

W KRAINIE NIEJASNOŚCI, CZYLI O FINANSOWANIU ZADAŃ ZLECONYCH SAMORZĄDOM TERYTORIALNYM

BADANIA I OPINIE NR 7/2026

**Paweł Swianiewicz
Łukasz Jaroszewski
Agata Karbownik
Beniamin Rozczyński**

**Rozdziały 6.1 – 6.7:
Marian Kachniarz
Regina Kachniarz**



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Streszczenie

Finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wskazywane jako jedno z kluczowych zagadnień determinujących kondycję finansową polskich samorządów. W badaniu ankietowym skierowanym do pracowników samorządów terytorialnych SAM-SON, przeprowadzonym przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego jesienią 2025 roku, problem ten został uznany za bardzo ważny przez prawie 60% wyższej kadry kierowniczej urzędów gminnych i powiatowych, co stanowiło najwyższy wynik spośród wszystkich ocenianych kategorii. Sugeruje to powszechne przekonanie o istotności barier związanych z obecnym modelem pokrywania kosztów zadań przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustaw.

Raport analizuje ewolucję pojęcia zadań zleconych oraz ich rolę w budżetach, wskazując na znaczące zmiany strukturalne, jakie zaszły w ostatnich latach, m.in. w wyniku pandemii czy zmian w systemie dystrybucji świadczeń społecznych. Kluczowym elementem opracowania jest zestawienie danych o dotacjach z wynikami badań ankietowych dotyczących faktycznie ponoszonych wydatków, przy jednoczesnym zachowaniu ostrożności w bezpośrednim utożsamianiu stwierdzonych różnic z niedofinansowaniem, które może wynikać z przyjętych standardów organizacyjnych lub trudności w precyzyjnej ewidencji kosztów. Dokument przybliży również orzecznictwo sądowe w sprawach o należne świadczenia oraz próby inwentaryzacji zadań podejmowane przez administrację rządową, co pozwala na wielowymiarowe spojrzenie na problematykę adekwatności środków publicznych, które przekazywane są w ramach dotacji JST.

I. Pojęcie i klasyfikacja zadań zleconych

Konstytucja RP w art. 166 definiuje zadania zlecone jako te, które są przekazywane JST w drodze ustawy ze względu na uzasadnione potrzeby państwa.

Sytuacja prawna komplikuje się na poziomie powiatów i województw, gdzie ustawodawca nie zawsze posługuje się terminem „zlecenia”, lecz wskazuje, że określone sprawy należą do zakresu zadań administracji rządowej, lecz wykonywane są przez te JST. Raport wyróżnia dwa ujęcia tego pojęcia:

- *sensu stricto*: zadania zlecone bezpośrednio na mocy ustaw;
- *sensu largo* (pojawiające się w niektórych dokumentach): obejmuje także „zadania powierzone”, realizowane na podstawie dobrowolnych porozumień z organami administracji rządowej.

W analizach budżetowych identyfikacja tych środków jest możliwa dzięki odpowiednim paragrafom klasyfikacji (np. 201, 211 dla zadań ustawowych oraz 202, 212 dla porozumień).

II. Rola zadań zleconych w budżetach i ich struktura

W 2025 roku dotacje na zadania zlecone wyniosły około 33,5 miliarda złotych, z czego 20 miliardów trafiło do gmin. Suma ta stanowiła ok. 7% całości dochodów budżetowych samorządów. W latach 2020–2021 kwoty te były znacznie wyższe (ponad 60 mld zł) przede wszystkim ze względu na wydatki związane z obsługą programu „500+”, ale także ze względu na wydatki będące konsekwencją pandemii COVID-19. Spadek w latach 2022–2023 był wynikiem systemowego przekazania dystrybucji świadczeń 500+ do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Struktura wydatków różni się istotnie w zależności od typu JST:

- w gminach: dominują świadczenia rodzinne (68% dotacji) oraz zadania związane z rolnictwem (zwrot podatku akcyzowego – ok. 10%);
- w miastach na prawach powiatu: świadczenia rodzinne stanowią 54% dotacji, a wsparcie straży pożarnych blisko 25%;
- w powiatach: ponad dwie trzecie środków (68%) przeznaczanych jest na Państwową Straż Pożarną. Znaczące są także nakłady na nadzór budowlany (7,5%) i orzekanie o niepełnosprawności (4,5%);
- w województwach: 90% środków pochłaniają dwa zadania – dopłaty do przewozów autobusowych (49%) oraz staże medyczne (40%).

