



Warszawa, 31 sierpnia 2016 r.

Stanowisko

Przedstawiciele Unii Metropolii Polskich w zespole roboczym ds. analiz w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego w jednostkach samorządu terytorialnego do materiału zaprezentowanego na spotkaniu Zespołu roboczego ds. analiz w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego w jednostkach samorządu terytorialnego w dniu 17 czerwca 2016 r.

W dniu 17 czerwca 2016 r. Ministerstwo Finansów przedstawiło metodologię wyznaczania wag oraz zmiany w zakresie kryteriów identyfikacji samorządów i poziomu wag uzasadniających zróżnicowanie potrzeb wydatkowych.

Unia Metropolii Polskich po sporządzeniu pogłębionych analiz statystycznych i ekonomicznych **akceptuje proponowaną koncepcję ustalania kryteriów i wag z zastrzeżeniami** dotyczącymi niektórych nieobiektywnych, niereprezentatywnych i nieoptymalnych rozwiązań dotyczących identyfikacji i zróżnicowania potrzeb wydatkowych samorządów, **w szczególności zastrzeżenia dotyczą:**

1.1. Wyłączenia miast na prawach powiatu (MnP), w tym miast Unii Metropolii Polskich (UMP), ze zbiorowości JST przy badaniu kryteriów niezbędnych dla określenia potrzeb wydatkowych:

- w obszarze Administracja w części gminnej i powiatowej,
- w obszarze Pomoc społeczna w części gminnej i powiatowej,
- w obszarze Transport i utrzymanie dróg w części gminnej i powiatowej.

W efekcie pominięcia MnP przy badaniu potrzeb wydatkowych:

- powoduje, że zbiorowość JST w części gminnej oraz w części powiatowej nie jest reprezentatywna bowiem pomija specyficzne potrzeby wydatkowe charakterystyczne dla większych ośrodków miejskich oraz największych metropolii,
- może podważyć występowanie zależności pomiędzy proponowanym kryterium a potrzebami wydatkowymi samorządów, ponieważ siła korelacji w mniejszej i bardziej jednolitej próbie jest często silniejsza niż zależności występujące w grupie szerszej i bardziej zróżnicowanej, np. w obszarze Administracja w części gminnej po włączeniu do zbiorowości miast na prawach powiatu zależność pomiędzy wydatkami netto per capita, a liczbą ludności jest znacznie słabsza niż bez miast na prawach powiatu,
- prowadzi do błędnych wniosków, gdyż przykładowo w obszarze Transport w części gminnej dla określenia potrzeb wydatkowych JST o dużej liczbie mieszkańców wykorzystano badanie przeprowadzone na zbiorowości JST o mniejszej liczbie mieszkańców, w której często potrzeby wydatkowe związane z transportem publicznym często w ogóle nie występują,
- dostarczy asumpt do zarzutów o tendencyjnie dobranych kryteriach przy ustalaniu wag, przyczyni się do podważenia poczucia sprawiedliwości nowego systemu

korekcyjno-wyrównawczego oraz zmniejszy szansę na osiągnięcie konsensusu wśród całości JST dla potrzeby jego wdrożenia.

1.2. Pominięcia w części gminnej w obszarze Administracja znacząco wyższych potrzeb wydatkowych Warszawy wynikających z szerszego zakresu zadań w obszarze administracji determinowanych wprost z regulacji ustawowej, tj. ustawy o ustroju m.st. Warszawy, związanych w szczególności z koniecznością obowiązkowego utworzenia w m.st. Warszawa jednostek pomocniczych - dzielnic m.st. Warszawy, tj. jednostek, których inne samorządy w Polsce tworzyć nie muszą.

1.3. Uzależnienia wag od liczby mieszkańców i przyznanie wag korygujących najliczebniejszym JST w części gminnej w obszarze Pomoc społeczna.

Może to budzić kontrowersje w kontekście wyników badań prowadzonych przez GUS dotyczących sytuacji materialnej oraz ubóstwa. Na podstawie wykonanych analiz wnioskuje się, że w części gminnej wydatki per capita na pomoc społeczną w największym stopniu powiązane są z liczbą osób korzystających z pomocy społecznej.

1.4. Braku wystarczającego uzasadnienia dla wprowadzenia korekty ze względu na występowanie obszarów chronionych.

Przyjmując założenie, że niniejsza regulacja podyktowana jest poglądem, iż obszary chronione, poprzez wyłączenie części powierzchni JST z objęcia funkcjami mieszkalnymi i działalności gospodarczej, ograniczają możliwości rozwojowe JST, to należy mieć na uwadze, iż czynnik ten nie generuje istotnych dodatkowych wydatków dla JST, może mieć natomiast wpływ na ograniczenie potencjału dochodowego. Jednakże efekt niższych dochodów z uwagi na występowanie obszarów chronionych, w założeniach ma być niwelowany właśnie poprzez system korekcyjno-wyrównawczy. Tym samym wprowadzenie wag korygujących wynikających z występowania obszarów chronionych, w warunkach, w których obszary chronione nie pociągają za sobą istotnych dodatkowych wydatków a ograniczają potencjał dochodowy, niejako dubluje w mechanizmie korekcyjno-wyrównawczym efekt występowania obszarów chronionych.

1.5. Przyjęcia stopy bezrobocia jako optymalnego kryterium określania wyższych potrzeb wydatkowych w części powiatowej w obszarze Pomoc społeczna.

W części powiatowej w obszarze pomoc społeczna poddano analizie stopień korelacji wydatków na pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca z nowym kryterium tj. z liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej i okazało się, że wydatki per capita na pomoc społeczną są w większym stopniu powiązane z liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej niż ze stopą bezrobocia.

1.6. Nadania zbyt niskich wag uzasadniających wyższe potrzeby wydatkowe dla największych metropolii polskich w obszarze Transport i utrzymanie dróg w części powiatowej.

Badania UMP nie wykazały zależności w sensie statystycznym zarówno dla powiatów jak również dla miast na prawach powiatu pomiędzy wydatkami na drogi powiatowe oraz krajowe i wojewódzkie względem długości dróg. Jednakże Profesor P. Swianiewicz, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego w niezależnym opracowaniu na temat rekomendacji usprawnienia systemu wyrównywania sytuacji finansowej samorządów terytorialnych, przy założeniach zbieżnych z założeniami przyjętymi przez MF, potwierdza że jedną z miar wykazujących istotny statystycznie związek z wielkością wydatków na utrzymanie dróg jest wielkość miasta. Wagi w tym obszarze obliczone dla miast na prawach powiatu są wagami nie tylko o najwyższej wartości w całej części powiatowej ale również trzykrotnie przewyższają kolejną pod względem wysokości wagę, wyznaczoną dla obszaru pomoc społeczna. W związku z tym ponadprzeciętne potrzeby wydatkowe największych miast w Polsce związane z utrzymaniem dróg zostały potwierdzone w niezależnym opracowaniu naukowym.

W związku z powyższym **UMP przedstawia propozycje zmian w metodologii** ustalania kryteriów identyfikacji samorządów i poziomu wag uzasadniających zróżnicowanie potrzeb wydatkowych polegających na:

- 2.1. We wszystkich obszarach części gminnej i powiatowej włączeniu miast na prawach powiatu (MnP) do zbiorowości JST, w tym miast Unii Metropolii Polskich (UMP), przy badaniu kryteriów niezbędnych dla określenia potrzeb wydatkowych dla których wyznaczane są wagi uzasadniające zróżnicowanie potrzeb wydatkowych.**
- 2.2. Uwzględnieniu w części gminnej w obszarze Administracja wyższych potrzeb wydatkowych Warszawy** wynikających z szerszego zakresu zadań w obszarze administracji determinowanych wprost z regulacji ustawowej tj. ustawy o ustroju m.st. Warszawy związanych w szczególności z koniecznością obowiązkowego utworzenia w m.st. Warszawie jednostek pomocniczych - dzielnic m.st. Warszawy, tj. jednostek, których inne samorządy w Polsce tworzyć nie muszą.
- 2.3. Przyjęciu w części gminnej w obszarze Pomoc społeczna jako kryterium uzasadniające wyższe potrzeby wydatkowe liczby osób korzystających z pomocy społecznej.**
- 2.4. Niewprowadzaniu wag korygujących z tytułu występowania obszarów chronionych na terenie jednostki samorządu terytorialnego.**
- 2.5. Przyjęciu w części powiatowej w obszarze Pomoc społeczna jako kryterium uzasadniające wyższe potrzeby wydatkowe liczby osób w placówkach pomocy społecznej.**
- 2.6. Uwzględnieniu w części powiatowej obiektywnych czynników determinujących zwiększone wydatki związane z utrzymaniem dróg w miastach na prawach powiatu poprzez istotne zwiększenie wag dla obszaru Transport w miastach na prawach powiatu.**

UMP w przeprowadzonych badaniach przyjęła powyższe zmiany w metodologii ustalania kryteriów identyfikacji samorządów i poziomu wag uzasadniających zróżnicowanie potrzeb wydatkowych i uzyskała wagi odmienne od Ministerstwa Finansów, co zostało szczegółowo przedstawione w załączniku nr 2.

Propozycja UMP dotycząca kryteriów i wag różnicujących potrzeby wydatkowe uwzględniająca ogólną akceptację dla koncepcji zaproponowanej przez MF metodologii ze zmianami postulowanymi przez UMP przedstawia się następująco:

W CZĘŚCI GMINNEJ:

W obszarze Administracja:

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|--------------------------------|--------------|---------------------------------------|--------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| Gminy do 3,7 tys. mieszkańców | +0,20 | Gminy i MnP do 3,7 tys. mieszkańców | +0,13 |
| Gminy 3,7-4,6 tys. mieszkańców | +0,12 | Gminy i MnP 3,7-4,6 tys. mieszkańców | +0,09 |
| Gminy 4,6-5,4 tys. mieszkańców | +0,10 | Gminy i MnP 4,6-5,4 tys. mieszkańców | +0,07 |
| Gminy 5,4-6,3 tys. mieszkańców | +0,06 | Gminy i MnP 5,4-6,4 tys. mieszkańców | +0,04 |
| Gminy 6,3-7,4 tys. mieszkańców | +0,05 | Gminy i MnP 6,4-7,5 tys. mieszkańców | +0,03 |
| Gminy 7,4-8,8 tys. mieszkańców | +0,02 | Gminy i MnP 7,5-9,1 tys. mieszkańców | +0,01 |
| | | Gminy i MnP 9,1-11,5 tys. mieszkańców | +0,01 |
| | | Gminy i MnP powyżej 1 mln mieszkańców | +0,15 |

W obszarze Pomoc społeczna:

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|----------------------------------|-------------|--|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| Gminy pow. 21,7 tys. mieszkańców | 0,03 | Gminy i MnP o liczbie korzystających z pomocy społecznej powyżej 2 139 os. | 0,02 |

W obszarze Transport:

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|---|-------------|--|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| gminy o liczbie ludności powyżej 21,7 tys os. | 0,02 | gminy i MnP o liczbie ludności 118 783 - 1 mln | 0,36 |
| | | gminy i MnP o liczbie ludności powyżej 1 mln | 0,88 |

W obliczeniach wg. przyjętej metodologii należy dodatkowo skorygować wydatki na transport w jednostkach samorządu terytorialnego, które w swoich budżetach mają wydatki na transport w wysokości pomniejszonej o dochody, gdyż jednostka samorządu terytorialnego przekazała zadanie do realizacji zakładowi budżetowemu, bądź związkowi komunalnemu przekazując dotacje lub wpłatę odpowiednio. Wpływy z biletów w takich przypadkach nie są dochodem budżetu jst tylko podmiotu realizującego zadanie, a co za tym idzie w budżecie brak jest faktycznych kosztów tego zadania.

Z tytułu obszarów chronionych na obszarze gminy:

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|--|----------------|-----------------------------|------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| (udział pow. Chronionej w gminie - udział pow. choronionej w kraju) ² | max 0,5 | - | - |

W CZĘŚCI POWIATOWEJ:

W obszarze Administracja:

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|------------------------------------|-------------|---------------------------------------|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| powiaty do 52,5 tys mieszkańców | 0,04 | Powiaty i MnP do 55 tys mieszkańców | 0,14 |
| powiaty 52,6-73,3 tys. mieszkańców | 0,01 | Powiaty i MnP 55-76 tys. mieszkańców | 0,07 |
| - | - | Powiaty i MnP 76-111 tys. mieszkańców | 0,05 |

W obszarze Pomoc społeczna:

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|---|-------------|---|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| powiaty z bezrobociem 121%-166% średniej w kraju | 0,01 | powiaty liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej 125-221 | 0,08 |
| powiaty z bezrobociem powyżej 166% średniej w kraju | 0,11 | powiaty z liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej powyżej 221 | 0,18 |

W obszarze Transport:

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|---|-----------------|-------------------------------------|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| miasta o nadwyżce dróg ponad średnią w miastach | 0,5×0,12 | miasta powyżej 500 tys. mieszkańców | 0,40 |
| miasta o ludności powyżej średniej w miastach | 0,5×0,13 | miasta 150 - 500 tys. mieszkańców | 0,30 |
| - | - | pozostałe miasta | 0,10 |
| powiaty 94% - 131% średniej długości dróg powiatowych | 0,01 | - | - |
| powiaty powyżej 131% średniej długości dróg powiatowych | 0,04 | - | - |

do Stanowiska Przedstawicieli Unii Metropolii Polskich w zespole roboczym ds. analiz w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego w jednostkach samorządu terytorialnego

do materiału zaprezentowanego na spotkaniu *Zespołu roboczego ds. analiz w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego w jednostkach samorządu terytorialnego* w dniu 17 czerwca 2016 r.

ANALIZA PROPOZYCJI PRZYGOTOWANYCH PRZEZ MF

W dniu 17 czerwca 2016 r. Ministerstwo Finansów uszczegółowiło metodologię wyznaczania wag oraz przedstawiło zmiany do proponowanych wcześniej rozwiązań w zakresie kryteriów identyfikacji samorządów i poziomu wag uzasadniających zróżnicowanie potrzeb wydatkowych.

