

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

280

Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym



Redaktorzy naukowi

Ryszard Brol

Beata Bal-Domańska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-321-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Finansowe aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego

Katarzyna Wójtowicz: Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE.....	13
Marek Obrębalski: Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu samorządowego finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego	21
Jarosław Hermaszewski: Nadwyżka operacyjna w analizie sytuacji finansowej gminy Sława w latach 2004-2011	31
Jarosław Skorwider-Namiotko: Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej	41
Kinga Wasilewska: Możliwości inwestycyjne gminy wobec rosnącego zadłużenia	50
Katarzyna Kokoszka: Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji?	59
Agnieszka Wasiuk: Pozyskiwanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Karkonoski Park Narodowy w latach 2009-2011 na realizację współpracy transgranicznej	67
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: RPO województwa lubelskiego w rozwoju obszarów peryferyjnych.....	75
Lech Jańczuk: Ocena rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Aspekt finansowy	84
Wioletta Czemiel-Grzybowska: Rola pomocy publicznej w procesie konwergencji.....	95
Wojciech Wachowicz: Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych	103
Joanna Nucińska: Pojemność informacyjna tradycyjnego i zadaniowego budżetu JST w zakresie finansowania oświaty w Polsce.....	112

Część 2. Nieruchomości na rynku lokalnym

Joanna Cymerman: Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.....	123
Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Zbywanie nieruchomości komunalnych we Wrocławiu w latach 2001-2011	131
Sławomir Kłosowski: Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec	139
Marcelina Zapotoczna: Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na przykładzie miasta Olsztyn.....	146
Katarzyna Frodyma: Metoda DEA w analizie efektywności nakładów na gospodarkę odpadami	156

Summaries

Part 1. Financial aspects of local government units activities

Katarzyna Wójtowicz: Sub-central fiscal rules as a way to restore sub-national fiscal sustainability of the European Union states	20
Marek Obrębalski: Controversies in accordance with "Janosik" financial helping system of self-governed territorial units	30
Jarosław Hermaszewski: Operating surplus in the analysis of the financial situation of municipality of Sława in the years 2004-2011	40
Jarosław Skorwider-Namiołko: Changes in the level of own investment potential of communes in the time of financial instability	49
Kinga Wasilewska: Investment opportunities of municipalities in comparison with raising debt.....	58
Katarzyna Kokoszka: New financial perspective of the Common Agriculture Policy of the European Union 2014-2020 – in the direction of regionalization?	66
Agnieszka Wasiuk: Acquisition of funds from the European Regional Development Fund by Karkonosze National Park between 2009-2011 for the implementation of cross-border cooperation	74
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: ROP for Lublin voivodeship in regional development.....	83
Lech Jańczuk: Assessment of local and regional development in Poland. Financial aspect.....	94

Wioletta Czemieli-Grzybowska: Role of public support in the process of convergence	102
Wojciech Wachowicz: Economic, legal and social constraints of public-private partnerships in local governments.....	111
Joanna Nucińska: Information capacity of line-item and performance based budgets of local government in Poland in the range of education funding	119

Part 2. Real estate on the local market

Joanna Cymerman: Effectiveness of municipal real estate management from the perspective of local social and economic development.....	130
Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Selling municipal property in Wrocław in 2001-2011	138
Sławomir Kłosowski: Principles and conditions of the real estate valuation in the Federal Republic of Germany.....	145
Marcelina Zapotoczna: Management of real estate residential communities with the participation of municipalities on the example of Olsztyn.....	155
Katarzyna Frodyma: The DEA method in the analysis of effectiveness expenditure on waste management.....	166

Marek Obrębalski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

KONTROWERSJE WOBEC „JANOSIKOWEGO” SYSTEMU FINANSOWEGO WSPIERANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Począwszy od 2004 r., w Polsce funkcjonuje system wyrównywania możliwości finansowych pomiędzy silniejszymi a słabszymi pod względem dochodów podatkowych jednostkami samorządu terytorialnego. System ten, określony potocznie mianem „janosikowe”, jest wyrazem praktycznej realizacji zasady samorządowej solidarności i subsydiarności. Wzbudza on od lat wiele kontrowersji, zwłaszcza wśród tych samorządów, które ustawowo zobowiązane zostały do dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa. Stąd też pojawia się wiele propozycji zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, finanse, subwencja ogólna, budżet państwa.

