



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/99/24

Warszawa, 22 maja 2024 roku

Szanowny Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 9 maja 2024 r., znak ST8.4761.47.2024 Związek Powiatów Polskich przedstawia następujące uwagi do proponowanych w ramach nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego determinant służących do wyliczania potrzeb wyrównawczych.

I. Uwagi ogólne

1. Zgodnie z przekazywanymi w czasie spotkań informacjami koncepcja ujęcia potrzeb wyrównawczych została oparta na opracowaniu Banku Światowego „Reforma systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce” z października 2018 r. Zwracamy już na wstępie uwagę, że w czasie ówczesnych prac zgłaszaliśmy uwagę, że wyznaczenie potrzeb wyrównawczych w oparciu o analizę danych historycznych obciążone jest istotnym błędem. W warunkach ograniczonego poziomu dochodów struktura wydatków nie odzwierciedla potrzeb wydatkowych poszczególnych wspólnot samorządowych, a jedynie strukturę wydatków sztywnych. O ile w zakresie reformy systemu wyrównawczego – a dla takich celów zostało sporządzone opracowanie – nie miało to dyskwalifikującego znaczenia, to należy wykazać daleko posuniętą ostrożność przy wbudowywaniu tego mechanizmu jako istotny element systemu dochodów.

2. Informacja Ministerstwa Finansów odnośnie oparcia się na opracowaniu Banku Światowego jest istotnie prawdą w zakresie dotyczącym samej idei indeksu potrzeb wydatkowych przekładającego się na koncepcję populacji referencyjnej (w języku Banku Światowego) – mieszkańca przeliczeniowego (w języku zapropionowanej reformy). Sama propozycja determinant wydatków nie pokrywa się jednak z propozycją Banku Światowego – i to miejscami bardzo znacząco. Nie jest to *a priori* błąd, gdyż realia roku 2024 są inne niż realia roku 2016 (dane z tego roku były podstawą propozycji Banku

Światowego). W samej ekspertyzie podkreślano zresztą konieczność aktualizacji. Jak napisał Bank Światowy: „rekomenduje się ponowną estymację modelu ekonometrycznego i wyznaczenie zaktualizowanych współczynników co kilka lat (np. co 5 lat). Wymagało to jednak ponownego przeliczenia modelu ekonometrycznego. Stronie samorządowej został jednak przedstawiony nie pełen model ekonometryczny, a jedynie zestawienie proponowanych determinant. Znacząco utrudnia to ocenę propozycji, gdyż nie wiadomo które determinanty są wynikiem najlepszego dopasowania modelu do danych, a które są arbitralnym wyborem Ministerstwa Finansów. Wątpliwość jest tym bardziej uzasadniona, że zmiany są czasami bardzo znaczące. Najbardziej jest to widoczne w przypadku województw i obszaru wydatkowego transport. W pierwotnej propozycji Banku Światowego obszar ten był charakteryzowany przez trzy zmienne: powierzchnia (a nie długość) dróg twardych wojewódzkich (waga 0,2362), długość sieci kolejowej na 100 km² (waga 0,1898) oraz liczba pasażerów kolei (waga 0,574). W propozycji MF pozostała długość dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej w km – z całkowitym pominięciem wydatków na kolej. **Stoimy na stanowisku, że pełna analiza propozycji determinant wymaga uprzedniego przedstawienia przez Ministerstwo Finansów szczegółów użytych do ich wyznaczenia modeli ekonometrycznych.** Oczekiwanie to jest tym bardziej uzasadnione, że propozycja Ministerstwa Finansów łamie co najmniej dwa istotne założenia zrobione przez Bank Światowy w ramach ekspertyzy.

3. Zgodnie z metodologią Banku Światowego determinanty potrzeb wyrównawczych powinny koncentrować się na stronie popytowej – muszą odzwierciedlać potrzeby, a nie podaź. Cytując za Bankiem Światowym „Takie rozróżnienie jest bardzo ważne, biorąc pod uwagę fakt, że kluczowym celem systemu wyrównawczego jest wyrównanie potrzeb wydatkowych. Jeśli to kryterium nie zostanie spełnione, wskaźniki, które koncentrują się na stronie podażowej mogą tworzyć negatywne bodźce do nadmiernego rozszerzania istniejącego podziału i prowadzić do nieefektywnych wydatków.” Tymczasem w propozycji Ministerstwa Finansów znalazły się determinanty o charakterze podażowym. Najlepszym tego przykładem jest determinanta zaproponowana dla województw w ramach obszaru wydatkowego ochrona zdrowia – liczba łóżek w szpitalach ogólnych. W sytuacji, w której toczy się dyskusja o uzasadnionej ekonomicznie i społecznie liczby łóżek w szpitalach – również w kontekście promowania chirurgii jednego dnia – uzależnianie potrzeb wyrównawczych od liczby łóżek jest trudne do zrozumienia. Podobnie charakter podażowy ma liczba oddziałów w poszczególnych szkołach i placówkach systemu edukacji.
4. Zgodnie z metodologią Banku Światowego determinanty potrzeb wyrównawczych muszą pomijać wydatki, które systemowo są finansowane z innych źródeł. Propozycja Ministerstwa Finansów tą zasadę łamie. W nowym systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego potrzeby oświatowe mają być liczone odrębnie. Pomimo tego w ramach potrzeb wyrównawczych uwzględnia się obszar wydatkowy oświata – i to w przypadku gminnych kategorii JST na poziomie 1/3 ogółu potrzeb wyrównawczych. Przyjmując za dobrą monetę deklarację Ministerstwa Finansów, że kryteria obliczania potrzeb oświatowych nie są znane należy uznać, że **uwzględnienie obszaru wydatkowego oświata przy wyliczaniu potrzeb wyrównawczych jest przedwczesne.** Wyjaśnienia wymaga również uwzględnienie w obszarze wydatkowym gospodarka komunalna w kategorii gmin determinanty odpadów zebranych w ciągu roku ogółem (w tonach) – skoro zgodnie z założeniami system gospodarki odpadami miał się samofinansować oraz w obszarze wydatkowym

ochrona zdrowia w kategorii województw – liczby łóżek w szpitalach ogółem, skoro ochrona zdrowia powinna być dostatecznie finansowana z Narodowego Funduszu Zdrowia.

5. W sytuacji tworzenia nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego niezrozumiałe jest ograniczenie się do danych dostępnych obecnie w statystyce publicznej. Statystyka publiczna jako taka pełni funkcję służebną – dostarczając opisu otaczającej nas rzeczywistości. Jeśli do właściwego opisu niezbędne są określone dane, to znaczy że w ramach programu badań statystyki publicznej należy uwzględnić zbieranie takich właśnie danych. Odrębną kwestią jest to, że część danych jest dostępna wyłącznie w ramach statystyki resortowej, gdyż wbrew logice funkcjonowania racjonalnego państwa część danych jest zbierana przez ministerstwa (albo może być zebrana dzięki dostępności do danych administracyjnych) i nie jest publicznie dostępna. Uważamy zatem, że biorąc pod uwagę znaczenie dokonywanej reformy ograniczanie się do tego, co obecnie jest – jest błędem.

II. Uwagi szczegółowe

Niezależnie od przedstawionych powyżej uwag o ogólnym charakterze odnosimy się do konkretnych propozycji determinant w kategoriach jednostek samorządu terytorialnego stanowiących obszar szczególnego zainteresowania Związku Powiatów Polskich. Nasze uwagi w tym obszarze należy rozumieć jako oczekiwanie ponownego przeliczenia modelu ekonometrycznego przy uwzględnieniu zaproponowanych rozwiązań i przedstawienie wyników takiego przeliczenia celem umożliwienia pełnej oceny zaproponowanych rozwiązań.

1. W zakresie obszaru wydatkowego pomoc społeczna w kategorii powiaty należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:
- 1) nazwa obszaru wydatkowego jest nieadekwatna do determinant. Nazwa powinna brzmieć „Polityka społeczna”. Warto zresztą zauważyć, że nawet w opracowaniu Banku Światowego ten obszar był nazwany szerzej;
 - 2) w modelu opracowanym przez Bank Światowy ten obszar wydatkowy był scharakteryzowany przez trzy determinanty – liczba mieszkańców domów pomocy społecznej (waga 0,6173), liczbę rodzin zastępczych (waga 0,3036) i liczbę bezrobotnych (waga 0,0791). W przedłożonej propozycji została odrzucona determinanta uznana przez Bank Światowy za najważniejszą. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że determinanta ta została przez Ministerstwo Finansów uwzględniona jako jedyna w obszarze pomocy społecznej w kategorii miast na prawach powiatu. Oczekujemy przedstawienia wiarygodnych danych wskazujących z jakich względów ta właśnie determinanta wypadła w kategorii powiatów;
 - 3) determinanta liczba rodzin zastępczych jest wadliwa. Faktycznie jest ona przekopowaniem determinanty zaproponowanej przez Bank Światowy, jednakże należy zauważyć, że w wyjściowym modelu ekonometrycznym Bank Światowy nie sprawdzał czy inne wielkości charakteryzujące system pieczy zastępczej nie byłyby trafniejsze.

Tymczasem determinanta liczba rodzin zastępczych:

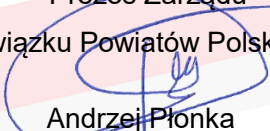
- a) identycznie traktuje trzy kategorie rodzin zastępczych, choć działają one na całkowicie innych zasadach i wiążą się z ponoszeniem innych kosztów;
- b) nie uwzględnia faktu, że liczba dzieci umieszczonych w danej rodzinie zastępczej może być bardzo różna;
- c) nie uwzględnia faktu, że powiat może posiadać rodzinę zastępczą i nie ponosić kosztów jej funkcjonowania (np. na terenie powiatu X mieszka babcia dziecka pochodzącego z powiatu Y i jest dla niego spokrewnioną rodziną zastępczą);
- d) pomija osoby umieszczone w rodzinnych domach dziecka oraz umieszczone w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

W świetle powyższego wydaje się, że lepszą determinantą będzie liczba osób pochodzących z danego powiatu umieszczonych w zawodowych rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

2. W zakresie obszaru wydatkowego transport w kategorii powiaty zostały wykorzystane dane z opracowania Banku Światowego. Zwracamy uwagę, że względem sytuacji sprzed kilku lat nastąpił znaczący rozwój organizowanego przez powiat publicznego transportu zbiorowego. Mogło to wpłynąć na wielkość współczynników.
3. W zakresie obszaru wydatkowego oświata kluczową kwestią jest uwzględnianie tego obszaru przy wycenianiu potrzeb wyrównawczych. Przy założeniu, że miałyby one pozostać zwracamy uwagę na występujące niekonsekwencje i brak precyzji:
 - 1) we wszystkich kategoriach JST nie jest jasne, czy wskaźnik „liczba oddziałów” odnosi się do liczby oddziałów w szkołach publicznych, czy również niepublicznych;
 - 2) w kategorii powiaty nazwa determinanty powinna brzmieć „liczba oddziałów w szkołach ponadpodstawowych”. Obecna nazwa odwołuje się do nieaktualnej terminologii. Niezależnie od tego nie jest jasne, czy determinanta ta obejmuje również szkoły dla dorosłych, czy nie;
 - 3) w kategorii powiaty brakuje determinanty związanej z prowadzeniem szkół podstawowych specjalnych – tymczasem są to szkoły generujące wysokie koszty ich prowadzenia;
 - 4) w kategorii miast na prawach powiatu determinanta obszaru wydatkowego „oświata – szkoły” powinna obejmować nie tylko szkoły podstawowe, lecz również ponadpodstawowe. Nie jest zrozumiałe dlaczego szkoły ponadpodstawowe zostały wyłączone w propozycji Ministerstwa Finansów.
4. Sytuacja finansowa powiatów – praktycznie od zawsze najgorsza na tle wszystkich pozostałych kategorii jednostek samorządu terytorialnego – sprawiła, że w ich przypadku w sposób najbardziej wyraźny jest rozbieżność między realnymi potrzebami finansowymi wspólnot powiatowych, a strukturą budżetu. Stąd tak niski odsetek składający się na kategorię „pozostałe”.

Związek Powiatów Polskich zastrzega sobie prawo zgłaszania dalszych uwag do determinant potrzeb wyrównawczych po udostępnieniu oczekiwanych informacji, a przede wszystkim po zaprezentowaniu kształtu algorytmu wyliczania potrzeb oświatowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka

Do wiadomości:

1. Związek Województw RP
2. Związek Miast Polskich
3. Związek Gmin Wiejskich RP
4. Unia Metropolii Polskich
5. Unia Miasteczek Polskich