyrównywania dochodów JST w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju. Sytuacja, w której może prowadzić do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu) jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego. W sytuacji, gdy poziom dochodów na jednego mieszkańca w wyniku zastosowania wtórnego mechanizmu wyrównawczego spada poniżej przeciętnej a nie ma już żadnej możliwości wyrównania go w górę ponad średnią krajową (ponieważ subwencje i dotacje zostały już rozdysponowane), mechanizm wyrównania poziomego prowadzi do naruszenia interesów członków danej wspólnoty samorządowej i obniżenia możliwości finansowania ich potrzeb kosztem realizacji potrzeb członków pozostałych JST.

Dla właściwej realizacji zasady sprawiedliwości przy konstruowaniu kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, ustawodawca powinien uwzględnić zarówno stronę dochodową, jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami JST, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego. Tylko tak skonstruowany system uzasadniać może uszczuplenie – najistotniejszych z punktu widzenia zasady samodzielności i decentralizacji – dochodów własnych. Tymczasem kryteria podziału łącznej kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej określone w art. 25 ustawy o dochodach opierają się jedynie na niektórych potrzebach wydatkowych i nie są powiązane z wysokością dochodów podatkowych. Część regionalną subwencji ogólnej otrzymują wszystkie województwa, także te, które dokonują wpłat. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, świadczy to o tym, że mechanizm wyrównania poziomego nie funkcjonuje w jedynie niezbędnym zakresie. W konsekwencji obowiązku dokonywania wpłat nie można uznać za konstytucyjnie uzasadniony potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych, skoro ustawa o dochodach pozwala na przekazanie tych środków samorządom niekoniecznie uboższym (tj. zobowiązanym do wpłat).

Podsumowując, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji

systemie dochodów JST – powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego na realizację ich zadań własnych. Brak jakichkolwiek ograniczeń w odbieraniu JST ustawowo zagwarantowanych środków prowadzi do tego, że ustawowe zagwarantowanie dochodów własnych JST okazuje się iluzoryczne. Tymczasem instytucja o charakterze ustawowym (jaką jest mechanizm wyrównania poziomego) nie może pozbawiać dochodów własnych ich zasadniczych cech, jakimi jest podstawowy charakter tych dochodów w systemie źródeł dochodów JST, gwarantującej samodzielność finansową JST w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Stan prac nad modyfikacją systemu wyrównawczego

Ministerstwo Finansów prowadzi prace mające na celu modyfikację systemu korekcyjno-wyrównawczego dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Prace te wynikają przede wszystkim z dostrzeżonych niedociągnięć istniejącego modelu oraz z krytyki wyrażanej przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowym bodźcem do zintensyfikowania prac w tym zakresie było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, wskazujące nieważność zapisów dotyczących systemu wyrównawczego województw oraz sygnalizacja tegoż trybunału, wskazująca na podstawowe aspekty, które system wyrównawczy winien realizować.

Założenia

Ministerstwo Finansów pracując nad modyfikacją systemu wyrównawczego przyjęło następujące podstawowe założenia:

- konieczne jest zdywersyfikowanie źródeł dochodów i zmniejszenie znaczenia dochodów o dużej niestabilności (udziały w CIT),
- konieczne jest uwzględnienie w systemie, zróżnicowanych potrzeb wydatkowych poszczególnych JST,
- konieczne jest uproszczenie naliczania i realizacji systemu korekcyjnego (także przepływu środków),
- konieczne jest uwzględnienie w systemie bieżącej sytuacji samorządów.

Przyjęte założenia należy ocenić pozytywnie. Szczególnie istotna wydaje się realizacja dwóch pierwszych postulatów. Zgodnie z teorią, system finansowania JST winien być oparty na źródłach o możliwie wysokiej stabilności, a tym samym, niskiej wrażliwości na koniunkturę. Postulatu tego nie spełnia udział w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), gdyż jego wahania w poszczególnych latach są znaczne. Ma to szczególnie istotne znaczenie dla województw, gdyż CIT jest podstawowym źródłem ich dochodów, a mniejsze dla gmin i powiatów.

Konieczność uwzględnienia potrzeb wydatkowych jest również oczywista i zgodna z formułowanymi przez samorządy postulatami. Jednak jest ona niezwykle trudna, gdyż w polskim systemie samorządowym nie ma obiektywnej wyceny (standaryzacji) zadań, dlatego nie można określić ani minimalnego, ani optymalnego kosztu realizacji zadania. Postulaty dokonania takiej wyceny (standaryzacji) zgłaszane są przez samorządy praktycznie od początku ich funkcjonowania i mimo istniejących swego czasu zapisów ustawowych (np. w ustawie o systemie oświaty), nigdy nie zostały zrealizowane. W tej sytuacji Ministerstwo Finansów postanowiło oprzeć się na analizie wydatków realizowanych przez jednostki samorządowe. Takie podejście, choć prawdopodobnie jedyne możliwe, obarczone jest istotnym błędem. Wynika on z faktu, iż wysokość wydatków w poszczególnych JST zależy zarówno od potrzeb, jak i możliwości ich realizacji. Jednym słowem, wyższe wydatki może mieć zarówno ta jednostka, która ma większe potrzeby w tym zakresie, jak i ta, która ma większe możliwości. Oddzielenie tych dwóch aspektów jest trudne i niewątpliwie łączne ich rozpatrywanie zaburza uzyskiwane efekty.

Ministerstwo Finansów analizie poddało wyłącznie wydatki bieżące, pomijając wydatki majątkowe, związane z rozwojem danej dziedziny. Takie podejście wynika z dwóch aspektów. Przede wszystkim wydatki bieżące są równomiernie rozłożone w czasie, nie podlegają tak istotnym fluktuacjom w poszczególnych latach. Dzięki temu stanowią lepszy materiał porównawczy. Po drugie, wydatki bieżące w zasadzie są konieczne do poniesienia (często nie ma technicznej lub społecznej możliwości ich nierealizowania w danym roku), natomiast wydatki majątkowe często mogą być nieponoszone lub przesuwane na inne terminy. Niestety takie podejście jest sporym uproszczeniem, gdyż zakłada, iż inwestycje (wydatki majątkowe) nie są istotną pozycją różnicującą potrzeby wydatkowe JST, a tak nie jest. Ponadto, często wydatki majątkowe mogą być zamienne w stosunku do wydatków bieżących i odwrotnie (np. dzierżawa, PPP itp.). Mimo tych ograniczeń, analizę wyłącznie wydatków bieżących na tym etapie, należy uznać za metodologicznie uzasadnioną.

Analizie poddano wydatki bieżące „netto”, uznając, iż są to wydatki bieżące z pominięciem wydatków na: oświatę – część oświatowa subwencji ogólnej, projekty UE finansowe ze środków UE, obsługę długu i wpłaty na system wyrównawczy, na które przyznawane są dotacje z budżetu państwa. Takie podejście metodologicznie należy uznać za uzasadnione, gdyż takie dane są bardziej obiektywne i tym samym lepiej porównywalne.

W celu wyeliminowania, a właściwie zminimalizowania zdarzeń wyjątkowych, mających skutki w roku finansowym, Ministerstwo Finansów analizie poddało wydatki w kolejnych trzech latach (2011-2013). Takie podejście stabilizuje analizowane dane i poprawia jakość uzyskanych efektów.

Ministerstwo Finansów analizie poddało związki (korelacje) między poszczególnymi wydatkami bieżącymi a obiektywnymi kryteriami, mogącymi mieć wpływ na wysokość tych wydatków. Przyjęto założenie, że kryteria te muszą być mierzalne, łatwo dostępne (np. w oficjalnej statystyce) i niepodlegające wpływom (manipulacjom) JST, a także nie powinny zniechęcać do prowadzenia skutecznej polityki rozwojowej. Takie założenie należy ocenić pozytywnie.

Propozycje Ministerstwa Finansów

Identyfikacja głównych obszarów zadań JST

Za najważniejsze obszary wydatków bieżących gmin, Ministerstwo Finansów uznało te, które mają największy udział w wydatkach bieżących (bez oświaty). Są to:

1. Administracja publiczna 31,1%
2. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska 15,7%
3. Pomoc społeczna 12,5%
4. Transport i łączność 8,9%
5. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego 8,8%
6. Gospodarka mieszkaniowa 6,4%
7. Kultura fizyczna 5,0%

W przypadku powiatów, za najważniejsze obszary zadań Ministerstwo Finansów uznało te, które mają największy udział w wydatkach bieżących (bez oświaty). Są to:

1. Pomoc i polityka społeczna 44,2%
2. Administracja publiczna 32,3%
3. Transport i łączność 16,0%

Natomiast w przypadku województw są to:

1. Transport i łączność 40,4%
2. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego 17,7%
3. Administracja publiczna 15,3%
4. Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej 6,5%

We wszystkich strukturach samorządowych Ministerstwo Finansów pominęło wydatki bieżące na oświatę, wychodząc z założenia, że jest ona finansowana z części oświatowej subwencji ogólnej. Jest to jednak spore uproszczenie, niemające uzasadnienia merytorycznego. Oświata, bowiem jest finansowana w znacznej części z dochodów własnych i co najmniej należałoby przeanalizować dopłaty do subwencji (różnicę między wydatkami na oświatę a częścią oświatową subwencji ogólnej).

