

Paweł Swianiewicz

CZY WIELKIE GMINY SĄ BOGATE?*

Koszty wykonywania większości zadań przez samorzady największych miast są zazwyczaj istotnie większe od przeciętnych. Wynika to m.in. z obsługi przyjezdnych, wyższych kosztów jednostkowych niektórych usług i szerszego zakresu faktycznie wykonywanych zadań. Specyfika ta jest uwzględniana w systemach finansowania samorządów w wielu krajach europejskich, ale niemal zupełnie pomijana przez obecnie obowiązujące ustawodawstwo polskie. Artykuł zawiera próbę analizy zwiększonych potrzeb wydatkowych największych miast w Polsce. Na tym tle ilustruje faktyczną zamożność samorządów wielkich miast w stosunku do sytuacji finansowej innych gmin.

1. Wprowadzenie

W prezentowanych niejednokrotnie rankingach i innych popularnych publikacjach, dotyczących finansów samorządowych, powtarza się często opinia, iż największe gminy należą do najzamożniejszych jednostek samorządowych. Jak spróbuję wykazać w niniejszym artykule, to proste stwierdzenie nie jest tak oczywiste i wymaga głębszej refleksji.

Nie ulega wątpliwości, że mówiąc o zamożności jednostek samorządowych, wielkość środków pozostających do ich dyspozycji powinniśmy odnosić do potrzeb, wynikających z zakresu zadań realizowanych przez te jednostki. Pierwsza kwestia, jaką należy więc wziąć pod uwagę, to ustawowo szerszy zakres zadań miast na prawach powiatów, a do tej grupy należą wszystkie wielkie gminy w Polsce (z wyjątkiem Warszawy, a w szczególności gminy Warszawa-Centrum). Ten czynnik stosunkowo łatwo wziąć pod uwagę, odpowiednio korygując opisywane zestawienia¹.

Ważniejszy jednak, a zarazem trudniejszy do oszacowania, jest wpływ dodatkowych, obiektywnie istniejących potrzeb wydatkowych wielkich gmin,

* Artykuł przygotowany na podstawie ekspertyzy wykonanej dla Unii Metropolii Polskich.

¹ Przy założeniu, że wydatki związane z funkcjami powiatowymi są w pełni pokrywane przez łączące się z nimi źródła dochodów. Wiemy, że jest to założenie karkołomne, gdyż większość gmin na prawach powiatu dokłada do zadań powiatowych. Jak wynika z danych NIK, w 1994 r. (pierwszym roku tzw. programu pilotażowego) jednostki samorządowe wydały na funkcje pilotażowe 13% więcej środków niż otrzymały w postaci odpowiedniej subwencji. Można szacować, że zmniejszyło to ich relatywną zamożność w przeliczeniu na jednego mieszkańca o ok. 2,5 punktu procentowego (por. Swianiewicz 1999). W przyszłości prezentowane dalej wyliczenia można skorygować za pomocą analogicznych danych, pochodzących z ostatnich lat.

znajdujących się w centrum obszarów metropolitalnych. Można wymienić kilka ważnych przyczyn, powodujących te zwiększone potrzeby. Są to przede wszystkim:

- **zwiększona liczba użytkowników** – dostarczanie wielu usług, z których korzystają nie tylko mieszkańcy miast, ale także mieszkańcy otaczających regionów;
- **wyższe koszty wykonywania zadań**:
 - wyższe koszty pracy i idące za tym wyższe koszty jednostkowe wykonywania wielu usług, za które odpowiadają samorzady;
 - wyższe koszty nieruchomości (a co za tym idzie np. wyższe koszty wykupu gruntów przy prowadzeniu inwestycji infrastrukturalnych);
- **zwiększone efekty zewnętrzne** – wynikająca z dużej gęstości zaludnienia koncentracja specyficznych problemów, zwłaszcza związanych z ochroną środowiska i transportem, z którymi muszą się borykać samorzady;
- **koncentracja problemów (zwłaszcza patologii społecznych) związanych ze specyfiką społeczności wielkomiejskich** – związanych zwłaszcza z opieką społeczną i bezpieczeństwem. Tytułem przykładu można tu wspomnieć o wydatkach na pomoc bezdomnym, czy o kosztach utrzymania porządku na masowych imprezach sportowych (a także przed i po nich).

Wszystko to powoduje, że potrzeby wydatkowe w obszarach metropolitalnych są nieproporcjonalnie duże w stosunku do liczby zamieszkującej tam ludności.

Z powyższym wyliczeniem przyczyn, składających się na potrzeby wydatkowe największych gmin, łączy się rozróżnienie, jakie można poczynić **pomiędzy wydatkami koniecznymi i wolnymi**. Wydatki konieczne to takie, których poniesienie jest niezbędne do funkcjonowania gminy. Wydatki wolne to takie, które są niejednokrotnie wskazane ze względu na podniesienie jakości życia czy atrakcyjność gminy jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, ale nie są niezbędne do funkcjonowania gminy. Przykładem wydatku koniecznego jest utrzymanie szkół podstawowych, a wydatku wolnego utrzymanie zieleni miejskiej. Wprawdzie polskie prawo samorządowe nie różnicuje zadań samorządu w zależności od wielkości gminy (z wyjątkiem przyznania zadań powiatowych sześćdziesięciu pięciu – zazwyczaj największym – gminom), jednak w praktyce w większych gminach zakres wydatków koniecznych jest znacznie większy. Doskonałą ilustracją mogą być wydatki na lokalny transport publiczny. Nie sposób wyobrazić sobie dwustutysięcznej gminy, nie finansującej w jakimś stopniu lokalnych przewozów pasażerskich. Natomiast wydatku tego nie ponosi zdecydowana większość gmin mniejszych.

Z drugiej strony, specyficzna rola metropolii wpływa nie tylko na zwiększone potrzeby wydatkowe, ale i na zwiększenie dochodów samorządów. W polskim systemie finansowania samorządów wpływ ten jest jednak mocno ograniczony. Przede wszystkim system podatku od nieruchomości nie będąc związany z wartością, a wyłącznie z powierzchnią, nie pozwala na szersze skorzystanie przez budżet samorządowy z podniesionej wartości gruntów. Nieco większe

znaczenie ma pięcioprocentowy udział samorządów gminnych w podatku dochodowym od osób prawnych. Trzeba jednak zauważyć, że dość często zwiększone dochody związane z metropolitalnością dotyczą w znacznym stopniu nie miast centralnych, a małych gmin podmiejskich, na terenie których lokują się np. hipermarkety. Co więcej, w Polsce coraz częściej ma miejsce zjawisko znane od dawna w wielkich miastach zachodnich, przenoszenia się wielu zamożnych mieszkańców poza miasto centralne; w dalszym ciągu korzystają oni z wielu usług przez to miasto świadczonych i finansowanych. Istotne ze względu na rolę w budżecie samorządu wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych nie trafiają do budżetu gminy, zajmującej centralną część obszaru metropolitalnego. Potęguje to napięcia w finansowaniu zadań miejskich.

W sumie jednak te zwiększone potrzeby wydatkowe, o których była mowa powyżej, dotyczą nie tylko głównych miast obszarów metropolitalnych, ale w nieco mniejszym stopniu także okolicznych gmin. Nie zapominając o tej okoliczności, w niniejszym artykule skoncentrujemy się przede wszystkim na gminach centralnych, przedstawiając analizowane problemy na przykładzie dwunastu miast, będących członkami Unii Metropolii Polskich.

2. Przegląd rozwiązań stosowanych w krajach europejskich

Dostrzeganie szczególnych potrzeb obszarów metropolitalnych (a zwłaszcza największych miast), a co za tym idzie stosowanie specjalnych rozwiązań w systemie finansowania samorządów, jest dość powszechne w krajach europejskich. Poniżej przytaczam jedynie kilka przykładów, ilustrujących tę tezę².

- Austria. Wielkość udziałów w podatkach centralnych zwiększa się wraz z wielkością miasta.
- Dania. Uwzględnienie kryteriów związanych z problemami społecznymi przy rozdziale subwencji zwiększa dopływ środków do największych miast.
- Grecja. Część środków z subwencji ogólnej zarezerwowana jest do rozdziału pomiędzy trzy największe miasta.
- Hiszpania. Subwencja dzielona jest w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jednak z zastosowaniem współczynnika zmieniającego się od 1000 – w przypadku gmin do 5000 mieszkańców, do 2,85 w przypadku miast powyżej jednego miliona (rozpiętość tego współczynnika jest zatem znacznie większa niż w Polsce, gdzie w dodatku stosowany on jest do rozdziału jedynie niewielkiej części subwencji).
- Holandia. Wielkość subwencji i dotacji zwiększa się wyraźnie w przypadku dużych miast. Wynika to z zastosowania przy podziale subwencji takich kryteriów, jak zatłoczenie komunikacyjne, problemy społeczne. Wśród kryteriów rozdziału subwencji występuje np. przeciętna wysokość budynków, odzwierciedlająca zagęszczenie miasta.

² Przytaczane w niniejszej części artykułu przykłady zaczerpnięte zostały z: Blair (1993), „The Status of Major Cities...” (1996), Swianiewicz (1998).

- Niemcy. W niektórych landach (np. Szlezwigu-Holsteinie albo Nadrenii) w rozdziale subwencji uwzględnia się kryteria faworyzujące „miasta centralne” obszarów metropolitalnych.
- Norwegia. Największe miasta otrzymują dodatkowe środki, uwzględniające w kryteriach alokacji czynniki związane z transportem i problemami społecznymi.
- Wielka Brytania. Przy Standardowej Ocenie Potrzeb Wydatkowych (Standard Spending Assessment), będącej podstawą rozdziału subwencji ogólnej, bierze się pod uwagę „populację dzienną” (*daytime population*), a zatem przeciętną liczbę osób przyjeżdżających w ciągu dnia do miasta. Dopyływ środków finansowych do wielkich miast zwiększa się też w wyniku uwzględniania kryteriów związanych z intensywnością problemów społecznych.

Metodologia stosowana w Wielkiej Brytanii wydaje się szczególnie interesująca i warta bardziej szczegółowego omówienia. Obliczanie Standard Spending Assessment przebiega oddzielnie dla następujących kategorii wydatków samorządowych:

- na oświatę,
- na opiekę społeczną,
- na policję,
- dla straży pożarnej,
- na utrzymanie dróg,
- na inne zadania bieżące,
- na finansowanie wydatków inwestycyjnych.

Szacując potrzeby związane z poszczególnymi sektorami usług miejskich, bierze się pod uwagę wskaźniki odnoszące się do rzeczywistej liczby użytkowników tych usług. W większości przypadków wyliczenia koryguje się jednak ze względu na różnice związane z kosztami. Jak już wyżej wspomniano, w wielu dużych miastach koszty wykonywania zadań w ramach funkcjonowania miasta bywają wyższe, ze względu na różnice w kosztach pracy i w cenach nieruchomości. Te wskaźniki korekcyjne mają różną wartość dla różnych usług (np. w związku z różną rolą kosztów pracy). W przypadku oświaty, wskaźnik korekty kosztów waha się w poszczególnych samorządach od 1 do 1,5155. Najwyższy wskaźnik stosowany jest dla centralnej dzielnicy Londynu – City of London. Pozostałe dzielnice w centrum Londynu mają wskaźnik 1,237, a zewnętrzne dzielnice Londynu – 1,1193. Poza Londynem najwyższą wartość wskaźnika korygującego ma Slough – 1,14. W przypadku SSA na „pozostałe zadania bieżące” wskaźnik ten wynosi 1,4851 dla City of London, 1,2008 dla innych centralnych dzielnic Londynu, 1,1068 dla zewnętrznych dzielnic Londynu i do 1,1299 w kilku jednostkach samorządowych poza Londynem. Co ciekawe, wcale nie zawsze wyższe wartości wskaźnika korygującego występują w największych miastach poza Londynem (np. w Birmingham i Manchesterze wartość omawianego wskaźnika wynosi 1).

Z punktu widzenia porównania z rozwiązaniami stosowanymi w Polsce, szczególnie interesujący wydaje się szacunek liczby użytkowników „pozo-

stałych zadań bieżących”. W tym przypadku bowiem nie można oprzeć się na precyzyjnych wskaźnikach, dotyczących poszczególnych usług (obawiam się, że w Polsce jeszcze długo nie będziemy mieli powszechnie akceptowanej metodologii obliczania takich wskaźników), a trzeba dokonać ogólniejszego szacunku. W tym celu – oprócz stałych mieszkańców jednostki samorządowej – wyróżnia się trzy kategorie użytkowników:

- (i) napływ netto osób dojeżdżających do pracy,
- (ii) liczbę przyjezdnych zostających na noc,
- (iii) liczbę przyjezdnych w ciągu dnia.

Szacunek, dotyczący tych trzech kategorii w kilku wielkich miastach Wielkiej Brytanii (oprócz Londynu), wraz z wpływem przypisywanym tym kategoriom, przedstawiony jest w tab. 1.

Tab. 1. Szacunki dotyczące zwiększonej liczby użytkowników usług lokalnych w niektórych metropoliach angielskich oraz wpływu na koszty usług dostarczanych przez samorządy

| Miasto | Napływ netto osób dojeżdżających do pracy jako % liczby mieszkańców (waga 0,25) | Liczba przyjezdnych, którzy zostają na noc jako % liczby mieszkańców (waga 0,50) | Liczba przyjezdnych w ciągu dnia jako % liczby mieszkańców (waga 0,1667) |
|------------|---|--|--|
| Manchester | 30 | 2,9 | 8,9 |
| Liverpool | 12 | 1,5 | 6,6 |
| Newcastle | 20 | 3,0 | 6,7 |
| Birmingham | 11 | 1,9 | 4,5 |
| Leeds | 5 | 1,4 | 4,9 |

Źródło: *Guide to the SSA...* (1998).

2. Szacunek zwiększonych potrzeb gmin centralnych obszarów metropolitalnych w Polsce

Jak wynika z przedstawionej powyżej bardzo pobieżnie metodologii stosowanej w Wielkiej Brytanii, dokładne oszacowanie wpływu poszczególnych czynników na zwiększone potrzeby wydatkowe miast centralnych obszarów metropolitalnych wymagałoby skomplikowanych i pracochłonnych badań. Niemniej jednak, już teraz na podstawie istniejących danych cząstkowych można pokusić się o wstępne, niepełne szacunki.

Pierwszym i stosunkowo najłatwiejszym do oszacowania spośród wymienionych na początku niniejszego artykułu czynników jest zwiększona (w stosunku do nominalnej liczby ludności) liczba użytkowników różnych usług świadczonych przez samorządy miast, co wiąże się przede wszystkim z następującymi kategoriami osób:

- pracujący w mieście; znaczna liczba pracujących mieszka w otaczających gminach, tam płaci podatki, ale korzysta z wielu usług i dóbr publicznych świadczonych w centrum,
- przyjeżdżający do miasta w celu załatwienia spraw w urzędach lub w związku z kontaktami biznesowymi,
- uczący się w mieście uczniowie (przede wszystkim szkół średnich) i studenci,
- przyjeżdżający do miasta turyści,
- przyjeżdżający na zakupy, do kin, teatrów, innych instytucji kulturalnych itp.

Wielkość niektórych z wymienionych wyżej kategorii daje się oszacować na podstawie danych GUS. Wielkości te dla miast – członków Unii Metropolii Polskich, ilustruje tab. 2. Z zawartych w niej danych wyraźnie wynika, że problemy, o których mówimy, nie występują z jednakowym natężeniem we wszystkich gminach – centrach obszarów metropolitalnych.

Tab. 2. Wybrane czynniki wpływające na zwiększenie liczby użytkowników usług miejskich (1999)

| Miasta – członkowie Unii Metropolii Polskich | Pracujący w mieście jako % ludności w wieku produkcyjnym | Przeciętna dobową liczbą turystów nocujących w hotelach na 1000 mieszkańców | Uczniowie szkół średnich jako % młodzieży w wieku 15–18 lat zamieszkującej w mieście |
|--|--|---|--|
| Ogółem gminy miejskie (średnia arytmetyczna) | 44,0 | 3,1 | 143,3 |
| Miasta – członkowie UMP | 63,6 | 1,9 | 127,5 |
| Wrocław | 53,0 | 1,7 | 117,5 |
| Bydgoszcz | 51,3 | 0,9 | 109,9 |
| Lublin | 52,6 | 1,0 | 138,9 |
| Łódź | 45,2 | 0,6 | 103,6 |
| Kraków | 60,5 | 3,7 | 126,9 |
| Warszawa | 77,9 | 2,3 | 113,8 |
| Gmina Centrum | 110,5 | 3,8 | 172,2 |
| Rzeszów | 74,3 | 2,0 | 189,9 |
| Białystok | 47,8 | 1,0 | 134,5 |
| Gdańsk | 52,3 | 2,5 | 110,2 |
| Katowice | 81,9 | 1,0 | 109,6 |
| Poznań | 66,6 | 2,0 | 125,1 |
| Szczecin | 52,6 | 2,3 | 105,7 |

Przeciętny dla całego kraju stosunek liczby pracujących do liczby ludności w wieku produkcyjnym wynosi 62%. Z tab. 2 możemy zatem pośrednio wnioskować, że liczba przyjezdnych–pracujących jest szczególnie duża w Warszawie (przede wszystkim w gminie Centrum), w Katowicach, w Rzeszowie, w Poznaniu. Natomiast w pozostałych gminach, a szczególnie w Łodzi, Białymstoku czy Bydgoszczy, problem ten ma minimalne znaczenie. Podobnie liczba uczniów szkół średnich przewyższa bardzo znacznie liczbę młodzieży mieszkającej w mieście w gminie Warszawa-Centrum i w Rzeszowie, ale jest tylko minimalnie większa od młodzieży mieszkającej w Łodzi, Bydgoszczy i Katowicach. Zauważalne zwiększenie liczby korzystających z usług lokalnych w związku z nocującymi w miastach turystami występuje tylko w Krakowie i w gminie Warszawa-Centrum.

Inną istotną kategorią, której na podstawie istniejących danych nie jesteśmy w stanie precyzyjnie oszacować, jest liczba przyjezdnych w ciągu dnia, którzy załatwiają sprawy w urzędach, nawiązują kontakty biznesowe lub korzystają z usług wyższego rzędu, np. teatrów, filharmonii, muzeów. Biuro Planowania Rozwoju Warszawy szacuje, że dla gminy Warszawa-Centrum liczba takich odwiedzających sięga połowy stałych mieszkańców, dla innych wymienionych w tab. 2 liczba ta jest zapewne znacząco mniejsza, ale nie dysponujemy tutaj nawet przybliżonymi szacunkami.

Kolejny czynnik, brany pod uwagę w Wielkiej Brytanii i w niektórych innych krajach, to wyższe koszty, związane m.in. z wyższymi płacami w największych miastach. Dane GUS pozwalają na porównanie przeciętnych płac w miastach członkowskich UMP w porównaniu ze średnią krajową. Porównanie takie zawiera tab. 3. Jest widoczne, iż zjawisko wyższych kosztów pracy dotyczy przede wszystkim Warszawy. W nieco mniejszym stopniu występuje także w Katowicach, Poznaniu i Gdańsku, ale w Łodzi, Białymstoku, Gdańsku

Tab. 3. Porównanie przeciętnego wynagrodzenia w miastach UMP ze średnią krajową

| Miasto | Przeciętne wynagrodzenie (% średniej krajowej) |
|-----------|---|
| Wrocław | 121 |
| Bydgoszcz | 112 |
| Lublin | 115 |
| Łódź | 110 |
| Kraków | 120 |
| Warszawa | 183 |
| Rzeszów | 112 |
| Białystok | 110 |
| Gdańsk | 132 |
| Katowice | 139 |
| Poznań | 132 |
| Szczecin | 126 |

i Rzeszowie ma niewielkie znaczenie. Oczywiście tylko do pewnego stopnia wyższe przeciętne wynagrodzenie jest odbiciem wyższych kosztów pracy na porównywalnych stanowiskach (może wynikać z większej liczby miejsc pracy w wysoko płatnych zawodach i na dobrze płatnych stanowiskach), jednak jak wskazują dostępne analizy, zjawiska tego nie można lekceważyć.

4. Potrzeby wydatkowe wielkich miast a dotychczasowy system finansowania samorządów w Polsce

Obecnie obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uwzględnia wyższe potrzeby wydatkowe wielkich miast w sposób bardzo niepełny i niedoskonały. Jedynym zakresem, w którym ustawodawca zauważył te potrzeby, jest sposób określenia „przeliczeniowej liczby mieszkańców”, w celu rozdziału fragmentu podstawowej części subwencji ogólnej dla gmin. Dla miast liczących od 50 do 300 000 mieszkańców (w tej kategorii znajdują się dwa miasta członkowskie Unii Metropolii Polskich) rzeczywistą liczbę ludności mnoży się przez 1,2. Natomiast w miastach największych (powyżej 300 000 mieszkańców – pozostałe 10 miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich) rzeczywistą liczbę ludności mnoży się przez 1,25. Wobec takiego rozwiązania można sformułować szereg zastrzeżeń, spośród których do najważniejszych należą³:

- ten sposób rozdziału środków dotyczy tylko nieznaczącej części subwencji ogólnej. Na podstawie posiadanych danych trudno powiedzieć dokładnie, ile środków rozdzielanych jest w ten sposób, jednak z zapisanej w ustawie procedury rozdziału części podstawowej subwencji ogólnej dla gmin wynika, że chodzi o sumy stosunkowo niewielkie. Część podstawowa to 1% dochodów budżetu państwa plus wpłaty, pochodzące od najzamożniejszych gmin. Z puli tej 4% zatrzymuje się jako rezerwę. Pozostała pula rozdzielana jest w pierwszej kolejności między gminy, którym należy się subwencja wyrównawcza. Dopiero pozostała niewielka część środków dzielona jest w stosunku do „przeliczeniowej liczby mieszkańców”. W 2000 r. część podstawowa stanowiła 22% całej kwoty subwencji ogólnej w gminach wiejskich, 11% w gminach miejsko-wiejskich, 4% w miastach, ale tylko mniej niż 1% w miastach na prawach powiatów. W gminach, będących członkami Unii Metropolii Polskich, część podstawowa stanowiła ok. 0,4% całości subwencji (ponad 80% pochodziło z subwencji oświatowej, 9% z części rekompensującej, a prawie 9% z drogowej). A zatem rozwiązanie, dotyczące „przeliczeniowej liczby ludności”, w praktyce miało tylko symboliczne znaczenie;
- niekonsekwentne stosowanie kategorii „przeliczeniowej liczby mieszkańców”. Dlatego np. jest ona stosowana do rozdziału fragmentu subwencji

³ Co gorsza, nawet takie ułomne rozwiązanie zniknęło z dyskutowanego obecnie (lipiec 2001) w Sejmie projektu nowej ustawy regulującej dochody jednostek samorządu terytorialnego. Projekt ten, nawiasem mówiąc w niektórych punktach gorszy od obecnie obowiązującego, nie dostrzega w ogóle specyfiki związanej z potrzebami wydatkowymi dużych miast.

- ogólnej, ale nie bierze się jej pod uwagę przy ustalaniu wpłat na „fundusz wyrównawczy”, na rzecz którego dokonują wpłat gminy o najwyższym poziomie dochodów *per capita*? W tym wypadku realne znaczenie dla finansów gmin dużych byłoby znacznie większe niż przy rozdziale części podstawowej subwencji. Niekonsekwencja ta powoduje więc realne straty finansowe kilku spośród miast członków Unii Metropolii Polskich;
- całkowite ignorowanie potrzeb dużych miast w innych fragmentach systemu finansowego, np. przy rozdziale części oświatowej subwencji ogólnej. Czy np. powszechne w dużych miastach samorządowe dopłaty do pensji nauczycieli są rzeczywiście fanaberią albo kaprysem bogatych samorządów, które stać na taki gest, czy też koniecznością, wynikającą z realiów rynku pracy?;
 - branie pod uwagę wyłącznie liczby mieszkańców (i to w bardzo „grubych” kategoriach, np. 50–300 000), bez uwzględniania rzeczywistego zróżnicowania funkcji pełnionych w systemie osadniczym i mających wpływ na zróżnicowanie potrzeb wydatkowych związanych np. z obsługą odwiedzających miasto. Wystarczy zauważyć, że w tej samej kategorii miast mieszczą się np. duże stolice województw (Białystok, Rzeszów), ośrodki podmiejskie (Otwock, Legionowo), ośrodki subregionalne, takie jak Zamość czy Ostrołęka, i miasta, takie jak Ełk, Starachowice i Zduńska Wola;
 - jak wynika chociażby z danych przytaczanych powyżej, widać wyraźnie, że także zróżnicowanie wskaźników dotyczących miast metropolitalnych jest dość znaczne. Przynajmniej w przypadku miast największych warto byłoby odstępować od jednolitego podejścia na rzecz udokumentowanych i opartych na solidnych metodologicznych podstawach szacunków przeprowadzonych dla poszczególnych miast.

6. Relatywna zamożność największych gmin w świetle szacunków dotyczących potrzeb wydatkowych

Jednak nawet konsekwentne uwzględnienie przeliczeniowej liczby mieszkańców zgodnie z obowiązującą obecnie ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wyraźnie zmienia obraz miast metropolitalnych jako pławiących się w luksusie, na tle znacznie uboższych pozostałych miast.

Kolejną korektą, której trzeba w takich zestawieniach dokonać, jest uwzględnienie nie realnych wpływów do budżetu, a wpływów „potencjalnych”, tzn. zakładających jednolitą stawkę podatków lokalnych (bez ulg, zwolnień, umorzeń i obniżek stawek) we wszystkich miastach. Ze względu na obowiązujący obecnie ułomny sposób naliczania podatku od nieruchomości (który jest najważniejszym dochodem podatkowym samorządów) – w zależności od powierzchni, a bez żadnego związku z wartością nieruchomości⁴ – wielkie gminy

⁴ Problematyka podatku od nieruchomości jest zagadnieniem bardzo złożonym i zdecydowanie wykraczającym poza ramy niniejszego artykułu. Trzeba jednak podkreślić, że w skali całego kraju obciążenie tym podatkiem (w porównaniu z innymi państwami europejskimi) jest dość znaczne, bo wynosi ok. 0,95% PKB. Jest ono wprawdzie znacznie (mniej więcej czterokrotnie)

zostały *de facto* w znacznym stopniu pozbawione możliwości prowadzenia własnej polityki podatkowej. Potwierdzają to dane empiryczne zamieszczone w tab. 4. – potencjał dochodowy w miastach członkach UMP jest większy od realnych wpływów podatkowych o ok. 2%, podczas gdy w gminach wiejskich o 15%, a w miejsko-wiejskich o 13%.

Tak skorygowane dane prezentują tabele 4, 5 i 6. Okazuje się, że po uwzględnieniu potencjału dochodowego, a nie realnych wpływów podatkowych oraz ustawowej przeliczeniowej liczby mieszkańców, dochody największych miast w przeliczeniu na jednego mieszkańca są niewiele większe od dochodów przeciętnej polskiej gminy miejskiej. W kilku przypadkach – Bydgoszczy, Lublina, Łodzi, Rzeszowa i Białegostoku – są nawet niższe od przeciętnej dla wszystkich gmin miejskich.

Tabela 5 zawiera ponadto wstępną i niedoskonałą próbę oszacowania oddzielnie dla poszczególnych współczynników korygujących liczbę rzeczywistych użytkowników usług oraz wyższe koszty pracy. Niedoskonałość tej próby polega m.in. na tym, że próbując szacować rzeczywiste zwiększenie potrzeb wydatkowych w 12 największych gminach, pozostawia niezmiennymi wartości „przeliczeniowej liczby mieszkańców” dla wszystkich pozostałych gmin. Tymczasem w rzeczywistości także w pozostałych jednostkach występują dość znaczne różnice ze względu na ich położenie i funkcje. Przykładowo, we wstępnej części niniejszego artykułu wspominaliśmy o specyfice mniejszych gmin położonych na obszarach metropolitalnych. W prezentowanych w tab. 5 szacunkach posłużono się następującymi założeniami:

- Dzienny napływ pracujących w mieście oszacowano na podstawie danych GUS – porównania liczby pracujących z przeciętnym wskaźnikiem aktywności zawodowej (przyjmując za brytyjskim SSA wagę 0,25 dla tej kategorii korzystających z usług);

niższe niż w Wielkiej Brytanii, gdzie podatek ten stanowi niemal jedyne źródło dochodów własnych samorządów, a także prawie dwukrotnie niższe niż we Francji, ale porównywalne, a często znacznie wyższe niż w innych krajach europejskich. Nerozsądny byłby zatem postulat zwiększenia globalnego obciążenia fiskalnego tym podatkiem. Nie wyklucza to jednak takiej zmiany, która pozwoli różnicować wielkość podatku w zależności od wartości nieruchomości. Rozwiązanie takie nie wymaga zresztą kłopotliwej i kosztownej wyceny wszystkich nieruchomości, a może być związane z dość prostym zabiegiem strefowania maksymalnych stawek podatkowych. Jeśli idzie o realne skutki finansowe dla gmin, zasadnicze znaczenie mają regulacje, dotyczące podatku związanego z działalnością gospodarczą. Wprawdzie udział podatku od nieruchomości płaconego przez osoby fizyczne (z których część płaci również w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, a nie z posiadaniem domu mieszkalnego) systematycznie rośnie (w 1991 r. – niespełna 10%, 2000 – ok. 23% całości wpływów z podatku od nieruchomości), pozostaje jednak nadal stosunkowo niski. Różnica ta jest jeszcze większa w dużych gminach – w gminach położonych w centralnych obszarach metropolitalnych udział podatku od osób fizycznych we wpływach z podatku od nieruchomości wynosił w 2000 r. ok. 14%. Ciekawym pomysłem (zgłaszanym np. przez skarbnika Krakowa – Lesława Fijała) jest zwiększenie obciążeń podatkiem od nieruchomości, przy równoczesnym zrekomensowaniu go podatnikom odpisem od podatku od dochodów osobistych. Rozwiązanie takie mogłoby uczynić system dochodów podatkowych samorządów znacznie prostszym i klarowniejszym, pełniejszy opis tego pomysłu trzeba jednak pozostawić na inną okazję.

- Liczbę pozostających na noc oszacowano na podstawie danych GUS o liczbie udzielonych noclegów (za SSA przyjmując wagę 0,50);
- Liczbę dziennych migrantów przyjęto za szacunkiem Biura Planowania Rozwoju Warszawy (BPRW) jako połowę stałych mieszkańców (przyjmując za SSA wagę 0,1667);
- Przyjęto szacunkowo, że na wyższe przeciętne wynagrodzenie w mieście składa się w połowie wyższa liczba atrakcyjnych stanowisk pracy i wyższa zapłata na porównywalnych stanowiskach.

Rzecz jasna te wszystkie założenia metodyczne wymagałyby weryfikacji w trakcie bardziej szczegółowych badań.

Tabela 5 przedstawia pozycję gmin – członków Unii Metropolii Polskich, w stosunku do przeciętnej krajowej, zaś tab. 6. przedstawia miejsca w rankingu zamożności gmin. Dane te są dodatkowo w obrazowy sposób przedstawione na rys. 1. W wyniku tych szacunków okazało się, że jedynym miastem – członkiem Unii Metropolii Polskich – zdecydowanie różniącym się (na korzyść) zamożnością od przeciętnej dla miast polskich jest Warszawa. Stolica przekracza jednak średnią (jakby to wynikało z popularnych prezentowanych zestawień nie prawie trzykrotnie) niespełna dwukrotnie. W rankingu potencjału podatkowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca zajmuje miejsce na początku drugiej pięćdziesiątki gmin w Polsce. W znacznie mniejszym stopniu, ale także dość zdecydowanie (o 10–25%), poziom dochodów podatkowych przekracza średnią w Katowicach, Poznaniu, Krakowie, Wrocławiu i Gdańsku. Gminy te można umieścić w drugiej i trzeciej setce rankingu gmin ze względu na potencjał podatków lokalnych. Pozostałe wielkie gminy metropolitalne mają dochody na poziomie przeciętnej dla wszystkich gmin miejskich, lub nawet – w przypadku miast Polski wschodniej: Białegostoku, Lublina i Rzeszowa – niższe od tej średniej.

Dodać do tego można, że z wcześniejszych badań (więcej szczegółów patrz: Swianiewicz 1999) wiadomo, że w gminach największych (powyżej 100 000 mieszkańców) wzrost realnych dochodów samorządów był w latach 1991–1998 wolniejszy niż w innych kategoriach gmin. I tak np., po silnym załamaniu dochodów w 1992 r. i pewnym pogorszeniu sytuacji finansowej w 1994 r. (m.in. w wyniku rozpoczęcia realizacji tzw. programu pilotażowego) realna wielkość dochodów wielkich gmin osiągnęła poziom 1991 r. dopiero w 1996 r.

Skoro gminy – członkowie Unii Metropolii Polskich – w rankingu rzeczywistej zamożności – znajdują się na dość odległych miejscach, można zapytać, które gminy mają najwyższy potencjał dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca? W odpowiedzi na to pytanie pomagają dane zawarte w tab. 7. Po pierwsze, warto zauważyć, że aż 16 jednostek z pierwszej dwudziestki stanowią gminy formalnie zaliczane do gmin wiejskich. Również 16 na 20 to gminy liczące mniej niż 10 000 mieszkańców. Żadna z gmin „ścistej czołówki” nie liczy więcej niż 50 000 mieszkańców. Patrząc z punktu widzenia klasyfikacji funkcjonalnej, mniej więcej połowa pierwszej dwudziestki to niewielkie gminy, na których terenie zlokalizowany

Tab. 4. Wskaźniki zamożności miast – członków UMP – na tle innych gmin w Polsce

| Obszar | Potencjał dochodowy jako % dochodów (bez dotacji i subwencji) | Dochody podatkowe <i>per capita</i> | Potencjał dochodów podatkowych <i>per capita</i> | Potencjał dochodowy na liczbę ludności przeliczeniowej wg ustawy o dochodach j.s.t. |
|---------------------------|---|-------------------------------------|--|---|
| gminy wiejskie | 115,1 | 325,9 | 368,6 | 363,8 |
| gminy miejsko-wiejskie | 112,8 | 390,8 | 435,0 | 407,7 |
| miasta | 106,9 | 520,6 | 553,3 | 506,5 |
| miasta na prawach powiatu | 104,8 | 641,2 | 658,7 | 521,5 |
| miasta – członkowie UMP | 102,5 | 653,2 | 668,1 | 530,1 |
| Wrocław | 102,2 | 662,3 | 677,8 | 532,4 |
| Bydgoszcz | 100,3 | 576,8 | 578,6 | 454,9 |
| Lublin | 106,3 | 522,9 | 556,6 | 437,8 |
| Łódź | 105,2 | 558,3 | 588,0 | 462,6 |
| Kraków | 101,7 | 701,4 | 713,8 | 562,1 |
| Warszawa | 100,0 | 364,6 | 364,6 | 291,7 |
| W-wa Centrum | 100,2 | 1073,5 | 1075,2 | 860,1 |
| Rzeszów | 101,9 | 572,0 | 582,8 | 478,6 |
| Białystok | 106,7 | 497,1 | 531,2 | 435,6 |
| Gdańsk | 101,4 | 683,6 | 693,6 | 546,2 |
| Katowice | 101,4 | 864,6 | 877,3 | 690,6 |
| Poznań | 101,8 | 790,6 | 804,6 | 633,2 |
| Szczecin | 103,0 | 623,6 | 642,7 | 505,9 |

(*) – ze względu na specyficzny ustrój stolicy, miasto Warszawa i Gmina Centrum dysponują tylko częścią wpływów podatkowych przypisanych samorządom gminnym. Suma podanych w tabeli dwóch liczb stanowi sumę wpływów ze wszystkich źródeł przypisanych gminom.

Uwaga: w celu zachowania porównywalności danych, w miastach na prawach powiatów uwzględniono tylko wpływy z części udziału w PIT, która jest przynależna samorządom gminnym.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdawczości samorządów dla Ministerstwa Finansów, 2000.

Tab. 5. Wskaźniki zamożności miast – członków UMP – na tle przeciętnych miast w Polsce – próba szacunku.

| Miasto | Współczynnik przeliczeniowej liczby mieszk. wg ustawy o dochodach j.s.t | Szacunkowy współczynnik przeliczeniowy liczby użytkowników usług | Dochody podatkowe <i>per capita</i> jako % przeciętnej dla miast | Potencjał podatkowy jako % przeciętnej dla miast z zastosowaniem ustawowej przeliczeniowej liczby mieszkańców | Potencjał podatkowy jako % przeciętnej dla miast z zastosowaniem szacunkowego współczynnika przeliczeniowego |
|-----------|---|--|--|---|--|
| Wrocław | 1,25 | 1,20 | 127 | 105 | 111 |
| Bydgoszcz | 1,25 | 1,15 | 111 | 90 | 99 |
| Lublin | 1,25 | 1,20 | 100 | 86 | 92 |
| Łódź | 1,25 | 1,15 | 107 | 91 | 101 |
| Kraków | 1,25 | 1,25 | 135 | 111 | 111 |
| Warszawa | 1,25 | 1,65 | 276 | 227 | 172 |
| Rzeszów | 1,20 | 1,20 | 110 | 94 | 94 |
| Białystok | 1,20 | 1,15 | 95 | 86 | 91 |
| Gdańsk | 1,25 | 1,30 | 131 | 108 | 104 |
| Katowice | 1,25 | 1,40 | 166 | 136 | 124 |
| Poznań | 1,25 | 1,30 | 152 | 125 | 122 |
| Szczecin | 1,25 | 1,25 | 120 | 100 | 100 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdawczości samorządów dla Ministerstwa Finansów, 2000.

jest duży zakład przemysłowy (często przemysłu wydobywczego – np. Kleszczów, Polkowice, Rudna), zaś po jednej czwartej to gminy nadmorskie z silnie rozwiniętą funkcją turystyczną (np. Rewal, Hel, Ustronie Morskie) oraz gminy w strefie zewnętrznej obszarów metropolitalnych (np. Tarnowo Podgórne, Nadarzyn).

W przedstawionych powyżej analizach, w sposób wstępny i niedoskonały, starałem się uwzględnić dwa spośród wymienionych w pierwszym rozdziale czynniki, wpływające na potrzeby wydatkowe wielkich miast: zwiększoną liczbę użytkowników usług oraz wyższe koszty. Nie wziąłem natomiast pod uwagę dwóch pozostałych: większych efektów zewnętrznych oraz koncentracji problemów społecznych. W brytyjskim systemie Standard Spending Assesment czynniki te uwzględniane są automatycznie dzięki odpowiedniemu doborowi zmiennych, wpływających na oszacowanie wysokości potrzebnych wydatków na policję, straż pożarną i pomoc społeczną. Zbliżone rozwiązania stosuje się przy tworzeniu mechanizmu rozdziału subwencji ogólnej w niektórych innych krajach, np. w Szwecji czy Holandii.

Tab. 6. Miejsce gmin – członków UMP – w rankingu dochodów i potencjału lokalnych dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

| Miasto | Dochody podatkowe <i>per capita</i> | Dochody „potencjalne” ¹ <i>per capita</i> | Dochody potencjalne w stos. do liczby ludności przeliczeniowej wg ustawy o dochodach j.s.t. | Dochody potencjalne w stosunku do liczby ludności przeliczeniowej – szacunek potrzeb wydatkowych |
|-----------------------|-------------------------------------|--|---|--|
| Warszawa ² | 16 | 17 | 27 | 60 |
| Katowice | 61 | 69 | 111 | 159 |
| Poznań | 78 | 88 | 151 | 167 |
| Kraków | 112 | 128 | 207 | 207 |
| Gdańsk | 118 | 138 | 226 | 227 |
| Wrocław | 130 | 153 | 255 | 255 |
| Szczecin | 158 | 178 | 315 | 315 |
| Bydgoszcz | 198 | 257 | 470 | 470 |
| Rzeszów | 208 | 251 | 385 | 387 |
| Łódź | 228 | 244 | 437 | 437 |
| Lublin | 275 | 293 | 541 | 541 |
| Białystok | 330 | 351 | 551 | 551 |

¹ po uwzględnieniu skutków obniżek stawek, ulg, zwolnień, odroczeń

² razem dochody *per capita* miasta Warszawy i gminy Centrum

Tab. 7. Dwadzieścia gmin z najwyższym potencjałem podatkowym *per capita* (2000) (*)

| Gmina | Województwo | Kategoria gminy |
|--------------------|--------------------|-----------------|
| 1. Kleszczów | łódzkie | wiejska |
| 2. Puchaczów | lubelskie | wiejska |
| 3. Polkowice | dolnośląskie | miasto |
| 4. Jerzmanowice | dolnośląskie | wiejska |
| 5. Rewal | zachodniopomorskie | wiejska |
| 6. Sitkówka-Nowiny | świętokrzyskie | wiejska |
| 7. Żukowice | pomorskie | wiejska |
| 8. Lubin | dolnośląskie | wiejska |
| 9. Rudna | dolnośląskie | wiejska |

cd. tab. 7

| | | |
|----------------------|--------------------|---------|
| 10. Bogatynia | dolnośląskie | miasto |
| 11. Hel | pomorskie | miasto |
| 12. Ornontowice | śląskie | wiejska |
| 13. Tarnowo Podgórne | wielkopolskie | wiejska |
| 14. Kleczew | wielkopolskie | miasto |
| 15. Przykona | wielkopolskie | miasto |
| 16. Nadarzyn | mazowieckie | wiejska |
| 17. Ustronie Morskie | zachodniopomorskie | wiejska |
| 18. Dziwnów | zachodniopomorskie | wiejska |
| 19. Kosakowo | pomorskie | wiejska |
| 20. Sławków | małopolskie | wiejska |

(*) z zestawienia wykluczono gminy wchodzące w skład miasta Warszawy, ich uwzględnienie wymagałoby bowiem skomplikowanych zabiegów metodologicznych. Biorąc pod uwagę czysto formalne zestawienie potencjałów podatkowych, w połowie drugiej dziesiątki znalazłaby się gmina Warszawa-Włochy.

5. Podsumowanie

Wnioski z zaprezentowanej w niniejszym artykule analizy są następujące:

- Prezentowane cyklicznie (np. na łamach *Wspólnoty*) popularne zestawienia wielkości dochodów własnych samorządów w przeliczeniu na liczbę mieszkańców mogą prowadzić do mylnych wniosków, nie biorą bowiem pod uwagę różnic w poziomie potrzeb wydatkowych. W szczególności to „zafałszowanie” dotyczy największych miast, które mają zwiększone potrzeby wydatkowe, związane ze znaczną liczbą użytkowników usług nie będących mieszkańcami, wyższymi kosztami pracy i nieruchomości, wyższymi efektami zewnętrznymi oraz koncentracją problemów społecznych.
- W odróżnieniu od sytuacji w wielu krajach europejskich, podobnie ślepy na różnice w potrzebach wydatkowych jest obecny system finansowania samorządów. Pojawiająca się we fragmencie subwencji ogólnej „przeliczeniowa liczba mieszkańców” ma znaczenie niemal wyłącznie symboliczne, nie jest zresztą konsekwentnie stosowana w innych segmentach tej samej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, rozwiązanie to nie pojawia się w dyskutowanym obecnie (lipiec 2001) w Sejmie projekcie nowej ustawy. Oczywiście nie oznacza to, że poprawy sytuacji wielkich miast należy szukać wyłącznie (czy nawet przede wszystkim) w systemie subwencjonowania. Co najmniej równie ważne byłoby zwiększenie źródeł dochodów własnych, w tym m.in. reformowanie podatku od nieruchomości, który w obecnej formule jest wyjątkowo niekorzystny dla wielkich miast.

Reforma dochodów własnych wymagałaby jednak odrębnej dyskusji, przekraczającej ramy niniejszego artykułu.

- Obecnie brak jest wystarczająco precyzyjnych i szczegółowych danych statystycznych, pozwalających na oszacowanie różnic w potrzebach wydatkowych. Co więcej, brak odpowiedniej metodologii takiego szacunku. Oczywiście metodologia ta powinna być dostosowana do warunków polskich, wskazane wydaje się jednak skorzystanie z doświadczeń zagranicznych, a w szczególności z bardzo interesującej i mającej solidne podstawy metodologiczne i empiryczne brytyjskiej metody Standard Spending Assessment.
- Zaprezentowane w niniejszym artykule wstępne szacunki wyraźnie wskazują, że sytuacja finansowa największych miast (odnoszona do przeciętnej dla wszystkich miast Polski) jest wysoce zróżnicowana. Zaledwie kilka z nich jest zdecydowanie zamożniejszych od średniej, a i to w stopniu znacznie mniejszym niż mogłoby to sugerować mechaniczne zestawienie wielkości dochodów w przeliczeniu na rzeczywistą liczbę mieszkańców. Gdyby w przeprowadzonym szacunku dodatkowo uwzględnić efekty zewnętrzne i nagromadzenie problemów społecznych (np. poziomu przestępczości, liczby osób w rodzinach rozbitych, samotnych starszych ludzi), wynik ten byłby z punktu widzenia wielkich miast jeszcze mniej optymistyczny.

Literatura:

- Blair P., 1993, „Financial Equalisation between Local and Regional Authorities in European Countries” (w:) J. Gibson, R. Batley (red.), *Financing European Local Governments*, London: Frank Cass and Co.
- Guide to the Standard Spending Assessments for 1998–99*, 1998, London: CIPFA.
- „Limitation of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants” 1998, *Local and Regional Authorities in Europe*, nr 65, Strasbourg: Council of Europe.
- Swianiewicz P. (red.), 1998, *System analiz samorządowych: jak mierzyć i oceniać zakres i jakość usług samorządowych*, Warszawa: Brytyjski Fundusz Know How – Unia Metropolii Polskich.
- Swianiewicz P., 1999, „Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego u progu reformy”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12.
- „The Status of Major Cities and their Peripheries”, 1996, *Local and Regional Authorities in Europe*, nr 59, Strasbourg: Council of Europe.