

(Wstępna) opinia dotycząca przedstawionego 15 lipca 2024 r. projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Prof. Paweł Swianiewicz

Dr Julita Łukomska

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Zakres i ograniczenia opinii

Prace nad gruntowną nowelizacją ustawy o dochodach jst przyjęliśmy z nadzieją i zadowoleniem. Założenia tej ustawy wydawały się godne poparcia. Obserwowane efekty są też obiecujące, choć jest wiele ważnych szczegółów, które wydają się wymagać korekty.

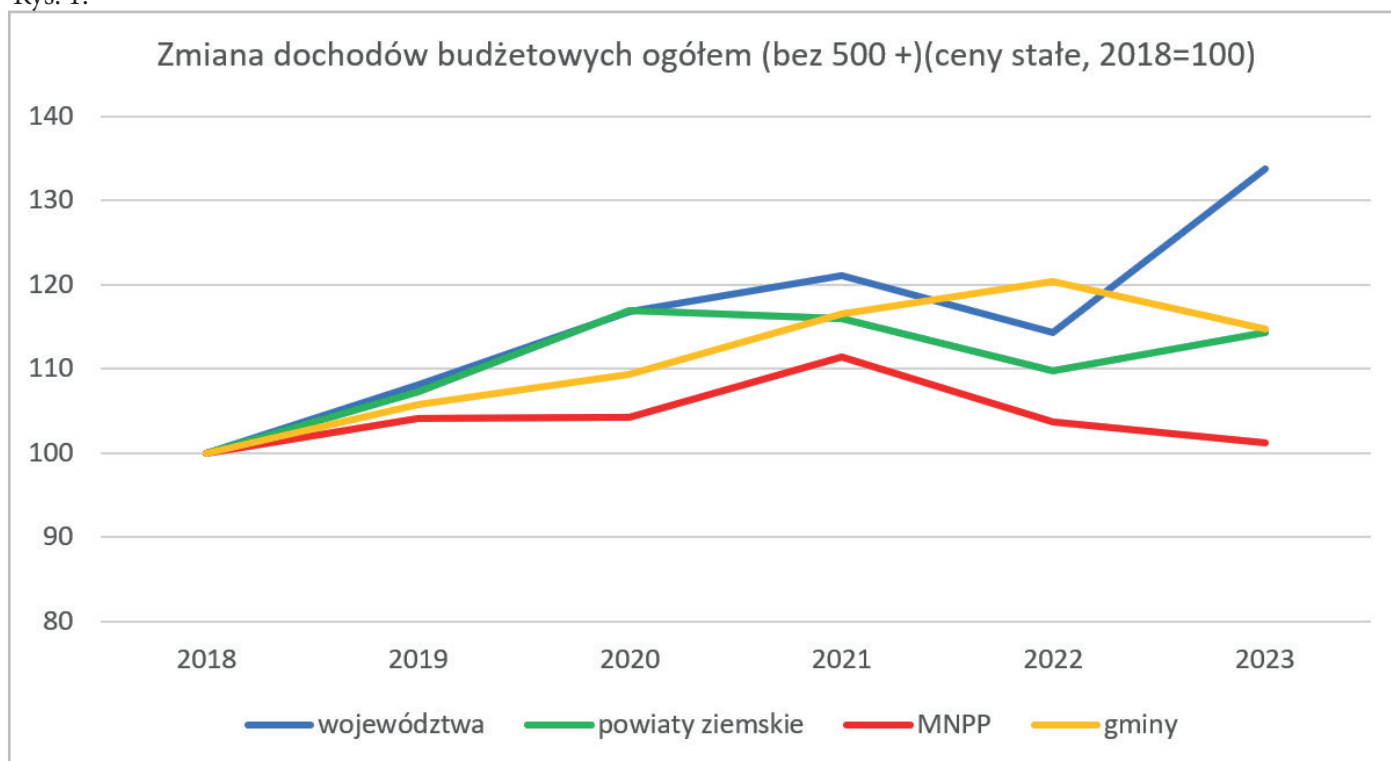
Zacznijmy od tego, że niniejsza opinia ma charakter wstępny. Mieliśmy bardzo mało czasu na jej przygotowanie, a ustawa jest mocno skomplikowana i wymaga bardzo uważnej lektury i namysłu. Żałujemy, że nie mieliśmy okazji zapoznać się z projektem (a nie tylko z ogólnymi założeniami) wcześniej, co pozwoliłoby na bardziej dogłębną analizę. W przyszłości przyjdzie czas na bardziej szczegółowe i pogłębione uwagi.

Na uznanie zasługuje fakt, że mimo bardzo trudnej sytuacji budżetu państwa projekt zakłada znaczące zwiększenie strumienia finansowania samorządów. W efekcie – jak wynika z przedstawionych przez MF symulacji – każda jednostka zyskuje na zmianie, choć nie każda w równym stopniu. Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że wielu działaczy samorządów oczekiwało na znacznie większy zastrzyk finansowy, będący rekompensatą strat jakie poniosły gminy i powiaty (w mniejszym stopniu województwa) w minionych latach. Swoje argumenty będą tu zapewne miały miasta na prawach powiatów, które w największym stopniu ponosiły koszty wprowadzanych w ostatnich latach zmian w finansowaniu samorządów

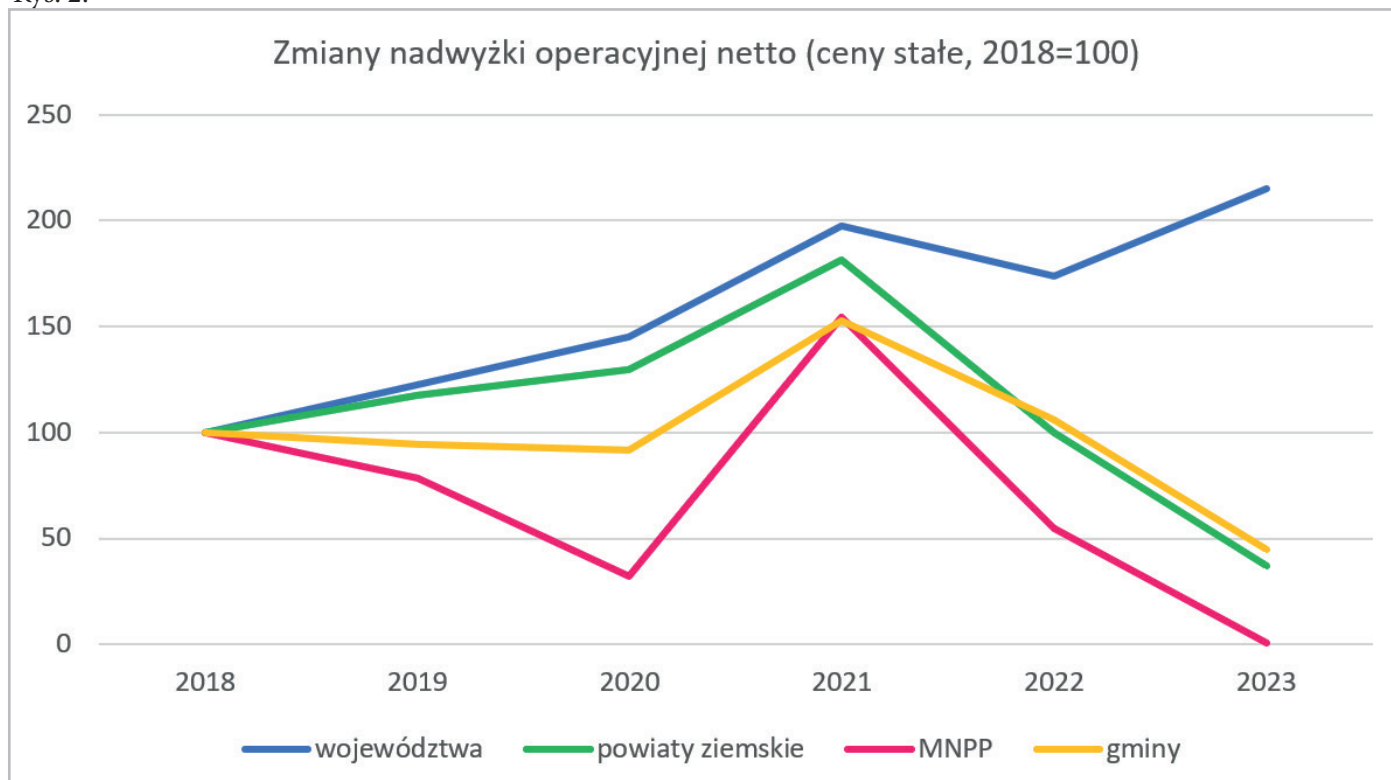
(o czym piszemy jeszcze nieco dalej). A zatem tego rodzaju argumenty o „wyrównywaniu poniesionych krzywd” mają rzecz jasna swoje racjonalne uzasadnienie. Ale potrafilibyśmy wskazać też argumenty innych grup samorządów domagających się specjalnego traktowania. W naszej opinii nie zamierzamy się skupiać na ocenie łącznej wielkości środków jakie zdecydowano się przekazać samorządom. Oczywiście z punktu widzenia sprawności funkcjonowania samorządów pożądanym byłoby możliwie duży transfer środków publicznych do ich budżetów. Ale decyzja dotycząca tej wielkości ma charakter polityczny i nie da się z pozycji eksperckich odpowiedzieć na pytanie ile powinna ona wynosić. Skupiamy się natomiast na zasadach alokacji środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Niemniej jednak koncentrując się na zagadnieniu alokacji zasobów nie powinniśmy całkiem abstrahować od trendów z ostatnich kilku lat. Podsumowując je w najkrótszej możliwej formie możemy stwierdzić, że w trakcie minionej kadencji władz samorządowych (2018-2023) najbardziej niekorzystnie zmieniała się sytuacja miast na prawach powiatu, zaś obronną ręką wyszły w największym stopniu budżety samorządów wojewódzkich, których dochody w większym stopniu opierały się o wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, a nie od osób fizycznych. Zilustrować tę tezę można kilkoma zmiennymi.