Kryteria wpływające na potrzeby wydatkowe

Według Ministerstwa Finansów następujące kryteria wpływają na potrzeby wydatkowe jednostek samorządowych (zob. Tabela 1):

Tabela 1. Kryteria wpływające na potrzeby wydatkowe JST wg Ministerstwa Finansów

Kryteria	Dziedzina
Gminy	
Liczba mieszkańców	Administracja
Gęstość zaludnienia	Gospodarka komunalna
Gęstość zaludnienia	Transport
Powiaty	
Gęstość zaludnienia	Drogi powiatowe
Bezrobocie	Opieka i polityka społeczna
Wielkość miasta na prawach powiatu	Drogi krajowe i wojewódzkie
Województwa	
Powierzchnia województwa	Transport
Liczba mieszkańców	Administracja

Propozycje wag korekcyjnych

Dla celów ustalenia systemu wyrównawczego, Ministerstwo Finansów proponuje wzięcie pod uwagę skorygowanej liczby mieszkańców. Korekta ma wynikać z zastosowania wag odzwierciedlające potrzeby finansowe jednostek samorządowych.

mieszkaniec przeliczeniowy = mieszkaniec faktyczny x (1 + suma wag potrzeb wydatkowych)

Jednocześnie, w wyniku porównania wydatków w poszczególnych grupach jednostek samorządowych z wydatkami przeciętnymi, Ministerstwo Finansów zaproponowało następujące wagi korygujące faktyczną liczbę mieszkańców dla gmin (zob. Tabela 2), powiatów (zob. Tabela 3) i województw (zob. Tabela 4).

Tabela 2. Propozycja Ministerstwa Finansów wag korygujących dla gmin

Kryterium	Waga	Uzasadnienie
Gminy do 5 tys. mieszkańców	+ 0,05	Wysokie koszty administracyjne – efekt skali
Gminy 5-10 tys. mieszkańców	+ 0,03	
Gęstość zaludnienia do 20 os./km.kw	+ 0,15	Koszty utrzymania dróg lokalnych, koszty sieci infrastruktury komunalnej
Gęstość zaludnienia 20-40 os./km.kw	+ 0,12	
Gęstość zaludnienia 40-60 os./km.kw	+ 0,10	
Gęstość zaludnienia 60-80 os./km.kw	+ 0,06	
Gęstość zaludnienia 2.500 – 3.000 os./km.kw	+ 0,02	Zwiększona liczba użytkowników usług, transport publiczny
Gęstość zaludnienia powyżej 3.000 os./km.kw	+ 0,03	

Tabela 3. Propozycje Ministerstwa Finansów wag korygujących dla powiatów

Kryterium	Waga	Uzasadnienie
Bezrobocie		
130% – 150% średniej stopy bezrobocia w kraju	+ 0,10	Potrzeby w zakresie pomocy społecznej
150% – 180% średniej stopy bezrobocia	+ 0,15	
180% – 200% średniej stopy bezrobocia	+ 0,20	
powyżej 200% średniej stopy bezrobocia	+ 0,25	
Gęstość		
– poniżej 40 os./km.kw.	+ 0,25	Wyższe (w przeliczeniu na mieszkańca) koszty utrzymania dróg powiatowych
– powyżej 40 os./km.kw. i poniżej 80 os./km.kw.	+ 0,20	
– powyżej 80 os./km.kw. i poniżej średniej (123 os./km.kw)	+ 0,10	
Status i wielkość miasta na prawach powiatu		
– miasta pow. 500 tys. Mieszkańców	+ 0,15	Utrzymanie dróg krajowych i wojewódzkich oraz wyższe natężenie ruchu
– miasta pow. 200 tys. i poniżej 500 tys. mieszkańców	+ 0,13	
– pozostałe miasta na prawach powiatu	+ 0,10	

Tabela 4. Propozycje Ministerstwa Finansów wag korygujących dla województw

Kryterium	Waga	Uzasadnienie
Waga dla transportu		
powierzchnia województwa	województwa powyżej średniej powierzchni w kraju	+ 0,050
Waga koszty administracji		
liczba mieszkańców województwa	województwa z liczbą mieszkańców poniżej 75% średniej w kraju	+ 0,045
	województwa z liczbą mieszkańców powyżej 125% średniej w kraju	- 0,047

Opinie korporacji samorządowych

Propozycja Ministerstwa Finansów była opiniowana przez korporacje samorządowe reprezentowane w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Poza sformulowaniem pytań, korporacje zgłosiły pewne uwagi.

Związek Gmin Wiejskich

Związek Gmin Wiejskich postuluje łagodniejsze stopniowanie, czyli zastosowanie większej liczby podziałów na grupy gmin i w związku z tym, większej liczby wag korygujących. Dla administracji podział na pięć grup zamiast dwóch, dla gospodarki komunalnej na osiem zamiast czterech (zob. Tabela 5).

Tabela 5. Uwagi ZGW RP w stosunku do propozycji MF

Kryterium	Waga	Uwagi
Gminy do 5 tys. Mieszkańców	+ 0,05	Łagodniejszy podział przy zachowaniu wag
Gminy 5-7.5 tys. Mieszkańców	+ 0,04	
Gminy 7.5-10 tys. mieszkańców	+ 0,03	
Gminy 10-12.5 tys. mieszkańców	+ 0,02	
Gminy 12.5-15 tys. mieszkańców	+ 0,01	
Gęstość zaludnienia do 20 os./km.kw	+ 0,15	Łagodniejszy podział (więcej grup) oraz wprowadzenie korekty także dla gmin o gęstości zaludnienia powyżej 80 os/km ² (do 125 os/km ²)
Gęstość zaludnienia 20-35 os./km.kw	+ 0,13	
Gęstość zaludnienia 35-50 os./km.kw	+ 0,11	
Gęstość zaludnienia 50-65 os./km.kw	+ 0,09	
Gęstość zaludnienia 65-80 os./km.kw	+ 0,07	
Gęstość zaludnienia 80-95 os./km.kw	+ 0,05	
Gęstość zaludnienia 95-110 os./km.kw	+ 0,03	
Gęstość zaludnienia 110-125 os./km.kw	+ 0,01	
Gęstość zaludnienia 2.500 – 3.000 os./km.kw	+ 0,02	ZGW RP zgłasza tu wątpliwości
Gęstość zaludnienia powyżej 3.000 os./km.kw	+ 0,03	

Unia Miasteczek Polskich

Unia Miasteczek Polskich popierając koncepcję korygowania liczby mieszkańców systemem wag, wnioskuje zwiększenie wagi dla najmniejszych gmin (dla gmin do 5 tys. waga +0,10). Proponuje jednocześnie w kryterium gospodarki komunalnej wagę powiązać nie tylko z gęstością zaludnienia, ale także z długością dróg gminnych. Proponuje także wprowadzić dodatkowe wagi:

- dla miast na prawach powiatów (w wys. od +0,10 do +0,15),
- dla 158 miast w środku gmin obwarzankowych (w wys. +0,10),
- związaną z bezrobociem,
- ekologiczną.

Unia Metropolii Polskich

Unia Metropolii Polskich proponuje dodatkowe wagi dla miast na prawach powiatu: związane z administracją (+0,03), transportem (dla miast pow. 150 tys. +0,20 i dla miast pow. 1.000 tys. +0,40), a także z drogami (do 150 tys. +0,10, od 150 tys. do 500 tys. +0,30 i pow. 500 tys. +0,40). Ponadto proponują dodanie wagi dla Warszawy (miasta stołecznego pow. 1.000 tys. +0,35).

Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich proponuje, aby wyliczyć odrębne wagi dla wpłat i należnej subwencji. Ponadto proponują dla kryterium pomocy społecznej dodać wagę związaną z liczbą osób w wieku poprodukcyjnym lub mających powyżej 70 lat. Dodatkowo postulują inne liczenie wskaźnika związanego z bezrobociem, według wzoru

$$w_{bez} = \begin{cases} 0, & \text{gdy } s_{bez} < 1,3 s\acute{s}_{bez} \\ \frac{5}{14} \cdot \frac{s_{bez}}{s\acute{s}_{bez}} - \frac{13}{28}, & \text{gdy } 1,3 s\acute{s}_{bez} \leq s_{bez} \leq 2 s\acute{s}_{bez} \\ 0,25, & \text{gdy } s_{bez} > 2 s\acute{s}_{bez} \end{cases}$$

Związek Województw

Związek Województw krytycznie odnosi się do stosowania w przypadku transportu kryterium powierzchni województwa. W zamian za to, proponuje uwzględnienie gęstości dróg (+0,03 dla województw o gęstości powyżej średniej) i gęstości linii kolejowych (+0,02 dla województw o gęstości powyżej średniej). Dodatkowo proponują uwzględnienie dróg w rejonach górskich.

Proponują także odejście od stosowania wag ujemnych w przypadku administracji. Postulują także uwzględnienie w analizie wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz na ochronę zdrowia.

Związek Miast Polskich

Najobszerniejszą opinię na temat propozycji Ministerstwa Finansów przedstawił Związek Miast Polskich.

Przed wszystkim, Związek uważa za celowe wyodrębnienie miast na prawach powiatów, jako odrębnej grupy podlegającej analizie. W ten sposób analizowane grupy są bardziej jednorodne i współczynniki korelacji lepiej oddają występujące zależności. Wydaje się, że jest to jeden z podstawowych postulatów ZMP.

ZMP akceptuje propozycje dodatkowych wag dla administracji. Proponuje jednocześnie rozważenie trzech przedziałów: do 3 tys., 3 tys.-7 tys. i 7 tys.-10 tys. z wagami np. odpowiednio: +0,06, +0,03 i +0,02.

ZMP zwraca uwagę, że nie ma uzasadnienia wiązania wydatków na gospodarkę komunalną z gęstością zaludnienia, gdyż nie ma istotnych zależności korelacyjnych.

Podobnie, Związek uważa za nieuzasadnione wiązanie wydatków związanych z transportem z gęstością zaludnienia. Tu także nie występują istotne zależności korelacyjne.

Związek proponuje jednocześnie rozważenie wprowadzenia dodatkowych wag, związanych z wydatkami na pomoc społeczną dla małych gmin (dz. 852 i 853) i powiązanie go z gęstością zaludnienia.

Dodatkowo, ZMP proponuje rozważenie dodatkowych wag dla najmniejszych gmin, związanych z gospodarką mieszkaniową powiązanych z liczbą mieszkańców.

W przypadku wskaźników dla powiatów, Związek Miast Polskich jednoznacznie wskazuje, że wydatki na pomoc społeczną mają wyraźne powiązania ze stopą bezrobocia jedynie dla powiatów ziemskich.

Także w przypadku wydatków na komunikację i transport, ZMP postuluje oddzielne rozpatrywanie miast na prawach powiatów i powiatów ziemskich. Dodatkowa waga powinna przysługiwać miastom na prawach powiatu, a jeszcze zwiększona dla 10 największych miast.

ZMP proponuje wprowadzenie dodatkowej wagi dla małych powiatów ziemskich związanej z wydatkami na pomoc społeczną, analogicznie jak dla mniejszych gmin.

Propozycja modyfikacji systemu wyrównawczego (Wariant I)

Założenia

W celu przeprowadzenia analizy przyjęto założenia zbliżone do założeń Ministerstwa Finansów.

Przed wszystkim zakłada się, że system korekcyjno-wyrównawczy liczony będzie na mieszkańca, jednakże nie na rzeczywistą liczbę mieszkańców, a skorygowaną (mieszkańca przeliczeniowego). Poziom korekty (zwiększenia liczby mieszkańców), wynikać będzie z dodatkowych potrzeb finansowych poszczególnych jednostek samorządowych.

Analogicznie do Ministerstwa Finansów wyodrębnione zostały główne obszary wydatkowe. W praktyce zostały one uzupełnione o wydatki na oświatę i wychowanie. Wzięto jednak pod uwagę wydatki w tym dziale (801) pomniejszone o subwencję oświatową. W ten sposób przeanalizowany został wpływ „dopłat” do subwencji oświatowej na potrzeby wydatkowe JST.

W pozostałych obszarach przeanalizowano wydatki pomniejszone o dochody w dziale. Takie podejście pozwala wyeliminować te wydatki, mające swoje własne źródła finansowania, poza dochodami JST, które powinny podlegać systemowi korekcyjno-wyrównawczemu.

Podobnie jak w Ministerstwie Finansów analizie podano uśrednione dane z trzech lat. Takie podejście, jak to już zostało zaznaczone, pozwala zminimalizować wpływ

zjawisk nadzwyczajnych. Pod uwagę wzięto najnowsze dostępne informacje z lat 2012-2014.

Poszukując powiązań między głównymi obszarami wydatkowymi JST a zjawiskami społeczno-gospodarczymi, wzięto pod uwagę te zjawiska i wielkości, które są charakteryzowane danymi dostępnymi w statystyce GUS (bank danych lokalnych).

Analiza możliwych zależności oparta została na analizie korelacji wydatków netto na mieszkańca a poszczególnymi wartościami, charakteryzującymi sytuację i zjawiska społeczno-gospodarcze. Poszukiwano zależności dla wszystkich typów JST, ale także, gdy wydawało się to uzasadnione, dla ich podgrup¹³.

Po ustaleniu powiązań dokonano oszacowania wpływu poszczególnych wartości na potrzeby wydatkowe JST, przeliczając je na mieszkańca. W ten sposób uzyskano wskaźniki korekcyjne liczby mieszkańców¹⁴.

Główne obszary wydatkowe

Na podstawie analizy najważniejszych wydatków przyjęto następujące główne obszary wydatkowe, wymagające analizy i wyznaczenia ich wpływu na ewentualne korekty systemu korekcyjno-wyrównawczego JST.

Dla gmin:

1. Oświata i wychowanie
2. Administracja publiczna
3. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska
4. Pomoc społeczna
5. Transport i łączność

Dla powiatów:

1. Pomoc i polityka społeczna
2. Administracja publiczna
3. Oświata i wychowanie
4. Transport i łączność

Dla województw:

1. Transport i łączność
2. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
3. Administracja publiczna
4. Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej

Kryteria

Dla gmin

Na podstawie analizy korelacji ustalono, iż wydatki na jednego mieszkańca wykazują powiązania (zob. Tabela 6):

¹³ Np. najmniejszych lub największych.

¹⁴ Obliczone wskaźniki są ilorzem dodatkowego zapotrzebowania na wydatki w przeliczeniu na mieszkańca i średnimi wydatkami w grupie JST niepodlegających korekcie. W ten sposób wszystkie wskaźniki korekcyjne są dodatnie. Gdyby w mianowniku uwzględnić średnie dla wszystkich JST, wówczas wskaźniki musiałyby być dla części JST dodatnie, a dla części ujemne.

- dla wydatków na transport z liczbą mieszkańców i liczbą zatrudnionych,
- dla pomocy społecznej z liczbą mieszkańców (ujemna) i gęstością zaludnienia,
- w pozostałych przypadkach brak jest istotnych zależności.

Nieco inaczej wyglądają zależności dla miast na prawach powiatów (zob. Tabela 7) i dla pozostałych gmin (zob. Tabela 8).

Dla miast na prawach powiatów istotne zależności występują:

- dla wydatków na transport z liczbą mieszkańców i liczbą zatrudnionych (bardzo wysokie),
- dla wydatków na gospodarkę mieszkaniową z liczbą mieszkańców, gęstością zaludnienia i stopą bezrobocia,
- dla pomocy społecznej z gęstością zaludnienia,
- w pozostałych przypadkach brak jest istotnych zależności.

Dla gmin bez miast na prawach powiatów zależności obejmują (zob. Tabela 8):

- dla wydatków na administrację z liczbą mieszkańców,
- dla pomocy społecznej z liczbą mieszkańców i liczbą zatrudnionych,
- w pozostałych przypadkach brak jest istotnej zależności.

Na podstawie przeprowadzonego badania korelacji do dalszych prac przyjęto przeanalizowanie następujących zależności:

- dla wydatków na transport z liczbą zatrudnionych¹⁵,
- dla wydatków na administrację z liczbą mieszkańców¹⁶,
- dla wydatków na mieszkalnictwo z liczbą mieszkańców, liczbą zatrudnionych i stopą bezrobocia, tylko dla miast na prawach powiatów,
- dla wydatków na pomoc społeczną z liczbą mieszkańców i gęstością zaludnienia.

