

Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Związku Miast Polskich w sprawie systemu wyrównawczego dochodów JST

1. System wyrównawczy, przewidziany w art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ma na celu zapewnienie zasilania finansowego JST, adekwatnego do zakresu nałożonych ustawami zadań. Ma on zastosowanie w stopniu uzależnionym od zróżnicowania systemu dochodów własnych JST w danym kraju. Jego znaczenie jest tym większe, im silniejszy jest stopień decentralizacji zadań i finansów publicznych, dlatego jest on szczególnie rozbudowany w tych krajach, w których stopień decentralizacji jest największy. Systemy dochodów własnych JST, poza podatkami lokalnymi, są zwykle oparte na podatkach dochodowych, z których wpływy są bardzo zróżnicowane terytorialnie i tylko w niewielkim stopniu zależą od decyzji władz lokalnych.

2. Ustawa o dochodach JST z 2003 roku obejmowała m.in. zastąpienie części subwencji i dotacji dochodami własnymi, w postaci wzrostu udziałów gmin, powiatów i województw w podatkach PIT i CIT. Spowodowało to wzrost zróżnicowania potencjału dochodowego JST – i to w zakresie tych dochodów „własnych”, na których wydajność samorządy mają znikomy wpływ. W związku z tym nastąpiło równocześnie rozbudowanie systemu wyrównawczego, którego celem było częściowe zniwelowanie zbyt dużych różnic w poziomie dochodów własnych. **Taki system jest niezbędny.**

3. Obowiązujący dziś system wyrównawczy został skonstruowany w warunkach roku 2003, z uwzględnieniem ówczesnej wydajności podatków PIT i CIT. W międzyczasie dokonano istotnych zmian w podatku PIT, które znacznie zmniejszyły jego wydajność, a światowe procesy gospodarcze spowodowały zmniejszenie wydajności podatku CIT. Dodatkowo system jest zniekształcony przez dwuletnie opóźnienie jego obliczania, co przy obecnej dynamice zmian w gospodarce wypacza jego działanie. Stan systemu wyrównawczego na ogólnym tle finansów JST przedstawia poniższa tabela:

Wpłaty JST do budżetu państwa 2004 - 2010 (mln PLN)

| rok | gminy | powiaty | miasta na pr. pow. | województwa | RAZEM | dochody | |
|------|-------|---------|--------------------|-------------|--------|----------|----------|
| | | | | | | razem | własne |
| | | | | | | Do [mld] | Dw [mld] |
| 2004 | 120,0 | 42,1 | 680,7 | 380,5 | 1223,3 | 91,5 | 47,1 |
| 2005 | 128,6 | 41,4 | 721,7 | 314,5 | 1206,2 | 102,9 | 54,9 |
| 2006 | 162,7 | 55,5 | 828,5 | 637,7 | 1684,4 | 117,0 | 62,9 |
| 2007 | 167,0 | 76,8 | 978,4 | 642,3 | 1864,5 | 129,8 | 74,1 |
| 2008 | 188,9 | 96,4 | 1158,8 | 725,3 | 2169,4 | 142,6 | 78,3 |
| 2009 | 200,5 | 129,1 | 1481,9 | 890,9 | 2702,4 | 154,8 | 75,3 |
| 2010 | 204,8 | 137,6 | 1428,2 | 955,6 | 2726,2 | 162,8 | 78,6 |

Widać wyraźnie, że wzrost wpłat *janosikowego* jest **szybszy niż wzrost dochodów**, a zwłaszcza dochodów własnych JST. Efekt „spóźnienia” powoduje dodatkowo, że największy wzrost wpłat nastąpił w latach wyraźnego spadku dochodów własnych, który najbardziej dotknął największych płatników „janosikowego”: Warszawę i Mazowsze.

Dodatkowe analizy wykazują, że w ostatnich latach system wyrównawczy działa **zbyt głęboko**, to znaczy nie tylko spłaszcza występujące w dochodach własnych różnice, ale je odwraca, co na pewno nie było intencją ustawodawcy przy uchwalaniu ustawy.