Rys. 1.



Rys. 2.



Po pierwsze realne (po uwzględnieniu inflacji) zmiany wielkości łącznych dochodów budżetowych (z pominięciem 500 PLUS) (rys. 1) – w województwach wzrosły o ponad 30% podczas gdy w gminach ten wzrost nie przekroczył 15%, a w miastach na prawach powiatu był praktycznie niezauważalny. Po drugie, nadwyżka operacyjna netto (rys. 2) – samorządy wojewódzkie to jedyna kategoria, w której nadwyżka wzrosła w przekroju całej kadencji, z kolei w miastach na prawach powiatu w ostatnich latach „szorowała po dnie”. W roku 2023 aż 26 miast na prawach powiatu notowało deficyt operacyjny, co świadczy o ich bardzo złej kondycji finansowej. W grupie tej było 7 miast wojewódzkich, w tym też należące do grupy największych w Polsce. Po trzecie w województwach najbardziej korzystny, a w miastach najmniej korzystny był trend zmian w poziomie wydatków majątkowych. Po czwarte, w województwach najszybciej spadał poziom zadłużenia. Z kolei miasta na prawach powiatu to jedyna kategoria, w której poziom długu na koniec kadencji był wyższy niż na początku. W dalszej części opinii będziemy odwoływać się do opisanych tu pokrótce trendów.

Kierunki proponowanej zmiany – silne strony projektu

Główny kierunek zmiany zaproponowany w ustawie dotyczy zwiększenia udziału dochodów własnych w strukturze dochodów samorządów. Wprawdzie nie mówimy tu o dochodach własnych sensu stricto, bo samorządy nie decydują ani o stawkach ani o ulgach czy zwolnieniach w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Niemniej jednak w efekcie reformy w strukturze dochodów samorządów zwiększy się część dochodów co do której swoboda wydatkowania przez samorządy nie jest niczym ograniczana tak jak ma to miejsce w przypadku dotacji celowych. Dodatkowo zmiana uniezależnia dochody samorządów od centralnych decyzji w zakresie polityk podatkowych w PIT i CIT poprzez przekazanie samorządom udziału w dochodach podatników PIT i CIT, a nie (jak dotychczas) udziału w podatkach. Kwoty subwencji ogólnej w poprzednim systemie ustalane były odgórnie, teraz znaczącą część dochodów będą stanowiły środki powiązane z lokalną bazą podatkową, a nie uzależnione od decyzji na szczeblu centralnym. Uważamy ten główny kierunek zmiany za właściwy.

Godną uznania innowacją jest komponent ekologiczny dający prawo do dodatkowych środków samorządom, w których znaczną część terytorium stanowią obszary chronione (rezerваты, parki narodowe, parki krajobrazowe, obszary Natura 2000). Pamiętajmy, że obszary te nie tylko zawężają możliwości inwestowania w lokalny

rozwoj ekonomiczny, ale w niektórych przypadkach bezpośrednio zmniejszają dochody samorządów (np. zmniejszony podatek leśny od terenów objętych parkami narodowymi). Słuszne jest też zwiększenie – w porównaniu z projektami na wcześniejszym etapie – różnicy między współczynnikami obowiązującymi dla parków narodowych i parków krajobrazowych. Natężenie ograniczeń związanych z tymi pierwszymi jest znacznie większe niż w parkach krajobrazowych. Komponent ekologiczny jest ważny nie tylko ze względu na sprawiedliwość alokacji środków ale także ze względu na cele polityki ekologicznej państwa. Jeśli uważamy, że w Polsce większą część terytorium powinny zajmować parki narodowe, to musimy zrobić coś by ich powstawanie (lub rozszerzanie) nie było odbierane przez społeczności lokalne i samorządy jako dodatkowy ciężar ekonomiczny.

Bardzo słuszny jest również zamysł by w systemie wyrównawczym uwzględniać nie tylko potencjał dochodowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, ale także czynniki wpływające obiektywnie na koszty wykonywania zadań¹. Ale w szczegółach do realizacji tego zamierzenia mamy już szereg krytycznych uwag, o czym piszemy w dalszej części niniejszej opinii. Przejdźmy zatem do uwag o charakterze krytycznym.

Na poziomie komunikacyjnym przydałoby się dokładniejsze i napisane możliwie prostym językiem wyjaśnienie proponowanych zmian. Proponowana przez projekt zmiana jest daleko idąca i dość skomplikowana. Sami po pierwszym (jak wspominaliśmy dość pobieżnym ze względu na krótki czas) czytaniu projektu nie byliśmy pewni czy wszystko zrozumieliśmy prawidłowo. Spodziewamy się więc, że tekst może być tym bardziej trudny dla wielu osób, które mają mniejsze doświadczenie w czytaniu podobnych tekstów i w ogóle w analizach finansowych.

Problemy i sugestie korekt

Jednym z głównych – i wartych wsparcia – założeń proponowanej zmiany miała być poprawa przejrzystości i stabilności finansowania samorządów. Równocześnie projekt ustawy przewiduje szereg mechanizmów przejściowych (np. ograniczenie skali możliwych zmian w poziomie finansowania dla poszczególnych jednostek samorządowych, ale także np. zapisy art. 87 o jednorazowo przekazywanych w roku 2025 kwotach). Nie jest zatem do końca jasne na ile pozytywne efekty finansowe wy-

¹ O takiej konieczności dyskutowano już od dawna. Także i my pisaliśmy na ten temat już niemal przed dekadą, por: Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2016) System wyrównawczy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – propozycja usprawnienia, Samorząd Terytorialny, nr 12, s. 29-50.

kazywane w załączniku zawierającym symulacje na rok 2025 będą trwałe także w kolejnych latach². Podważeniem zasady stabilności są także sugestie corocznej weryfikacji czynników wpływających na ocenę potrzeb wydatkowych (zwanych w projekcie „determinantami”). Możliwość inicjowania takich zmian daje Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego art. 26.1. Okresowe przeglądy determinanty są oczywiście potrzebne. Zmieniać się będą priorytety samorządów oraz struktura ich wydatków, a to powinno znajdować odbicie w modyfikacji stosowanych wskaźników. Ale coroczna weryfikacja wydaje się nadmierną częstotliwością. Czy nie lepiej byłoby – po wypracowaniu ich akceptowalnego kształtu - zamrozić je na kilka lat i wracać do ich weryfikacji np. co 5 lub co 4 lata (tak jak sugeruje art. 25.6)?