Nie wykazano zależności między wydatkami na oświatę a analizowanymi wskaźnikami. Występuje co prawda, pewna zależność między wydatkami na dowożenie dzieci a gęstością zaludnienia, jednakże wartość ta nie jest wysoka i dotyczy nieznacznej grupy wydatków (samego dowożenia) i jest to wielkość ujęta przy kalkulowaniu subwencji oświatowej.

Nie wykazano również żadnych powiązań między wydatkami na gospodarkę komunalną a analizowanymi czynnikami.

Tabela 6. Korelacje najważniejszych wydatków na mieszkańca dla gmin

¹⁵ Liczba zatrudnionych wydaje się być lepszym miernikiem niż liczba mieszkańców. Przede wszystkim dlatego, że dotyczy nie tylko największych gmin, ale także tych, które mają dużą presję na komunikację z powodu wysokiego zatrudnienia.

¹⁶ Analizie poddano przede wszystkim związki zależności dla mniejszych gmin.

Wydatki	liczba mieszkańców	gęstość zaludnienia	liczba zatrudnionych	stopa bezrobocia	powierzchnia gminy	PKB
saldo dz. 600/mieszk.	0,44	0,27	0,42			
saldo r. 6004/mieszk.	0,66	0,49	0,62			
saldo dz. 700/mieszk.	0,15	0,11		-0,04		
dz. 750/mieszk.	-0,11	-0,22				
saldo dz. 801/mieszk.	0,08	-0,12			-0,03	
r. 80113/mieszk.	-0,22	-0,49				
saldo dz. 852/mieszk.	-0,30	0,44	0,26	0,11	0,09	-0,12
saldo dz. 853/mieszk.	-0,39	0,45	0,34	-0,10		-0,17
saldo dz. 900/mieszk.	-0,07	0,14	0,07		-0,02	
saldo dz. 852 + dz. 853/mieszk.	-0,35	0,49	0,30	0,08		-0,15

Tabela 7. Korelacje najważniejszych wydatków dla miast na prawach powiatów

Wydatki	liczba mieszkańców	gęstość zaludnienia	liczba zatrudnionych	stopa bezrobocia	powierzchnia gminy	PKB
saldo dz. 600/mieszk.	0,64	0,02	0,66			
saldo r. 6004/mieszk.	0,89	0,37	0,89			
saldo dz. 700/mieszk.	0,54	0,32		-0,31		
dz. 750/mieszk.	0,16	-0,08				
saldo dz. 801/mieszk.	0,22	-0,21			-0,20	
r. 80113/mieszk.	0,21	0,08				
saldo dz. 852/mieszk.	0,02	0,35	-0,03	0,10	-0,14	-0,20
saldo dz. 853/mieszk.	-0,04	0,04	0,07	-0,21		-0,14
saldo dz. 900/mieszk.	-0,08	-0,01	0,08		0,14	
saldo dz. 852 + dz. 853/mieszk.	0,01	0,33	-0,01	0,05		-0,22

Tabela 8. Korelacje najważniejszych wydatków dla gmin bez miast na prawach powiatów

saldo dz. 600/mieszk.	0,18	0,09	0,23			
saldo r. 6004/mieszk.	0,41	0,30	0,43			
saldo dz. 700/mieszk.	0,00	0,05		-0,02		
dz. 750/mieszk.	-0,39	-0,21				
saldo dz. 801/mieszk.	0,22	-0,13			-0,03	

r. 80113/mieszk.	-0,47	-0,46				
saldo dz. 852/mieszk.	-0,26	0,26	0,31	0,17	0,13	-0,04
saldo dz. 853/mieszk.	-0,30	0,21	0,35	-0,05		-0,09
saldo dz. 900/mieszk.	-0,07	0,12	0,14		-0,02	
saldo dz. 852 + dz. 853/mieszk.	-0,30	0,29	0,36	0,16		-0,06

Dla powiatów

Ze względu na brak spójnych danych dla miast na prawach powiatów (co do zasady ewidencjonowane są jako gminy) i powiatów ziemskich, zachodzi konieczność ich odrębnej analizy. Tym bardziej, że łączna analiza wykazuje istotne zależności z gęstością zaludnienia. Wynika to z „wagi” miast na prawach powiatów, które wszystkie charakteryzują się wysoką gęstością zaludnienia i relatywnie wysoką liczbą mieszkańców. Widać zatem wyraźnie, że wśród powiatów występują dwie dychotomiczne grupy i ich wspólna analiza obciążona jest znacznym błędem.

Powiaty ziemskie wykazują następujące powiązania (zob. Tabela 9):

- dla wydatków na pomoc i politykę społeczną ze stopą bezrobocia,
- dla wydatków na administrację publiczną z liczbą mieszkańców,
- dla transportu z długością dróg powiatowych,
- w oświacie i wychowaniu brak jest istotnych powiązań.

Tabela 9. Współczynniki korelacji najważniejszych wydatków na mieszkańca dla powiatów ziemskich

wydatki	liczba mieszkańców	gęstość zaludnienia	stopa bezrobocia	powierzchnia powiatu	długość dróg powiatowych	PKB
saldo dz. 600/mieszk.	-0,04	-0,18		0,18	0,31	
dz. 750/mieszk.	-0,41	-0,17	0,10			0,16
saldo (801+854)/mieszk.	0,04	0,11				0,13
saldo dz. 852/mieszk.	-0,06	-0,01	0,34			0,12
saldo dz. 853/mieszk.	-0,41	-0,33	0,51			-0,18
(saldo dz. 852 + dz. 853)/mieszk.	-0,20	-0,13	0,48			0,04
dz. 921/mieszk.	0,02					-0,11

Miasta na prawach powiatów wykazują inne typy powiązań. Pomoc i polityka społeczna wykazuje związki z gęstością zaludnienia. Brak jest powiązań z wydatkami na administrację. Natomiast w dziale transport występuje silny

związek z liczbą zatrudnionych, ale wynika on z realizacji zadania gminnego, jakim jest komunikacja publiczna.

Dla województw

Wydatki w województwach wykazują niewielkie związki korelacyjne z analizowanymi wielkościami (zob. Tabela 10). Jedynie pewne zależności występują między wydatkami na transport a długością dróg wojewódzkich oraz, podobnie jak w pozostałych JST między wydatkami na administrację a liczbą mieszkańców (choć w tym przypadku występuje także zależność z gęstością zaludnienia).

Tabela 10. Korelacje ważniejszych wydatków na mieszkańca dla województw

	I. mieszkańców	gęstość zaludnienia	powierzchnia	dł. Dróg wojew.	gęstość dróg wojewódzkich (dl/pow)	Bezrobocie	PKB
saldo dz. 600	0,109	-0,171	0,374	0,589	0,356		0,352
saldo dz. 921	-0,068	-0,109					0,031
saldo dz. 750	-0,697	-0,637	-0,133				
saldo (dz.952+dz.953)	-0,195	-0,107				0,013	-0,362

Propozycje współczynników korygujących

Dla gmin

Administracja

Wydatki na administrację wykazują korelację ujemną w grupie mniejszych jednostek, im mniejsza gmina, tym większe wydatki administracyjne na mieszkańca. Wyraźnie widoczny jest tu efekt skali. Rośnie on dość szybko i w zasadzie jest niezauważalny dla gmin pow. 10.000 mieszkańców. Dlatego w grupie najmniejszych gmin (do 10.000 mieszkańców) można zaproponować wskaźniki korygujące (zob. Tabela 11).

Niestety tak konstruowany wskaźnik będzie wzmocniał najmniejsze gminy, a tym samym zmniejszał skłonność do łączenia się gmin. Być może zatem, należałoby rozważyć stopniowe obniżanie tego wskaźnika tak, by zachęcać do łączenia i ewentualnie ustalić wysoki wskaźnik (na okres kilku lat) dla gmin, które się połączyły.

Tabela 11. Propozycje współczynników korygujących dla gmin związanych z wydatkami na administrację

Liczba mieszkańców	Wsp. Korygujący	Uwagi
Do 2.499	0,22	
Od 2.500 do 4.999	0,11	
Od 5.000 do 6.999	0,06	
Od 7.500 do 9.999	0,03	

Oświata i wychowanie,

W związku z brakiem istotnych zależności między wydatkami na oświatę i wychowanie (a w zasadzie dopłatami ponad subwencję oświatową) a analizowanymi czynnikami, nie proponuje się w tym zakresie wprowadzać współczynników korygujących. Przeprowadzona analiza wyraźnie wskazuje, że do oświaty dopłacają gminy z różnych powodów (także dlatego, że mają takie możliwości) i nie da się bez dalszych badań wskazać konkretnych zależności.

