



System wyrównawczy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – kierunek pożądanych zmian

Julita Łukomska
Paweł Swianiewicz

Inspiracją niniejszego tekstu jest przeświadczenie, że system wyrównawczy dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) ma istotne wady i pożądana jest jego modyfikacja¹.

Obecny system wyrównywania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w swym zasadniczym zrębie pochodzi z 2004 roku. W późniejszych latach pojawiały się w tym zakresie pewne modyfikacje, nie zmieniały się jednak zasadnicze elementy konstrukcji systemu. Mimo istotnych wad obowiązujących rozwiązań systemowych przez wiele lat nie podejmowano zasadniczych dyskusji bądź prób ich usprawnienia. Do pewnego stopnia sytuację zmienił wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 marca 2014 roku orzekający niezgodność z ustawą zasadniczą niektórych elementów subwencji regionalnej dla województw, będącej ważnym elementem tego systemu. W reakcji na ten wyrok

¹ Dokładniejsze analizy tematyki poruszanej w tej notatce można znaleźć w: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *System wyrównawczy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – propozycja usprawnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 12, s. 29–50, P. Swianiewicz, *Wyrównywanie poziome sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 1, s. 26–55 oraz w raporcie przygotowanym dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej: P. Swianiewicz, *Mechanizm wyrównawczy dochodów JST w Polsce wraz z propozycjami zmian*, „ANALIZA CELOWA” 2021, nr 2, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/analiza-2-2021-v2.pdf, w którym propozycje zmiany systemu zostały oparte na nowszych danych finansowych, tj. pochodzących z roku 2019.

wprowadzono jedynie rozwiązania w założeniu o charakterze tymczasowym, uwzględniające najważniejsze elementy orzeczenia TK, ale niezmiennie zasadniczo dotychczasowego systemu.

Propozycję zmian w systemie wyrównawczym przygotowaliśmy na przełomie 2014 i 2015 roku w ramach projektu Banku Światowego. Spotkała się ona z zainteresowaniem w Ministerstwie Finansów, ale ewentualne zmiany odłożono na „po wyborach” jesienią roku 2015. Wybory te, jak wiadomo, przyniosły zasadniczą zmianę sytuacji politycznej i propozycje zostały odłożone do szuflady. Z informacji podawanych w trakcie różnych spotkań wynika, że propozycja ta była w ostatnich latach rozwijana dalej przez Bank Światowy i w Ministerstwie Finansów istnieją nowsze raporty na ten temat. Nie znamy ich szczegółów, jednak rozumiemy, że zmierzały w podobnym kierunku. W naszym przekonaniu zarówno analizy z roku 2014, jak i te nowsze wymagają rozbudowania oraz aktualizacji, ale mogą być podstawą pożądanej reformy.

Proponowany kierunek zmian ma na celu z jednej strony uproszczenie całego systemu (poprzez zastąpienie istniejących obecnie dwóch części subwencji jednym algorytmem wyrównawczym), a z drugiej – poprawienie racjonalności stosowanej obecnie metody alokacji transferów. Podstawą wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w proponowanym rozwiązaniu jest potencjał dochodowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przy czym liczbę mieszkańców koryguje się za pomocą wag określających wielkość potrzeb wydatkowych.

Obecny system wyrównawczy składa się przede wszystkim z dwóch części subwencji ogólnej: wyrównawczej (mającej charakter transferu pionowego z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego) i równoważącej (a w województwach – regionalnej) będącej klasycznym przykładem wyrównywania poziomego o charakterze tzw. podatku janosikowego. System ten został wprowadzony w 2004 roku, kiedy to pod naciskiem samorządowego lobbingu nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła podwyższone udziały JST we wpływach z tytułu PIT i CIT. Zmiana ta dodatkowo zwiększyła istniejącą już wcześniej różnicę poziomu dochodów najbogatszych i najbiedniejszych samorządów. Żeby te różnice w poziomie zamożności skorygować, zdecydowano się wtedy na wprowadzenie dodatkowego systemu wyrównywania poziomego o charakterze „podatku janosikowego”.