Zastrzeżenia budzi też sam zestaw zaproponowanych „determinant”. Czynniki jakie należałoby brać pod uwagę przy szacowaniu różnic w potrzebach wydatkowych (mając potem wpływ na kwoty przekazywane w ramach systemu wyrównawczego) **powinny odzwierciedlać strukturalne warunki wpływające obiektywnie na popyt na świadczone przez samorządy usługi bądź też na jednostkowe koszty wytwarzania tych usług**. Nie powinny zaś uwzględniać zmiennych, na które bezpośredni wpływ ma polityka prowadzona przez samorządy. Niestety, w opiniowanym projekcie warunki te nie zawsze są spełnione. Przykładowo można tu wymienić liczbę oddziałów w placówkach szkolnych jako determinantę wydatków w zakresie oświaty. Przecież liczba oddziałów w znacznym stopniu zależy od polityki władz gminnych (lub powiatowych). Czy utrzymujemy jedną szkołę gminną czy szereg mniejszych szkół w poszczególnych wioskach. Czy tworzymy większe czy mniejsze oddziały w ramach jednej szkoły (tu przepisy narzucają pewne ograniczenia, ale pozostawiają jednak pewien margines swobody). Argument, że celowe utworzenie dodatkowego oddziału jest mało prawdopodobne, bo poniesiony koszt będzie większy niż zysk w postaci dodatkowo otrzymanych środków, jest mało przekonujący. Nawet jeśli jest tak w tej chwili to podważamy w ten sposób samą zasadę, że wartości wskaźników wpływających na alokację środków nie powinny być uzależnione od decyzji politycznych samorządu. Jeśli chodzi o gospodarkę komunalną projekt ustawy proponuje wziąć pod uwagę „ilość wody dostarczonej

i ścieków bytowych odprowadzonych siecią kanalizacyjną”. Czy zatem racjonalny burmistrz powinien nawoływać „zużywajmy więcej wody to dostaniemy wyższe subwencje”? Nawiasem mówiąc ciekawe w jaki sposób badano w tym przypadku związki korelacyjne z faktycznie ponoszonymi wydatkami, skoro znaczna część finansowania gospodarki komunalnej (ale także np. transportu zbiorowego) odbywa się za pośrednictwem spółek komunalnych, których wydatki nie mają odbicia w budżecie. Nie dysponujemy zaś w miarę kompletną bazą o finansach spółek komunalnych³. Ustawa o dochodach jst nie powinna wytwarzać bodźców do podejmowania określonych decyzji władz gminnych w tym zakresie, zwłaszcza jeśli czasami te korzystne finansowo dla jst decyzje będą sprzeczne z szerszą racjonalnością ekonomiczną lub społeczną.

Oczywiście rozumiemy, że intencją uwzględnienia liczby oddziałów szkolnych w algorytmie była chęć zrekomensowania wyższych kosztów w gminach wiejskich z rozproszoną siecią osadniczą. Ale można to zrobić w inny, bardziej racjonalny sposób (o czym piszemy w dalszej części tej opinii).

Ze sprawą wskaźników odnoszących się do oświaty wiąże się jeszcze jeden, ogólniejszy problem. Jaka jest relacja między zapisami projektu ustawy o dochodach jst i dotychczas funkcjonującą częścią oświatową subwencji ogólnej? Sprawa wydaje się dość zagmatwana, nie jesteśmy pewni czy w potrzebny sposób. Art. 27 mówi, że „minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ustala potrzeby oświatowe jednostek samorządu terytorialnego dokonując podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych...”. Ale równocześnie w innych miejscach projektu ustawa o dochodach jst próbuje mierzyć i uwzględniać szereg potrzeb związanych z wydatkami na oświatę. Czy taki dualizm finansowania i niekoniecznie spójnych kryteriów jest faktycznie niezbędny? Skoro dokonujemy już tak gruntownej reformy systemu finansowania jst to do rozważenia jest rozwiązanie zbliżone do proponowanego przed laty przez dr Wojciecha Misiąga⁴. Sugerował on by zrezygnować z odrębnej subwencji oświatowej, a finansowanie szkół

3 W planach NIST jest próba wypełnienia tej luki, ale to kwestia przyszłości.

4 Misiąg, W., Tomalak, M. (2010), „Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego”, Warszawa: IBnGR, niepublikowana ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

2 Wg wyjaśnień Ministerstwa Finansów jednorazowe kwoty z 2025 r. wchodzi od 2026 r. do potrzeb uzupełniających, stając się stałym elementem dochodów samorządów. Przyznajemy jednak, że w obecnym kształcie ustawy nie jest to dla nas przejrzysta regulacja.

zapewnić przez odpowiednie wzmocnienie dochodów samorządowych i mechanizmu wyrównawczego wspierającego słabsze jednostki. Ale dopóki nie zdecydujemy się na taki krok to sądzimy, że finansowanie oświaty powinno być regulowane w jednym miejscu, a nie rozproszone między różnymi elementami systemu finansowania.

Jeśli chodzi o listę determinant, to poza zastrzeżeniami co do zasadności niektórych wyżej wymienionych, już na pierwszy rzut oka brakuje niektórych innych, mających istotne znaczenie dla wielkości potrzeb wydatkowych. Jedną z nich jest gęstość zaludnienia. Nie jest tajemnicą, że w obszarach o małej gęstości zaludnienia koszty wykonywania wielu zadań samorządów są znacznie wyższe. Wskazywały na to także analizy empiryczne prowadzone przez nas w 2015 r., opublikowane w przywoływanym wcześniej opracowaniu. Przykłady usług na które gęstość zaludnienia⁵ ma wpływ to utrzymanie szkół podstawowych, ale także utrzymanie dróg, sieci infrastrukturalnych np. wodociągowych i kanalizacyjnych. Wpływ gęstości zaludnienia na wielkość wydatków nie musi mieć charakteru zależności liniowej, ale przynajmniej poniżej pewnego progu generuje dodatkowe koszty, które powinny być uwzględnione. Brak uwzględnienia tego czynnika postrzegamy jako istotne niedociągnięcie projektu. Oczywiście wskaźnik gęstości zaludnienia nie jest pozbawiony wad. Ważniejsze jest rozproszenie sieci osadniczej (na przykład duża powierzchniowa gmina, w której 100% mieszkańców zamieszkuje jedną miejscowość ma niską gęstość zaludnienia, podczas gdy problemy związane z wyższymi kosztami jednostkowymi usług występują tam w niewielkim stopniu). Ale jest to wystarczająco dobre przybliżenie, choć w przyszłości można wypracować bardziej złożony i precyzyjny wskaźnik.

Drugim czynnikiem, którego brak rzuca się w oczy są dojazdy do pracy, które zwiększają liczbę użytkowników wielu usług finansowanych w całości lub też subsydiowanych przez samorządy. Dane o wielkości dojazdów do pracy są od lat (wprawdzie nie każdego roku) zbierane przez GUS, istnieje więc możliwość odwołania się do nich.

Trzecim nieobecnym jest liczba mieszkańców, spełniająca w niektórych zadaniach funkcję destymulanty. Odnosi się to przede wszystkim do wydatków na administrację w gminach. Ta część stanowi znaczącą część całości wydatków budżetowych zwłaszcza w gminach ma-

5 Mówiąc bardziej precyzyjnie wskaźnikiem takim byłoby rozproszenie sieci osadniczej. Ale jest to zmienna znacznie trudniejsza do zmierzenia. Gęstość zaludnienia wydaje się tu wystarczająco dobrym przybliżeniem, przynajmniej na początek.