1. Wstęp

Istotnym elementem systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest mechanizm wyrównawczy, polegający na niwelowaniu dysproporcji w potencjale dochodowym poprzez z jednej strony część wyrównawczą subwencji ogólnej, z drugiej zaś wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą (w przypadku gmin i powiatów) i część regionalną (odnośnie do województw) subwencji ogólnej.

Implementacja tegoż mechanizmu w warunkach funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego wypełnia zobowiązania wynikające z postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607, z późn. zm.), która w art. 9 ust. 5 stanowi, że 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. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać jednak swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień (zadań) własnych.

System wyrównawczy, przewidziany w art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ma zatem na celu zapewnienie zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego adekwatnego do zakresu nałożonych ustawami zadań własnych. System ten współcześnie stosowany jest w wielu krajach (m.in. w Niemczech, we Francji, w Danii i Szwecji) w zakresie zależnym od stopnia zróżnicowania pozyskiwania dochodów własnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zaznaczyć należy, iż jego znaczenie jest tym większe, im silniejszy jest stopień decentralizacji zadań i finansów publicznych, dlatego jest on szczególnie rozbudowany w krajach skandynawskich, gdzie decentralizacja sięga aż 25-35% PKB.

Zróżnicowanie poziomu dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego wszystkich jego szczebli w Polsce jest bardzo duże, a zakres zadań publicznych nałożonych przez ustawy na poszczególne rodzaje samorządów jest podobny. Stało się to główną przesłanką wdrożenia – począwszy od 2004 r. – systemu służącego wyrównywaniu możliwości finansowych między silniejszymi a słabszymi pod względem dochodów podatkowych jednostkami samorządu terytorialnego. Tenże system wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wyniku redystrybucji środków między tymi jednostkami (tzw. system poziomego wyrównywania dochodów) jest wyrazem praktycznej realizacji zasady samorządowej solidarności i subsydiarności (pomocniczości).

System ten od lat wzbudza jednak wiele kontrowersji¹ wśród tych samorządów, które ustawowo zobowiązane zostały do dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa². Wpłat takich dokonują gminy oraz powiaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, natomiast województwa dokonują podobnych wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej. System ten określono potocznie mianem „janosikowe”³.

2. Zasady ustalania wysokości „janosikowego” i jego przeznaczenie

W warunkach odrodzonej w 1990 roku polskiej terytorialnej samorządności „janosikowe” wprowadziła ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Kwoty rocznych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem dla

¹ Przepisy regulujące dokonywanie obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa były m.in. przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 23 października 1996 r. sygn. akt K/1/96 oraz wyrok z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. akt K 30/04). Trybunał Konstytucyjny uznał, że „funkcjonowanie wpłat wyrównawczo-korekcyjnych [...] jest konstytucyjnie dopuszczalne”.

² W latach 2008-2011 jedynie gminy górnicze były zwolnione z wpłat do budżetu państwa przeznaczonych na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin od przypadającej im części opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych.

³ Widać tu wyraźne nawiązanie do mających miejsce na przełomie XVII i XVIII wieku poczynań Janosika – harnasia związanego z Podhalem. Wedle ludowych przekazów Janosik rabował bogatych, by wspierać biednych.

biedniejszych samorządów obliczane są na podstawie wysokości relatywnej „nadwyżki” dochodów podatkowych⁴ oraz liczby mieszkańców.

Wysokość wpłat do budżetu państwa uzależniona jest od wysokości wskaźnika dochodów podatkowych danej jednostki samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w odniesieniu do analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla danej grupy jednostek samorządu terytorialnego (tj. odpowiednio dla gmin, powiatów, województw) oraz liczby mieszkańców tej jednostki. Podkreślić należy, iż stawki wpłat do budżetu państwa mają progresywny charakter.

Zgodnie z art. 29 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego gminy, w których wskaźnik G^5 jest większy niż 150% wskaźnika Gg^6 , obowiązane są dokonywać wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Ponadto na podstawie art. 20 ust. 9 tej ustawy kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej nie otrzymują gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju, ale wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg . Kwota uzupełniająca naliczona dla tych gmin zwiększa część równoważącą subwencji ogólnej.

Począwszy od 1 stycznia 2004 r., do wnoszenia takich wpłat obowiązane są również powiaty, w których wskaźnik P^7 jest większy niż 110% wskaźnika Pp^8 . Dokonują one wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

Województwa natomiast (również od 1 stycznia 2004 r.) zobowiązane są do dokonywania określonych wpłat do budżetu państwa (z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw). Obowiązek ten dotyczy województw, w których wskaźnik W^9 jest większy niż 110% wskaźnika Ww^{10} .

⁴ Przez dochody podatkowe, brane pod uwagę przy ustalaniu kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, rozumie się łączne dochody z tytułu podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych; zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej; wpływów z opłat: skarbowej i eksploatacyjnej oraz udziałów we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych. W przypadku powiatów i województw brane są pod uwagę dochody uzyskiwane z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

⁵ Wskaźnik G oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców gminy.

⁶ Wskaźnik Gg oblicza się, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich gmin, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

⁷ Wskaźnik P oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu.

⁸ Wskaźnik Pp oblicza się, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

⁹ Wskaźnik W oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa.

¹⁰ Wskaźnik Ww oblicza się, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

Środki z równoważącej części subwencji ogólnej przyznawane są gminom w związku z przekazaniem dodatkowych zadań z zakresu pomocy społecznej (wydatki na dodatki mieszkaniowe) oraz gminom wiejskim i miejsko-wiejskim w związku ze zmniejszeniem wpływów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego. Zgodnie z art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego podział części równoważącej subwencji ogólnej gmin służy łagodzeniu wyraźnych różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego, potencjału podatkowego oraz sytuacji społecznej.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 23a) określa szczegółowy sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla poszczególnych powiatów, uwzględniając ich sytuację finansową, a w szczególności kierując się wysokością wydatków na pomoc społeczną oraz zróżnicowaniem sieci dróg. Środki z równoważącej części subwencji ogólnej przyznawane są bowiem powiatom w związku z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej (z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze) w zależności od relacji długości dróg powiatowych i liczby mieszkańców powiatu oraz skali spadku kwoty dochodów budżetowych, a dla miast na prawach powiatu także zależnie od zróżnicowania długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach tychże miast.

Środki zaś z regionalnej części subwencji ogólnej – zgodnie z art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – przyznawane są województwom w związku z relatywnie wysokimi rozmiarami bezrobocia, stanem sieci dróg wojewódzkich, poziomem PKB na jednego mieszkańca oraz wysokością wydatków bieżących na dofinansowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.

3. Finansowy wymiar „janosikowego”

Rozmiary dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2011 uwidoczniają informacje statystyczne prezentowane w tabeli 1. W tabeli 2 ukazano natomiast zróżnicowanie udziału dochodów własnych budżetów samorządowych różnych szczebli.

Tabela 1. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004-2011

Lata	Dochody budżetów JST ogółem w mld zł	Dochody własne budżetów JST	
		w mld zł	w % ogółu dochodów
2004	91,5	47,1	51,5
2005	102,9	54,9	53,4
2006	117,0	62,9	53,8
2007	129,8	74,1	57,1
2008	142,6	78,3	54,9
2009	154,8	75,3	48,6
2010	162,8	78,6	48,3
2011	171,3	83,6	48,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDL).

Tabela 2. Zróżnicowanie rozmiarów i udziału dochodów własnych budżetów według samorządowych szczebli w Polsce w 2011 roku

Wyszczególnienie	Dochody budżetów JST w mld zł	Dochody własne budżetów JST	
		w mld zł	w % ogółu dochodów
JST ogółem	171,3	83,6	48,8
z tego:			
gminy	75,8	34,5	45,5
miasta na prawach powiatu	56,9	36,0	63,2
powiaty	23,6	6,5	27,7
województwa	15,1	6,7	44,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDL).

W latach 2004-2011 dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli zwiększyły się z 91,5 mld zł do 171,3 mld zł, czyli niemal dwukrotnie. Jednocześnie od 2007 r. notuje się spadek udziału dochodów własnych, które w 2011 roku stanowiły 48,8% ogółu dochodów budżetów samorządowych. Uwidoczniła się przy tym wyraźne zróżnicowanie w tym zakresie. Najwyższy bowiem udział dochodów własnych dotyczy miast na prawach powiatu (w 2011 r. – 63,2%), a najniższy powiatów (jedynie 27,7%).

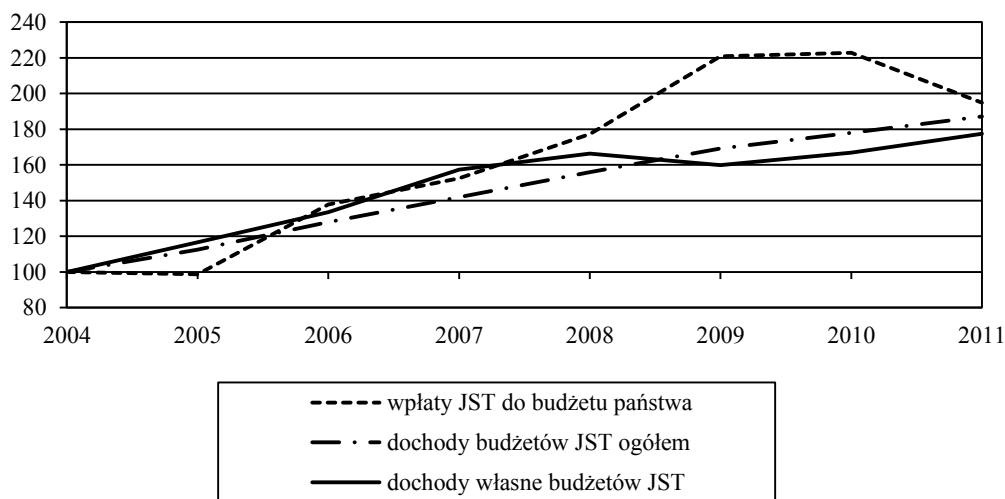
Samorządowy system wyrównawczy w ujęciu finansowym w latach 2004-2011 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz część regionalna subwencji ogólnej dla województw w latach 2004-2011

Lata	Część równoważąca subwencji ogólnej w zł			Część regionalna subwencji ogólnej dla województw w zł
	gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty	
2004	-	-	402 802 812	299 667 894
2005	-	-	394 778 254	314 509 910
2006	318 188 179	427 474 917	322 283 067	637 746 239
2007	320 866 701	577 918 660	349 681 294	642 325 002
2008	372 712 352	647 344 235	398 696 650	720 651 704
2009	392 856 436	739 023 690	501 327 214	890 880 842
2010	335 673 790	718 218 270	533 738 939	955 641 860
2011	331 545 008	638 581 363	607 654 191	627 892 471

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDL).

Funkcjonowanie od 2004 r. systemu samorządowego finansowego wspierania opiera się na wpłatach jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa. Łączna wysokość tych wpłat wyraźnie wzrasta, co obrazuje rys. 1.



Rys. 1. Dynamika zmian wysokości wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez JST na tle dochodów ich budżetów (ogółem i własnych) w latach 2004-2011 w % (2004 = 100)

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

Widać wyraźnie, że wzrost wpłat „janosikowego” jest szybszy niż wzrost dochodów, a zwłaszcza dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. O ile bowiem dochody budżetów tych jednostek w latach 2004-2011 zwiększyły się o 87,2%, a dochody własne o 77,5%, o tyle wysokość wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa wzrosła o niemal 95%.

W 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego wpłaciły do budżetu państwa z tytułu „janosikowego” 2383,5 mln zł. Było to 1,4% ogółu dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i ok. 4,3% dochodów jednostek zobowiązanych do dokonywania tych wpłat. W ogólnej kwocie „janosikowego” 26,6% stanowiły wpłaty województw, 6,2% – wpłaty powiatów, a 67,2% – wpłaty gmin. Obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa w 2011 roku dotyczyły 2 województw (mazowieckiego i dolnośląskiego), 20 powiatów i 135 gmin (łącznie z miastami na prawach powiatu), czyli ogółem 157 spośród ponad 2800 jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienie wpłacania „janosikowego” do budżetu państwa dotyczy zatem jedynie 5,6% ogólnej ich liczby.

We wpłatach gmin przeważały wpłaty miast na prawach powiatu dokonywane z tytułu relatywnie wysokich dochodów „powiatowych”. Niemal cała kwota (ponad 99,99%) wpłat wojewódzkich pochodziła natomiast z województwa mazowieckiego.

Największe kwoty do budżetu państwa w 2011 r. wpłacały:

- Warszawa – 916,6 mln zł;
- województwo mazowieckie – 627,9 mln zł;
- Poznań – 83 mln zł;

- Kraków – 67,1 mln zł;
 - Wrocław – 60,9 mln zł;
 - gmina Kleszczów (powiat bełchatowski, województwo łódzkie) – 43,6 mln zł;
 - powiat piaseczyński (województwo mazowieckie) – 41,2 mln zł.
- Najwyższe obciążenia dochodów budżetu w 2011 r. dotyczyły natomiast:
- województwa mazowieckiego – 25,5%;
 - powiatu piaseczyńskiego (województwo mazowieckie) – 25,4%;
 - gminy Nowe Warpno (powiat policki, województwo zachodniopomorskie) – 22,6%;
 - powiatu pruszkowskiego (województwo mazowieckie) – 21,9%;
 - gminy Kleszczów (powiat bełchatowski, województwo łódzkie) – 20,5%.

W 2012 roku wedle ustawy budżetowej¹¹ samorządowy system wspierania finansowego obejmował:

- część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 684 630 000 zł, na którą składały się wpłaty gmin do budżetu państwa w wysokości 651 052 000 zł oraz wspomniana uprzednio część kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej w wysokości 33 578 000 zł; część równoważącą subwencji ogólnej otrzymało 1668 gmin, z tego 194 gminy miejskie, 477 gmin miejsko-wiejskich oraz 997 gmin wiejskich;
- część równoważącą dla powiatów w wysokości 1 068 692 000 zł;
- część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości 687 172 000 zł.

Łącznie zatem jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku dokonały wpłat do budżetu państwa w wysokości 2 406 916 000 zł. Natomiast w ustawie budżetowej na rok 2013 przewiduje się wpłaty jednostek samorządu terytorialnego w kwocie niewiele mniejszej, tj. 2 383 260 391 zł¹², na którą składają się:

- wpłaty gmin na część równoważącą subwencji ogólnej w kwocie 571 338 359 zł, w tym:
 - Warszawa – 285 305 183 zł;
 - Kleszczów (powiat bełchatowski, województwo łódzkie) – 44 689 225 zł;
 - Polkowice – 30 240 028 zł;
 - Płock – 15 393 801 zł;
 - Bogatynia (powiat zgorzelecki, województwo dolnośląskie) – 11 430 691 zł;
 - Suchy Las (powiat poznański, województwo wielkopolskie) – 11 405 538 zł;
 - Konstancin-Jeziorna (powiat piaseczyński, województwo mazowieckie) – 10 611 729 zł;
 - Tarnowo Podgórne (powiat poznański, województwo wielkopolskie) – 10 403 640 zł;
 - Kobierzyce (powiat wrocławski, województwo dolnośląskie) – 9 888 002 zł;

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. 2012, nr 0, poz. 273).

¹² Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. 2012, nr 0, poz. 169); Planowane na 2013 r. roczne kwoty subwencji, wpłat i udziałów w PIT dla poszczególnych gmin, powiatów i województw. Strona internetowa Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl>.

- wpłaty powiatów na część równoważącą subwencji ogólnej w kwocie 1 076 612 295 zł, w tym:
 - Warszawa – 506 720 961 zł;
 - Poznań – 65 371 798 zł;
 - Kraków – 64 435 833 zł;
 - Wrocław – 52 639 176 zł;
 - powiat piaseczyński – 37 474 086 zł;
 - Gdańsk – 33 871 751 zł;
 - Katowice – 33 677 197 zł;
- wpłaty województw na część regionalną subwencji ogólnej w kwocie 735 309 737 zł, z tego:
 - mazowieckie – 661 345 344 zł;
 - dolnośląskie – 73 964 393 zł.

Obowiązujący system wyrównawczy został skonstruowany w warunkach 2003 r., z uwzględnieniem ówczesnej wydajności podatków dochodowych od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT). W międzyczasie dokonano istotnych zmian w podatku PIT, które znacznie zmniejszyły jego wydajność, a światowe procesy gospodarcze spowodowały zmniejszenie wydajności podatku CIT. Ponadto system ten jest zniekształcony przez dwuletnie opóźnienie w obliczaniu wysokości wpłat do budżetu państwa¹³, co przy obecnej dynamice zmian w gospodarce wypacza wyraźnie jego działanie.

4. Propozycje zmian w „janosikowym” systemie

„Janosikowe” to ważny, lecz jeszcze niedoskonały system subwencjonowania, w ramach którego bogatsze samorządy przekazują część swoich dochodów biedniejszym. Stąd też pojawia się wiele propozycji zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Na uwagę zasługują projekt przygotowany przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz tzw. projekt obywatelski (stowarzyszenia STOP Janosikowe).

W obu projektach sygnalizuje się konieczność podwyższenia granicznych poziomów, od których dokonuje się wpłat do budżetu państwa, oraz zmniejszenia stawek tych wpłat.

Zgłoszony przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej projekt wskazuje wyższe aniżeli dotychczas progi, od których naliczane są określone wpłaty do budżetu państwa oraz obniża wielkość procentową naliczanych wpłat w każdej grupie samorządów: gmin, powiatów i województw. Zakłada, że „janosi-

¹³ Przykładowo przy określaniu wysokości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa w 2012 r. przyjmuje się poziom dochodów podatkowych tych jednostek z 2010 r.

kowe” nie będzie mogło przekroczyć 30% dochodów danej jednostki. Praktyczna implementacja przepisów wskazanych w projekcie Komisji oznaczałaby zmniejszenie wysokości wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa o ok. 30% (tj. o ponad 700 mln zł). Zmniejszyłaby się przy tym liczba gmin i powiatów zobowiązanych do dokonywania tych wpłat, a głównymi beneficjentami zmian byłyby Warszawa i województwo mazowieckie.

Z kolei podpisany przez 157 tys. osób projekt obywatelski zakłada zmniejszenie wysokości „janosikowego” o 20% na wszystkich szczeblach samorządu. Proponuje ponadto zastąpienie części subwencji nowym rodzajem dotacji, które byłyby rozdzielane w formie konkursów, oraz zwiększenie liczby mieszkańców największych miast (ponad 350 tys.) oraz miasta stołecznego Warszawy przy obliczaniu wysokości wpłat do budżetu państwa. Przewidywane skutki wdrożenia zasad określonych w projekcie obywatelskim są zbliżone do proponowanych w projekcie Komisji, lecz ich skala jest wyraźnie mniejsza. Kontrowersyjne jest jednak dość arbitralne wskazanie granicznej liczby ludności miast, które miałyby być objęte preferencjami.

Potencjalne wdrożenie proponowanych w obu projektach zmian spowodowałoby przede wszystkim znaczny spadek wysokości części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów.

Kwestia „janosikowego” po raz kolejny (w styczniu 2013 r.) była przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za zgodne z konstytucją przepisy art. 29 ust. 1 oraz art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Pierwszy z tych przepisów wprowadza obowiązek „janosikowego”, a drugi wskazuje, że przy ustalaniu beneficjentów „janosikowego” przyjmuje się dochody podatkowe, uwzględniając górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku, a także skutki wynikające z zastosowania ulg podatkowych. Za częściowo niekonstytucyjny został natomiast uznany art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy. W przepisach nie zostały bowiem zawarte kryteria dla ministra finansów, którymi powinien się kierować, dysponując rezerwą powstałą z nadwyżek „janosikowego”.

System finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego, a nade wszystko dochodów ich budżetów wymaga istotnych zmian. Należy przy tym podkreślić, iż wybór modelu finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest decyzją w istotnym stopniu polityczną i stąd też wskazanie i implementacja właściwego rozwiązania należy do zadań i kompetencji ustawodawcy.

Literatura

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966, z późn. zm.).

Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. 2012 nr 0, poz. 273).

Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. 2012 nr 0, poz. 169).

CONTROVERSIES IN ACCORDANCE WITH “JANOSIK” FINANCIAL HELPING SYSTEM OF SELF-GOVERNED TERRITORIAL UNITS

Summary: The system of alignment of financial capability between stronger and weaker units of self-government in respect of revenue tax has been in force since 2004 in Poland. This system, defined popularly as “Janosikowe”, is practical expression of realization of self-governed principle of solidarity and subsidiarity. It has excited many controversies for years, especially for self-governments which have been obliged to execute yearly payment to the state budget. Thus, many proposals of changes in Act about revenues of self-government units have appeared.

Keywords: territorial self-government, finance, general subvention, state budget.