Niniejszy załącznik nr 1 zawiera:

- porównanie nowych propozycji MF z dotychczasowymi postulatami MF i UMP dla wybranych obszarów w części gminnej i powiatowej,
- wyniki analizy statystycznej przygotowanej przez UMP wg metodologii zaproponowanej przez MF,
- uwagi UMP do metodologii przyjętej przez MF dla poszczególnych obszarów w części gminnej i powiatowej wynikające z przeprowadzonych badań,

1. Propozycje kryteriów i wag dla CZĘŚCI GMINNEJ

1.1. ADMINISTRACJA

Nowa propozycja MF:

| Propozycja MF z 06.2015 r. | | Propozycja UMP z dnia 20.08.2015 r. | | Propozycja MF z 06.2016 r. | |
|-----------------------------|-------|-------------------------------------|-------|--------------------------------|-------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| Gminy do 5 tys. mieszkańców | +0,05 | Gminy do 5 tys. mieszkańców | +0,05 | Gminy do 3,7 tys. mieszkańców | +0,20 |
| Gminy 5-10 tys. mieszkańców | +0,03 | Gminy 5-7,5 tys. mieszkańców | +0,04 | Gminy 3,7-4,6 tys. mieszkańców | +0,12 |
| | | Gminy 7,5-10 tys. mieszkańców | +0,03 | Gminy 4,6-5,4 tys. mieszkańców | +0,10 |
| | | Gminy 10-12,5 tys. mieszkańców | +0,02 | Gminy 5,4-6,3 tys. mieszkańców | +0,06 |
| | | Gminy 12,5-15 tys. mieszkańców | +0,01 | Gminy 6,3-7,4 tys. mieszkańców | +0,05 |
| | | Miasta na prawach powiatu | +0,03 | Gminy 7,4-8,8 tys. mieszkańców | +0,02 |

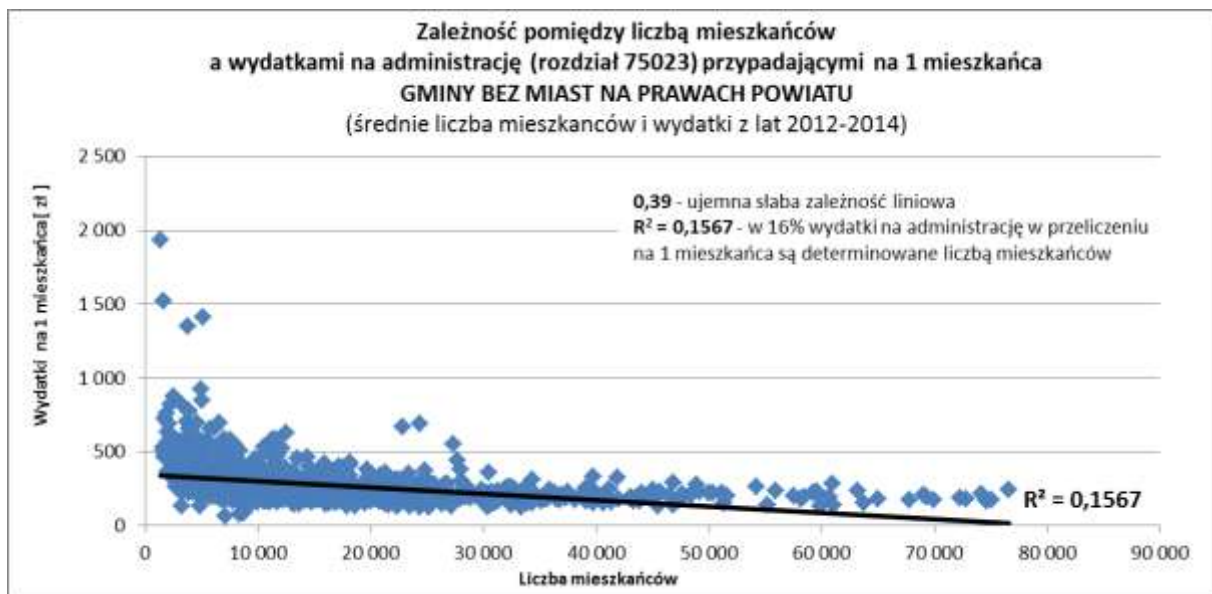
- Uwzględniono postulaty części samorządów dotyczące rozszerzenia przedziałów ludnościowych oraz zmiany wysokości wag.
- Z badania korelacji wyłączono miasta na prawach powiatu (MnP).
- Czynnikiem determinującym zróżnicowanie wydatków per capita związanych z administracją jest liczba ludności.
- Wagi dla gmin uległy zwiększeniu. Przykładowo najwyższa waga dla najmniej liczebnych gmin została zwiększona z 0,05 do wysokości 0,20.

- Pomiedzy wydatkami per capita na administracje i liczba ludności istnieje ujemna korelacja (-0,39).
- Wagę wyznaczono wg wzoru:

$$\text{Waga w administracji} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w decyly ponad średnią w kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto 1 na mieszkańca w kraju}}$$

Badanie UMP:

- Poddano analizie **stopień korelacji** wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca z liczbą mieszkańców:
 - Badaniu poddana została populacja gmin z wyłączeniem miast na prawach powiatu (MnP) czyli zgodnie z metodologią MF.
 - Z obliczeń przeprowadzonych przez UMP wynika, że współczynnik korelacji wynosi -0,39, co oznacza słabą ujemną zależność liniową¹, czyli wraz ze wzrostem liczby mieszkańców maleją wydatki na administrację per capita, z tym że siła związku korelacyjnego jest niewielka, innymi słowy w 16% wydatki na administrację per capita są determinowane liczbą mieszkańców.
 - Wizualizacja graficzna związku korelacyjnego w populacji gmin bez MnP została przedstawiona na poniższym wykresie.



- Poddano analizie **sposób ustalenia wag** w zakresie obszaru Administracja.
 - Zbiorowość JST (bez MnP) podzielono na decyle w zakresie liczby mieszkańców (kolejne decyle oznaczają kolejne 10% zbiorowości JST z wyłączeniem MnP uszeregowanych rosnąco pod względem liczby mieszkańców).
 - Dla poszczególnych decyli JST obliczono średnie wydatki na administrację per capita.

¹ Wartość współczynnika korelacji:

- 0,0 - 0,2 – brak związku liniowego,
- 0,2 - 0,4 – słaba zależność liniowa,
- 0,4 - 0,6 – umiarkowana zależność liniowa,
- 0,6 - 0,8 – silna zależność liniowa,
- 0,8 - 1,0 – bardzo silna zależność liniowa.

- Obliczono odchylenie średnich wydatków na administrację per capita w poszczególnych decylach JST od średnich wydatków na administrację per capita w całej zbiorowości JST (bez MnP).
- Wagi dla poszczególnych decyli JST stanowi relacja powyższego odchylenia do średnich wydatków bieżących netto* per capita dla całej zbiorowości JST (bez MnP) – odniesienie odchyleń w zakresie administracji do całości wydatków pozwala zrelatywizować wagi względem partycypacji administracji w wydatkach (wykorzystanie wskaźników per capita jest tożsame z zastosowaniem udziału wydatków na administrację w wydatkach ogółem).
- Wagi zostały przypisane tylko decydom charakteryzującym się ponadprzeciętnymi wydatkami na administrację per capita.

$$\text{Waga w administracji} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w grupie decylowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

* wydatki skorygowane o: edukację (dz. 801, 854), obsługę długu (par. 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813), janosikowe (par. 293), dotacje (w kwotach dochodów par. 201, 202, 203, 211, 212, 213, 244, 287); brak korekty o środki UE

- Z obliczeń przeprowadzonych przez UMP wynika, że wagi w grupach decylowych o najmniejszej liczbie ludności są niższe w stosunku do wag wyliczonych przez MF.

| Wyniki obliczeń MF | | | | | Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|--|---------------------------------|--------------------------------------|---|------|---|---------------------------------|--------------------------------------|---|------|
| Decyl | Przedział liczby mieszkańców do | Średnie wydatki w grupach decylowych | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga | Decyl | Przedział liczby mieszkańców do | Średnie wydatki w grupach decylowych | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga |
| 1 | 3 711 | 461,00 | 178,00 | 0,20 | 1 | 3 706 | 421 | 162 | 0,18 |
| 2 | 4 554 | 391,00 | 108,00 | 0,12 | 2 | 4 553 | 362 | 103 | 0,11 |
| 3 | 5 366 | 374,00 | 91,00 | 0,10 | 3 | 5 356 | 343 | 84 | 0,09 |
| 4 | 6 291 | 336,00 | 53,00 | 0,06 | 4 | 6 288 | 310 | 51 | 0,06 |
| 5 | 7 383 | 323,00 | 39,00 | 0,05 | 5 | 7 388 | 295 | 36 | 0,04 |
| 6 | 8 808 | 305,00 | 21,00 | 0,02 | 6 | 8 794 | 277 | 19 | 0,02 |
| 7 | 10 938 | 282,00 | -1,00 | - | 7 | 10 898 | 260 | 1 | 0,00 |
| 8 | 14 340 | 277,00 | -6,00 | - | 8 | 14 245 | 256 | -3 | - |
| 9 | 21 706 | 258,00 | -25,00 | - | 9 | 21 543 | 237 | -22 | - |
| 10 | 76 693 | 243,00 | -40,00 | - | 10 | 76 627 | 219 | -40 | - |
| 283 zł średnie WB netto w badanym obszarze na mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | | 259 zł średnie wydatki bieżące na administrację na mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | |
| ok. 900 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | | 922 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | |

Uwagi UMP do metodologii przyjętej przez MF:

1. Zastrzeżenia budzi subiektywne nie poparte merytorycznym uzasadnieniem, wyłączenie MnP, w tym miast UMP ze zbiorowości JST przy badaniu korelacji wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca z liczbą mieszkańców.
2. Pominięcie MnP przy badaniu korelacji z liczbą ludności:
 - powoduje, że zbiorowość JST w części gminnej oraz w części powiatowej nie jest reprezentatywna bowiem pomija specyficzne potrzeby wydatkowe charakterystyczne dla większych ośrodków miejskich oraz największych metropolii,
 - może podważyć występowanie zależności pomiędzy proponowanym kryterium a potrzebami wydatkowymi samorządów, ponieważ siła korelacji w mniejszej i bardziej jednolitej próbie jest często silniejsza niż zależności występujące w grupie szerszej i bardziej zróżnicowanej,
 - dostarczy asumpt do zarzutów o tendencyjnie dobranych kryteriach przy ustalaniu wag,
 - przyczyni się do podważenia poczucia sprawiedliwości nowego systemu korekcyjno-wyrównawczego,

- osłabi konsensus wśród JST dla potrzeby jego wdrożenia,
 - nie koresponduje z zasadami klasyfikacji budżetowej ujętymi w rozporządzeniu Ministra Finansów, zgodnie z którymi wydatki na administrację w gminach i w miastach na prawach powiatu klasyfikuje się w jednym wspólnym rozdziale.
3. Zastrzeżenia budzi również pominięcie znacząco wyższych potrzeb wydatkowych Warszawy wynikających z szerszego zakresu zadań w obszarze administracji determinowanych wprost z regulacji ustawowej tj. ustawy o ustroju m.st. Warszawy, w tym w szczególności:
- Miasto stołeczne Warszawa, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, tj.: zapewnia warunki niezbędne do funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych, zapewnia warunki niezbędne do przyjmowania delegacji zagranicznych oraz zapewnia warunki niezbędne do funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta.
 - Wynikających z ustawowej konieczności obowiązkowego utworzenia w m.st. Warszawie jednostek pomocniczych - dzielnic m.st. Warszawy, tj. jednostek, których inne samorządy w Polsce tworzyć nie muszą.
 - obiektywnie wyższych wydatków jednostkowych związanych z realizacją tych zadań z uwagi na istotnie wyższe wynagrodzenia charakteryzujące stolicę, co przekłada się na konieczność oferowania wyższych uposażeń urzędnikom niż średnio biorąc w pozostałych JST (wg GUS w kwietniu br. przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Warszawie wyniosło 5.741,35 zł i było wyższe o 33% niż przeciętnie na terenie całego kraju – 4.313,57 zł).

Średnie wydatki na administrację per capita w poszczególnych MnP - wyłączonych a priori przez MF z badania zasadności wprowadzenia wag korygujących w administracji - wynosi 246 zł i jest niższa od minimalnego poziomu predestynującego wg metodologii przyjętej przez MF do objęcia korektą wagową w zakresie administracji.

Tym niemniej w **przypadku Warszawy średnie wydatki na administrację per capita wynoszące 441 zł są wyższe od wartości dla I decyla (zbiorowość najmniejszych JST pod względem liczby mieszkańców), któremu przypisano najwyższą wagę.** W związku z powyższym o ile zgodnie z metodologią przyjętą przez MF MnP jako podsektor JST nie kwalifikuje się do objęcia mechanizmem korekcyjnym w zakresie administracji, to już poziom wydatków na administrację per capita w Warszawie, przewyższający znacząco średnią i wartości wskaźników dla zbiorowości JST, którym wg metodologii MF należałoby przypisać wagi korygujące, potwierdza tezę o specyficznej sytuacji w Warszawie determinowanej stołecznym charakterem Miasta. Ponadstandardowe zadania, rozszerzona ustawowo struktura organizacyjna, specyfika rynku pracy charakteryzującego się istotnie wyższymi płacami determinując dodatkowe oraz wyższe koszty administracyjne.