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska

Także w gospodarce komunalnej nie wykryto istotnych związków między wydatkami w tej dziedzinie a analizowanymi wielkościami. Nie potwierdza się także zależność między wydatkami na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska a gęstością zaludnienia (czy powierzchnią gminy). Jest to logiczne, gdyż w gospodarce komunalnej podstawową zasadą jest „użytkownik płaci”, a ewentualne dopłaty w tej dziedzinie mają częściej uzasadnienie polityczne (wynikające z uwarunkowań lokalnych) niż wynikające z obiektywnych kryteriów. Dlatego również w tej dziedzinie nie proponuje się ustalenia wskaźników korygujących.

Pomoc społeczna

W dziedzinie pomocy społecznej związki korelacyjne są słabe. Najsilniej występują z gęstością zaludnienia. Wyższe wydatki na pomoc społeczną mają gminy o najniższej gęstości i gminy o najwyższej, w tym miasta na prawach powiatu. Oznacza to, że duże rozproszenie mieszkańców (słabe więzi społeczne) powoduje zwiększone zapotrzebowanie na pomoc społeczną. Rośnie ono istotnie w gminach, a szczególnie w miastach na prawach powiatu, w których wysoka gęstość zaludnienia wywołuje dodatkowe problemy społeczne. W związku z tym, można zaproponować wprowadzenie następujących współczynników korygujących (zob. Tabela 12).

Tabela 12. Propozycje współczynników korygujących dla gmin związanych z pomocą społeczną

Gęstość zaludnienia	Wsp. Korygujący	Uwagi
Do 20 os./km ²	0,02	
Pow. 500 os./km ²	0,04	
Dla MNP	0,14	

Transport i łączność

Wydatki na transport publiczny wykazują korelację z liczbą zatrudnionych. Można więc zaproponować dodatkowe współczynniki korygujące liczbę ludności w zależności od wielkości zaludnienia (zob. Tabela 13). Taka konstrukcja wskaźnika pozwala ująć także dodatkowe wagi dla stosunkowo małych gmin, ale mających wysokie zatrudnienie, a tym samym wysoką presję na wsparcie komunikacji publicznej. Obejmie ona również wsparcie dla MNP, w tym także miast 10 największych stolic regionów i uwzględnia specyfikę Warszawy, która wyróżnia się wyjątkowo wysokimi wydatkami na transport publiczny. Tak skonstruowany wskaźnik jest również zgodny z polityką państwa wsparcia dla komunikacji publicznej.

Tabela 13. Propozycja współczynników korygujących dla gmin związanych z wydatkami na transport i łączność

Liczba zatrudnionych	Wsp. Korygujący	Uwagi
Od 10.000 do 24.999	0,05	
Od 25.000 do 99.999	0,11	
Od 100.000 do 199.999	0,18	Grupa ta obejmuje 5 miast (Katowice, Gdańsk, Bydgoszcz, Szczecin, Lublin)
Od 200.000 do 499.999	0,23	Grupa ta obejmuje 4 miasta (Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań)
Od 500.000	0,71	Ten wskaźnik obejmuje wyłącznie Warszawę

Dla powiatów

Pomoc i polityka społeczna

W dziedzinie pomocy i polityki społecznej wydatki w powiatach ziemskich wykazują powiązania ze stopą bezrobocia (im wyższe bezrobocie, tym wyższe wydatki). Można zatem zaproponować współczynnik korygujący zależny od stopy bezrobocia w powiecie (zob. Tabela 14). Wydaje się, że bardziej uzasadnione jest zaproponowanie tego współczynnika w stałych przedziałach, niż w odniesieniu do średniego bezrobocia w kraju¹⁷.

Tabela 14. Propozycja współczynników korygujących dla powiatów ziemskich związanych z pomocą i polityką społeczną

¹⁷ Przy spadku stopy bezrobocia, jeśli współczynnik będzie odnoszony do średniej stopy bezrobocia, wraz ze spadkiem bezrobocia średniego, współczynniki nie będą spadać, a nawet mogą rosnąć (może się okazać, że bezrobocie spada, a współczynnik korygujący rośnie).

Stopa bezrobocia	Wsp. korygujący	Uwagi
Od 13 poniżej 18	0,03	
Od 18 poniżej 21	0,06	
Od 21 poniżej 24	0,11	
Od 24	0,16	

Administracja publiczna

Wydatki na administrację publiczną wykazują powiązania z liczbą mieszkańców (im mniejsza liczba mieszkańców, tym wyższe wydatki administracyjne na osobę). Podobnie jak w gminach, zaobserwować można efekt skali. Z tego powodu, można zaproponować następujące współczynniki korygujące (zob. Tabela 15). Współczynniki te winny obowiązywać także dla miast na prawach powiatów¹⁸.

Tabela 15. Propozycja współczynników korygujących dla powiatów związanych z wydatkami na administrację

Liczba ludności	Wsp. korygujący	Uwagi
Do 40.000	0,16	
Powyżej 40.000 do 50.000	0,11	
Powyżej 50.000 do 100.000	0,05	

Transport i łączność

Wydatki na transport i łączność w powiatach ziemskich są powiązane (stosunkowo słabo) z długością dróg powiatowych. Można zaproponować w tej dziedzinie współczynnik korygujący (zob. Tabela 16).

Tabela 16. Propozycja współczynnika korygującego dla powiatów ziemskich związanego z wydatkami na transport

Długość dróg powiatowych	Wsp. korygujący	Uwagi
Powyżej 500	0,07	
Od 350 do 500	0,05	

Można również zaproponować współczynnik korygujący zależny od gęstości zaludnienia. Jednakże związki tego wskaźnika z wydatkami są słabsze. Do rozważenia pozostaje, co najwyżej zastosowanie obu współczynników łącznie (zob. Tabela 17).

Tabela 17. Alternatywna propozycja współczynników korygujących dla powiatów ziemskich, związanych z wydatkami na transport

¹⁸ Należy przypuszczać, że efekt skali działa także w tym przypadku.

Długość dróg powiatowych	Wsp. korygujący ¹	Uwagi
Od 13 poniżej 18	0,04	
Od 18 poniżej 21	0,03	
Gęstość zaludnienia	Wsp. korygujący ²	Uwagi
Od 21 poniżej 24	0,03	
Od 24	0,02	

¹ Połowa współczynnika, gdyby miał być stosowany samodzielnie.

² Połowa współczynnika, gdyby miał być stosowany samodzielnie.

Dla województw

Transport

W przypadku województw wydatki na transport wykazują zależność od długości dróg wojewódzkich. Można zatem zaproponować współczynnik korygujący, zależny od długości dróg (zob. Tabela 18).

Tabela 18. Propozycja współczynnika korygującego dla województw, związanego z wydatkami na transport

Długość dróg wojewódzkich	Wsp. Korygujący	Uwagi
Od 1.500 do poniżej 2.000	0,037	
Od 2.000 do poniżej 2.500	0,074	
Od 2.500	0,111	

Administracja publiczna

W przypadku administracji publicznej występują zależności (w bardzo podobnej skali) zarówno z liczbą mieszkańców, jak i gęstością zaludnienia. Także w województwach obserwowany jest efekt skali. Z tego powodu wydaje się korzystniejsze oparcie wskaźnika korygującego na liczbie mieszkańców (zob. Tabela 19). Można ewentualnie rozważyć zastosowanie wskaźnika podwójnego (zob. Tabela 20).

Tabela 19. Propozycja współczynnika korygującego dla województw, związanego z wydatkami na administrację publiczną

Liczba mieszkańców	Wsp. korygujący	Uwagi
Poniżej 2.000.000	0,10	
Od 2.000.000 do 2.999.999	0,04	

Tabela 20. Propozycja (alternatywna) współczynników korygujących dla województw, związanych z wydatkami na administrację publiczną

Liczba mieszkańców	Wsp. korygujący ³	Uwagi
Poniżej 2.000.000	0,05	
Od 2.000.000 do 2.999.999	0,02	
Gęstość zaludnienia	Wsp. korygujący ⁴	Uwagi
Poniżej 75 os./km ²	0,03	
Od 75 os./km ² do pon. 125	0,02	

³ Połowa współczynnika, gdyby miał być stosowany samodzielnie.

⁴ Połowa współczynnika, gdyby miał być stosowany samodzielnie

Podsumowanie

Przeanalizowane zależności wskazują na uzasadnienie zastosowania współczynników korygujących, związanych z niektórymi grupami wydatków.

Wyraźny jest związek wydatków na administrację publiczną z liczbą mieszkańców (im mniejsza liczba mieszkańców, tym większe wydatki na mieszkańca). Widoczny jest tu efekt skali. Związek ten nie ma jednak charakteru liniowego, a potęgowy, co w praktyce oznacza, że zanika dla większych jednostek (uwaga ta nie dotyczy województw).