Analiza wskazuje na specyficzne działy klasyfikacji, które są niemal w całości finansowane z dotacji, takie jak dział 751 (urzędy organów władzy państwowej i organizacja wyborów) czy 754 (bezpieczeństwo publiczne w powiatach).

III. Orzecznictwo sądowe i działania administracji rządowej

Raport przywołuje wcześniejszą publikację NIST z września 2025 roku poświęconą temu zagadnieniu. Zawiera ona analizę 41 spraw cywilnych z lat 2011–2025 dotyczących niedofinansowania zadań zleconych. Wyniki wskazują na skuteczność drogi sądowej dla JST:

- w pierwszej instancji samorzady wygrały 33 z 41 spraw;
- sądy zasądziły łącznie 39,74 mln zł na rzecz JST (przy roszczeniach rządu 53,18 mln zł);
- najwięcej sporów dotyczyło gospodarki nieruchomościami oraz urzędów stanu cywilnego.

Zauważono jednak, że ochrona sądowa ma charakter *ex post*, wyroki zapadają często po wielu latach i nie rozwiązują problemów z bieżącą płynnością finansową.

W latach 2024–2025 Ministerstwo Finansów podjęło próbę inwentaryzacji zadań zleconych. Proces ten ujawnił braki w wiedzy niektórych resortów na temat zleconych przez nie zadań. Tylko sześć ministerstw zdecydowało się oszacować czasochłonność i koszty realizacji procedur, ale także te szacunki budzą niekiedy wątpliwości. Z kolei dane przekazywane przez wojewodów często nie

odróżniały zadań zleczanych na mocy ustaw od przekazywanych w drodze porozumienia. W sumie zebrane materiały pozwalają na diagnozę braku klarownej metodologii wyceny kosztów wykonywania zadań zleconych, która pozwoliłaby określać wysokość niezbędnych dotacji.

IV. Badanie ankietowe NIST

W celu pogłębienia wiedzy o faktycznych kosztach NIST zlecił przeprowadzenie badania na reprezentatywnej próbie 115 gmin, 16 miast na prawach powiatu, 41 powiatów i 8 województw. W każdej z kategorii jednostek samorządowych badanie objęło dwa wybrane zadania.

Respondenci często wskazywali, że system finansów publicznych jest zaprojektowany do ewidencji (paragrafów klasyfikacji budżetowej), a nie do analizy ekonomicznej kosztów, co utrudniało precyzyjne wskazanie wydatków rozproszonych w różnych działach.

Gminy i miasta na prawach powiatu

W obszarze świadczeń rodzinnych (zabezpieczenie społeczne) niedofinansowanie uznano za stosunkowo niewielkie – mediana dla gmin wyniosła ok. 1,7%. Znacznie gorsza sytuacja występuje w zadaniach administracyjnych (stan cywilny, ewidencja ludności):

- mediana niedofinansowania w gminach przekracza 10%, a średnia wynosi blisko 60%;
- w miastach na prawach powiatu średni poziom niedoszacowania w tej kategorii wynosi 29,8%;
- niemal wszyscy respondenci (96–100%) jako najbardziej niedoszacowaną kategorię wskazali koszty osobowe.