łych. Wiadomo, że finansowanie administracji to zadanie wiążące się ze znacznymi korzyściami skali, tzn. w gminach większych administracja kosztuje mniej w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Czynniki ten powinien zatem być wzięty pod uwagę w gminach małych i bardzo małych w taki sposób by zapewnić im dodatkowe środki, których w związku ze swą niewielką skalą potrzebują⁶. Domyślamy się, że kontrargumentem może być tutaj przekonanie wielu polityków i ekspertów, że gminy małe powinny być zachęcane do łączenia się, a zatem nie powinniśmy przeznaczać dodatkowych środków na podtrzymywanie ich istnienia. Nie jesteśmy przekonani, że jest to rozumowanie słuszne. Nie ma tu miejsca na obszerniejszą argumentację w tej sprawie, ale korzyści z łączenia gmin są często przeceniane. A co więcej, gminy małe poza niewątpliwymi kosztami (administracyjnymi) mają też szereg zalet, z których nie warto pochopnie rezygnować. Przede wszystkim nie mamy w tej sprawie jasnej, otwarcie formułowanej polityki państwa. Skoro więc redukcja liczby gmin nie jest (na razie?) celem politycznym to powinniśmy zapewnić równe warunki funkcjonowania także tym mniejszym jednostkom.

Niektóre z zależności między wymienionymi wyżej determinantami a wielkością wydatków samorządowych prezentujemy w aneksie do niniejszej opinii na podstawie naszych historycznych analiz przeprowadzanych w 2014 r. Oczywiście pożądana byłaby aktualizacja tych analiz w oparciu o nowsze dane.

Jeśli dobrze rozumiemy to lista determinant powstawała w sposób oddolny – reprezentacja samorządów zgłaszała swoje propozycje, a Ministerstwo Finansów sprawdzało czy mają one faktycznie znaczenie statystyczne. Nie wydaje nam się by był to najwłaściwszy sposób. Ważna jest także (a może przede wszystkim) wstępna refleksja teoretyczna w oparciu o wiedzę akademicką oraz wyniki badań prowadzonych tak w Polsce jak i w innych krajach. Działacze samorządowi mają niewątpliwą i bardzo cenną wiedzę praktyczną, ale ich ogłód jest często ograniczony do indywidualnej perspektywy ich jednostki, niekoniecznie zaś mają wystarczające kompetencje do formułowania ogólnych zasad alokacji środków.

6 Do pewnego stopnia ten problem został rozwiązany w projekcie ustawy poprzez minimalne kwoty gwarantowane, które zapewniają małym ludnościowo samorządom relatywnie wyższe kwoty wzrostu dochodów. Rozwiązanie to faktycznie przynosi realne korzyści małym gminom, na co zwracamy uwagę w dalszych analizach prezentowanych w tej opinii. Ale zamiast działającej intuicyjnie i nieprecyzyjnie minimalnej kwoty gwarantowanej postulujemy jednak uwzględnienie bardziej precyzyjnego wskaźnika związanego z brakiem korzyści skali.

Symulacje skutków proponowanych zmian

Dostarczone przez Ministerstwo Finansów dane dają możliwość analizy skutków proponowanej zmiany tak z perspektywy pojedynczych samorządów jak i grup gmin, miast czy powiatów. Poniżej prezentujemy kilka takich bardzo wstępnych analiz, skupiających się na razie na gminach i miastach na prawach powiatu (które łącznie dysponują około $\frac{3}{4}$ wszystkich budżetów samorządowych).

Ale zanim przejdziemy do tych analiz gminnych uważamy, że warto na chwilę powrócić do zamieszczonych w pierwszej części opinii obserwacji o zmianach sytuacji finansowej wszystkich grup samorządów w minionych latach. Przypomnijmy, że najbardziej korzystne trendy obserwowaliśmy w budżetach wojewódzkich, a najbardziej niekorzystne w miastach na prawach powiatu. Z przedstawionych przez Ministerstwo Finansów symulacji wynika, że budżety województwa mają zyskać 2,05 miliarda złotych na proponowanych zmianach. W wymiarze bezwzględny największym beneficjentem miałyby być mazowieckie (ponad pół miliarda) i wielkopolskie (około ćwierć miliarda). Ponieważ budżety wojewódzkie nie są bardzo wysokie, ten „zysk” będzie stanowił znaczącą część dotychczasowych dochodów (od niespełna 3% budżetu z 2023 r. w pomorskim do ponad 9% w wielkopolskim). Patrząc na wartości średnie samorządy wojewódzkie to te jednostki, które w największym stopniu zyskują na proponowanych zmianach. W porównaniu z dochodami w roku 2023 ten „zysk” w przeciętnym województwie będzie wynosił 6%, podczas gdy w miastach na prawach powiatu, które na wprowadzanych w ostatnich latach zmianach ucierpiały najbardziej, tylko 3,8% (a jeśli weźmiemy pod uwagę medianę, a nie średnią to nawet niespełna 2,9% - por. tabela 1).

Mając na uwadze omówione wcześniej pozytywne trendy zmian sytuacji finansowej można się zastanawiać czy strumienia hojności nie należałyby nieco przekiero-

wać na jednostki samorządowe, które w ostatnich latach traciły najwięcej, a więc miasta na prawach powiatu i gminy. Gdyby np. „zysk” województwa ograniczyć do jednego miliarda złotych, drugi miliard można by przeznaczyć na wzmocnienie samorządów, których sytuacja najszybciej pogarszała się. Oczywiście nie proponujemy tutaj arbitralnego, ręcznego dosypywania środków poszczególnym jednostkom. Takie postępowanie było słusznym przedmiotem krytyki w minionych latach, a powszechne jest oczekiwanie stabilnych i jasnych kryteriów zamiast polityczno-urzędniczego woluntaryzmu. Proponujemy raczej odpowiednie „doważenie” racjonalnych, mierzalnych kryteriów alokacji, które przyczynią się do dodatkowego wzmocnienia najbardziej „pokrzywdzonych” i najbardziej potrzebujących wsparcia jednostek.

Pierwszym wskaźnikiem jakim się posługujemy w bardziej precyzyjnych analizach gminnych jest oszacowany przez MF wpływ proponowanych zmian na wielkość dochodów samorządowych. Po powiązaniu takiego oczekiwanego wzrostu dochodów (w porównaniu z sytuacją gdyby system finansowania pozostał bez zmian) z liczbą mieszkańców, wskaźnik ten można nazwać w uproszczeniu „zyskiem per capita”.

Pierwsze analizy wskazują, że na proponowanych zmianach w największym stopniu skorzystają gminy małe (do 5, a zwłaszcza do 3 tys. mieszkańców), a w drugiej kolejności duże miasta. W najmniejszym stopniu przyczynią się do zwiększenia dochodów gmin w przedziale 10-50 tys. mieszkańców (por. rys. 3). Wydaje się, że taki rozkład korzyści jest dość racjonalny – od dawna podnoszono postulat wzmocnienia finansowego potencjału peryferyjnie położonych, małych gmin (w dodatku często podlegających przyspieszającej depopulacji). Z kolei już z wcześniejszych analiz – omawianych także wcześniej w niniejszej opinii - wynikało, że specyficzne potrzeby dużych miast nie były właściwie uwzględniane przez system finansowy, a miasta te – jak już wspominaliśmy wyżej – w największ-