Ciekawą i merytorycznie uzasadnioną jest zależność między wydatkami na transport, a w tym przede wszystkim na transport publiczny w gminach, a liczbą zatrudnionych. Zależność ta pojawia się dopiero w gminach powyżej 10 tys. zatrudnionych. Wyraźnie widać, że jest to próg, od którego występuje konieczność funkcjonowania komunikacji publicznej. Skokowo rośnie w miastach największych (co potwierdza ich rolę regionalną). Odrębna jest tu Warszawa, w której wydatki na transport są wyjątkowo wysokie. Trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć, w jakiej części wydatki te wynikają z potrzeb (prawdopodobnie w znacznej), a w jakiej z możliwości.

Zależność wydatków na transport od poziomu zatrudnienia sugeruje, iż ciekawym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie opłaty transportowej, płaconej przez przedsiębiorców (np. z pominięciem małych przedsiębiorstw) w zależności od liczby pracowników. Byłby to kolejny dochód własny gminy. Podobne rozwiązanie stosowane jest we Francji.

Wydatki na pomoc i politykę społeczną w powiatach wykazują związki ze stopą bezrobocia. Widać wyraźnie, że bezrobocie jest jednym z istotnych powodów interwencji społecznej. Nieco inaczej wygląda to w gminach. Tu zależności wskazują na to, iż problemy społeczne występują tam, gdzie są słabe więzi społeczne (mała gęstość) albo tam, gdzie występuje koncentracja problemów na małej przestrzeni (duża gęstość).

Zaskakujący jest brak jakichkolwiek zależności w największej grupie wydatkowej w oświacie. Nie ma tu relacji ani z wielkością gminy (ludnościową i powierzchniową), ani gęstością zaludnienia, ani rodzajem (wiejska, miejska)

itp. Prawdopodobnie wynika to z faktu, iż poziom dopłat do subwencji nie zależy od czynników obiektywnych, a bardziej od organizacji systemu oświatowego, zasobności gminy (możliwości), czy sytuacji społeczno-politycznej.

Bardziej oczywisty jest brak zależności w gospodarce komunalnej. Wynika on z podstawowej zasady – „użytkownik płaci”, co powoduje, że ta grupa wydatków w znacznej części ma odrębne źródła finansowania, związane z działalnością gospodarczą¹⁹.

Propozycja modyfikacji systemu wyrównawczego (Wariant II)

Założenia

Ze względu na fakt, iż zarówno gminy, jak i powiaty są bardzo zróżnicowane i na wszystkie wskaźniki bardzo silnie oddziałują największe miasta, w tym Warszawa, korzystne jest podzielenie jednostek samorządowych na grupy bardziej spójne i prowadzenie analizy w poszczególnych grupach.

W ten sposób system korekcyjno-wyrównawczy może być spójnie zastosowany. Wydaje się, że przeszkodą może być fakt, iż dotychczas system wyrównawczy bilansował się dla poszczególnych rodzajów JST, a w przypadku podziału na grupy, tak nie będzie. Jednak warunek wewnętrznego bilansowania nie jest konieczny. Można przecież najpierw ustalić saldo dla całej grupy, a następnie rozdzielić je na pozostałe.

Proponujemy, aby dla celów konstrukcji systemu korekcyjno-wyrównawczego wydzielić pięć grup analitycznych JST:

1. Miasto Stołeczne Warszawa,
2. Miasta na prawach powiatu,
3. Pozostałe gminy (gminy bez MNP),
4. Powiaty ziemskie,
5. Województwa.

Wydzielenie z powiatów i gmin miast na prawach powiatów wydaje się być oczywiste, bo realizują one zarówno zadania gminne, jak i powiatowe (a dodatkowo w zakresie dróg krajowych i wojewódzkich zadania centralne i wojewódzkie). Z tego powodu nie pasują analitycznie zarówno do gmin, jak i powiatów. Wydaje się również uzasadnione wyodrębnienie Warszawy, która ze względu na swoją skalę i koszty realizacji wielu zadań, ma decydujący wpływ na rozkład wielkości w grupie miast na prawach powiatu. Dodatkowo w przypadku Warszawy trudno jest jednoznacznie określić, czy wysokie koszty realizacji zadań wynikają ze skali i potrzeb miasta, jak to jest np. w transporcie publicznym, czy też z zasobności miasta

¹⁹ Dotyczy to przede wszystkim wodociągów, kanalizacji i gospodarki odpadami.

i „możliwości” wydatkowania większych środków, jak to jest np. w oświacie²⁰.

Podobnie jak w poprzedniej propozycji, do analizy przyjęto wpływ najważniejszych grup wydatkowych:

Dla gmin i miast na prawach powiatu:

- oświata i wychowanie,
- administracja publiczna,
- gospodarka komunalna i ochrona środowiska,
- pomoc społeczna,
- transport i łączność.

Dla powiatów ziemskich:

- pomoc i polityka społeczna,
- administracja publiczna,
- oświata i wychowanie,
- transport i łączność.

Propozycje współczynników korygujących

Dla Miasta Stołecznego Warszawa

W przypadku Warszawy należy ustalić jak wyglądają jej potrzeby wydatkowe w porównaniu z pozostałymi gminami, miastami na prawach powiatu i powiatami ziemskimi. Warszawa w zakresie wydatków bieżących netto wydaje dwukrotnie więcej niż przeciętna gmina i przeciętny powiat łącznie, oraz o 2/3 więcej niż przeciętne miasto na prawach powiatu. Dlatego wydaje się, że dla celów określenia potrzeb wydatkowych należy przyjąć wskaźnik korekcyjny liczby mieszkańców 0,66. Jest to wskaźnik odnoszący się do porównania z miastami na prawach powiatu. Przyjęcie tego wariantu wydaje się bardziej uzasadnione (zbliżony zakres zadań), także faktem, iż Warszawa dysponuje dużo wyższymi dochodami na mieszkańca, w porównaniu z pozostałymi grupami gmin i powiatów.

Dla miast na prawach powiatu

Oświata i wychowanie

W grupie miast na prawach powiatów nie występują istotne zależności między badanymi wielkościami a wydatkami na oświatę i wychowanie na mieszkańca. W związku z tym, nie ma uzasadnienia wskaźnik korygujący.

Administracja publiczna

W grupie miast na prawach powiatów nie występują istotne zależności między badanymi wielkościami a wydatkami na administrację na mieszkańca. W związku z tym, nie ma uzasadnienia wskaźnik korygujący.

²⁰ W przypadku oświaty koszty, w których dominują wynagrodzenia nie powinny być nadmiernie zróżnicowane, jednak w Warszawie są bardzo wysokie.

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska

Podobnie w tym dziale, wśród miast na prawach powiatu brak jest istotnych zależności uzasadniających skonstruowanie wskaźnika korekcyjnego.

Pomoc społeczna

W zakresie pomocy społecznej występują pewne związki zarówno z gęstością zaludnienia, jak i poziomem PKB na mieszkańca. Z jednej strony, wydatki rosną wraz ze wzrostem gęstości i tym samym napięć w mieście, a z drugiej maleją wraz z zasobnością. Z tego powodu, można zaproponować jeden z dwóch wskaźników korekcyjnych dla miast o:

- gęstości zaludnienia powyżej 1.500 0,02
- o PKB na mieszkańca poniżej 40.000 0,01
ewentualnie wskaźnik łączony:
- dla miast o gęstości zaludnienia powyżej 1.500 wsk. 0,01 oraz o PKB na mieszkańca poniżej 40.000 wsk. 0,005

Transport i łączność

W tym wypadku, choć pewne związki występują między wydatkami na transport, zarówno z liczbą mieszkańców, jak i z zatrudnieniem, bardziej zasadne wydaje się przyjęcie zatrudnienia, jako wyznacznika ewentualnej korekty (tym bardziej, że podobna zależność występuje w gminach).

W związku z tym, proponuje się wprowadzenie współczynnika korygującego, w zależności od wielkości zatrudnienia (zob. Tabela 21).

Tabela 21. Propozycja współczynnika korygującego dla MNP w zależności od wydatków na transport

Liczba zatrudnionych	Wsp. korygujący	Uwagi
Od 25.000 do poniżej 100.000	0,03	
Od 100.000 do poniżej 175.000	0,09	
Od 175.000	0,13	

Dla gmin (bez MNP)

Oświata i wychowanie

W grupie gmin nie występują istotne zależności między badanymi wielkościami a wydatkami na oświatę i wychowanie na mieszkańca. W związku z tym, nie ma uzasadnienia wskaźnik korygujący.