Powiaty i województwa

- W powiatach mediana różnicy między wydatkami a otrzymanymi dotacjami dla zespołów orzekania o niepełnosprawności wynosi ok. 5%, podczas gdy w gospodarce nieruchomościami Skarbu Państwa sięga ona 40%.
- W województwach wypłaty odszkodowań za szkody łowieckie wykazują medianę niedofinansowania na poziomie 8,4%, ale średnia wynosi aż 47,4%, co sugeruje występowanie w niektórych regionach przypadków ekstremalnych.
- Utrzymanie stanowisk pracy w województwach jest niedofinansowane na poziomie ok. 11,5% (mediana).

Postawy skarbników i zjawisko „ukrywania” kosztów

Raport identyfikuje zróżnicowane postawy służb finansowych wobec problemu i pokazuje różnice w zakresie świadomości faktycznie ponoszonych kosztów wykonywania zadań zleconych (tzw. „drabina niedoinformowania”):

-
1. „Błogostawiona nieświadomość” – brak wiedzy, czy dane zadanie jest zlecone.
 2. „Automatyczne bilansowanie” – deklarowanie wydatków identycznych z dotacją bez analizy rzeczywistych kosztów („jak dostajemy 100, wydajemy 100”).
 3. „Oportunizm sprawozdawczy” – unikanie wykazywania różnic z obawy przed kontrolą Regionalnej Izby Obrachunkowej lub koniecznością wystąpienia na drogę sądową.
 4. „Rzetelna kalkulacja” – skarbnik dysponuje precyzyjną informacją o faktycznie poniesionych kosztach.

Stwierdzono, że pełną wiedzą o kosztach dysponują zazwyczaj jednostki, które zdecydowały się na spór sądowy i musiały rzetelnie udowodnić poniesione nakłady.

V. Wnioski końcowe i rekomendacje

Wstępny i nieprecyzyjny szacunek różnicy między faktycznie poniesionymi wydatkami a otrzymanymi dotacjami wynosi 2,132 miliarda złotych (ok. 7% przekazanych dotacji). Autorzy zaznaczają, że jest to prawdopodobnie szacunek zaniżony.

Główne wnioski i rekomendacje raportu obejmują następujące zagadnienia:

- **Koszty osobowe.** Są one systemowo niedoszacowane we wszystkich typach jednostek i we wszystkich zadaniach.
- **Koszty pośrednie.** System dotacji powinien uwzględniać koszty zaplecza (informatyka, lokal, korespondencja), które obecnie często są pomijane.
- **Zasada adekwatności.** Konieczne jest pełne pokrycie kosztów operacyjnych, a nie tylko formalne przypisanie źródła środków. System księgowania i klasyfikacji budżetowej powinien pozwalać na ujawnianie faktycznych kosztów realizacji zadań zleconych.
- **Waloryzacja.** Wprowadzenie mechanizmu regularnej aktualizacji kwot dotacji, biorąc pod uwagę wzrost kosztów pracy i inflację.
- **Transparentność.** Potrzeba wypracowania ujednoczonych standardów wyceny zadań w porozumieniu ze środowiskiem samorządowym.

Jak wynika z raportu, obecny model finansowania prowadzi do „cichego subsydiowania” państwa przez samorządy, co w dłuższej perspektywie ogranicza ich zdolności rozwojowe i stabilność finansową.

Wprowadzenie

Wykonywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego to jedno z kluczowych zagadnień wpływających na kondycję samorządów lokalnych i ich budżetów. W przeprowadzonej przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego jesienią 2025 roku ankiecie pracowników administracji samorządowej respondenci wskazywali finansowanie tej grupy zadań jako jeden z najważniejszych problemów, jakie stoją przed samorządami. Szczególnie często to zagadnienie wymieniali przedstawiciele wyższej kadry kierowniczej administracji lokalnej¹. Spośród kadry kierowniczej urzędów gminnych finansowanie zadań zleconych jako problem bardzo ważny wskazało ponad 59% respondentów (najwięcej ze wszystkich 12 ocenianych zagadnień), a jako ważny kolejne 32%. W przypadku miast na prawach powiatu analogiczne odsetki wynosiły 54% (wskazanie jako problemu bardzo ważnego) i 39% (problem ważny), a wśród kierowników w administracji powiatowej odsetki te wyniosły odpowiednio 38% i 49%.

Niniejsze opracowanie składa się z kilku części. W pierwszej definiujemy pojęcie zadań zleconych, które w narastającym od czasu reformy z 1990 roku i coraz bardziej skomplikowanym systemie prawnym samorządu terytorialnego w Polsce nie jest wcale tak jednoznaczne, jak mogłoby się wydawać. Części druga i trzecia poświęcone są znaczeniu zadań zleconych w budżetach samorządowych oraz najważniejszym kierunkom (sektorom) wydatkowania środków na zadania zlecone.

Kolejne dwie części (czwarta i piąta) omawiają adekwatność środków na zadania zlecone przekazywanych przez budżet państwa jednostkom samorządu terytorialnego. W części czwartej przywołujemy najważniejsze konkluzje opublikowanego niedawno raportu NIST poświęconego orzecznictwu sądów powszechnych w tym zakresie. W części piątej zaś analizujemy podjętą przez Ministerstwo Finansów próbę zebrania i uporządkowania posiadanej przez administrację rządową informacji o zadaniach zleconych samorządom.

Najobszerniejsza część raportu – część szósta – poświęcona jest badaniu ankietowemu (i towarzyszącym mu wywiadam pogłębionym) przeprowadzonemu na próbie jednostek samorządu terytorialnego i dotyczącemu wielkości faktycznie ponoszonych wydatków na realizację wybranych zadań zleconych. Badanie to – na zlecenie NIST – przeprowadził zespół pod kierownictwem dr. hab. Mariana Kachniarza. Nie jest zaskoczeniem, że w wielu przypadkach badanie wskazało na różnice między wysokością otrzymanej dotacji a wielkością faktycznie poniesionych przez samorząd wydatków. Zachowując ostrożność w wyciąganiu wniosków, możemy mówić właśnie o stwierdzonej różnicy, a niekoniecznie (czy też nie w każdym przypadku) o niedofinansowaniu zadań zleconych. Ostrożność tę wywołują dwa czynniki: po pierwsze, postępujemy się danymi deklarowanymi przez samorządy, a nie mającymi charakter oficjalnie zweryfikowanych raportów. Po drugie – jak wskazuje przebieg realizowanego badania – znaczna część samorządów ma kłopoty z precyzyjnym wyliczeniem kosztów związanych z realizacją zadań

¹ W przeprowadzonej ankiecie prosiliśmy o ocenę (w skali od 1 do 4) ważności 12 potencjalnych problemów stojących przed samorządami. Przez wyższą kadrę kierowniczą rozumiemy respondentów, którzy zadeklarowali zajmowanie stanowiska kierowniczego, a równocześnie bezpośrednią podległość w stosunku do wójta/ burmistrza/ prezydenta lub zarządu powiatu (bez pośrednich szczebli zarządzania).

zleconych. W związku z tym przytaczane w części piątej raportu dane należy traktować jako jedynie przybliżone. Po trzecie, nie mamy narzędzi oceny, jaka część poniesionych wydatków była faktycznie niezbędna do wykonania zadania, a jaka stanowiła naddatek związany np. z nieoptymalnymi rozwiązaniami organizacyjnymi albo z wyższym standardem wykonania usługi. Możemy więc mówić o różnicy między faktycznymi wydatkami i otrzymanymi z budżetu państwa środkami, pozostawiając na później rozstrzygnięcie, jak duża część tej różnicy stanowi lukę, która powinna być rekompensowana zwiększoną dotacją.

1. Pojęcie zadań zleconych

Pojęcie zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego swoje źródło znajduje w art. 166 Konstytucji RP. Zadania własne zostały zdefiniowane jako te, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania zlecone z kolei to takie, które ze względu na uzasadnione potrzeby państwa zostały przekazane do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy. Możemy je określić jako zlecone *sensu stricto*. Ten prosty podział określony w Konstytucji komplikuje się na gruncie ustaw ustrojowych. Ustawa o samorządzie gminnym modyfikuje podział konstytucyjny. Potwierdza wprowadzić ustawową drogę zlecenia zadań z zakresu administracji publicznej², ale dodaje, że zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji³. Nie mieszczą się one zatem w klarownym, konstytucyjnym podziale na zadania własne i zlecone. Zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane na podstawie porozumienia możemy określić mianem „zadań powierzonych”; w tym przypadku możemy także określać je jako zadania zlecone *sensu largo*. Przekazanie tych zadań gminie musi znaleźć oparcie w obowiązujących ustawach. Jednak w tym przypadku do przejęcia zadania przez gminę konieczna jest wola zawarcia porozumienia, bez której zadanie nie może być zlecone (Dobosz 2022).

Sytuacja jest jeszcze trudniejsza do zdefiniowania na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym. Powiat, podobnie jak gmina, może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej⁴. Ustawa o samorządzie powiatowym nie posługuje się pojęciem „zlecenia zadań” w drodze ustawy. Stanowi natomiast, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat⁵. A zatem po wprowadzeniu dodatkowych szczebli samorządu „Tradycyjny podział zadań samorządu na własne i zlecone stał się (...) zagadnieniem znacznie bardziej skomplikowanym niż uprzednio, gdy odnosił się wyłącznie do gmin. W gminie bowiem zadania zlecone były kategorią łatwo odróżnianą od zadań własnych na kilku płaszczyznach (inny organ odwoławczy w sprawach indywidualnych, szerszy zakres uprawnień nadzorczych, odmienne zasady finansowania) i podział ten był prosty, a zarazem

² Art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

³ Art. 8 ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Ta nieostrość pojęcia zadań zleconych znajduje swoje odbicie w opracowaniach prawnych. Małgorzata Ofiarska i Jerzy Ciapała (2001, s. 74–75) wyróżniają jedynie następujący podział: zadania zlecone w drodze ustawy (przymusowe) oraz w drodze porozumienia (dobrowolne). Podobne zdanie prezentuje także Wiesław Kisiel (2003, s. 59). Z kolei Kazimierz Pająk (2007, s. 24) pisze: „Gminy realizować mogą także zadania zlecone przez administrację rządową. Mogą one wynikać z ustaw np. powierzenie gminom przeprowadzenia spraw z zakresu stanu cywilnego lub innych na podstawie stosowanych porozumień”.

⁴ Art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

⁵ Art. 3 ust. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

wyrazisty” (Izdebski i Kulesza 1999, s. 195). Pomimo tych wątpliwości i braku użycia przez ustawodawcę jednoznacznego określenia, że są to „zadania zlecone”, należy właśnie je za takie uznać (Cybulska 2020). Takie samo unormowanie, jak w przypadku ustawy o samorządzie powiatowym, znalazło się w art. 14 ust. 2 Ustawy o samorządzie województwa.

Podsumowując, można przyjąć, że zlecenie zadań jednostkom samorządu terytorialnego może nastąpić w drodze ustawy bez wymogu uwzględnienia woli ich przyjęcia po stronie samorządu. O zadaniu zleconym *sensu largo* można mówić także w przypadku porozumienia. W tym przypadku jednak niezbędna jest zgodna wola jednostki samorządu terytorialnego i organu administracji rządowej.

Analizując budżety jednostek samorządowych, doszliśmy do wniosku się, że jesteśmy w stanie klarownie odróżnić środki na zadania zlecone *sensu stricto* i *sensu largo*. Odpowiednie paragrafy klasyfikacji budżetowej mówią bowiem o: „dotacjach celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych” (odpowiednio paragrafy 201, 211, 221), a oddzielnie o „dotacjach celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej” (paragrafy 202, 212, 222). W dalszych analizach prezentowanych w niniejszym opracowaniu skupiamy się na zadaniach zleconych *sensu stricto*.

Wciąż aktualne pozostają kryteria podziału zadań jednostek samorządu terytorialnego zaproponowane prawie cztery dekady temu przez Zygmunta Niewiadomskiego. Są one następujące: 1) charakter zadań (charakter lokalny zadań jest równoznaczny z zadaniami własnymi, jeżeli nie – są zadaniami zleconymi); 2) sposób przekazywania zadań przez państwo (na zasadzie decentralizacji – zadania własne, na zasadzie dekoncentracji – zadania zlecone); 3) sposób finansowania zadań (finansowane przez dotacje z budżetu państwa to zadania zlecone); 4) stopień i zakres samodzielności (zadania wykonywane we własnym imieniu to zadania własne, w imieniu administracji rządowej – zadania zlecone) (Niewiadomski 1988, s.69 i n., cyt. za Cybulska 2020).

2. Zadania zlecone – rola w budżetach JST⁶

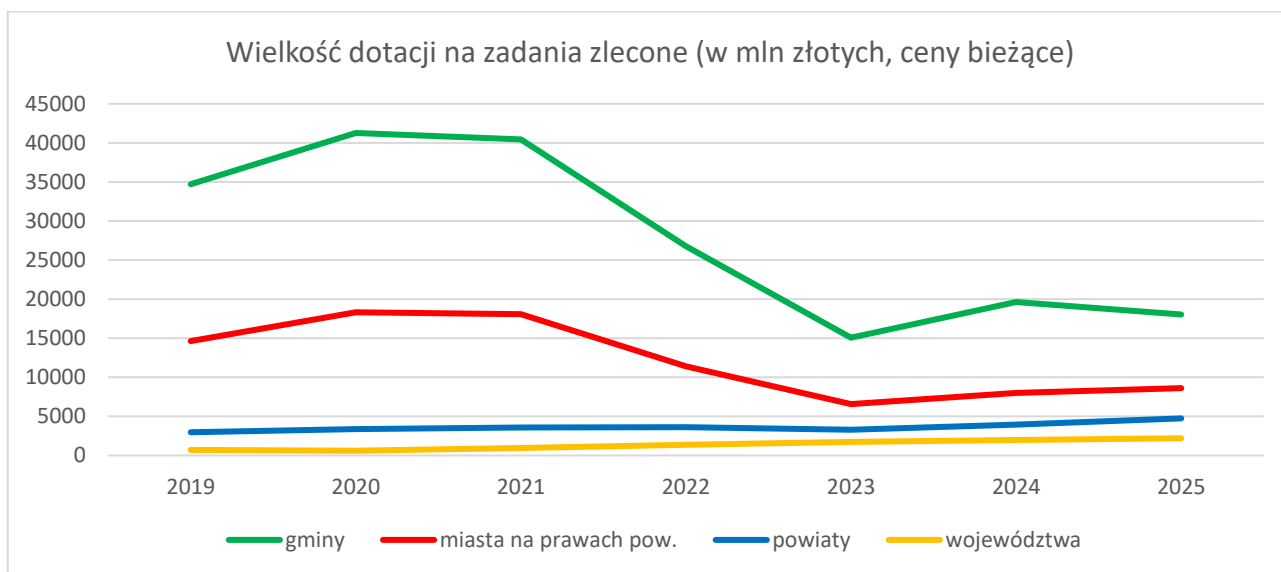
Dotacje na zadania zlecone stanowią bardzo znaczące sumy w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. W 2024 roku było to około 33,5 miliarda złotych, z czego 20 miliardów przypadało na samorzady gminne. W roku 2025 suma otrzymanych dotacji była zbliżona i stanowiła w przybliżeniu 7% całości dochodów budżetów samorządowych. W przeszłości bywało to nawet znacznie więcej, na przykład w latach 2020–2021 było to nawet ponad 60 miliardów złotych (patrz wykres 1). Dość znaczne zmiany obserwowane w minionych kilku latach miały dwojaki charakter. Wzrost w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2020–2021 wiązał się przede wszystkim z pojawieniem się nowych zadań będących pochodną pandemii COVID. Z kolei dość drastyczny spadek w latach 2022–2023 wynikał ze zmiany systemowej – przekazania w lipcu 2022 roku zadania dystrybucji środków z programu 500+ z samorządów gminnych do ZUS (stąd efekty zmiany