Widać więc, że system wyrównywania dochodów JST w Polsce **wymaga dziś znacznej korekty**, która jednak **powinna być oparta na wynikach rzetelnej analizy danych** o finansach gmin, powiatów i województw.

4. Przy korygowaniu systemu wyrównawczego dochodów JST trzeba – poza wyżej wymienionymi – wziąć pod uwagę następujące okoliczności:

a) System powinien odpowiednio:

- korygować zróżnicowanie dochodów JST,

i równocześnie

- uwzględniać różnice w kosztach realizacji zadań gmin, miast, powiatów i województw,

zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 5 EKSL: „*Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą.*”

Polski system wyrównawczy uwzględnia aspekt kosztów realizacji pozornie takich samych zadań **w zdecydowanie niewystarczającym stopniu**. Przy ich uwzględnianiu zwykle stosuje się jako kryterium liczbę mieszkańców jednostki, a także kryteria do-datkowe, w tym zwłaszcza stołeczność (narodową, regionalną, subregionalną).

Przy korygowaniu polskiego systemu trzeba także **uwzględnić fakt**, że istnieje dziś drugi istotny, choć dotąd pomijany przy rozmowie o mechanizmach wyrównawczych, składnik: **bardzo silny mechanizm wyrównawczy w części oświatowej subwencji ogólnej** (usprawiedliwiony dla szkół podstawowych, jednak bezzasadny dla gimnazjów).

b) System **musi być sprawiedliwy**: dziś korzystają z niego m.in. bardzo zamożne jednostki (np. korzystające z renty lokalizacyjnej, nieuwzględnianej w kryteriach), które jednocześnie znacząco zmniejszają i tak niskie podatki i opłaty lokalne.

5. Obywatelski projekt zmian w systemie wyrównawczym, jakkolwiek wynikający z uzasadnionych obserwacji dotyczących wad obecnego systemu, nie może **uzyskać naszego poparcia** z dwóch bardzo ważnych powodów:

1) proponowane zmiany w obliczaniu wpłat jednostek do systemu wyrównawczego nie są oparte na wyliczeniach, które brałyby pod uwagę powyższe elementy diagnozy i in-ne wskazane okoliczności (art. 9 ust. 5 EKSL), a skutki szacuje się na **900 mln zł.**

2) projekt zakłada powstanie z wpłat swoistego funduszu celowego, którego dysponowanie miałyby charakter uznaniowy (a więc nieobiektywny, naturalnie podatny na różne czynniki subiektywne, a nawet naciski), choć w pozornie kontrolowanej formie konkursu; spowoduje to **całkowite wypaczenie** sensu systemu wyrównawczego, który – odpowiednio zmieniony – musi obiektywnie i automatycznie korygować systemowe zróżnicowanie JST (obcinać „kominy” i wypełniać niedobory);

6. Projekt komisyjny sprowadza się do zmniejszenia wpłat do budżetu w stopniu, którego skutki stanowiłyby w warunkach roku 2102 kwotę aż **1,2 mld zł** (wg MF), co **nie może być zaakceptowane bez uzupełnienia systemu z innych źródeł**. Ponadto zaproponowane współczynniki przeliczeniowe nie są zróżnicowane w stopniu odpowiadającym różnicę kosztów wykonywania zadań. Doświadczenia państw, które stosują takie współczynniki, wskazują na zasadność innej ich gradacji.

7. Biorąc pod uwagę inicjatywy zmian systemu wyrównawczego, formułowane w samym środowisku samorządowym, **należy**:

- pilnie przeprowadzić rzetelną analizę funkcjonowania mechanizmów wyrównawczych w zmienionych warunkach prawnych (PIT) i gospodarczych (CIT),

- **wprowadzić do obecnego systemu korekty**, które przywróciłyby zgodne z intencjami ustawodawcy zasady jego działania, uzupełnione o kryteria dotyczące kosztów realizacji zadań w różnych typach i kategoriach JST.

Karpacz, 9 marca 2012 r.