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska

Podobnie w tym dziale, wśród gmin brak jest istotnych zależności uzasadniających skonstruowanie wskaźnika korekcyjnego.

Administracja publiczna

Wydatki na administrację wykazują korelację ujemną w grupie mniejszych jednostek; im mniejsza gmina, tym większe wydatki administracyjne na mieszkańca. Wyraźnie widoczny jest tu efekt skali. W tym przypadku można zaproponować wskaźniki korygujące dla gmin poniżej 12.500 mieszkańców (zob. Tabela 22).

Tabela 22. Propozycja współczynnika korygującego dla gmin (bez MNP) w zależności od wydatków na administrację

Liczba mieszkańców	Wsp. Korygujący	Uwagi
Do 2.499	0,25	
Od 2.500 do 4.999	0,14	
Od 5.000 do 7.499	0,08	
Od 7.500 do 9.999	0,05	
Od 10.000 do 12.499	0,04	

Pomoc społeczna

Wydatki na pomoc społeczną (łącznie dz. 752 i 753) wykazują pewne związki z liczbą mieszkańców i liczbą zatrudnionych (im większa liczba zatrudnionych pracowników czy mieszkańców, tym większe wydatki). W związku z tym można zaproponować wskaźnik składający się z dwóch elementów (zob. Tabela 23). Wskaźnik ten odzwierciedla narastające problemy społeczne związane z liczbą osób (liczba mieszkańców) i modelem życia (dużo napływowych pracowników).

Tabela 23. Propozycja współczynnika korygującego dla gmin (bez MNP) w zależności od wydatków na pomoc i politykę społeczną

Liczba mieszkańców	Wsp. korygujący ⁵	Uwagi
Od 15.000 do 29.999	0,01	
Od 30.000	0,02	
Liczba zatrudnionych	Wsp. korygujący ⁶	Uwagi
Od 2.500 do 5.000	0,01	
Od 5.000	0,02	

⁵ Połowa współczynnika, gdyby miał być stosowany samodzielnie.

⁶ Połowa współczynnika, gdyby miał być stosowany samodzielnie.

Transport

Wydatki na transport nie wykazują powiązań w całej grupie gmin (bez MNP), jednak można zaobserwować, że gminy z wyższym zatrudnieniem i gminy zlokalizowane w największych aglomeracjach wydają w tym dziale relatywnie wyższe środki. Przy czym, wyższe wydatki występu-

ją w gminach o zatrudnieniu ponad 10.000, a w przypadku gmin aglomeracyjnych ponad 5.000. W związku z tym można zaproponować dodatkową wagę dla gmin, powiązaną z zatrudnieniem (zob. Tabela 24). Proponowany współczynnik powinien być stosowany łącznie²¹.

Tabela 24. Propozycja współczynnika korygującego dla gmin (bez MNP) związanych z wydatkami na transport

Liczba zatrudnionych	Wsp. korygujący	Uwagi
Powyżej 10.000	0,05	
Powyżej 5.000 w aglomeracjach	0,03	Dot. aglomeracji: śląskiej, warszawskiej, poznańskiej, wrocławskiej, krakowskiej i gdańskiej

Dla powiatów ziemskich

Dla powiatów ziemskich propozycje współczynników korygujących są analogicznie jak w poprzednim wariantcie.

Dla województw

Dla województw propozycje współczynników korygujących są analogiczne jak w poprzednim wariantcie.

Podsumowanie

Podobnie jak w poprzednim wariantcie, przeanalizowane zależności wskazują na uzasadnienie zastosowania wskaźników korekcyjnych. Różnią się one jedynie dla gmin i miast na prawach powiatów, choć uzyskane relacje są zbliżone do tych w poprzednim wariantcie. Uzyskuje się jednak lepsze dopasowanie proponowanych wartości.

Co oczywiste warianty dla województw się nie różnią. Podobnie wyłączenie miast na prawach powiatów nie zmienia relacji obserwowanych w powiatach ziemskich. Wynika to z faktu, iż ze względów ewidencyjnych już w poprzednim wariantcie miasta na prawach powiatu wyłączone zostały z powiatów do odrębnej analizy.

W przypadku gmin bez MNP występuje zależność wydatków na administrację z wielkością gminy (liczbą ludności), a uzyskane współczynniki, co oczywiste²², są nieco wyższe niż w poprzednim wariantcie. Jeśli chodzi o wydatki na pomoc społeczną, to wykazują one zależność zarówno od liczby mieszkańców, jak i od liczby zatrudnionych. Można w takim przypadku zaproponować wskaźnik korekcyjny łączony. Ciekawym przypadkiem jest zależność wydatków na transport. Podobnie jak dla całego zbioru gmin wystę-

puje tu zależność od liczby zatrudnionych. Dodatkowe potrzeby wydatkowe pojawiają się w zasadzie w gminach o zatrudnieniu ponad 10.000, ale także w gminach zlokalizowanych w aglomeracjach: warszawskiej, poznańskiej, śląskiej, wrocławskiej, krakowskiej i gdańskiej, już w gminach o zatrudnieniu ponad 5.000.

W miastach na prawach powiatów nie występuje zależność wydatków na administrację z wielkością miasta. W przypadku wydatków na pomoc społeczną, zależności występują zarówno z gęstością zaludnienia (rosną wraz z gęstością), jak i z zamożnością (w tym przypadku maleją wraz ze wzrostem PKB). W związku z tym, celowe wydaje się tu zastosowanie wskaźnika łączonego. Podobnie jak w gminach, występuje w MNP zależność wydatków na transport z wielkością zatrudnienia. Rośnie ona skokowo dla największych miast.

Zastosowanie oddzielnych wskaźników korygujących dla Warszawy, miast na prawach powiatów, gmin (bez MNP) i powiatów ziemskich wymaga porównania potrzeb wydatkowych całych tych grup. W przyjętej metodologii określenia poziomu wydatków bieżących netto ustalono, że różnią się one znacznie i wynoszą (zob. Tabela 25) najwięcej dla Warszawy, następnie MNP gmin i powiatów ziemskich. Ponieważ wielkość dla Warszawy nie jest średnią, a jedynie wielkością jednej obserwacji może być obciążona dużym błędem i w znacznym stopniu może wynikać nie tylko z potrzeb wydatkowych, ale także z możliwości finansowych (Warszawa jest jednym z najbogatszych miast).

Tabela 25. Przeciętne wydatki bieżące netto dla poszczególnych grup JST

	Przeciętne wydatki netto (w zł)
Warszawa	2675
MNP	1607
Gminy	1115
Powiaty ziemskie	181

Wnioski i rekomendacje

Niewątpliwie system korekcyjno-wyrównawczy dochodów jednostek samorządu terytorialnego wymaga modyfikacji. Wynika to zarówno z jego niedociągnięć konstrukcyjnych, jak i wad, które ujawniły się w trakcie jego funkcjonowania. Dodatkowo, spadek wydajności przede wszystkim podatku dochodowego od osób fizycznych spowodował, iż wielkości przyjęte do wyrównywania dochodów stały się nieaktualne i nie zapewniają realizacji założeń, które przyświecały przy tworzeniu w 2013 roku ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²¹ Tzn. dla gmin pow. 10.000 zatrudnionych, zlokalizowanych w wymienionych aglomeracjach wynosić on będzie 0,08.

²² Gdyż średnie wydatki bieżące netto dla gmin bez MNP są niższe niż średnie wydatki bieżące netto dla całego zbioru gmin.

Poprawnym kierunkiem modyfikacji systemu jest dywersyfikacja źródeł dochodowych i wprowadzenie do dochodów JST większej liczby źródeł i bardziej stabilnych. Szczególnie jest to ważne w przypadku województw. Należy zatem rozważyć zmniejszenie udziału województw w podatku dochodowym od osób prawnych, a ubytek środków zrekompensować wyższym udziałem w podatku dochodowym od osób fizycznych lub w nowym źródle dochodowym.

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest dobrym, bo stabilnym i wydajnym źródłem finansowania zadań samorządów. Jego destabilizacja wynika praktycznie wyłącznie z decyzji politycznych²³. Należy zatem dążyć do wyraźnego wyodrębnienia części samorządowej tego podatku lub wprowadzenia mechanizmów gwarantujących samorządom rekompensowanie ubytków w jego wydajności, wynikających z decyzji politycznych.

W przypadku gmin, warto rozważyć wprowadzenie nowych, stabilnych, źródeł dochodowych w miejsce obniżenia wydajności podatku dochodowego od osób fizycznych z lat 2008-2011 i ewentualnego obniżenia, które nastąpi w wyniku decyzji parlamentu obecnej kadencji.