Proponowany kierunek zmian systemu wyrównawczego opiera się na kilku przesłankach:

- Większość systemów europejskich uwzględnia w wyrównywaniu sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie tylko wskaźniki odnoszące się do strony dochodowej (zamożności mierzonej wielkością potencjału podatkowego samorządów), ale także zróżnicowanie czynników wpływających na obiektywne potrzeby wydatkowe. Jak dotychczas w Polsce element ten nie był niemal wcale uwzględniany. Mankament polegający na braku odwołania do zróżnicowania potrzeb wydatkowych został też wytknięty w orzeczeniu TK odnoszącym się do subwencji regionalnej.
- Dwie części funkcjonującego dotychczas systemu wyrównawczego (subwencja wyrównawcza oraz równoważąca) są ze sobą dość słabo powiązane i nie tworzą spójnego systemu.
- Wpłaty dokonywane przez zamożniejsze samorządy w ramach subwencji równoważącej i regionalnej oparte są wyłącznie na wielkości potencjału dochodowego, a kryteria otrzymywania transferów obejmują dość nieszczęśliwie skonstruowane próby uwzględnienia różnic potrzeb

wydatkowych. Dość często² zdarza się, że ta sama jednostka samorządu terytorialnego najpierw wpłaca swój „podatek janosikowy”, a potem otrzymuje transfer z tytułu subwencji równoważącej (regionalnej), co stanowi nieracjonalną komplikację systemu. W rezultacie możliwe są sytuacje, w których ranking zamożności przed wyrównywaniem i po nim ulega zmianom, co również zostało uznane za niewłaściwe w orzeczeniu TK. Dodatkowym mankamentem systemu wskazanym w postanowieniu sygnalizacyjnym z 26 lutego 2013 roku, sygn. S 1/13, jest sytuacja, w której środki pozyskiwane z wpłat w sposób stały przewyższają sumę wypłat na rzecz beneficjentów³.

- Proponowane rozwiązanie tworzy tylko jeden zintegrowany system wyrównawczy, w którym brane pod uwagę są zarówno kryteria dochodowe, jak i wiążące się z potrzebami wydatkowymi. System ten jest zasilany tak przez środki z budżetu państwa, jak i przez wpłaty najzamożniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Decyzją polityczną, niepodlegającą w naszym przekonaniu opiniom eksperckim, jest określenie, czy skala wyrównywania powinna pozostać identyczna jak w dotychczasowej subwencji wyrównawczej. Jednak podstawą wyrównywania powinien być potencjał dochodowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przy czym liczba mieszkańców jest skorygowana (ważona) ze względu na wartość wskaźników odnoszących się do potrzeb wydatkowych. W takim systemie niemożliwe byłyby sytuacje, w których ta sama jednostka samorządu terytorialnego byłaby najpierw płatnikiem, a potem beneficjentem systemu wyrównawczego. Niemożliwe byłyby także zmiany kolejności w rankingu potencjału dochodowego (w przeliczeniu na ważoną liczbę mieszkańców). Równocześnie zarówno ewentualne wpłaty jednostek najzamożniejszych, jak i transfery otrzymywane przez samorządy uboższe uwzględniają nie tylko potencjał dochodowy, ale także zróżnicowanie potrzeb wydatkowych.
- Sposób wyliczania wpłat samorządów („podatku janosikowego”) powinien odejść od zasady oparcia na wielkości dochodów sprzed dwóch lat⁴, co w sytuacji dekoniunktury gospodarczej (spadku dochodów) prowadzi do absurdalnych sytuacji, w których wpłata w założeniu odnosząca się do części ponadprzeciętnych dochodów może być wyższa niż całość dochodów w bieżącym roku. System ten można zastąpić albo bazowaniem na średniej z kilku lat (dla złagodzenia wpływu wahań koniunkturalnych), albo na prognozach dochodów w roku bieżącym. Rozwiązanie takie wymagałoby jednak przeprowadzania późniejszej korekty na podstawie faktycznie uzyskanych dochodów (czego brakuje w dotychczasowych regulacjach dotyczących PIT i CIT), w przeciwnym razie byłoby zachętą do kreatywnej księgowości.
- Przy ustalaniu dochodów stanowiących podstawę wyrównywania w gminach pomijane są niektóre mniej istotne w skali kraju – ale czasami znaczące dla pojedynczych gmin – źródła dochodów, takie jak opłata targowa, miejscowa lub uzdrowska. Równe traktowanie wszystkich gmin wymaga uwzględniania także tych dochodów.
- Czynniki wpływające na ocenę potrzeb wydatkowych powinny spełniać następujące warunki:
 - ◇ możliwość wskazania zależności przyczynowo-skutkowej między znaczeniem czynnika a potrzebami wydatkowymi jednostek samorządu terytorialnego;

2 W roku 2022 dotyczyło to 18 powiatów ziemskich, 26 miast na prawach powiatu i 24 gmin. W przeszłości sytuacja taka odnosiła się też do rozdziału środków na poziomie województw.

3 Trudno wyjaśnić, skąd się bierze różnica między wpłatami samorządów a wypłatami subwencji równoważącej, bo w ustawie o dochodach JST brakuje podstaw uzasadniających tę różnicę. Niemniej, jak wskazują sprawozdania z wykonania budżetów samorządowych, w 2022 roku wpłaty na „janosikowe” wyniosły 3,44 mld zł, a wypłacono w części równoważącej i regionalnej 3,07 mld zł, czyli około 11% mniej, niż zebrano. Podobnie było w latach poprzednich. W roku 2021 różnica wynosiła 12%, w 2020 – 11%, a w 2019 – 9%. Nasuwa się zatem podejrzenie, że budżet państwa pobiera „dziesięcinę” od wpłat dokonywanych przez samorządy.

4 Od roku 2022 częściowo zmieniono to rozwiązanie w ten sposób, że we wskaźniku dochodów podatkowych (na którym opiera się system wpłat samorządów) uwzględniane są w zakresie dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT dochody planowane na dany rok budżetowy, a nie dochody wykonane. W zakresie pozostałych dochodów podatkowych zostało utrzymane rozwiązanie dotychczasowe (czyli pod uwagę brane są dochody wykonane sprzed dwóch lat).

- ◊ znajdowanie uzasadnienia w danych dotyczących faktycznego zróżnicowania kosztów ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego;
 - ◊ mierzalność za pomocą dostępnych danych statystycznych;
 - ◊ wartość wskaźników powinna znacząco różnicować zbiorowość jednostki samorządu terytorialnego (jeśli wartość wskaźnika jest zbliżona we wszystkich JST, to nie należy ujmować jej w algorytmie, nawet jeśli czynnik ten w istotny sposób wiąże się z potrzebami wydatkowymi);
 - ◊ niepodatność na manipulacje ze strony zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego;
 - ◊ stosowane wskaźniki nie powinny tworzyć szkodliwych bodźców zniechęcających np. do skutecznej polityki rozwoju gospodarczego;
 - ◊ wartość poszczególnych wag powinna uwzględniać z jednej strony wpływ na wielkość potrzeb odnoszących się do poszczególnych sektorów wydatków, a z drugiej – udział danego sektora w ogólnej strukturze wydatków bieżących gmin/powiatów.
- Proponowany system wyrównawczy powinien koncentrować się na potrzebach w zakresie wydatków bieżących wiążących się z dostarczaniem usług mieszkańcom. Potrzeby inwestycyjne powinny być przedmiotem odrębnie prowadzonej polityki regionalnej i osobnych strumieni finansowania.
 - W proponowanym systemie pomijamy kwestię finansowania oświaty, a łączy się z tym odrębny strumień – część oświatowa subwencji ogólnej. Także ona wymaga reformy, ale jest to osobne zagadnienie, które w tej notce tylko sygnalizujemy. Oczywiście w dalszej perspektywie warto namysłu wydaje się zintegrowanie subwencji oświatowej z resztą systemu wyrównawczego (najbardziej radykalną propozycję w tym zakresie przedstawiał kiedyś W. Misiąg⁵), rozwiązanie takie miałyby jednak oprócz zalet także wady. Utrzymanie szkół pozostaje największym (najkosztowniejszym) zadaniem gmin i powiatów. Włączenie ich finansowania w ogólniejszy mechanizm mogłoby zachwiać czytelnością finansowania oświaty, zmniejszyłoby bowiem przejrzystość systemu, a w efekcie stałoby się trudne do zaakceptowania przez samorządy.
 - Nie jest decyzją ekspercką, lecz polityczną, czy powinna się zmienić wielkość środków budżetu państwa przekazywanych samorządom w ramach systemu wyrównawczego. Proponowany kierunek zmian pozwala na przeprowadzenie ich w sposób neutralny dla budżetu państwa, z poprawieniem jedynie racjonalności alokacji między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.
 - W sytuacji połączenia obu części systemu wyrównawczego środki pochodzące z wpłat samorządów najzamożniejszych (w dotychczasowym systemie przekazywane dalej w postaci subwencji równoważącej i regionalnej) mogą zwiększyć kwotę przeznaczoną na subwencję wyrównawczą. Dzięki temu można albo zwiększyć „stopę wyrównywania”, albo też podnieść – bez dodatkowych kosztów dla budżetu państwa – próg uprawniający do uzyskiwania transferu wyrównawczego (np. z 92% do 100% przeciętnej zamożności w przypadku gmin). Decyzja o wybraniu jednego z tych rozwiązań ma również charakter polityczny.

Z analiz przeprowadzonych w 2014 roku i aktualizowanych z użyciem danych z roku 2019 wynikało, że wśród najważniejszych zmiennych, które powinny być uwzględniane przy określaniu wag korygujących liczbę mieszkańców, znajdują się:

- gęstość zaludnienia – samorządy o małej gęstości zaludnienia ze względu na swój charakter mają wysokie koszty jednostkowe wykonywania niektórych zadań (w tym utrzymania infrastruktury sieciowej), czego dotychczasowy system wyrównawczy nie bierze pod uwagę;

5 W. Misiąg, M. Tomalak, *Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, IBnGR (niepublikowana ekspertyza dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji).

- poziom bezrobocia – wiążący się z wielkością potrzeb wydatkowych w zakresie niektórych zadań z opieki społecznej⁶;
- dojazdy do pracy – zwiększające faktyczną liczbę użytkowników niektórych usług finansowanych przez samorządy⁷;
- liczba mieszkańców gminy – wpływająca w szczególności na wysokość potrzeb w zakresie utrzymania administracji samorządowej (ze względu na zjawisko korzyści skali odnoszące się do tego zadania⁸);
- status jednostki samorządu terytorialnego (w szczególności miasta na prawach powiatu) w zakresie wiążącym się z różnicą w zakresie wykonywanych zadań (np. miasta na prawach powiatu odpowiadają za utrzymanie przechodzących przez ich terytorium dróg wojewódzkich i krajowych).

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, większość z wymienionych wyżej wag (z różnymi wartościami) mogłaby być stosowana zarówno w odniesieniu do gmin, jak i powiatów. Natomiast z dokonanych prawie 10 lat temu wyliczeń wynikało, że system wyrównawczy dla województw nie wymaga stosowania analogicznych wag. Województwa to stosunkowo duże jednostki terytorialne (średnia to około 2,5 mln mieszkańców, najmniejsze województwa mają około 1 mln mieszkańców). W związku z tym poziom zróżnicowania cech mogących wpływać na potrzeby wydatkowe jest stosunkowo niewielki. Oczywiście warto byłoby – na podstawie nowszych danych – potwierdzić, czy sformułowane prawie przed dekadą wnioski są w tym zakresie nadal aktualne.

Zastosowanie zbliżonego do proponowanego tutaj systemu wag jest znacznie prostsze i bardziej racjonalne od postulowanego niekiedy przez część środowisk samorządowych pomysłu określania finansowego wymiaru standardów usług publicznych wykonywanych przez samorządy.

Z analiz przeprowadzonych w 2014 roku wynikało także, że na takiej zmianie zyskałyby przede wszystkim dwie grupy samorządów:

- gminy wiejskie o niskiej gęstości zaludnienia;
- część dużych miast, które wykonują w praktyce szerszy zakres zadań w porównaniu do gmin mniejszych, a także obsługujących – w zakresie niektórych usług – znacznie większą liczbę użytkowników niektórych usług w porównaniu do stałej liczby mieszkańców.

W przypadku wzrostu poziomu bezrobocia (czego przecież nie można wykluczać) proponowany system lepiej wspierałby też samorządy dotknięte tym problemem.

6 W przyszłości przydałyby się inne, bardziej precyzyjne miary odnoszące się do skali ubóstwa.

7 Krótkiego komentarza wymaga propozycja Unii Metropolii Polskich, aby uwzględnić szacunki faktycznej liczby mieszkańców największych aglomeracji. Pomysł ten wydaje się trudny do zaakceptowania przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, szacunki te nie mają charakteru danych oficjalnych i z tego powodu trudno byłoby je stosować w przepisach prawnych. Po drugie, trzeba zdawać sobie sprawę, że rozwiązanie to poprawiałoby sytuację finansową wielkich miast, co przy ograniczonej wielkości zasobów oznaczałoby względne pogorszenie sytuacji pozostałych samorządów. Nawet jeśli byłoby to rozwiązanie racjonalne, to zapewne okazałoby się politycznie bardzo trudne do przyjęcia i mogłoby doprowadzić do stordedowania całego przedsięwzięcia racjonalizatorskiego. Sugerujemy więc skoncentrowanie się na wskaźnikach dotyczących dojazdów do pracy oraz kosztów wykonywania niektórych zadań (utrzymanie dróg wojewódzkich i krajowych, transport publiczny w wielkich miastach), które i tak będą skutkowały poprawą sytuacji finansowej największych aglomeracji.

8 W raporcie z 2015 roku nie znalazła się sugestia analogicznego uwzględnienia zjawiska korzyści skali w przypadku powiatów. Uzasadnienie tej różnicy odwołuje się do wyników analiz racjonalności ewentualnych zmian podziału terytorialnego. Szersze wyjaśnienie tego zagadnienia wykracza jednak poza ramy niniejszej notatki.



Należy podkreślić, że w tak skonstruowanym systemie znaczna część dużych i zamożnych miast w dalszym ciągu dzieliłaby się swoją zamożnością w postaci wpłat przypominających dzisiejszy „podatek janosikowy”. Jednak wielkość wpłat uwzględniałaby poziom obiektywnie istniejących potrzeb wydatkowych tych miast, a dzięki temu bardziej precyzyjnie mierzyłaby ich faktyczną zamożność. Natomiast w niektórych jednostkach samorządowych mających bardzo wysokie dochody własne, ale nieodznaczających się cechami istotnie zwiększającymi koszt jednostkowy wykonywania usług publicznych wielkość składek na wyrównywanie poziome mogłaby nawet ulec niewielkiemu zwiększeniu. W związku z tym w efekcie zastosowania proponowanego systemu różnica wielkości łącznych dochodów *per capita* między gminą najbogatszą a najbiedniejszą⁹ ulegałaby zmniejszeniu.

Proponowane rozwiązanie opiera się na wartościach wag uwzględniających m.in. udział poszczególnych sektorów usług w ogólnych wydatkach samorządowych. Struktura wag jest jednak zmienna w czasie. Zależy tak od zmian w zakresie zadań samorządów, jak i od przesunięć w hierarchii priorytetów społeczności lokalnych. W związku z tym zestaw wag nie może być traktowany jako stały i docelowy. Zalecane byłoby okresowe dokonywanie przeglądu ich wartości (np. co 5–7 lat) i modyfikowanie stosowanych wag uwzględniające zmiany w strukturze wydatków.

Jakich działań wymagałoby ewentualne wdrożenie proponowanego systemu? Przede wszystkim niezbędne byłyby nowe obliczenia i analizy, na których przeprowadzenie potrzeba by było przynajmniej kilku miesięcy. W ich następstwie można by zaproponować zmiany w zapisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w artykułach odnoszących się do systemu wyrównawczego. Zapisy te powinny określać zasady nowego (zmodyfikowanego) systemu, ale nie powinny usztywniać go wpisaniem wszystkich konkretnych wartości wag i wskaźników. Wiąże się to z uzasadnianą wcześniej koniecznością okresowej (co kilka lat) weryfikacji wartości wag. Potrzebny byłby więc zapis odsyłający do rozporządzenia Ministerstwa Finansów (lub ministerstwa właściwego do spraw administracji) analogiczny do tego, jaki funkcjonuje w przypadku części oświatowej subwencji ogólnej. Ale ta analogia do subwencji oświatowej nie powinna być pełna. W odniesieniu do wskazań Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego pożądane byłyby większa stabilność systemu (algorytm subwencji oświatowej może być zmieniany corocznie) oraz mniejsza uznaniowość decyzji zawartych w rozporządzeniach. Częstotliwość weryfikacji wag należałoby więc ustawowo ograniczyć (np. do 5 lat). Przy odpowiedniej mobilizacji nowe rozwiązania mogłyby być przygotowane i przeprowadzone przez parlament w 2024 roku. Do rozstrzygnięcia natomiast pozostaje, czy powinny zacząć obowiązywać od roku 2025, czy z uwzględnieniem okresu karencji, np. od roku 2026. Po przeprowadzeniu szczegółowych symulacji do rozważenia jest również przepis wprowadzający okres przejściowy (np. 2–3-letni) dający czas na dostosowanie się samorządów do zmian w strumieniu dochodów (i wydatków) wiążących się ze zmianami systemu wyrównawczego.

Julita Łukomska – adiunktka w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych na Uniwersytecie Warszawskim.

Paweł Swianiewicz – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Zakładu Studiów Społeczno-Ekonomicznych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.

⁹ W potocznym rozumieniu tych terminów odnoszącym się do łącznej wielkości dochodów *per capita*.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska

Korekta: Joanna Liczner

Warszawa 2023

ISBN 978-83-67750-56-1