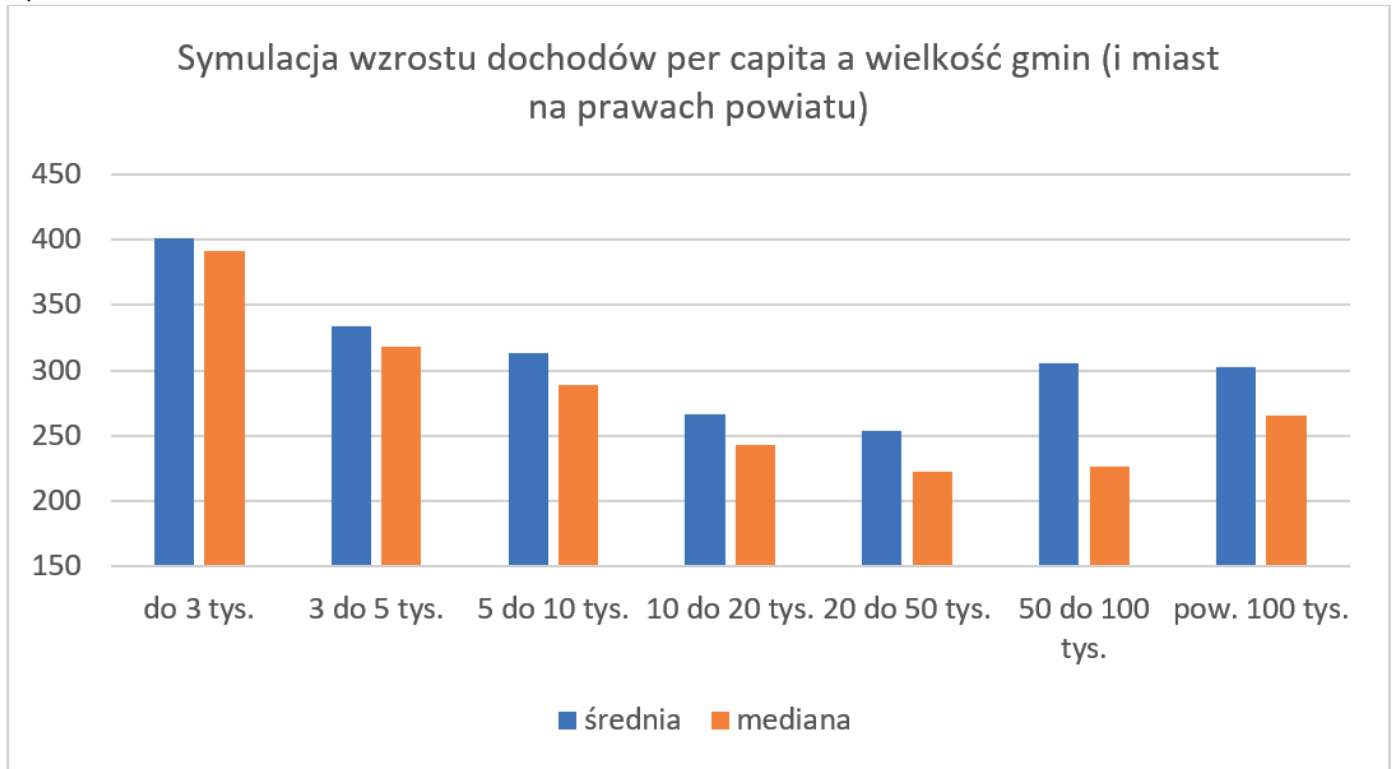
Tabela 1. Przeciętna wartość dodatkowego dochodu generowanego przez proponowaną ustawę jako % dochodów w 2023 r.

	Średnia	Mediana
Województwa	6,01	5,79
Powiaty	4,86	4,26
Miasta na prawach powiatu	3,76	2,85
Gminy	4,34	4,13

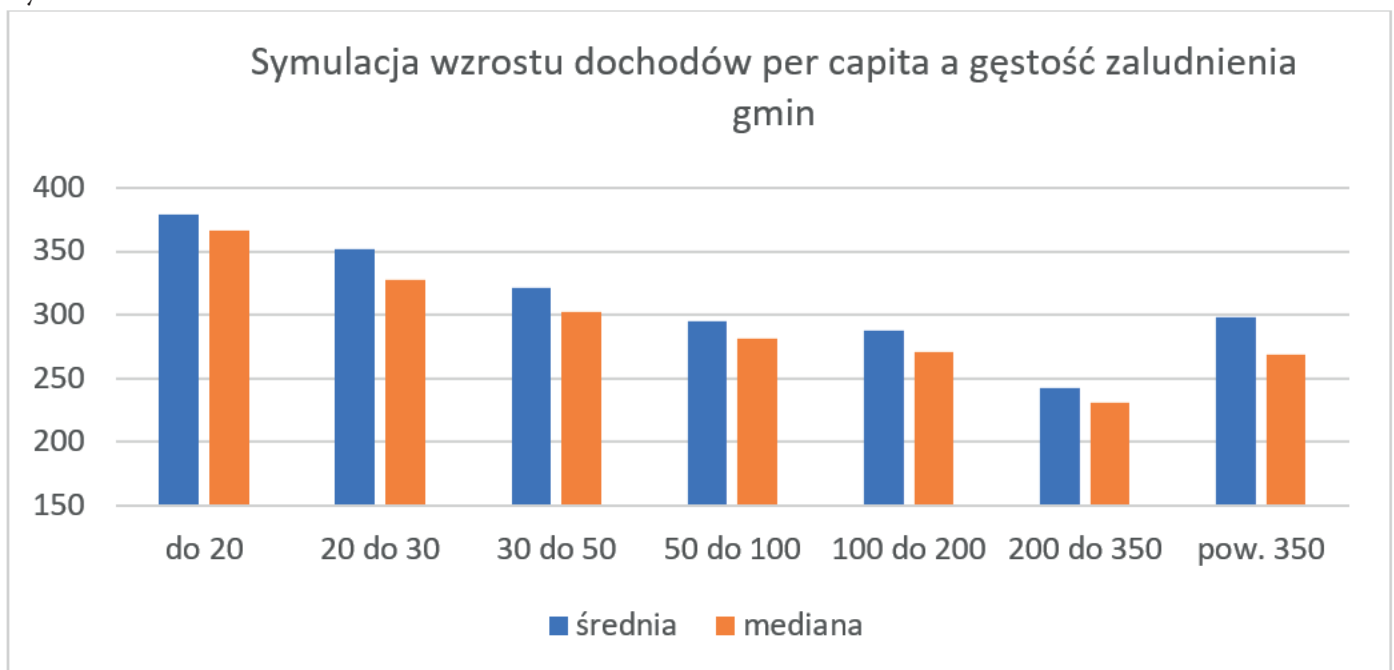
szym stopniu ucierpiały w wyniku zmian wprowadzanych w minionych kilku latach. Zatem w efekcie wprowadzenia w życie projektu ustawy powinna poprawić się

sytuacja zarówno tych najmniejszych jednostek jak i tych największych.

Rys. 3.



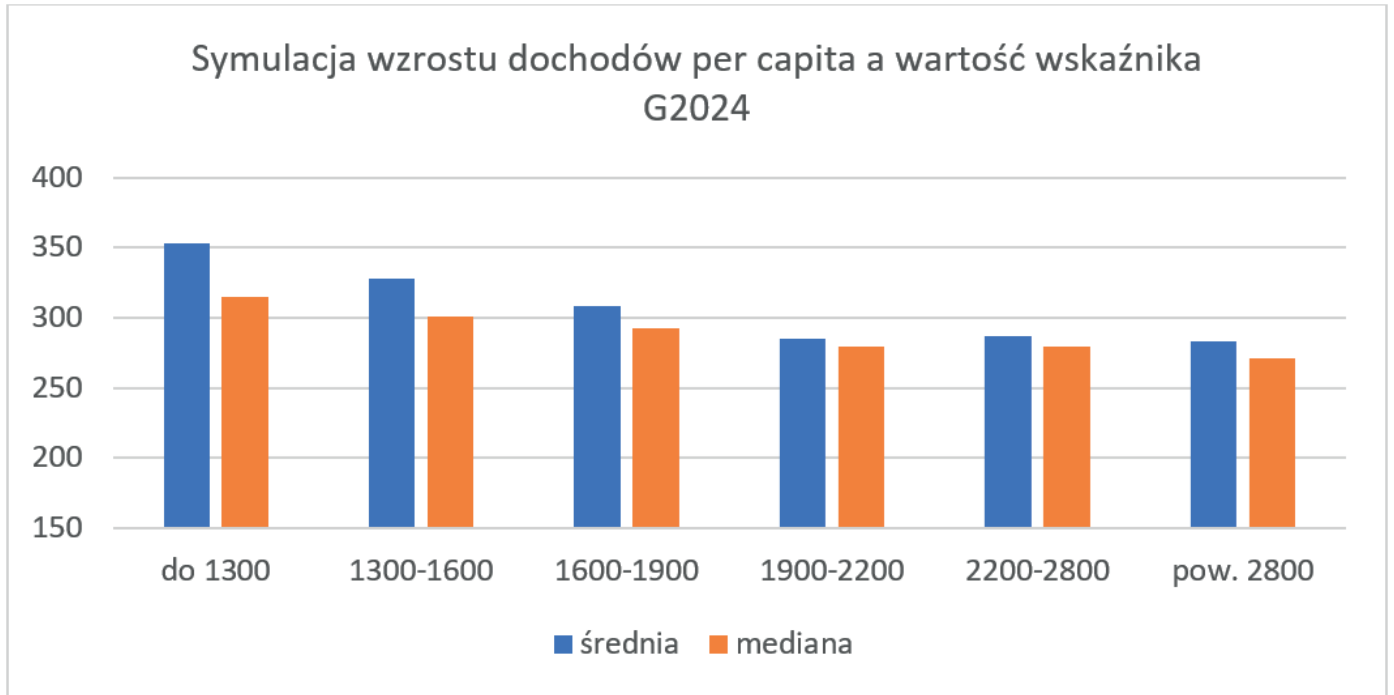
Rys. 4.