Ciekawym rozwiązaniem jest wprowadzenie nowego źródła dochodowego, opartego na udziale sektora samorządowego w dochodach z podatku od wartości dodanej VAT. Pamiętać jednak należy, iż najprawdopodobniej udział poszczególnych samorządów zależeć będzie od liczby mieszkańców (rzeczywistej lub zmodyfikowanej), a nie od VAT-u zbieranego na danym obszarze²⁴. Będzie to zatem raczej subwencja na mieszkańca, wyliczana w proporcji do uzyskiwanych wpływów z VAT, a nie typowy dochód własny, gdyż dana jednostka samorządowa nie będzie miała praktycznie żadnego wpływu na uzyskiwany w ten sposób dochód. Tak konstruowana subwencja związana z VAT idealnie nadaje się do dzielenia jej na poszczególne jednostki samorządowe z uwzględnieniem ich potrzeb wydatkowych. W tym przypadku można by w pełni wykorzystać przeliczeniową liczbę mieszkańców, uzyskiwaną po modyfikacji rzeczywistej liczby mieszkańców wskaźnikami korekcyjnymi.

Warte rozważenia jest również wprowadzenie nowego dochodu własnego związanego z utrzymaniem komunikacji publicznej. Powinien to być rodzaj opłaty wnoszonej przez przedsiębiorców zatrudniających ponad np. 9 pracowników, proporcjonalnie do liczby zatrudnionych. Dochody z tej opłaty winny być przeznaczane przez gminę wyłącznie na utrzymanie komunikacji publicznej (zatem mogłyby wprowadzić tę opłatę wyłącznie te gminy, które taką komunikację utrzymują) i pokrywać koszty tej komunikacji w nie więcej

²³ Takie zagrożenie dotyczy w równym stopniu wszystkich źródeł finansowania.

²⁴ Rozkład VAT-u jest jeszcze bardziej zróżnicowany niż PIT-u i CIT-u i jeszcze bardziej podatny na zmiany organizacyjne płatników. Wydaje się, że nawet w tak dużych strukturach jak województwa, bezpośredni ich udział w VAT nie jest uzasadniony i wymagałby wprowadzenia dodatkowego mechanizmu korekcyjnego. Natomiast w gminach i powiatach jest wręcz niemożliwy do wprowadzenia.

niż np. 33%. Uzasadnieniem prowadzenia takiej opłaty jest bezpośredni związek między wydatkami na komunikację zbiorową a zatrudnieniem oraz dodatkowe wsparcie dla rozwoju komunikacji zbiorowej, co jest zgodne z priorytetami polityki transportowej Państwa.

Jak najbardziej prawidłowe jest uzależnienie systemu korekcyjno-wyrównawczego dochodów jednostek samorządowych od określenia ich potrzeb wydatkowych.

Ze względu na brak standaryzacji podstawowych wydatków publicznych, jedynym możliwym podejściem do określenia potrzeb wydatkowych jest próba określenia zależności występujących między dokonywanymi wydatkami a wielkościami lub zjawiskami mogącymi mieć wpływ na te wydatki (analiza korelacji). Należy jednak pamiętać, że rzeczywiste wydatki w poszczególnych dziedzinach wynikają zarówno z obiektywnych potrzeb, jak i z finansowych możliwości ich zaspokojenia. Ma to szczególnie istotne znaczenie, jeśli grupa analizowanych jednostek jest niewielka lub jeśli w grupie pojawia się jednostka silnie oddziałująca na cały analizowany zbiór. Z reguły taką jednostką jest Warszawa, której poziom oddziaływania wypacza uzyskiwane wyniki.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uzyskane powiązania są różne w poszczególnych grupach jednostek samorządowych. Powszechna jest jedynie zależność między wydatkami na administrację a liczbą mieszkańców, wynikająca z efektu skali – wydatki na administrację na mieszkańca maleją wraz ze wzrostem liczby ludności w danym samorządzie. Jest to szczególnie odczuwalne w małych samorządach. W gminach występują ponadto zależności: wydatków na pomoc społeczną z gęstością zaludnienia oraz wydatków na transport z liczbą zatrudnionych. W powiatach występują także zależności między wydatkami na pomoc i politykę społeczną a stopą bezrobocia oraz wydatkami na transport a długością dróg wojewódzkich. Natomiast w przypadku województw jest to zależność między wydatkami na transport a długością dróg wojewódzkich.

Jak najbardziej słuszne jest podejście do wyrażenia dodatkowych potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządu poprzez zwiększenie branej pod uwagę liczby mieszkańców (wprowadzenie kategorii mieszkańców przeliczeniowych) wyrażonej mieszkańcami korekcyjnymi. W ten sposób potrzeby wydatkowe mogą być ujęte w jednej wielkości, co znacznie upraszcza system i zwiększa jego przejrzystość. Skorygowana liczba mieszkańców może być brana pod uwagę zarówno przy kalkulowaniu wielkości wpłat, jak i obliczaniu wielkości należnej subwencji. Może być wykorzystana także przy kalkulowaniu udziału jednostki samorządu terytorialnego w podziale dochodów z nowego źródła dochodowego (np. subwencji opartej na udziale w VAT).

Ponieważ propozycje wskaźników korygujących oparte są na danych historycznych, zachodzi konieczność ich okresowej weryfikacji. Z tego powodu należy co pewien

czas sprawdzać, czy utrzymywane są powiązania korelacyjne, na których zostały oparte i czy nie należy zmodyfikować ich wysokości. Wydaje się, że najkorzystniej byłoby dokonywać takiej analizy co 3 (połowa perspektywy finansowej UE) lub co 4 (długość kadencji) lata²⁵.

Przeanalizowanie indywidualnych skutków modyfikacji systemu korekcyjno-wyrównawczego dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego będzie możliwe dopiero po określeniu ostatecznej listy źródeł dochodowych i co ważniejsze, po określeniu przewidywanej wydajności tych źródeł. Dopiero wówczas bowiem, będzie możliwe określenie jaki jest rzeczywisty rozkład dochodów i jak on się ma do wydatkowych potrzeb jednostek samorządowych. Na podstawie analizy tego rozkładu, możliwy będzie taki dobór wielkości wpłat i zapotrzebowania na subwencję²⁶, aby zmodyfikowany system korekcyjno-wyrównawczy realizował stawiane przed nim wymagania: zapewnienia środków na realizację zadań, redystrybucji nadmiernych dochodów i realizacji celów polityki państwowej.

Spis treści

Propozycja korekt mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego dochodów jednostek samorządu terytorialnego	1
Wstęp	1
Istota systemu wyrównawczego	2
Krótką charakterystyka obecnego systemu wyrównawczego	2
Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego	4
Stan prac nad modyfikacją systemu wyrównawczego	6
Założenia	6
Propozycje Ministerstwa Finansów	7
Identyfikacja głównych obszarów zadań JST	7
Kryteria wpływające na potrzeby wydatkowe	7
Propozycje wag korekcyjnych	7
Opinie korporacji samorządowych	8
Związek Gmin Wiejskich	8
Unia Miasteczek Polskich	8
Unia Metropolii Polskich	9
Związek Powiatów Polskich	9
Związek Województw	9
Związek Miast Polskich	9
Propozycja modyfikacji systemu wyrównawczego (Wariant I)	9
Założenia	9
Główne obszary wydatkowe	10
Kryteria	10
Dla gmin	10
Dla powiatów	11
Dla województw	12
Propozycje współczynników korygujących	12
Dla gmin	12
Dla powiatów	13
Dla województw	14
Podsumowanie	14
Propozycja modyfikacji systemu wyrównawczego (Wariant II)	15
Założenia	15

²⁵ Ponieważ brane pod uwagę wielkości są z reguły mało zmienne w czasie (zmieniają się stosunkowo wolno) nie ma potrzeby częstszej ich korekty.

²⁶ Dopiero wówczas będzie możliwe „skalibrowanie” systemu.

Dla Miasta Stołecznego Warszawa	15
Dla miast na prawach powiatu	15
Dla gmin (bez MNP)	16
Dla powiatów ziemskich	17
Dla województw	17
Podsumowanie	17
Wnioski i rekomendacje	17
Informacje o wykonawcy	19

Informacje o wykonawcy

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy. Dokument przygotowany został przez firmę: Poznańska Grupa Konsultingowa Sp. z o.o.

Poznańska Grupa Konsultingowa Sp. z o.o.

ul. Gromadzka 23A

61-655 Poznań

Tel.: 601 703 053

e-mail: ryszard.grobelny@pgkpoz.pl

strona: www.pgkpoz.pl

Wykonanie:

Ryszard Grobelny – Prezes Zarządu PGK

Dariusz Jaworski

Mateusz Klupczyński

Notatki:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Ekspertyzy i opracowania NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl