

Oświadczenie złożone przez senatora Jarosława Obremkiego na 40. posiedzeniu Senatu w dniu 3 października 2013 r.

Oświadczenie skierowane do wiceprezesa Rady Ministrów, ministra finansów Jana Vincenta-Rostowskiego

Szanowny Panie Ministrze!

Jedną z najistotniejszych kwestii z zakresu finansów samorządowych jest tak zwane janosikowe, czyli obowiązek przekazywania części swoich dochodów przez bogate samorzady na rzecz samorządów biedniejszych. Temat ten był ostatnio szeroko komentowany w związku z kłopotami finansowymi województwa mazowieckiego, któremu zabrakło środków na zapłatę janosikowego. Jednak problem ten nie dotyczy wyłącznie województw, ale również gmin, powiatów oraz miast na prawach powiatu. Janosikowe jest szczególnie uciążliwe dla dużych miast, takich jak Warszawa, Kraków, czy Wrocław.

Warszawa i Kraków zdecydowały się na wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o uznanie niektórych przepisów dotyczących janosikowego za niezgodne z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygnatura K 13/11) uznał co prawda większość przepisów regulujących janosikowe za zgodne z konstytucją, ale wskazał na liczne wady obowiązującej regulacji prawnej. Efektem dostrzeżonych uchybień w prawie było wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia sygnalizacyjnego (sygnatura S 1/13). Trybunał wskazał w nim, że zmiana koniunktury gospodarczej uwydatniła słabości janosikowego, szczególnie w odniesieniu do największych płatników, czyli dużych miast. Trybunał uznał również, że w przypadku dalszego pogarszania się sytuacji finansowej płatników janosikowego możliwe jest uznanie całej instytucji za niezgodną z Konstytucją RP.

Podstawowe wady regulacji prawnej janosikowego dotyczą selektywnego doboru kryteriów wyboru płatników i beneficjentów oraz powiązania wysokości janosikowego płaconego w danym roku z poziomem dochodów samorządów sprzed dwóch lat.

Płatników janosikowego określają dwa kryteria: liczba mieszkańców oraz dochód danego samorządu. Kryteria te nie zostały jednak dobrane właściwie. Kryterium liczby mieszkańców nie uwzględnia specyfiki dużych samorządów, takich jak Warszawa, Kraków czy Wrocław, oraz struktury demograficznej czy sezonowego przyływu ludności w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie lub leczniczo. Z kolei w przypadku kryterium dochodowego nie ma podstaw do ograniczenia go wyłącznie do wybranych dochodów podatkowych bez odwołania się do całości dochodów publicznoprawnych samorządów. Podobnie w przypadku kryteriów określających beneficjentów janosikowego nie ma podstaw do ograniczenia jedynie do wybranych wydatków i wybranych dochodów samorządów.

Z kolei powiązanie wysokości janosikowego z poziomem dochodów samorządów sprzed dwóch lat dezaktualizuje kryterium dochodowe. W praktyce bowiem sytuacja danego samorządu będącego płatnikiem janosikowego może się w tym okresie radykalnie zmienić. Warto rozważenia jest więc stosowanie w określonych sytuacjach instrumentów korygujących bądź na przykład wprowadzenie granicy ostrożnościowej wpłat.

Warto zwrócić uwagę na model niemiecki, w którym największych miast, jak Berlin, Brema czy Hamburg, dotyczą odrębne zasady finansowania, miasta te nie są bowiem uznawane za gminy, ale za odrębne kraje związkowe. Niemiecki ustawodawca przyjął, że miasta te potrzebują większych środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż inne kraje związkowe. Dlatego też liczba mieszkańców stosowana do obliczania zapotrzebowania finansowego tych miast różni się od rzeczywistej liczby ich mieszkańców – dla Berlina, Bremy i Hamburga stosuje się przelicznik 135% rzeczywistej liczby mieszkańców. W związku z tak ukształtowanym systemem wyrównawczym to Berlin jest największym beneficjentem niemieckiego odpowiednika janosikowego. Jest to sytuacja zupełnie przeciwna do tej, jaka występuje w Polsce.

Biorąc pod uwagę wskazane wątpliwości dotyczące janosikowego oraz zapowiedzi pana premiera Donalda Tuska o możliwej likwidacji janosikowego od 2015 r., proszę o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

Jakie są planowane zmiany ustawowe dotyczące janosikowego?

Czy wskazane przez Trybunał Konstytucyjny wątpliwości dotyczące janosikowego są przedmiotem prac ustawodawczych zmierzających do modyfikacji tej instytucji?

Jak w regulacjach ustawowych uwzględnić specyfikę dużych miast jako płatników janosikowego?

Czy istnieje możliwość powiązania wysokości płaconego janosikowego z danymi o dochodach bardziej aktualnymi niż te sprzed dwóch lat?

Czy rozważana jest możliwość przyjęcia w Polsce modelu niemieckiego, który dotyczyłby finansowania największych miast, takich jak Warszawa, Kraków czy Wrocław?

Jak może kształtować się wysokość obciążenia janosikowym powiatów metropolitalnych w przypadku uchwalenia procedowanego projektu ustawy o powiatach metropolitalnych?

Jarosław Obremski