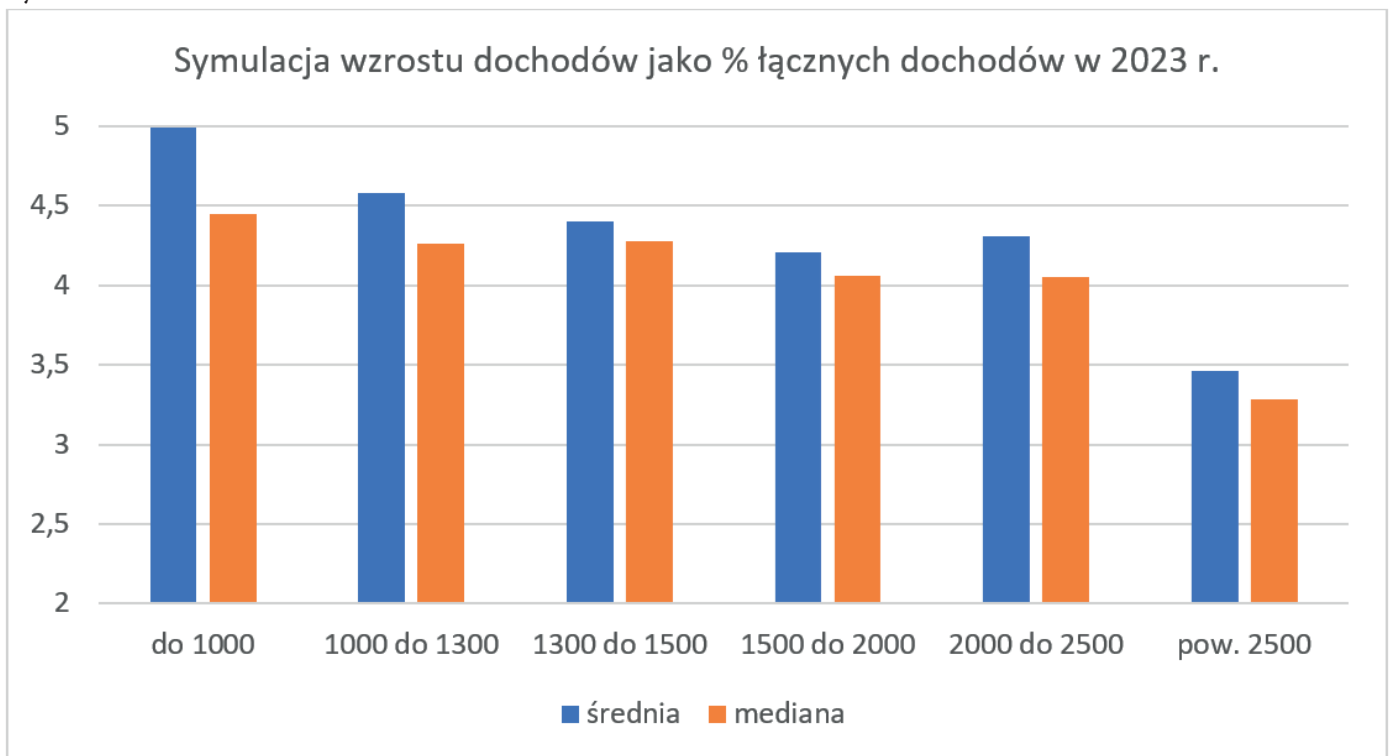
Mimo tego, że – jak wspominaliśmy wyżej – wskaźnik gęstości zaludnienia nie jest bezpośrednio stosowany jako determinanta wydatków (w dalszym ciągu uważamy, że to błąd), gminy o małej gęstości zaludnienia zyskują nieco więcej niż gminy z gęstszą siecią osadniczą

(por. rys. 4). To pozytywna tendencja, choć warto by ją jeszcze wzmocnić. Większy od przeciętnej wzrost dochodów w gminach z największą gęstością zaludnienia to przejaw pewnego docenienia potrzeb dużych miast.

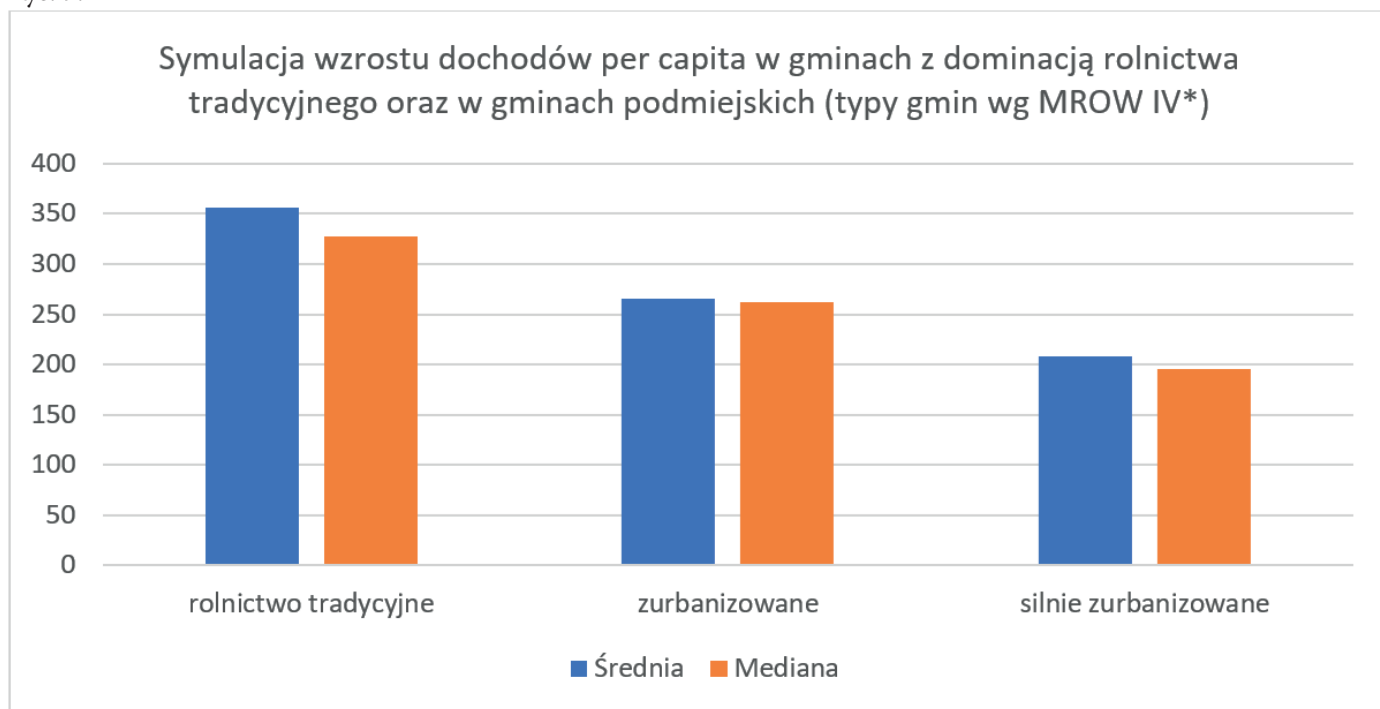
Rys. 5.



Rys. 6.



Rys. 7.



Po trzecie, proponowany system zmniejsza nieco różnicę między zamożniejszymi i biedniejszymi jednostkami samorządowymi (por. rys. 5). By to wykazać posługujemy się wskaźnikiem G z 2024 r., który w nowym systemie traci rację istnienia. Wskaźnik G to bardzo ułomny sposób pomiaru zamożności, właśnie dlatego że patrzy tylko na potencjał dochodowy per capita, nie uwzględniając różnic w potrzebach wydatkowych. Ale jest jednak stosunkowo niezłym przybliżeniem pomiaru zamożności gmin.

Sądzymy, że to zmniejszenie poziomu rozpiętości to dobry kierunek. Opracowanie to nie jest dobrym miejscem na obszerniejszą argumentację tej tezy, ale wspomnijmy, że poza względami społecznymi zaniedbanie jednostek najuboższych byłoby poważnym błędem politycznym.

Większy wpływ na poprawę sytuacji finansowej gmin uboższych widać też przy zestawieniu przewidywanego wzrostu dochodów z całością dotychczasowych dochodów budżetowych. Na rys. 6 zestawiamy symulowany wzrost dochodów z łączną wielkością dochodów w 2023 r. To rzecz jasna ułomne zestawienie, bo inne – nie uwzględniane w symulacjach Ministerstwa Finansów – dochody w 2025 nie będą identyczne jak w 2023 r. Ale nasze zestawienie jest najlepszym jakie możemy przedstawić przybliżeniem tych skutków. Wynika z nich, że o ile w przeciętnej gminie z grupy najuboższych można oczekiwać wzrostu dochodów (w stosunku do tego co miałyby miejsce bez zmiany ustawy) o ok. 4,5%, to w grupie gmin najzamożniejszych ten zysk wyniesie nieco ponad 3%.

Przyglądając się potencjalnemu wpływowi projektu

ustawy na dochody grupy gmin wiejskich skorzystaliśmy z opracowanej niedawno przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN typologii⁷. Spośród siedmiu wyróżnionych typów pokazujemy (rys. 7) skalę potencjalnych zmian finansowych w trzech grupach gmin:

- Gminy silnie zurbanizowane – w grupie tej znajdują się przede wszystkim gminy bezpośrednio sąsiadujące z największymi ośrodkami miejskimi
- Gminy zurbanizowane – również znajdują się w obszarach metropolitalnych, ale zazwyczaj nieco dalej od centrów aglomeracji (w drugim pierścieniu wokół dużych miast), a także w bezpośrednim sąsiedztwie miast średnich
- Gminy z dominacją rolnictwa tradycyjnego – gminy należące do tej grupy można najczęściej znaleźć na wschodnim pograniczu kraju oraz na obszarach peryferyjnych województw Polski centralnej i wschodniej.

Pierwsze dwie z wymienionych grup należą często do grupy zamożnych, co wyraźnie odróżnia je od trzeciej wymienionej grupy.

Wybraliśmy te trzy grupy ponieważ skutki proponowanych zmian są w nich najbardziej rozbieżne. W każ-

⁷ Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. 2023. Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa

dej z nich przyjęcie ustawy skutkowałoby wzrostem dochodów, ale w gminach zurbanizowanych, a zwłaszcza silnie zurbanizowanych, wzrost ten byłby stosunkowo niewielki. Wzrost dochodów w gminach z przewagą rolnictwa tradycyjnego byłby średnio o ponad 50% wyższy. Jest to zatem kolejny przykład analizy wskazującej, że proponowana ustawa przyczyni się do spłaszczenia różnic między mniej i bardziej zamożnymi samorządami.

Nasuwa się tylko postawione już wcześniej pytanie na ile efekt ten będzie miał charakter trwały, a na ile jest „zasługą” wpisanych w projekt mechanizmów przejściowych.

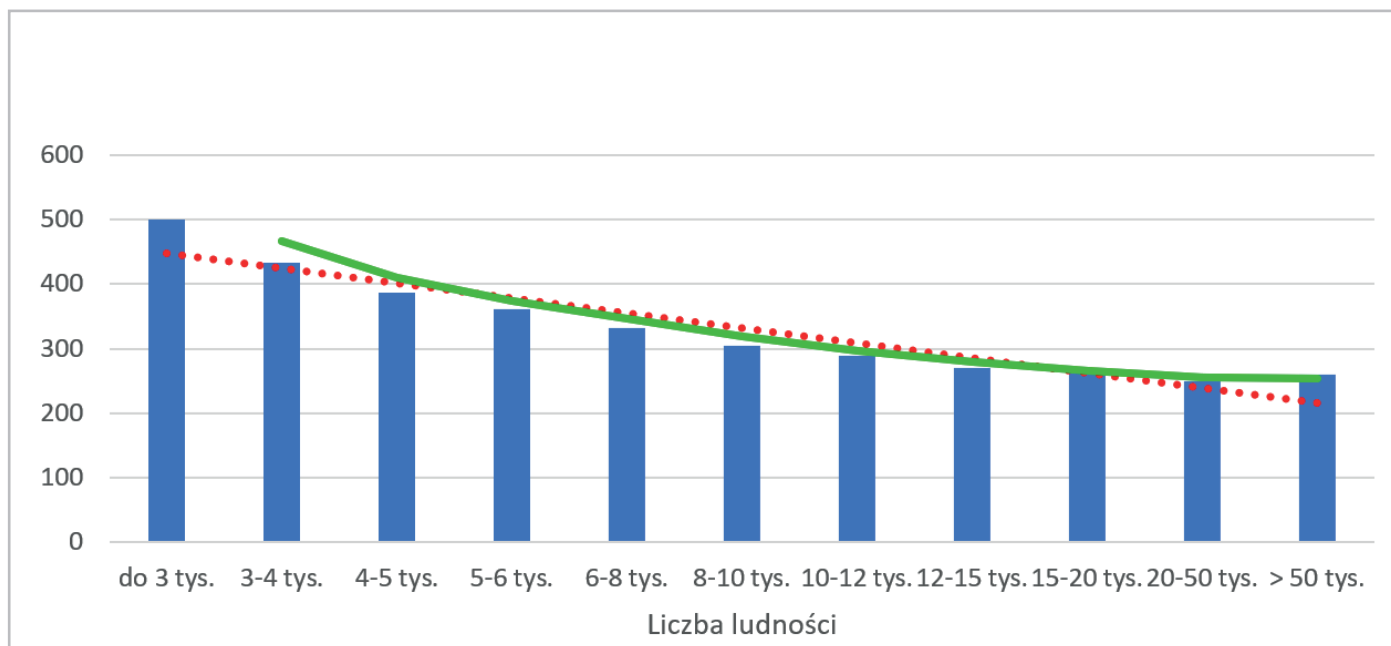
Podsumowując, prezentowany projekt wydaje się prowadzić do wielu pozytywnych zmian. Równocześnie zawiera część rozwiązań, które warto by zmodyfikować.

Warto także zadbać o dodatkowe wyjaśnienia rozwiewające wątpliwości przedstawione w tej opinii. Projekt został upubliczniony 15 lipca 2024 r., a zatem w rocznicę Bitwy pod Grunwaldem. Jak wiemy z historii, była to bitwa zwycięska, ale ta wiktoria na polu bitwy nie została w pełni wykorzystana dla wzmocnienia państwa. Oby takie zaniechanie nie było udziałem obecnej dyskusji o reformie finansowania samorządów.

Aneks. Wybrane wyniki analiz historycznych (z 2014 r.) czynników wpływających na wielkość wydatków budżetowych gmin i miast na prawach powiatu