1.2. POMOC SPOŁECZNA

Nowa propozycja MF:

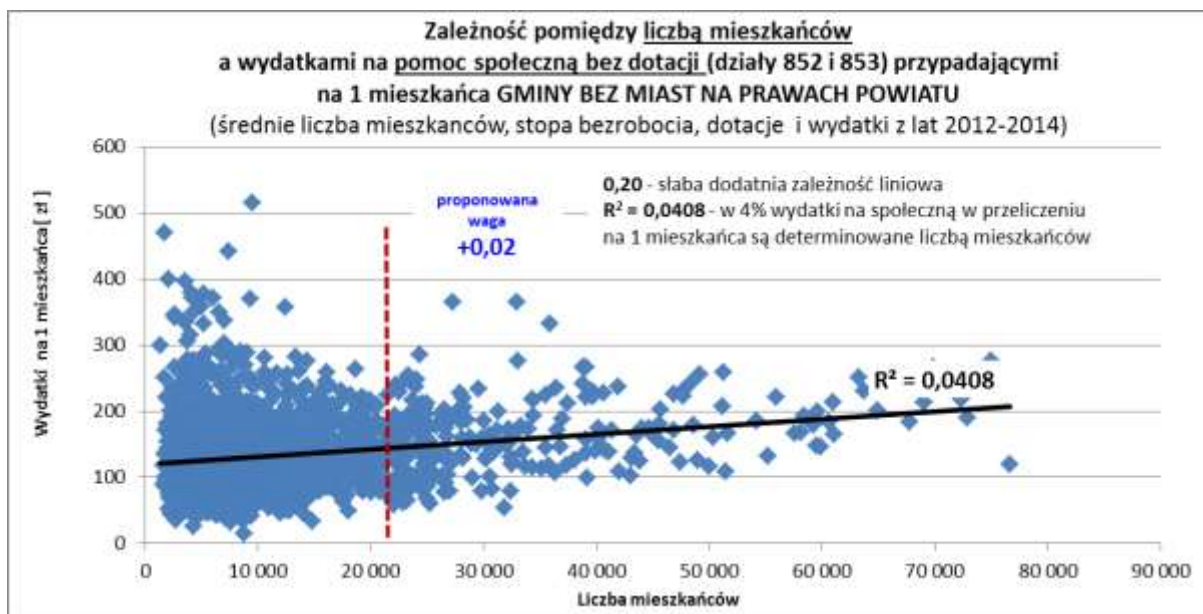
| Propozycja MF z 06.2015 r. | | Propozycja UMP z dnia 20.08.2015 r. | | Propozycja MF z 06.2016 r. | |
|----------------------------|------|-------------------------------------|------|----------------------------------|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| | | | | Gminy pow. 21,7 tys. mieszkańców | 0,03 |

- Podjęto decyzję o wprowadzeniu wag w nowym obszarze Pomoc społeczna.
- Z badania korelacji wyłączono miasta na prawach powiatu (MnP).
- Najwyższym czynnikiem determinującym zróżnicowanie wydatków związanych z pomocą społeczną per capita jest liczba ludności, natomiast strona samorządowa postulowała przyjęcie za kryterium stopy bezrobocia.
- Korelacja pomiędzy wydatkami na pomoc społeczną per capita z liczbą ludności jest dodatnia i wynosi 0,31
- Wagę wyznaczono wg wzoru

$$\text{Waga w pomocy społecznej} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w grupie decylowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

Badanie UMP

- Poddano analizie **stopień korelacji** wydatków na Pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca względem liczby ludności.
 - Badaniu poddana została populacja gmin z wyłączeniem miast na prawach powiatu (MnP), czyli zgodnie z metodologią MF.
 - Współczynnik korelacji z liczbą ludności wynosi **+0,20** (wobec +0,31 wg MF), co oznacza słabą zależność liniową. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców rosną wydatki na Pomoc społeczną per capita. Siła związku korelacyjnego jest niewielka, innymi słowy w 4% wydatki na Pomoc społeczną per capita są determinowane liczbą mieszkańców.
 - Wizualizacja graficzna związku korelacyjnego w populacji gmin bez MnP została przedstawiona na poniższym wykresie.



- Poddano analizie **sposób ustalenia wag** w zakresie Pomoc społeczna.
 - Badaniu poddana została populacja gmin z wyłączeniem miast na prawach powiatu (MnP), czyli zgodnie z metodologią MF.
 - Zbiorowość gmin (bez MnP) podzielono na decyle w zakresie liczby mieszkańców (kolejne decyle oznaczają kolejne 10% zbiorowości gmin z wyłączeniem MnP uszeregowanych rosnąco pod względem liczby mieszkańców).
 - Dla poszczególnych decyli gmin obliczono średnie wydatki netto na pomoc społeczną per capita.
 - Obliczono odchylenie średnich wydatków netto na pomoc społeczną w poszczególnych decylach gmin od średnich wydatków netto na pomoc społeczną per capita w całej zbiorowości gmin (bez MnP).
 - Wagi dla poszczególnych decyli JST stanowi relacja powyższego odchylenia do średnich wydatków bieżących netto* per capita dla całej zbiorowości JST (bez MnP).
 - Wagi zostały przypisane tylko decydom charakteryzującym się ponadprzeciętnymi wydatkami na pomoc społeczną bez dotacji per capita.
 - Wagę wyznaczono wg wzoru

$$\text{Waga w pomocy społecznej} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w grupie decylowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

* wydatki skorygowane o: edukację (dz. 801, 854), obsługę długu (par. 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813), janosikowe (par. 293), dotacje (w kwotach dochodów par. 201, 202, 203, 211, 212, 213, 244, 287); brak korekty o środki UE

- Wysokość wagi na podstawie obliczeń przeprowadzonych przez UMP jest mniejsza od wagi skalkulowanej przez MF, co zaprezentowano w poniższej tabeli.

| Wyniki obliczeń MF | | | | | Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|--|---------------------------------|--------------------------------------|---|------|---|---------------------------------|--------------------------------------|---|------|
| Decyl | Przedział liczby mieszkańców do | Średnie wydatki w grupach decylowych | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga | Decyl | Przedział liczby mieszkańców do | Średnie wydatki w grupach decylowych | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga |
| 1 | 3 711 | 104,49 | -13,79 | | 1 | 3 706 | 139 | -3 | |
| 2 | 4 554 | 102,42 | -15,86 | | 2 | 4 553 | 134 | -8 | |
| 3 | 5 366 | 98,70 | -19,58 | | 3 | 5 356 | 129 | -13 | |
| 4 | 6 291 | 93,62 | -24,66 | | 4 | 6 288 | 120 | -22 | |
| 5 | 7 383 | 99,67 | -18,61 | | 1 | 7 388 | 128 | -15 | |
| 6 | 8 808 | 92,71 | -25,57 | | 2 | 8 794 | 115 | -27 | |
| 7 | 10 938 | 99,09 | -19,19 | | 3 | 10 898 | 124 | -18 | |
| 8 | 14 340 | 103,04 | -15,24 | | 4 | 14 245 | 125 | -18 | |
| 9 | 21 706 | 117,12 | -1,16 | | 1 | 21 543 | 139 | -3 | |
| 10 | 76 693 | 142,77 | 24,49 | 0,03 | 2 | 76 627 | 164 | 22 | 0,02 |
| 118 zł średnie WB netto w badanym obszarze na mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | | 142 zł średnie wydatki bieżące na administrację na mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | |
| ok. 816 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | | 922 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | |

Uwagi UMP do metodologii przyjętej przez MF:

1. Zastrzeżenia budzi subiektywne, nie poparte merytorycznym uzasadnieniem, **wylączenie MnP, w tym miast UMP ze zbiorowości JST** przy badaniu korelacji wydatków na Pomoc społeczną per capita z liczbą mieszkańców. Argumenty przemawiające za włączeniem do badania korelacji miast na prawach powiatu zostały przedstawione w części dotyczącej obszaru Administracja.
2. W ocenie UMP uzależnienie wag od liczby mieszkańców i przyznanie wag najliczebniejszym JST może budzić wątpliwości w kontekście wyników badań prowadzonych przez GUS dotyczących sytuacji materialnej rodzin, bezrobocia czy ubóstwa.

1.3. TRANSPORT

Nowa propozycja MF

| Propozycja MF z 06.2015 r. | | Propozycja UMP z dnia 20.08.2015 r. | | Propozycja MF z 06.2016 r. | |
|---|------|-------------------------------------|------|---|------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| gminy o gęstości zaludnienia 2.500-3.000 os/km ² | 0,02 | liczba ludności 150 tys - 1 mln os. | 0,20 | gminy o liczbie ludności powyżej 21,7 tys os. | 0,02 |
| gminy o gęstości zaludnienia powyżej 3.000 os/km ² | 0,03 | liczba ludności powyżej 1 mln os. | 0,40 | | |

- Najwyższym czynnikiem determinującym zróżnicowanie wydatków netto per capita na transport jest liczba ludności.
- Podjęto decyzję o zmianie kryterium w obszarze Transport i zastąpieniu gęstości zaludnienia liczbą ludności.
- Z badania korelacji wyłączono miasta na prawach powiatu (MnP).
- Korelacja pomiędzy wydatkami per capita na transport z liczbą ludności jest dodatnia i wynosi 0,21.
- Wagę wyznaczono wg wzoru

$$\text{Waga w transporcie} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w grupie decylowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

Badanie UMP

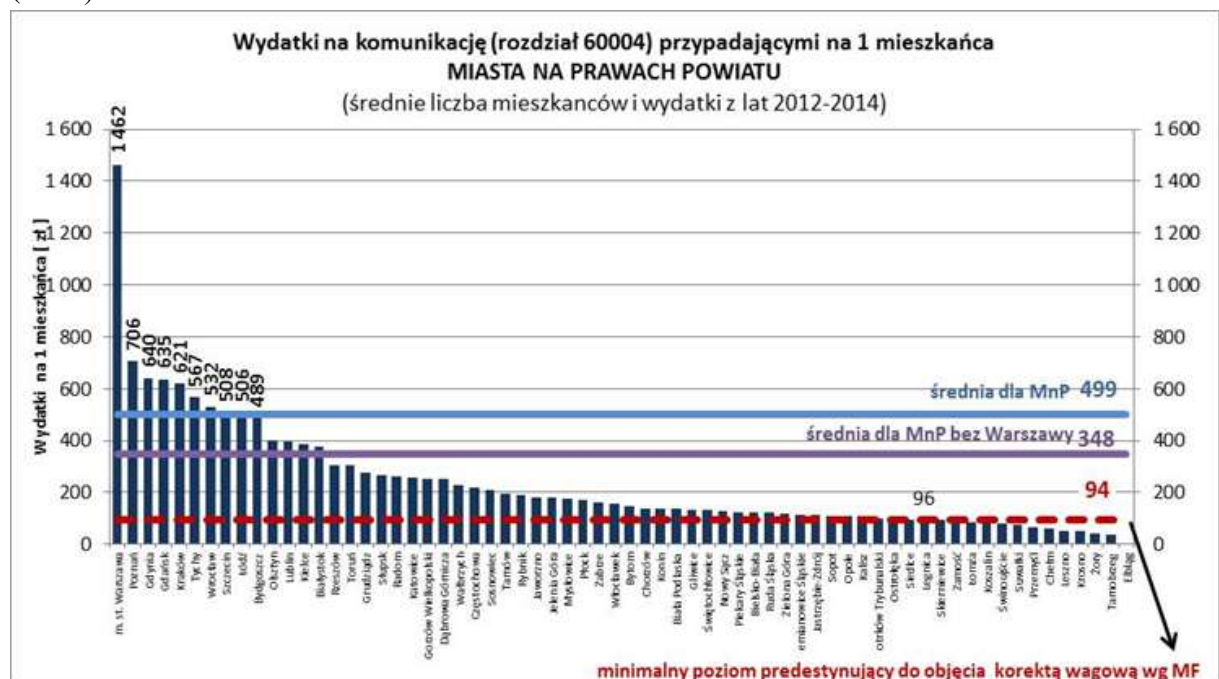
- Poddano analizie **stopień korelacji** wydatków na Transport i łączność klasyfikowanych w dziale 600 w przeliczeniu na 1 mieszkańca względem liczby ludności.
 - Badaniu poddana została populacja gmin z wyłączeniem miast na prawach powiatu (MnP), czyli zgodnie z metodologią MF.
 - Współczynnik korelacji z liczbą ludności wynosi **+0,17** (wobec +0,21 wg MF), co oznacza brak zależności liniowej. Jedynie w 3% wydatki na Transport i łączność per capita są determinowane liczbą mieszkańców.
 - Wizualizacja graficzna związku korelacyjnego w populacji gmin bez MnP została przedstawiona na poniższym wykresie.



Uwagi UMP do metodologii przyjętej przez MF:

1. Zastrzeżenia budzi subiektywne, nie poparte merytorycznym uzasadnieniem, **wylączenie MnP, w tym miast UMP ze zbiorowości JST** przy badaniu korelacji wydatków na Transport per capita z liczbą mieszkańców. Argumenty przemawiające za włączeniem do badania korelacji miast na prawach powiatu zostały przedstawione w części dotyczącej obszaru Administracja. Dodatkowo poważne wątpliwości budzi pominięcie przy badaniu korelacji MnP w kontekście uzasadnienia MF dla przyjętych kryterium i wag, tj. *Zwiększona liczba użytkowników, transport publiczny*. Oznacza to, że dla określenia potrzeb wydatkowych JST o dużej liczbie mieszkańców wykorzystano badanie przeprowadzone na zbiorowości JST o mniejszej liczbie mieszkańców.

Zobrazowano to na poniższym wykresie porównanie wydatków per capita na lokalny transport zbiorowy w poszczególnych MnP z poziomem predestynującym wg MF do objęcia korektą wagową w przedmiotowym zakresie. W bez mała wszystkich MnP wskaźnik wydatków per capita przekracza minimalny poziom graniczny wynikający z metodologii MF, w wielu przypadkach różnica jest znacząca. Przykładowo dla Warszawy wartość wydatków per capita na komunikację miejską (1.462 zł) stanowi 15-krotność wartości, która wg metodologii MF predestynuje do objęcia korektą wagową (94 zł).



2. W poszukiwaniu czynników determinujących potrzeby wydatkowe wynikające ze zwiększonej liczby użytkowników transportu publicznego należy **przeanalizować zależności w węższej grupie wydatkowej analizowanego obszaru, tj. wydatków klasyfikowanych na lokalny transport zbiorowy (rozdział 60004)**. Wtedy możliwe jest przypisanie całości wydatków MnP do części gminnej tj. uwzględnienie całości zbiorowości JST w badaniu korelacji wydatków na Transport per capita.
3. W wynikach obliczeń MF przedziały decylowe ustalone pod względem liczby mieszkańców są tożsame z przedziałami właściwymi dla obszaru Administracja. Natomiast przedziały decylowe powinny być dostosowane do charakteru badanego

zjawiska. Należy mieć na uwadze, że nie tak jak w przypadku Administracji, nie wszystkie JST ponoszą wydatki związane z Komunikacją miejską, w związku z czym powinny być one pominięte w analizie. W wersji MF 307 gmin byłoby predestynowanych do objęcia wagą, lecz 75 z nich nie wykazuje wydatków na komunikację miejską. Należy również zaznaczyć, że w niektórych JST zadania związane z komunikacją miejską są realizowane poza budżetem JST, a zatem dochody i wydatki z tym związane nie są w pełni wykazywane w budżetach JST (np. tylko wykazywane częściowo jako uzupełnienie luki pomiędzy wpływami z biletów a kosztami funkcjonowania Komunikacji miejskiej). Brak informacji o zakresie występowania tej sytuacji nie pozwala na ocenę, czy w istotny sposób wpływa ona na zafałszowanie wyników analizy korelacji.

4. Uwagi UMP motywowane są również obiektywnymi przesłankami różnicującymi zbiorowość JST pod względem potrzeb wydatkowych na transport publiczny Wyższe potrzeby wydatkowe na transport wynikają z wyższej liczby użytkowników usług. Im większe miasto tym:
- większa liczba ludności czasowo przebywającej na terenie miasta, korzystającej z usług transportowych (duże aglomeracje to ośrodki kultury, nauki, miejsca pracy, biznesu),
 - bardziej zróżnicowany transport publiczny (autobusy, tramwaje, kolej podmiejska, metro),
 - wyższe wymagania w zakresie standardów taboru w związku m.in. z dłuższymi trasami,
 - większa częstotliwość przeprowadzania remontów i konserwacji, czy też utrzymania czystości taboru, będąca konsekwencją większej liczby użytkowników i częstotliwości przejazdów.

1.4. OBSZARY CHRONIONE

Nowa propozycja MF

- Uwzględniono postulaty części samorządów dotyczące ustalenia wagi dla gmin w granicach których istnieją obszary chronione.
- Wagę wyznaczono wg wzoru
$$\text{Waga obszary chronione} = (\text{udział pow. chronionej w gminie} - \text{udział pow. chronionej w kraju})^2$$
- Policzone stosunek powierzchni parków i rezerwatów przyrody w gminie do powierzchni gminy. Analogicznie policzone stosunek powierzchni parków i rezerwatów przyrody w kraju do powierzchni kraju. Jeżeli udział w powierzchni gminy jest większy niż udział w kraju to nadwyżka ta podniesiona do potęgi drugiej stanowi wagę (maks. 0,5).

Uwagi UMP do metodologii przyjętej przez MF:

- Nie podano uzasadnienia wprowadzenia korekty ze względu na występowanie obszarów chronionych. Przyjmując założenie, że niniejsza regulacja podyktowana jest poglądem, iż obszary chronione, poprzez wyłączenie części powierzchni JST z objęcia funkcjami mieszkalnymi i działalności gospodarczej, ograniczają możliwości rozwojowe JST, to należy mieć na uwadze, iż czynnik ten nie generuje istotnych dodatkowych wydatków dla JST, może mieć natomiast wpływ na ograniczenie potencjału dochodowego. Jednakże efekt niższych dochodów z uwagi na występowanie obszarów chronionych, w założeniach ma być niwelowany właśnie poprzez system korekcyjno-wyrównawczy. Tym samym **wprowadzenie wag korygujących wynikających z występowania obszarów chronionych, w warunkach, w których obszary chronione nie pociągają za sobą istotnych dodatkowych wydatków a ograniczają potencjał dochodowy, niejako dubluje w mechanizmie korekcyjno-wyrównawczym efekt występowania obszarów chronionych.**
- Metodologia ustalenia kryterium oraz poziom wysokości wagi odbiega od sposobu identyfikacji potrzeb wydatkowych w pozostałych obszarach i nie została wystarczająco uzasadniona. W związku tym wątpliwość budzi wysokość maksymalnej wagi w kryterium obszarów chronionych ustalona na 0,5. Wysokość wagi znacząco odbiega od propozycji MF w innych dziedzinach – maksymalny poziom wagi 0,2.

2. Propozycje kryteriów i wag dla POWIATÓW

2.1. ADMINISTRACJA

Nowa propozycja MF

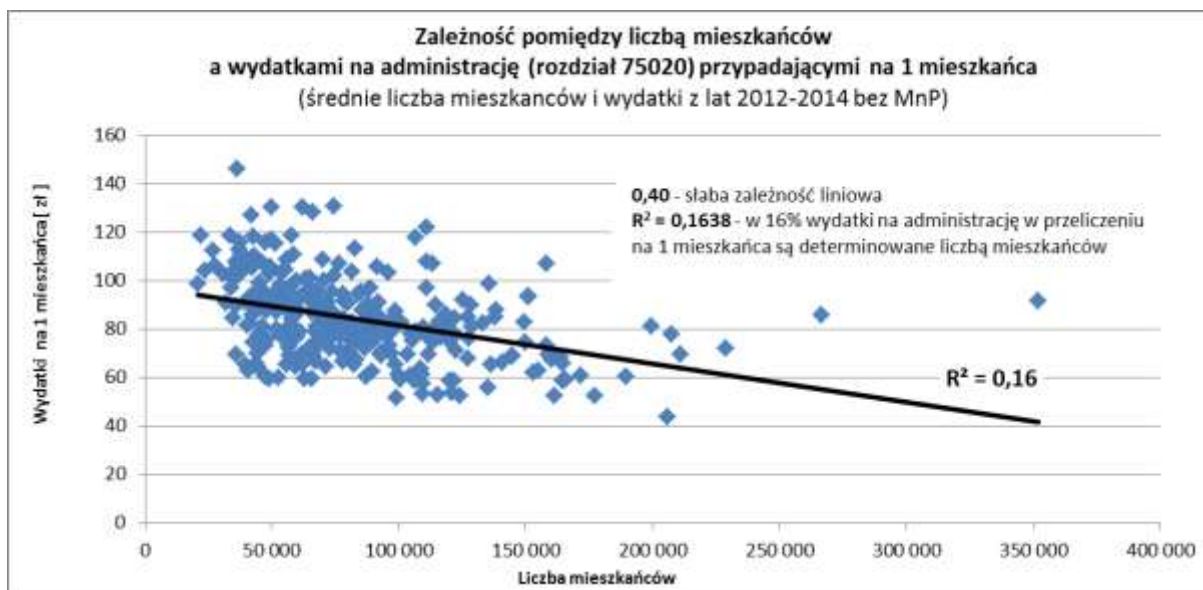
| Propozycja MF z 06.2015 r. | | Propozycja UMP z dnia 20.08.2015 r. | | Propozycja MF z 06.2016 r. | |
|----------------------------|------|-------------------------------------|------|------------------------------------|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| brak propozycji | | brak propozycji | | powiaty do 52,5 tys mieszkańców | 0,04 |
| | | | | powiaty 52,6-73,3 tys. mieszkańców | 0,01 |

- Podjęto decyzję o wyznaczeniu wag w części powiatowej w obszarze Administracja (brak w pierwotnej propozycji MF z czerwca 2015 r.).
- Pomiędzy wydatkami na administrację i liczbą ludności istnieje ujemna korelacja (-0,42).
- Pominięto wydatki ponoszone w części powiatowej przez miasta na prawach powiatu w badaniu ww. korelacji.
- Wagę wyznaczono wg wzoru:

$$\text{Waga administracja} = \frac{\text{Nadwyżka wydatków w grupie ponad średnią w kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na mieszkańca w kraju}}$$

Badanie UMP

- Poddano analizie **stopień korelacji** wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca z liczbą mieszkańców:
 - Badaniu poddana została populacja powiatów z wyłączeniem miast na prawach powiatu (MnP) czyli zgodnie z metodologią MF.
 - Współczynnik korelacji wynosi -0,40, co oznacza słabą ujemną zależność liniową, czyli wraz ze wzrostem liczby mieszkańców maleją wydatki na administrację per capita, z tym że siła związku korelacyjnego jest niewielka, innymi słowy w 16% wydatki na administrację per capita są determinowane liczbą mieszkańców.
 - Wizualizacja graficzna związku korelacyjnego w populacji gmin bez MnP została przedstawiona na poniższym wykresie.



- Poddano analizie **sposób ustalenia wag** w zakresie obszaru Administracja.
 - Zbiorowość JST (bez MnP) podzielono na kwartyle w zakresie liczby mieszkańców (kolejne kwartyły oznaczają kolejne 25% zbiorowości JST z wyłączeniem MnP uszeregowanych rosnąco pod względem liczby mieszkańców).
 - Dla poszczególnych kwartyli JST obliczono średnie wydatki na administrację per capita.
 - Obliczono odchylenie średnich wydatków na administrację per capita w poszczególnych kwartyłach JST od średnich wydatków na administrację per capita w całej zbiorowości JST (bez MnP).
 - Wagi dla poszczególnych kwartyli JST stanowi relacja powyższego odchylenia do średnich wydatków bieżących netto* per capita dla całej zbiorowości JST (bez MnP).
 - Wagi zostały przypisane tylko kwartyłom charakteryzującym się ponadprzeciętnymi wydatkami na administrację per capita.

$$\text{Waga w administracji} = \frac{\text{Dodatkne odchylenie wydatków w grupie kwartyłowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

* wydatki skorygowane o: edukację (dz. 801, 854), obsługę długu (par. 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813), janosikowe (par. 293), dotacje (w kwotach dochodów par. 201, 202, 203, 211, 212, 213, 244, 287); brak korekty o środki UE

- Wyniki obliczeń przeprowadzonych przez UMP nieznacznie różnią się od wyników uzyskanych przez MF, co zaprezentowano w poniższych tabelach.

| Wyniki obliczeń MF | | | | | Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|--|---------------------------------|--|---|------|--|---------------------------------|--|---|------|
| Kwartył | Przedział liczby mieszkańców do | Średnie wydatki w grupach kwartyłowych | Różnice w grupach decydujących do średniej krajowej | Waga | Kwartył | Przedział liczby mieszkańców do | Średnie wydatki w grupach kwartyłowych | Różnice w grupach decydujących do średniej krajowej | Waga |
| 1 | 52 600 | 103,19 | 11,39 | 0,04 | 1 | 52 527 | 95,42 | 10,51 | 0,03 |
| 2 | 73 300 | 94,4 | 2,60 | 0,01 | 2 | 72 854 | 87,01 | 2,10 | 0,01 |
| 3 | 101 000 | 87,54 | -4,26 | | 3 | 101 780 | 82,26 | -2,64 | |
| 4 | pow. 101 000 | 82,04 | -9,76 | | 4 | 356 942 | 74,93 | -9,98 | |
| 92 zł średnie wydatki bieżące na administrację na mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | | 85 zł średnie wydatki bieżące na administrację na mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | |
| ok. 270 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | | 306 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (bez MnP) | | | | |

Uwagi UMP do metodologii przyjętej przez MF:

Zastrzeżenia budzi wyłączenie MnP, w tym miast UMP ze zbiorowości JST przy badaniu korelacji wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca z liczbą mieszkańców.

2.2. POMOC SPOŁECZNA

Nowa propozycja MF:

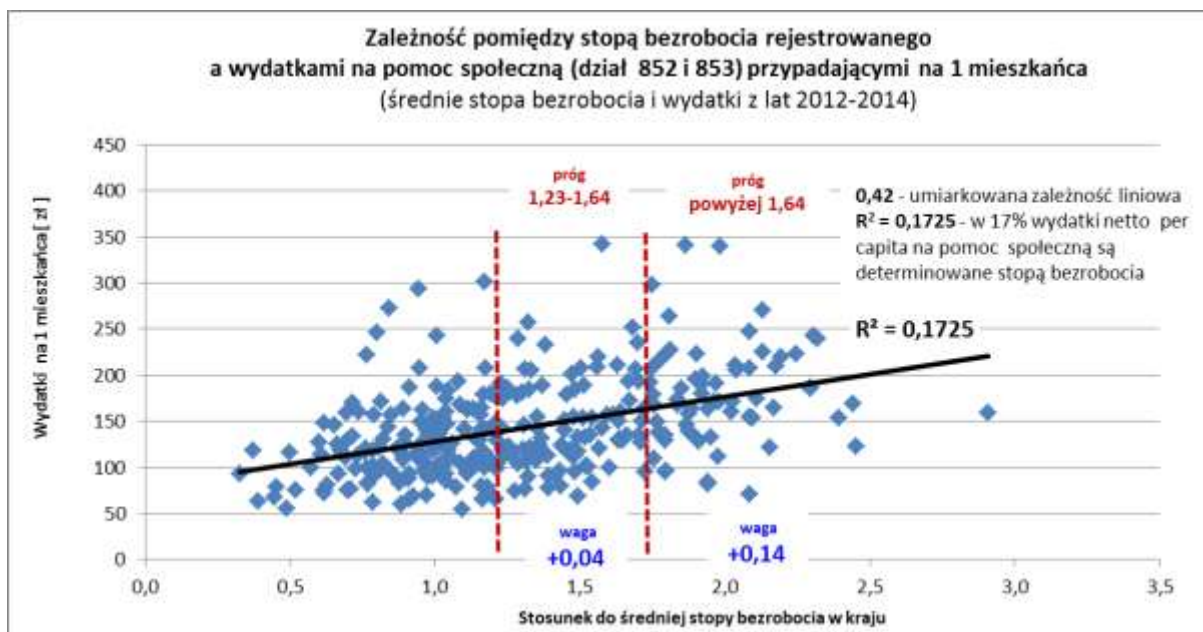
| Propozycja MF z 06.2015 r. | | Propozycja UMP z dnia 20.08.2015 r. | | Propozycja MF z 06.2016 r. | |
|---|------|-------------------------------------|------|---|------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| powiaty z bezrobociem 130%-150% średniej w kraju | 0,10 | brak propozycji | | powiaty z bezrobociem 121%-166% średniej w kraju | 0,01 |
| powiaty z bezrobociem 150%-180% średniej w kraju | 0,15 | | | powiaty z bezrobociem powyżej 166% średniej w kraju | 0,11 |
| powiaty z bezrobociem 180%-200% średniej w kraju | 0,20 | | | | |
| powiaty z bezrobociem powyżej 200% średniej w kraju | 0,25 | | | | |

- Nie uwzględniono postulatów części samorządów dotyczących przyjęcia jako kryterium wydatków na prowadzenie domów opieki społecznej.
- Z badania korelacji wyłączono miasta na prawach powiatu (MnP).
- Czynnikiem determinującym zróżnicowanie wydatków związanych z pomocą społeczną per capita jest stopa bezrobocia rejestrowanego.
- Podjęto decyzję o obniżeniu kryterium decydującym o nadaniu minimalnej wagi w obszarze Pomoc społeczna z 130% do 121% średniej stopy bezrobocia,
- Korelacja pomiędzy wydatkami na pomoc społeczną per capita ze stopą bezrobocia jest dodatnia i wynosi 0,39
- Wagę wyznaczono wg wzoru

$$\text{Waga w pomocy społecznej} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w kwartylu ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

Badanie UMP

- Poddano analizie **stopień korelacji** wydatków na Pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca względem stopy bezrobocia.
 - Badaniu poddana została populacja powiatów z wyłączeniem miast na prawach powiatu (MnP), czyli zgodnie z metodologią MF.
 - Współczynnik korelacji ze stopą bezrobocia wynosi **+0,42** (wobec +0,39 wg MF). Wraz ze wzrostem stopy bezrobocia rosną wydatki na Pomoc społeczną per capita. Siła związku korelacyjnego jest umiarkowana. Innymi słowy w 17% wydatki na Pomoc społeczną per capita są determinowane stopą bezrobocia.
 - Wizualizacja graficzna związku korelacyjnego w populacji powiatów bez MnP została przedstawiona na poniższym wykresie.



- Poddano analizie **sposób ustalenia wag** w zakresie Pomoc społeczna.
 - Badaniu poddana została populacja powiatów z wyłączeniem miast na prawach powiatu (MnP), czyli zgodnie z metodologią MF.
 - Zbiorowość powiatów (bez MnP) podzielono na kwartyle w zakresie relacji stopy bezrobocia w powiecie do średniej w kraju (kolejne kwartyle oznaczają kolejne 25% zbiorowości powiatów z wyłączeniem MnP uszeregowanych rosnąco pod względem liczby mieszkańców).
 - Dla poszczególnych kwartyli powiatów obliczono średnie wydatki netto na pomoc społeczną per capita.
 - Obliczono odchylenie średnich wydatków netto na pomoc społeczną w poszczególnych kwartyłach powiatów od średnich wydatków netto na pomoc społeczną per capita w całej zbiorowości powiatów (bez MnP).
 - Wagi dla poszczególnych kwartyli JST stanowi relacja powyższego odchylenia do średnich wydatków bieżących netto* per capita dla całej zbiorowości JST (bez MnP).
 - Wagi zostały przypisane tylko kwartyłom charakteryzującym się ponadprzeciętnymi wydatkami netto na pomoc społeczną per capita.
 - Wagę wyznaczono wg wzoru

$$\text{Waga w pomocy społecznej} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w grupie kwartyłowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

* wydatki skorygowane o: edukację (dz. 801, 854), obsługę długu (par. 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813), janosikowe (par. 293), dotacje (w kwotach dochodów par. 201, 202, 203, 211, 212, 213, 244, 287); brak korekty o środki UE

- Wysokość wag na podstawie obliczeń przeprowadzonych przez UMP jest wyższa od wag skalkulowanych przez MF, co zaprezentowano w poniższej tabeli.

| Wyniki obliczeń MF | | | | | Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|---|--|--|---|------|---|--|--|---|------|
| Kwartył | Przedział stosunku bezrobocia do stopy bezrobocia do | Średnie wydatki w grupach kwartylowych | Różnice w grupach kwartylowych do średniej krajowej | Waga | Kwartył | Przedział stosunku bezrobocia do stopy bezrobocia do | Średnie wydatki w grupach kwartylowych | Różnice w grupach kwartylowych do średniej krajowej | Waga |
| 1 | 0,98 | 100,51 | -22,06 | | 1 | 0,97 | 119,74 | -15,17 | |
| 2 | 1,21 | 114,12 | -8,45 | | 2 | 1,23 | 128,52 | -6,39 | |
| 3 | 1,66 | 125,01 | 2,44 | 0,01 | 3 | 1,64 | 146,75 | 11,84 | 0,04 |
| 4 | pow. 1,66 | 151,02 | 28,45 | 0,11 | 4 | pow. 1,64 | 176,80 | 41,89 | 0,14 |
| 123 zł średnie WB netto per capita w badanym obszarze w kraju (bez MnP) | | | | | 135 zł średnie WB netto per capita w badanym obszarze w kraju (bez MnP) | | | | |
| ok. 270 zł średnie wydatki bieżące netto per capita w kraju (bez MnP) | | | | | 292 zł średnie wydatki bieżące netto per capita w kraju (bez MnP) | | | | |

Uwagi UMP do metodologii przyjętej przez MF:

1. Zastrzeżenia budzi subiektywne, nie poparte merytorycznym uzasadnieniem, **wylączenie MnP, w tym miast UMP ze zbiorowości powiatów** przy badaniu korelacji wydatków na Pomoc społeczną per capita ze stopą bezrobocia. Argumenty przemawiające za włączeniem do badania korelacji miast na prawach powiatu zostały przedstawione w części gminnej dotyczącej obszaru Administracja.
2. Poddano analizie stopień korelacji wydatków na pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca z nowym kryterium tj. z liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej i okazało się, że wydatki per capita na pomoc społeczną są w większym stopniu powiązane z liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej niż ze stopą bezrobocia.

2.3. TRANSPORT

Nowe propozycje MF

Propozycja dotycząca potrzeb w zakresie dróg powiatowych

| Propozycja MF z 06.2015 r. | | Propozycja UMP z dnia 20.08.2015 r. | | Propozycja MF z 06.2016 r. | |
|---|-------------|-------------------------------------|------|---|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| powiaty z gęstością zaludnienia poniżej 40 os/km ² | 0,25 | brak propozycji | | 94%-131% średniej długości dróg powiatowych | 0,01 |
| powiaty z gęstością zaludnienia 40-80 os/km ² | 0,20 | | | powyżej 131% średniej długości dróg powiatowych | 0,04 |
| powiaty z gęstością zaludnienia 80-123 os/km ² | 0,10 | | | | |

- Najwyższym czynnikiem determinującym zróżnicowanie wydatków netto per capita na drogi powiatowe jest długość dróg powiatowych na mieszkańca.
- Podjęto decyzję o zmianie kryterium w obszarze drogi powiatowe i zastąpieniu gęstości zaludnienia długością dróg powiatowych na mieszkańca.
- Z badania korelacji wyłączono miasta na prawach powiatu (MnP).
- Korelacja pomiędzy wydatkami per capita na drogi powiatowe z liczbą ludności jest dodatnia i wynosi 0,48.
- Wagę wyznaczono wg wzoru

$$\text{Waga drogi powiatowe} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w grupie kwartylowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

Propozycja dotycząca potrzeb w zakresie dróg krajowych i wojewódzkich oraz wyższego natężenia ruchu

| Propozycja MF z 06.2015 r. | | Propozycja UMP z dnia 20.08.2015 r. | | Propozycja MF z 06.2016 r. | |
|-------------------------------------|------|-------------------------------------|------|--|------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| miasta powyżej 500 tys. mieszkańców | 0,15 | miasta powyżej 500 tys. mieszkańców | 0,40 | o nadwyżce dróg ponad średnią w miastach | 0,12 |
| miasta 200 - 500 tys. mieszkańców | 0,13 | miasta 200 - 500 tys. mieszkańców | 0,30 | o ludności powyżej średniej w miastach | 0,13 |
| pozostałe miasta | 0,10 | pozostałe miasta | 0,10 | | |

- Podjęto decyzję o zmianie kryterium w obszarze transport w miastach na prawach powiatu
- Nowymi czynnikami determinującymi zróżnicowanie wydatków netto per capita miast na prawach powiatu na Transport są długość dróg w miastach oraz liczba ludności.
- Nie podano informacji o korelacji pomiędzy wydatkami per capita na transport z liczbą ludności i z długością dróg.
- Wagi (odrębnie wynikające z długości dróg i z liczby mieszkańców) wyznaczono wg wzoru:

$$\text{Waga transport} = 0,5 \frac{\text{Nadwyżka wydatków w grupie ponad średnią w kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

Badanie UMP

Poddano analizie **stopnie korelacji** wydatków na drogi powiatowe oraz wydatków na drogi krajowe i wojewódzkie względem długości dróg. Badania nie wykazały zależności w sensie statystycznym zarówno dla powiatów jak również dla miast na prawach powiatu.

Uwagi UMP do metodologii przyjętej przez MF

Zastrzeżenia budzi subiektywne, nie poparte merytorycznym uzasadnieniem, **wylączenie MnP, w tym miast UMP ze zbiorowości JST** przy badaniu korelacji wydatków na drogi powiatowe, skoro utrzymanie dróg powiatowych jest jednym z podstawowych zadań realizowanych przez miasta na prawach powiatu.

W poszukiwaniu czynników determinujących potrzeby wydatkowe w obszarze Transport należy **analizować zależności w węższej grupie wydatkowej analizowanego obszaru, tj. wydatków klasyfikowanych na drogi o znaczeniu powiatowym (łącznie rozdziały 60014 i 60015).**

W przypadku braku korelacji lub słabej zależności kryterium różnicującym potrzeby związanych z utrzymaniem dróg powiatowych niezbędne jest uwzględnienie obiektywnych czynników determinujących zwiększone wydatki w miastach na prawach powiatu.

Im większa aglomeracja miejska tym:

- większa powierzchnia dróg (arterie wielopasmowe);

- wyższe wydatki związane z utrzymaniem standardów technicznych dróg, w tym remontów i konserwacji, będące konsekwencją większej liczby użytkowników dróg;
- wyższe wydatki związane z utrzymaniem odpowiednich standardów czystości na drogach krajowych i wojewódzkich;
- wyższe wydatki związane z utrzymaniem urządzeń drogowych (urządzeń elektronicznego zarządzania ruchem, odwadniających, zapewniających bezpieczeństwo ruchu, w tym oznakowania pionowego i poziomego);
- wyższe wydatki na oświetlenie uliczne i zarządzanie sygnalizacją świetlną.

Ponadprzeciętne potrzeby wydatkowe największych miast w Polsce związane z utrzymaniem dróg zostały potwierdzone w niezależnym opracowaniu naukowym Profesora P. Swianiewicza, kierownika Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

do Stanowiska Przedstawicieli Unii Metropolii Polskich w zespole roboczym ds. analiz w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego w jednostkach samorządu terytorialnego

do materiału zaprezentowanego na spotkaniu *Zespołu roboczego ds. analiz w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego w jednostkach samorządu terytorialnego* w dniu 17 czerwca 2016 r.

PROPOZYCJE PRZYGOTOWANE PRZEZ UMP

W dniu 17 czerwca 2016 r. Ministerstwo Finansów uszczegółowiło metodologię wyznaczania wag oraz przedstawiło zmiany do proponowanych wcześniej rozwiązań w zakresie kryteriów identyfikacji samorządów i poziomu wag uzasadniających zróżnicowanie potrzeb wydatkowych.

Unia Metropolii Polskich po sporządzeniu pogłębionych analiz statystycznych i ekonomicznych przedstawia zaktualizowane stanowisko w zakresie zaproponowanych kryteriów i wag w części gminnej i w części powiatowej dotyczących identyfikacji i zróżnicowania potrzeb wydatkowych samorządów.

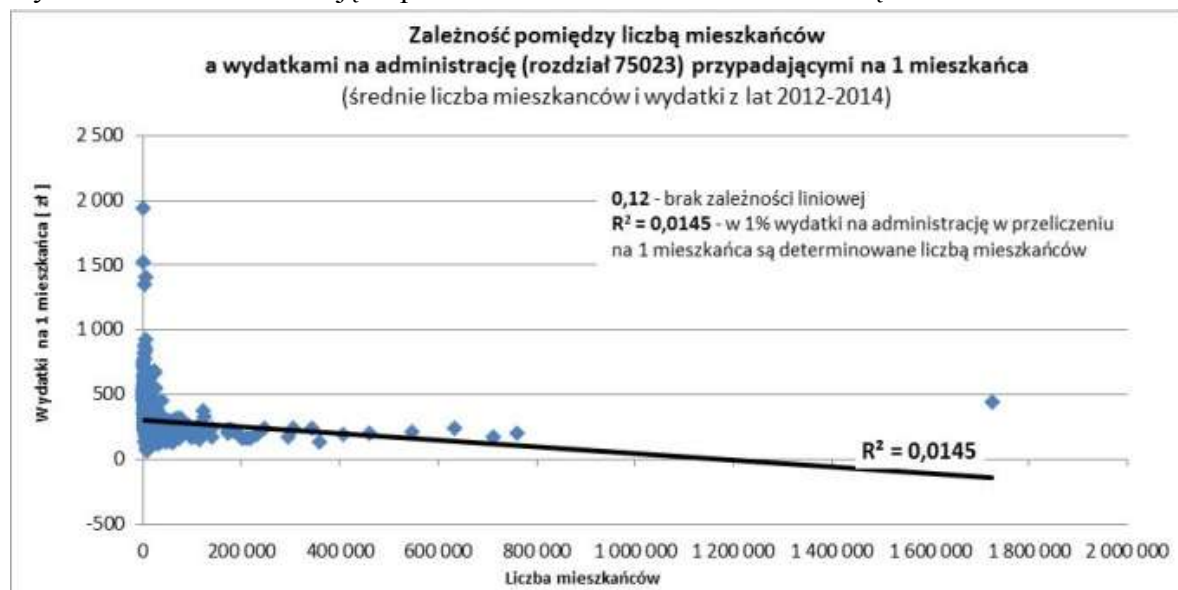
Niniejsze stanowisko zawiera nowe postulaty UMP wynikające z wykonanych badań i analiz z uwzględnieniem uwag UMP do metodologii przyjętej przez MF dla poszczególnych obszarów w części gminnej i powiatowej przedstawionych w załączniku nr 1.

1. Propozycje kryteriów i wag dla CZĘŚCI GMINNEJ

1.1. ADMINISTRACJA

Nowa propozycja UMP

1. **Włączenie MnP, w tym miast UMP do zbiorowości JST** przy badaniu korelacji wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca z liczbą mieszkańców.



W oparciu o **wskaźnik udziału wydatków netto per capita na administrację w części gminnej w całości wydatków na administrację (96,5%)**, wyznaczony na podstawie wybranego miasta na prawach powiatu (m.st. Warszawa), dokonano ekstrapolacji danych i przypisano wydatki miast na prawach powiatu na administrację do części gminnej i powiatowej.

Uwzględnienie całej zbiorowości powoduje, że znika słaba zależność liniowa wydatków na administrację per capita z liczbą ludności i tym samym dostarcza argument dla zastrzeżenia co do wyznaczenia wag w oparciu o kryterium liczby ludności. Jednakże w opinii UMP, ze względu na obiektywne przesłanki, przyznanie wag korygujących dla najmniej liczebnie gmin jest uzasadnione.

2. **Zwiększenie ilości i obniżenie wysokości wag** w wyniku uwzględnienia wydatków całej zbiorowości w części gminnej, tj. miast na prawach powiatu (MnP), szczególnie znaczące w pierwszym decylnu, czyli dla JST o najniższej liczbie mieszkańców.

▪ **Sposób ustalenia wag:**

- Zbiorowość JST (z MnP) podzielono na decyle w zakresie liczby mieszkańców (kolejne decyle oznaczają kolejne 10% zbiorowości uszeregowanych rosnąco pod względem liczby mieszkańców).
- Dla poszczególnych decyli liczby mieszkańców obliczono średnie wydatki netto per capita na administrację.
- Obliczono odchylenie średnich wydatków netto per capita na administrację w poszczególnych decylach liczby mieszkańców od średnich wydatków netto per capita na administrację w całej zbiorowości liczby mieszkańców.
- Wagi zostały przypisane tylko decylnom charakteryzującym się ponadprzeciętnymi wydatkami netto per capita na administrację.
- Wagę wyznaczono wg wzoru

$$\text{Waga w administracji} = \frac{\text{Dodatknie odchylenie wydatków w grupie decylowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

* wydatki skorygowane o: edukację (dz. 801, 854), obsługę długu (par. 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813), janosikowe (par. 293), dotacje (w kwotach dochodów par. 201, 202, 203, 211, 212, 213, 244, 287); brak korekty o środki UE

- Poziomem predestynującym do objęcia korektą wagową w wys. 0,01 jest liczba mieszkańców poniżej 11 524 osób.

| Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|---|---------------------------------|--------------------------------------|---|------|
| Decyl | Przedział liczby mieszkańców do | Średnie wydatki w grupach decylowych | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga |
| 1 | 3 746 | 420 | 168 | 0,13 |
| 2 | 4 607 | 363 | 111 | 0,09 |
| 3 | 5 428 | 338 | 85 | 0,07 |
| 4 | 6 414 | 307 | 55 | 0,04 |
| 5 | 7 536 | 297 | 44 | 0,04 |
| 6 | 9 133 | 272 | 20 | 0,02 |
| 7 | 11 524 | 263 | 11 | 0,01 |
| 8 | 15 355 | 248 | -4 | - |
| 9 | 24 519 | 235 | -18 | - |
| 10 | 1 725 121 | 218 | -35 | - |
| 252 zł średnie wydatki bieżące na Administrację na mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |
| 1 252 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |

3. **Uwzględnienie specyfiki Warszawy** z uwagi na jej stołeczny charakter poprzez przypisanie wagi w oparciu o metodologię zbieżną z zaproponowaną przez MF, tj.: jako nadwyżkę wydatków per capita na administrację ponad średnią w kraju w relacji do średnich wydatków bieżących netto na 1 mieszkańca. Przypisanie wagi Warszawie podyktowane jest ponadstandardowymi wydatkami per capita (441 zł) przewyższającymi wskaźniki (od 277 zł do 421 zł), które wg wyliczeń zgodnych z metodologią MF predestynują do objęcia mechanizmem korygującym w zakresie administracji.

| Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|---|------------------------------|----------------------------|---|------|
| Wyszcze gólnienie | Przedział liczby mieszkańców | Średnie wydatki per capita | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga |
| Warszawa | pow. 10 mln zł | 441 | 189 | 0,15 |
| 252 zł średnie wydatki bieżące na administrację na mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |
| 1 252 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |

4. Porównanie propozycji MF i UMP

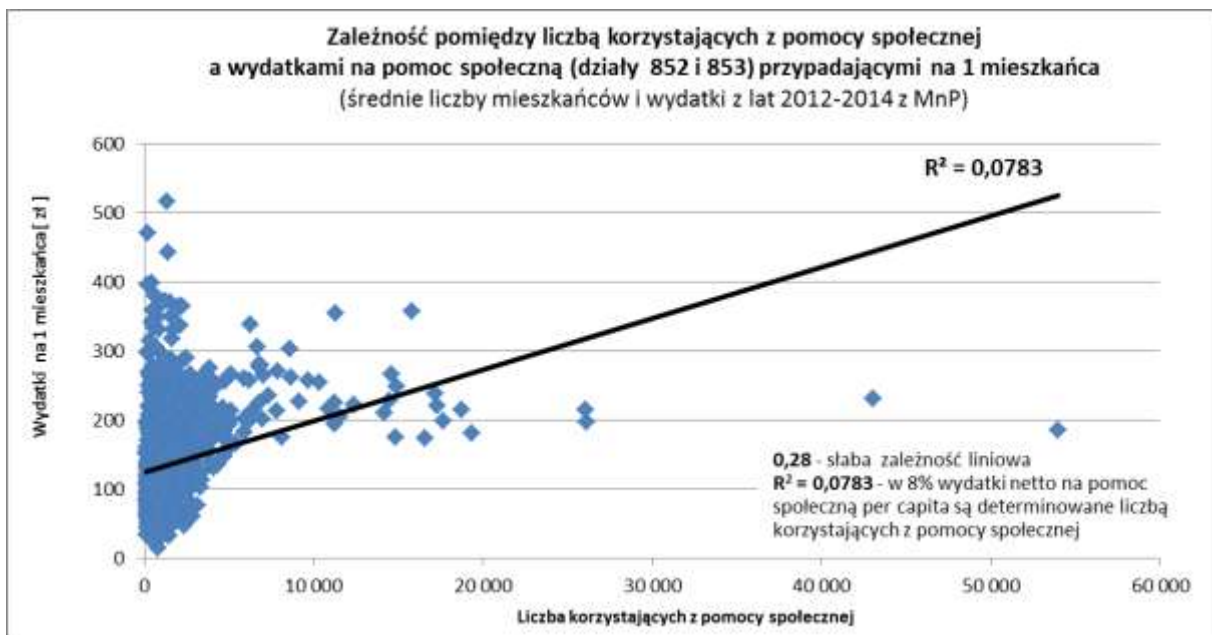
| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|--------------------------------|-------|---------------------------------------|-------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| Gminy do 3,7 tys. mieszkańców | +0,20 | Gminy i MnP do 3,7 tys. mieszkańców | +0,13 |
| Gminy 3,7-4,6 tys. mieszkańców | +0,12 | Gminy i MnP 3,7-4,6 tys. mieszkańców | +0,09 |
| Gminy 4,6-5,4 tys. mieszkańców | +0,10 | Gminy i MnP 4,6-5,4 tys. mieszkańców | +0,07 |
| Gminy 5,4-6,3 tys. mieszkańców | +0,06 | Gminy i MnP 5,4-6,4 tys. mieszkańców | +0,04 |
| Gminy 6,3-7,4 tys. mieszkańców | +0,05 | Gminy i MnP 6,4-7,5 tys. mieszkańców | +0,03 |
| Gminy 7,4-8,8 tys. mieszkańców | +0,02 | Gminy i MnP 7,5-9,1 tys. mieszkańców | +0,01 |
| | | Gminy i MnP 9,1-11,5 tys. mieszkańców | +0,01 |
| | | Gminy i MnP powyżej 1 mln mieszkańców | +0,15 |

1.2. POMOC SPOŁECZNA

Nowa propozycja UMP dla obszaru pomoc społeczna.

- Ze względów na poprawność metodologiczną konieczne jest **włączenie MnP, w tym miast UMP do zbiorowości JST** przy badaniu korelacji wydatków na Pomoc społeczną per capita.
 - W przypadku **włączenia wydatków miast na prawach powiatu (MnP) na pomoc społeczną do wydatków części gminnej** wnioskuje się, że wydatki per capita na pomoc społeczną są w największym stopniu powiązane z liczbą osób korzystających z pomocy społecznej.
 - Badaniu poddana została populacja gmin oraz miast na prawach powiatu (MnP).
 - W oparciu o wskaźnik udziału wydatków netto per capita na pomoc społeczną w części gminnej w całości wydatków na pomoc społeczną (62,3%) wyznaczony na podstawie wybranego miasta na prawach powiatu (m.st. Warszawa) dokonano ekstrapolacji danych i przypisano wydatki miast na prawach powiatu na pomoc społeczną do części gminnej i powiatowej.

- Zgodnie z metodologią MF wydatki na pomoc społeczną zostały pomniejszone o dotacje z budżetu państwa, które stanowią znaczący odsetek wydatków w przypadku tej dziedziny.
- Dane dotyczące liczby osób korzystających z pomocy społecznej zostały pozyskane z GUS i zawierają liczbę osób, członków gospodarstw domowych, które w danym roku skorzystały ze świadczeń pomocy społecznej. Każda osoba została ujęta tylko raz, bez względu na rodzaj i częstotliwość otrzymanych świadczeń.
- Analiza wykonana przez miasta UMP wskazuje, że siła korelacji wydatków na pomoc społeczną bez dotacji per capita z liczbą korzystających z pomocy społecznej (0,28) jest słaba.



- Sposób ustalenia wag:
 - Zbiorowość JST (z MnP) podzielono na decyle w zakresie liczby mieszkańców korzystających z pomocy społecznej (kolejne decyle oznaczają kolejne 10% zbiorowości uszeregowanych rosnąco pod względem liczby mieszkańców).
 - Dla poszczególnych decyli liczby mieszkańców korzystających z pomocy społecznej obliczono średnie wydatki netto per capita na pomoc społeczną.
 - Obliczono odchylenie średnich wydatków netto per capita na pomoc społeczną w poszczególnych decylach liczby mieszkańców korzystających z pomocy społecznej od średnich wydatków netto per capita na pomoc społeczną w całej zbiorowości liczby mieszkańców korzystających z pomocy społecznej.
 - Wagi zostały przypisane tylko decydom charakteryzującym się ponadprzeciętnymi wydatkami netto per capita na pomoc społeczną.
 - Wagę wyznaczono wg wzoru

$$\text{Waga w pomocy społecznej} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w grupie decylowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

* wydatki skorygowane o: edukację (dz. 801, 854), obsługę długu (par. 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813), janosikowe (par. 293), dotacje (w kwotach dochodów par. 201, 202, 203, 211, 212, 213, 244, 287); brak korekty o środki UE

- Poziomem predestynującym do objęcia korektą wagową w wys. 0,02 jest liczba korzystających ze świadczeń pomocy społecznej powyżej 2 139 osób.

| Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|--|--|--------------------------------------|---|------|
| Decyl | Przedział liczby korzystających z pomocy społecznej do | Średnie wydatki w grupach decylowych | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga |
| 1 | 368 | 112 | -54 | - |
| 2 | 477 | 113 | -52 | - |
| 3 | 573 | 115 | -51 | - |
| 4 | 687 | 125 | -41 | - |
| 5 | 818 | 124 | -41 | - |
| 6 | 961 | 130 | -36 | - |
| 7 | 1 187 | 135 | -30 | - |
| 8 | 1 501 | 144 | -21 | - |
| 9 | 2 139 | 157 | -8 | - |
| 10 | powyżej 2139 | 187 | 22 | 0,02 |
| 165 zł średnie WB netto w badanym obszarze na mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |
| 1 252 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |

2. Porównanie propozycji MF i UMP

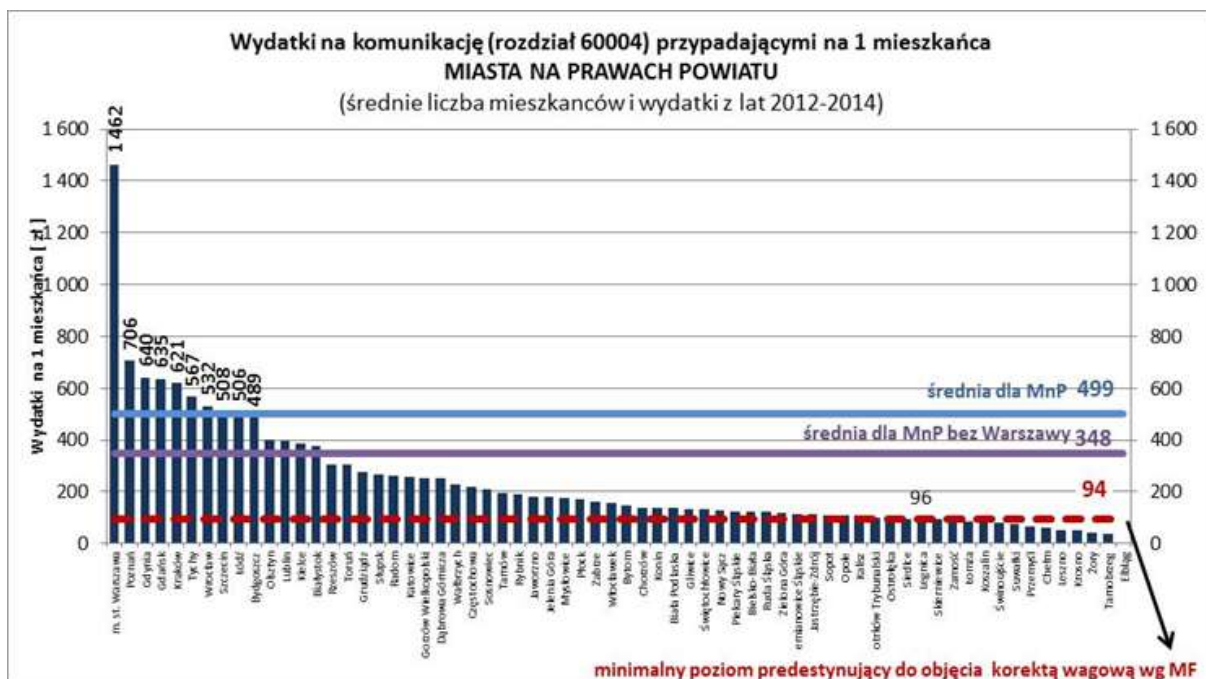
| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|----------------------------------|-------------|--|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| Gminy pow. 21,7 tys. mieszkańców | 0,03 | Gminy i MnP o liczbie korzystających z pomocy społecznej powyżej 2 139 os. | 0,02 |

1.3. TRANSPORT

Nowa propozycja UMP dla obszaru Transport w części gminnej

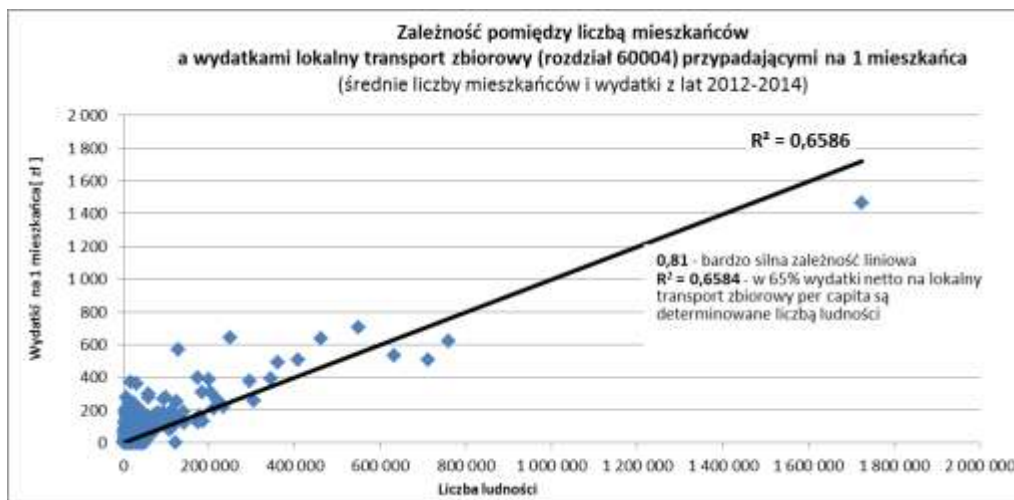
1. Ze względów na poprawność metodologiczną konieczne jest **włączenie MnP, w tym miast UMP do zbiorowości JST** przy badaniu korelacji wydatków per capita w dziale Transport.

Zobrazowane na poniższym wykresie porównanie wydatków per capita na lokalny transport zbiorowy w poszczególnych MnP z poziomem predestynującym wg MF do objęcia korektą wagową w przedmiotowym zakresie. W bez mała wszystkich MnP wskaźnik wydatków per capita przekracza minimalny poziom graniczny wynikający z metodologii MF, w wielu przypadkach różnica jest znacząca. Przykładowo dla Warszawy wartość wydatków per capita na komunikację miejską (1.462 zł) stanowi 15-krotność wartości, która wg metodologii MF predestynuje do objęcia korektą wagową (94 zł).

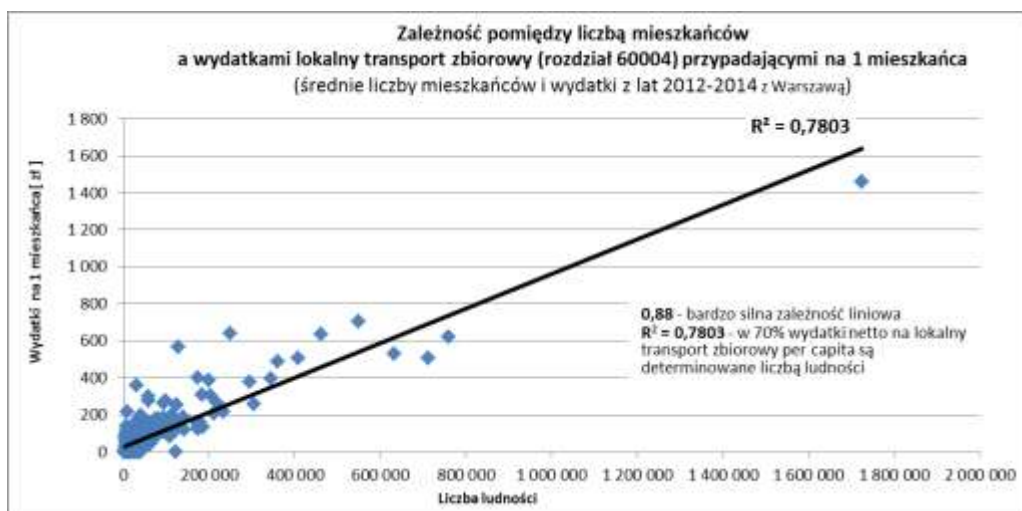
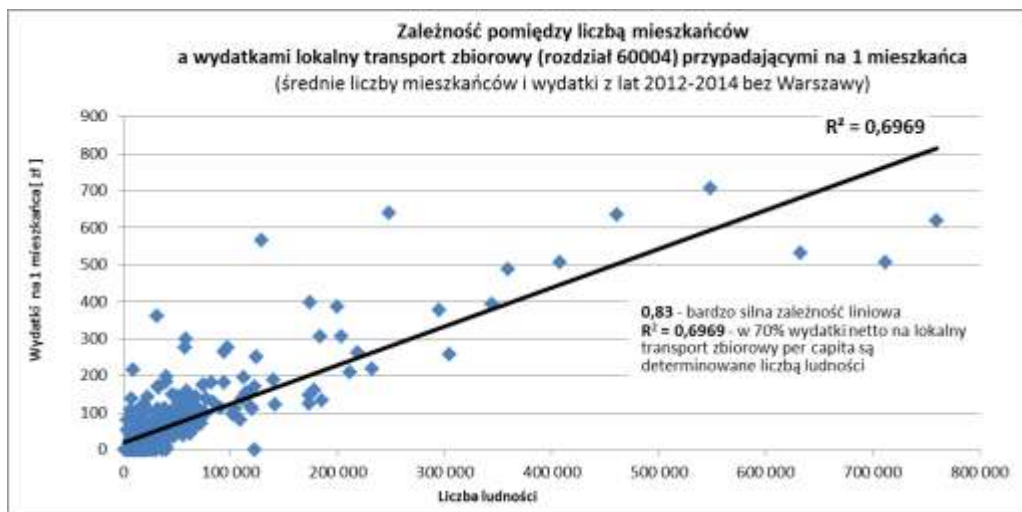


2. Proponuje się analizowanie czynników determinujących potrzeby wydatkowe w węższej grupie wydatkowej analizowanego obszaru, tj. wydatków klasyfikowanych na **lokalny transport zbiorowy** (rozdział 60004). Umożliwi to przypisanie wydatków MnP w obszarze Transport do części gminnej z dużym prawdopodobieństwem na trafne zbadanie potrzeb wydatkowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego w oparciu o całą populację.

- W przypadku dotyczącym **wydatków na lokalny transport zbiorowy** wydatki per capita są w największym stopniu powiązane z liczbą ludności.
 - Badaniu poddana została populacja gmin oraz miast na prawach powiatu (MnP).
 - Siła korelacji wydatków netto per capita na lokalny transport zbiorowy z liczbą mieszkańców jest bardzo silna (0,81) co potwierdza tezę o konieczności włączenia MnP, w tym miast UMP, do części gminnej zbiorowości JST.



- Przedziały decylowe powinny być dostosowane do charakteru badanego zjawiska. W związku z tym, że potrzeby wydatkowe mierzone wysokością wydatków na lokalny transport występują w mniejszym stopniu w gminach wiejskich, w badaniu zależności ograniczono zbiorowość JST do gmin miejskich oraz miast na prawach powiatu (MnP). Z analizy korelacji wyłączono również m.st. Warszawę jako przypadek skrajny o ponadprzeciętnych wydatkach per capita na lokalny transport zbiorowy. Wtedy siła korelacji wydatków netto per capita na lokalny transport zbiorowy z liczbą mieszkańców w ograniczonej zbiorowości JST jest jeszcze silniejsza - 0,83, (w zbiorowości z m.st. Warszawa siła korelacji jest najwyższa - 0,88).



- Sposób ustalenia wag:
 - Metodologię ustalania wag dostosowano do metodologii zaproponowanej przez MF (z uwzględnieniem powyższych postulatów).
 - Zbiorowość JST (Gminy Miejskie i MnP bez m.st. Warszawa) podzielono na decyle w zakresie liczby mieszkańców (kolejne decyle oznaczają kolejne 10% zbiorowości JST - Gmin miejskich i MnP - uszeregowanych rosnąco pod względem liczby mieszkańców).

- Dla poszczególnych decyli ww. JST obliczono średnie wydatki na lokalny transport zbiorowy per capita.
- Obliczono odchylenie średnich wydatków na lokalny transport zbiorowy per capita w poszczególnych decylach JST od średnich wydatków na lokalny transport zbiorowy per capita w zbiorowości JST (Gminy Miejskie i MnP bez m.st. Warszawa).
- Wagi dla poszczególnych decyli JST stanowi relacja powyższego odchylenia do średnich wydatków bieżących netto* per capita w zbiorowości JST (Gminy Miejskie i MnP bez m.st. Warszawa).
- Wagi zostały przypisane tylko decydom charakteryzującym się ponadprzeciętnymi wydatkami na lokalny transport zbiorowy per capita.

Waga w lokalnym transporcie zbiorowym

$$= \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w grupie decylowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

* wydatki skorygowane o: edukację (dz. 801, 854), obsługę długu (par. 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813), janosikowe (par. 293), dotacje (w kwotach dochodów par. 201, 202, 203, 211, 212, 213, 244, 287); brak korekty o środki UE

- dodatkowo wyznaczono wagę dla m.st. Warszawy jako relację odchylenia średnich wydatków na lokalny transport zbiorowy m.st. Warszawy per capita od średnich wydatków na lokalny transport zbiorowy per capita w zbiorowości JST (Gminy Miejskie i MnP z m.st. Warszawa) do średnich wydatków bieżących netto* per capita w całej zbiorowości JST (Gminy i MnP).

| Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|---|---------------------------------|--------------------------------------|---|-------------|
| Decyl | Przedział liczby mieszkańców do | Średnie wydatki w grupach decylowych | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga |
| 1 | 5 814 | 8,58 | -236,42 | |
| 2 | 12 495 | 30,98 | -214,02 | |
| 3 | 16 811 | 7,50 | -237,50 | |
| 4 | 20 623 | 26,07 | -218,93 | |
| 5 | 27 705 | 23,55 | -221,45 | |
| 6 | 36 421 | 56,42 | -188,58 | |
| 7 | 48 258 | 64,10 | -180,90 | |
| 8 | 65 307 | 101,77 | -143,23 | |
| 9 | 118 783 | 129,54 | -115,46 | |
| 10 | 118 783 - 1 mln | 332,87 | 87,87 | 0,36 |
| Warszawa | powyżej 1 mln | 1 462,53 | 1 105,51 | 0,88 |
| 245 zł średnie WB netto per capita na lok transport (z gm miejskimi i MnP bez W-wy) | | | | |
| 357 zł średnie WB netto per capita na lok transport (z gm miejskimi i MnP z W-wą) | | | | |
| 1 252 zł średnie wydatki bieżące netto per capita w kraju (z MnP) | | | | |

Propozycje UMP (poprzednia z 2015 r. oraz obecna) motywowane są obserwacją, iż wzrostowi liczby mieszkańców towarzyszy relatywnie coraz wyższy wzrost wydatków na lokalny transport zbiorowy per capita. Zakres wydatków związanych z komunikacją miejską w przypadku największych miast jest szerszy niż wynikałoby to wyłącznie z prostej ekstrapolacji liczby mieszkańców. Porównując wielkości wydatków na lokalny transport zbiorowy per capita należy stwierdzić, iż w najliczebniejszych pod względem ludności wydatki per capita są wielokrotnie wyższe niż w grupie mniej licznych JST, co wskazuje na występowanie obiektywnych przesłanek różnicujących zbiorowość JST pod względem potrzeb wydatkowych na transport publiczny. Wyższe potrzeby wydatkowe na transport wynikają z wyższej liczby użytkowników usług. Im większe miasto tym:

- większa liczba ludności czasowo przebywającej na terenie miasta, korzystającej z usług transportowych (duże aglomeracje to ośrodki kultury, nauki, miejsca pracy, biznesu),
 - bardziej zróżnicowany transport publiczny (autobusy, tramwaje, kolej podmiejska, metro),
 - wyższe wymagania w zakresie standardów taboru w związku m.in. z dłuższymi trasami,
 - większa częstotliwość przeprowadzania remontów i konserwacji, czy też utrzymania czystości taboru, będąca konsekwencją większej liczby użytkowników i częstotliwości przejazdów.
- **Profesor P. Swianiewicz, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego** w niezależnym opracowaniu na temat rekomendacji usprawnienia systemu wyrównywania sytuacji finansowej samorządów terytorialnych, przy założeniach zbieżnych z założeniami przyjętymi przez MF, potwierdza że jedną z miar wykazujących istotny statystycznie związek z wielkością wydatków na transport jest wielkość miasta i proponuje następujące wagi:
- 1,03 dla miast od 30 do 50 tys. mieszkańców,
 - 1,07 dla miast od 50 do 100 tys. mieszkańców,
 - 1,10 dla miast od 100 do 200 tys. mieszkańców,
 - **1,17 dla miast od 200 do 500 tys. mieszkańców,**
 - **1,40 dla miast powyżej 500 tys. mieszkańców,**
- Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wagi: 1,17 oraz 1,40 dla największych miast są wagami nie tylko o najwyższej wartości w całej części gminnej ale również znacznie przewyższają kolejną pod względem wysokości, tj. 1,09 wyznaczonej dla obszaru gospodarka komunalna. W związku z tym **ponadprzeciętne potrzeby wydatkowe największych miast w Polsce na transport publiczny zostały potwierdzone w niezależnym opracowaniu naukowym.**
- Poziomem predestynującym do objęcia korektą wagową wg UMP jest liczba ludności powyżej 118 tys. osób.

Porównanie propozycji MF i UMP

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|---|-------------|--|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| gminy o liczbie ludności powyżej 21,7 tys os. | 0,02 | gminy i MnP o liczbie ludności 118 783 - 1 mln | 0,36 |
| | | gminy i MnP o liczbie ludności powyżej 1 mln | 0,88 |

1.4. GOSPODARKA KOMUNALNA

Stanowisko UMP w zakresie Gospodarki Komunalnej w części gminnej

Ze względu na brak empirycznego potwierdzenia przez MF wyższych od przeciętnych potrzeb wydatkowych związanych z gospodarką komunalną **UMP nie wnosi uwag do rezygnacji z korekty wagowej.**

1.5. OBSZARY CHRONIONE

Stanowisko UMP w zakresie Obszarów chronionych w części gminnej

W związku z dublowaniem w mechanizmie korekcyjno-wyrównawczym efektu występowania obszarów chronionych oraz ze względu na brak empirycznego potwierdzenia wyższych od przeciętnych potrzeb wydatkowych związanych z występowaniem obszarów chronionych na terenie gminy **postuluje się pominięcie kryterium związanego z obszarami chronionymi.**

Porównanie propozycji MF i UMP

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|--|----------------|-----------------------------|------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| (udział pow. Chronionej w gminie - udział pow. choronionej w kraju) ² | max 0,5 | - | - |

2. Propozycje kryteriów i wag dla POWIATÓW

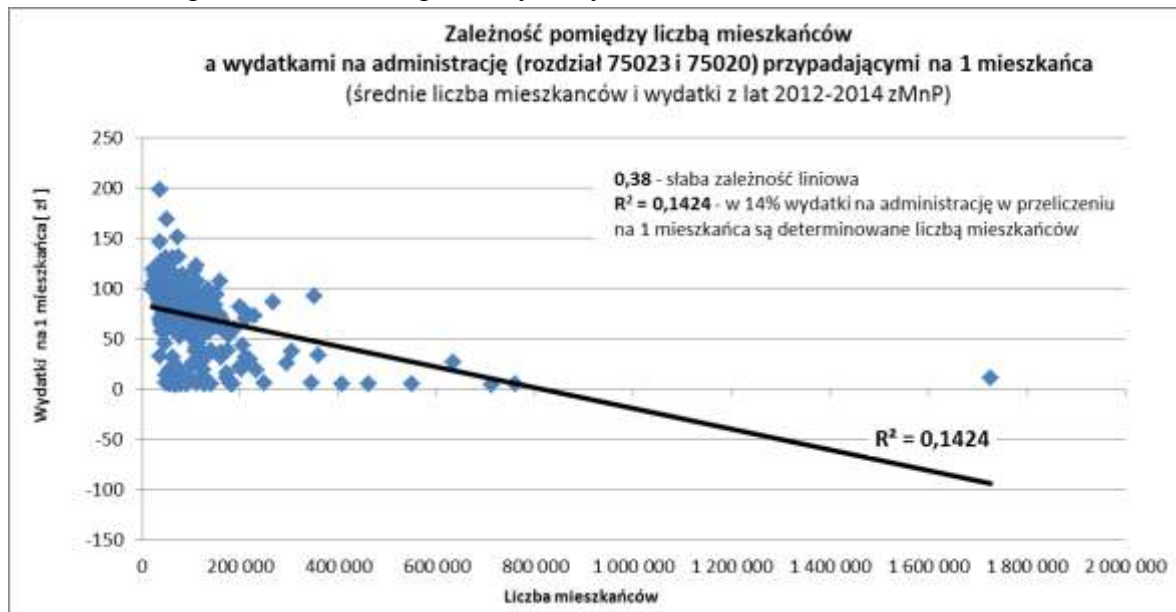
2.1. ADMINISTRACJA

Stanowisko UMP dla obszaru Administracja w części powiatowej

1. **Włączenie MnP, w tym miast UMP do zbiorowości JST** przy badaniu korelacji wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca z liczbą mieszkańców.
 - Poddano analizie stopień korelacji wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca z liczbą mieszkańców:
 - Badaniu poddana została populacja powiatów z miastami na prawach powiatu (MnP).
 - W oparciu o wskaźnik udziału wydatków netto per capita na administrację w części gminnej w całości wydatków na administrację (96,5%) wyznaczony na podstawie wybranego miasta na prawach powiatu (m.st. Warszawa), dokonano ekstrapolacji danych i przypisano wydatki miast na prawach powiatu na administrację do części gminnej i powiatowej.
 - Współczynnik korelacji wynosi -0,38, co oznacza słabą ujemną zależność liniową, czyli wraz ze wzrostem liczby mieszkańców maleją wydatki na administrację per

capita, z tym że siła związku korelacyjnego jest niewielka, innymi słowy w 14% wydatki na administrację per capita są determinowane liczbą mieszkańców.

- Wizualizacja graficzna związku korelacyjnego w populacji powiatów z MnP została przedstawiona na poniższym wykresie.



2. **Zwiększenie ilości i zwiększenie wysokości wag** w wyniku uwzględnienia wydatków całej zbiorowości w części powiatowej, tj. miast na prawach powiatu (MnP), szczególnie znaczące w pierwszym kwartylu, czyli dla JST o najniższej liczbie mieszkańców.

- Zbiorowość JST (z MnP) podzielono na kwartyłe w zakresie liczby mieszkańców (kolejne kwartyłe oznaczają kolejne 25% zbiorowości JST z wyłączeniem MnP uszeregowanych rosnąco pod względem liczby mieszkańców).
- Dla poszczególnych kwartyli JST obliczono średnie wydatki na administrację per capita.
- Obliczono odchylenie średnich wydatków na administrację per capita w poszczególnych kwartyłach JST od średnich wydatków na administrację per capita w całej zbiorowości JST (z MnP).
- Wagi dla poszczególnych kwartyli JST stanowi relacja powyższego odchylenia do średnich wydatków bieżących netto* per capita dla całej zbiorowości JST (z MnP).
- Wagi zostały przypisane tylko kwartyłom charakteryzującym się ponadprzeciętnymi wydatkami na administrację per capita.

$$\text{Waga w administracji} = \frac{\text{Dodatknie odchylenie wydatków w grupie kwartyłowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

* wydatki skorygowane o: edukację (dz. 801, 854), obsługę długu (par. 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813), janosikowe (par. 293), dotacje (w kwotach dochodów par. 201, 202, 203, 211, 212, 213, 244, 287); brak korekty o środki UE

- Wyniki obliczeń przeprowadzonych przez UMP znacznie różnią się od wyników uzyskanych przez MF, co zaprezentowano w poniższych tabelach.

| Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|--|---------------------------------|--|---|------|
| Kwartył | Przedział liczby mieszkańców do | Średnie wydatki w grupach kwartylowych | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga |
| 1 | 55 412 | 91,42 | 30,20 | 0,14 |
| 2 | 76 588 | 76,74 | 15,53 | 0,07 |
| 3 | 111 055 | 71,65 | 10,43 | 0,05 |
| 4 | pow. 111 055 | 52,49 | -8,72 | |
| 61 zł Średnie wydatki bieżące na administrację na mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |
| 219 zł Średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |

- Poziomem predestynującym do objęcia korektą wagową w wys. 0,05 są już powiaty znajdujące się w trzecim kwartylu o liczbie mieszkańców poniżej 111 tys osób.

Porównanie propozycji MF i UMP

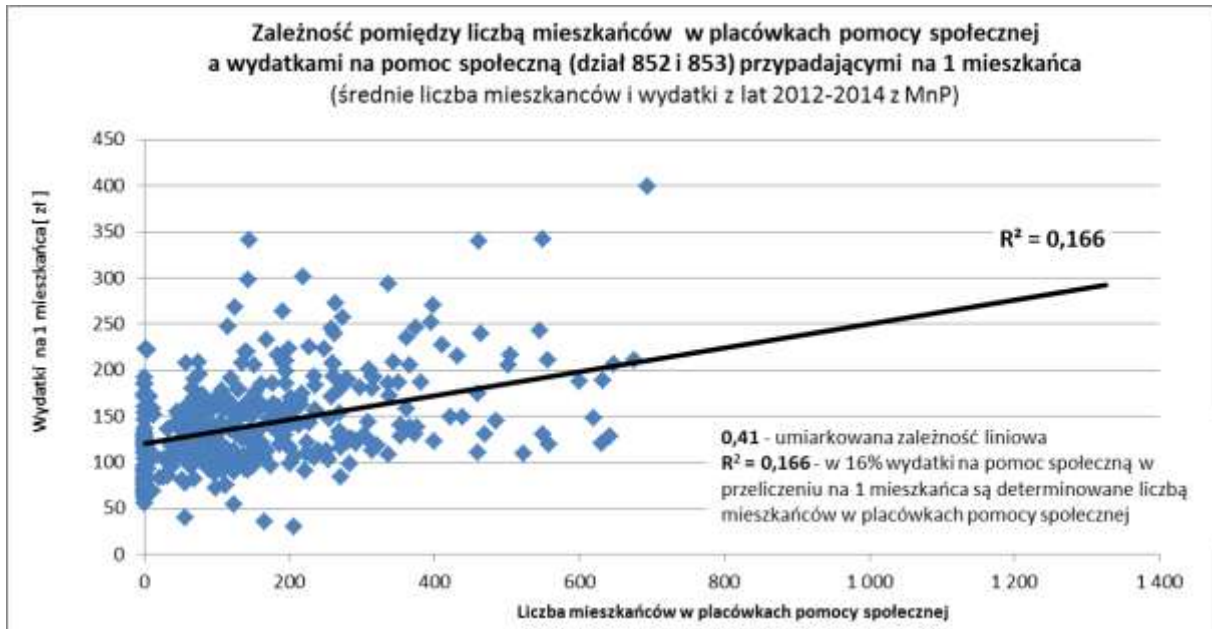
| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|------------------------------------|-------------|---------------------------------------|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| powiaty do 52,5 tys mieszkańców | 0,04 | Powiaty i MnP do 55 tys mieszkańców | 0,14 |
| powiaty 52,6-73,3 tys. mieszkańców | 0,01 | Powiaty i MnP 55-76 tys. mieszkańców | 0,07 |
| - | - | Powiaty i MnP 76-111 tys. mieszkańców | 0,05 |

2.2. POMOC SPOŁECZNA

Stanowisko UMP dla obszaru Pomoc społeczna w części powiatowej

1. Ze względów na poprawność metodologiczną konieczne jest **włączenie MnP, w tym miast UMP do zbiorowości JST** przy badaniu korelacji wydatków na Pomoc społeczną per capita.
 - W oparciu o wskaźnik udziału wydatków netto per capita na pomoc społeczną w części gminnej w całości wydatków na administrację (62,3%) wyznaczony na podstawie wybranego miasta na prawach powiatu (m.st. Warszawa), dokonano ekstrapolacji danych i przypisano wydatki miast na prawach powiatu na administrację do części gminnej i powiatowej.
2. Poddano analizie stopień korelacji wydatków na pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca z nowym kryterium tj. z liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej i okazało się, że wydatki per capita na pomoc społeczną są w większym stopniu powiązane z liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej niż ze stopą bezrobocia.
 - Badaniu poddana została populacja powiatów oraz miast na prawach powiatu (MnP).
 - Zgodnie z metodologią MF wydatki na pomoc społeczną zostały pomniejszone o dotacje z budżetu państwa, które stanowią znaczący odsetek wydatków w przypadku tej dziedziny.

- Dane dotyczące liczby mieszkańców w placówkach pomocy społecznej zostały pozyskane z GUS i zawierają liczbę mieszkańców w placówkach pomocy społecznej.
- Analiza wykonana przez miasta UMP wskazuje, że siła korelacji wydatków netto per capita na pomoc społeczną z liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej jest umiarkowana (0,41).



3. **Zwiększenie wysokości wag** w wyniku uwzględnienia wydatków całej zbiorowości w części powiatowej, tj. miast na prawach powiatu (MnP) oraz przyjęciu liczby mieszkańców w placówkach pomocy społecznej jako kryterium różnicowania potrzeb wydatkowych w pomocy społecznej w części powiatowej.

- Zbiorowość JST (z MnP) podzielono na grupy kwartyłowe w zakresie liczby mieszkańców korzystających z pomocy społecznej (kolejne kwartyły oznaczają kolejne 25% zbiorowości uszeregowanych rosnąco pod względem liczby mieszkańców w placówkach pomocy społecznej).
- Dla poszczególnych grup kwartyłowych mieszkańców w placówkach pomocy społecznej obliczono średnie wydatki netto per capita na pomoc społeczną.
- Obliczono odchylenie średnich wydatków netto per capita na pomoc społeczną w poszczególnych grupach kwartyłowych mieszkańców w placówkach pomocy społecznej od średnich wydatków netto per capita na pomoc społeczną w całej zbiorowości mieszkańców w placówkach pomocy społecznej.
- Wagi zostały przypisane tylko grupom kwartyłowym charakteryzującym się ponadprzeciętnymi wydatkami netto per capita na pomoc społeczną.
- Wagę wyznaczono wg wzoru:

$$\text{Waga w pomocy społecznej} = \frac{\text{Dodatnie odchylenie wydatków w grupie kwartyłowej ponad średnią dla kraju}}{\text{Wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju}}$$

* wydatki skorygowane o: edukację (dz. 801, 854), obsługę długu (par. 801, 802, 806, 807, 809, 811, 812, 813), janosikowe (par. 293), dotacje (w kwotach dochodów par. 201, 202, 203, 211, 212, 213, 244, 287); brak korekty o średki UE

- Poziomem predestynującym do objęcia korektą wagową jest liczba mieszkańców w placówkach pomocy społecznej powyżej 124 osób.

| Wyniki obliczeń UMP | | | | |
|--|---|--|---|------|
| Kwartył | Przedział liczby mieszkańców w placówkach pomocy społecznej | Średnie wydatki w grupach kwartylowych | Różnice w grupach decylowych do średniej krajowej | Waga |
| 1 | 48 | 111,54 | -21,49 | - |
| 2 | 124 | 130,50 | -2,54 | - |
| 3 | 221 | 149,72 | 16,69 | 0,08 |
| 4 | pow. 221 | 173,08 | 40,05 | 0,18 |
| 133 zł średnie WB netto w badanym obszarze na mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |
| 219 zł średnie wydatki bieżące netto na 1 mieszkańca w kraju (z MnP) | | | | |

Porównanie propozycji MF i UMP.

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|---|-------------|---|-------------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| powiaty z bezrobociem 121%-166% średniej w kraju | 0,01 | powiaty liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej 125-221 | 0,08 |
| powiaty z bezrobociem powyżej 166% średniej w kraju | 0,11 | powiaty z liczbą mieszkańców w placówkach pomocy społecznej powyżej 221 | 0,18 |

2.3. TRANSPORT

Stanowisko UMP dla obszaru Transport w części powiatowej

UMP stoi na stanowisku, że dla prawidłowego określenia potrzeb wydatkowych związanych z utrzymaniem dróg powiatowych niezbędne jest **włączenie MnP, w tym miast UMP do zbiorowości JST** przy badaniu korelacji wydatków per capita na drogi powiatowe.

Poddano analizie **stopnie korelacji** wydatków na drogi powiatowe oraz wydatków na drogi krajowe i wojewódzkie względem długości dróg. Badania nie wykazały zależności w sensie statystycznym zarówno dla powiatów jak również dla miast na prawach powiatu.

UMP podtrzymuje dotychczasowe stanowisko wyrażone w sierpniu 2015 r., iż wyższe potrzeby wydatkowe w dziale Transport w miastach na prawach powiatu zdeterminowane są wyższym natężeniem ruchu.

Im większa aglomeracja miejska tym:

- większa powierzchnia dróg (arterie wielopasmowe);
- wyższe wydatki związane z utrzymaniem standardów technicznych dróg, w tym remontów i konserwacji, będące konsekwencją większej liczby użytkowników dróg;
- wyższe wydatki związane z utrzymaniem odpowiednich standardów czystości na drogach krajowych i wojewódzkich;
- wyższe wydatki związane z utrzymaniem urządzeń drogowych (urządzeń elektronicznego zarządzania ruchem, odwadniających, zapewniających bezpieczeństwo ruchu, w tym oznakowania pionowego i poziomego);

- wyższe wydatki na oświetlenie uliczne i zarządzanie sygnalizacją świetlną.

W związku z przytoczonymi powyżej obiektywnymi czynnikami determinującymi zwiększone wydatki związane z utrzymaniem dróg w miastach na prawach powiatu, UMP podtrzymuje niniejsze stanowisko odnośnie kryteriów i wag dla obszaru Transport w miastach na prawach powiatu.

| Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|-------------------------------------|------|
| Kryterium | Waga |
| miasta powyżej 500 tys. mieszkańców | 0,40 |
| miasta 150 - 500 tys. mieszkańców | 0,30 |
| pozostałe miasta | 0,10 |

Profesor P. Swianiewicz, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego w niezależnym opracowaniu na temat rekomendacji usprawnienia systemu wyrównywania sytuacji finansowej samorządów terytorialnych, przy założeniach zbieżnych z założeniami przyjętymi przez MF, potwierdza że jedną z miar wykazujących istotny statystycznie związek z wielkością wydatków na utrzymanie dróg jest wielkość miasta i proponuje następujące wagi:

- 1,03 dla powiatów z gęstością zaludnienia poniżej 40 os. m²,
- 1,14 dla miast na prawach powiatu do 500 tys. mieszkańców,
- 1,28 dla miast powyżej 500 tys. mieszkańców

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wagi: 1,14 oraz 1,28 dla miast na prawach powiatu są wagami nie tylko o najwyższej wartości w całej części powiatowej ale również znacznie przewyższają kolejną pod względem wysokości, tj. 1,08 wyznaczonej dla obszaru pomoc społeczna. W związku z tym **ponadprzeciętne potrzeby wydatkowe największych miast w Polsce związane z utrzymaniem dróg zostały potwierdzone w niezależnym opracowaniu naukowym.**

Porównanie propozycji MF i UMP.

| Propozycja MF z 06.2016 r. | | Propozycja UMP z 08.2016 r. | |
|---|----------|-------------------------------------|------|
| Kryterium | Waga | Kryterium | Waga |
| miasta o nadwyżce dróg ponad średnią w miastach | 0,5×0,12 | miasta powyżej 500 tys. mieszkańców | 0,40 |
| miasta o ludności powyżej średniej w miastach | 0,5×0,13 | miasta 150 - 500 tys. mieszkańców | 0,30 |
| - | - | pozostałe miasta | 0,10 |
| powiaty 94% - 131% średniej długości dróg powiatowych | 0,01 | - | - |
| powiaty powyżej 131% średniej długości dróg powiatowych | 0,04 | - | - |