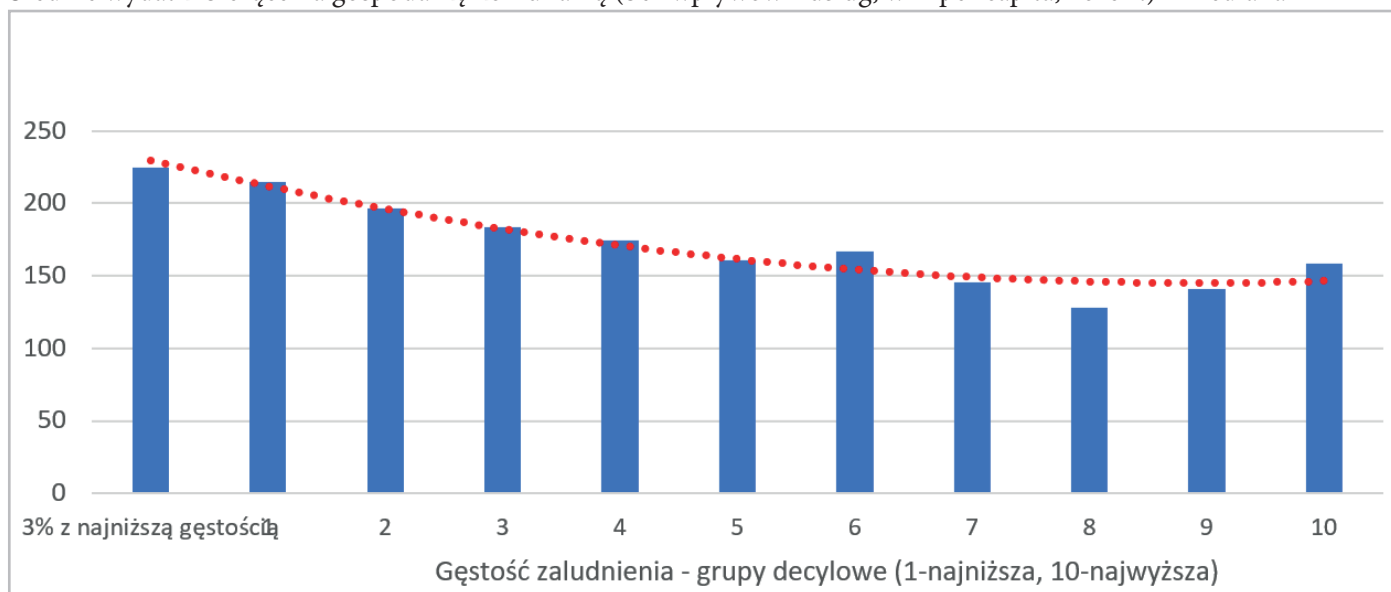
Rys. 8.

Średnie wydatki bieżące na administrację (w zł per capita, 2013 r., bez wydatków remontowych, mediana) w grupach gmin wg wielkości



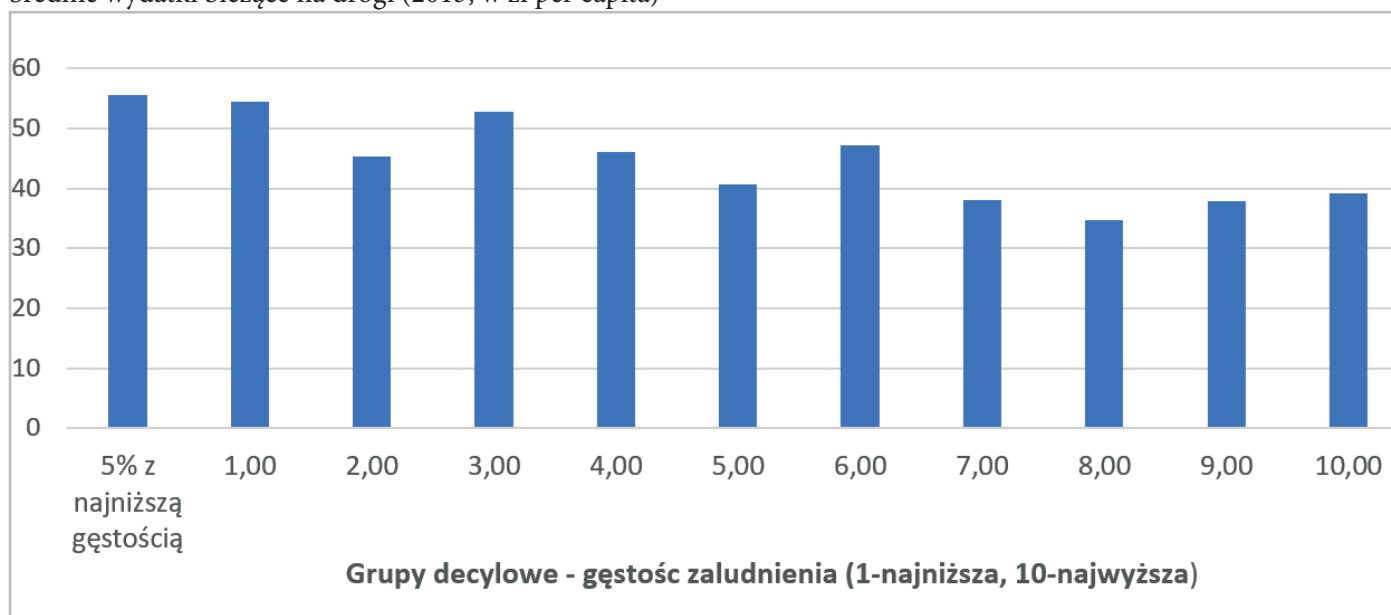
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

Rys. 9.
Średnie wydatki bieżące na gospodarkę komunalną (bez wpływów z usług, w zł per capita, 2013 r.) – mediana



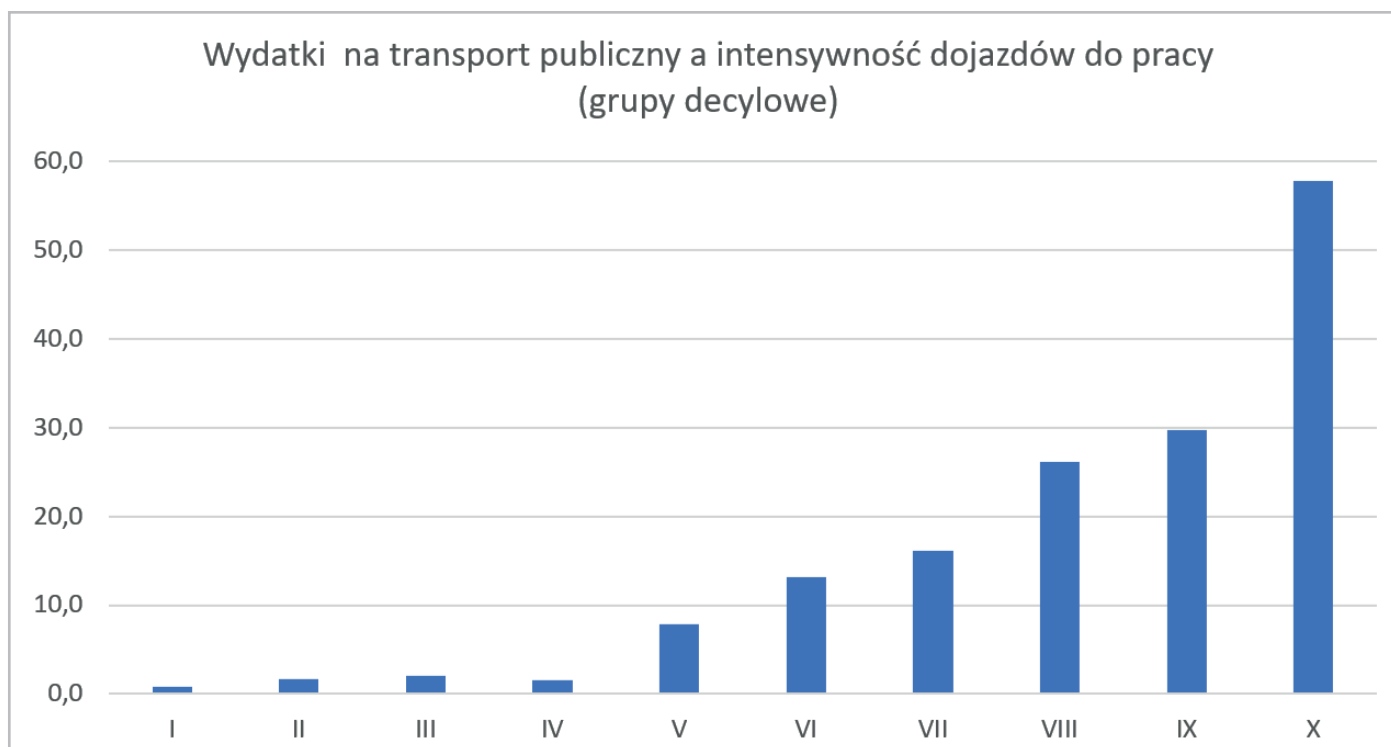
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

Rys. 10.
Średnie wydatki bieżące na drogi (2013, w zł per capita)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

Rys. 11.



Rys. 12.





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

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