⁶ Obliczenia w niniejszym rozdziale oraz w rozdziale 3 oparte są na sprawozdaniach z wykonania budżetów w 2024 roku (oraz w latach wcześniejszych) i obejmują dochody zapisane w paragrafach: 201, 206, 208, 211, 221, 631, 639, 641 i 651 klasyfikacji budżetowej, przy czym 99% tych środków znajduje się w paragrafach 201, 211 i 221.

rozszerzone na dwa lata). Do zagadnienia tego wrócimy jeszcze w następnej części poświęconej przeznaczeniu środków na zadania zlecone.

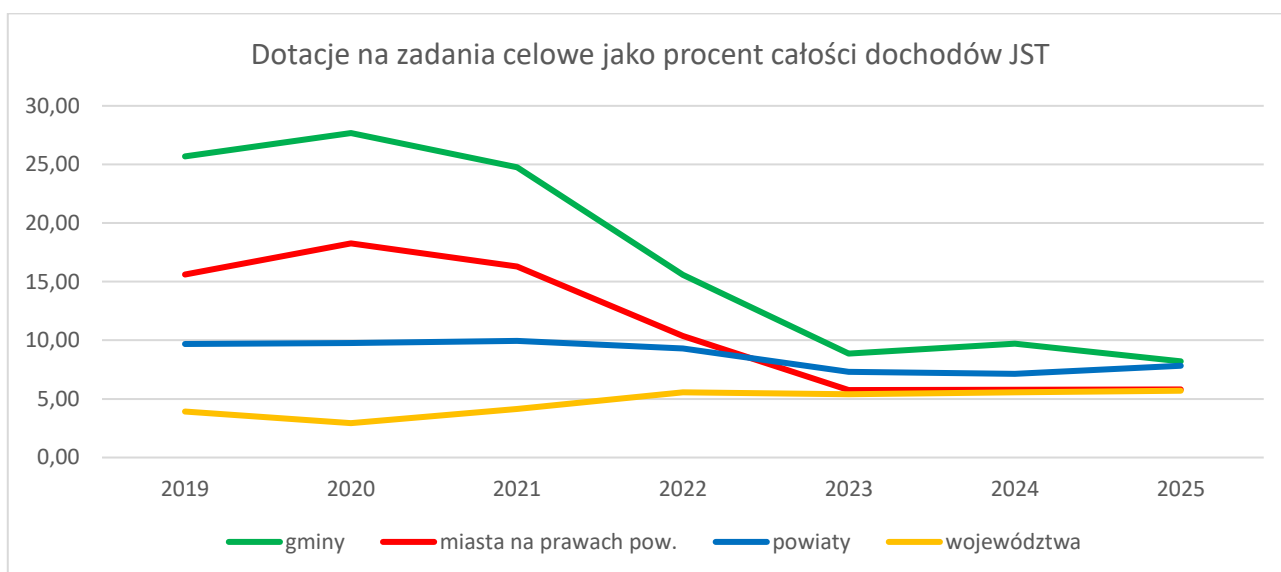
Zmiana między rokiem 2020 i 2021 była – w wartościach nominalnych – bardzo niewielka. Ale jeśli weźmiemy pod uwagę, że był to okres stosunkowo wysokiej inflacji, w wymiarze realnym był to spory spadek. Znajduje on odbicie w udziale dotacji celowych na zadania zlecone w całości dochodów JST (patrz wykres 2). Zmiana w dużym stopniu wynikała z tego, że rok 2021 był rokiem bez organizowanych wyborów, na pokrycie kosztów których samorzady dostawały znaczące dotacje (w analizowanym okresie lata 2021 i 2022 to jedyne lata bez ogólnopolskich wyborów⁷).

Wykres 1.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST

Wykres 2.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST

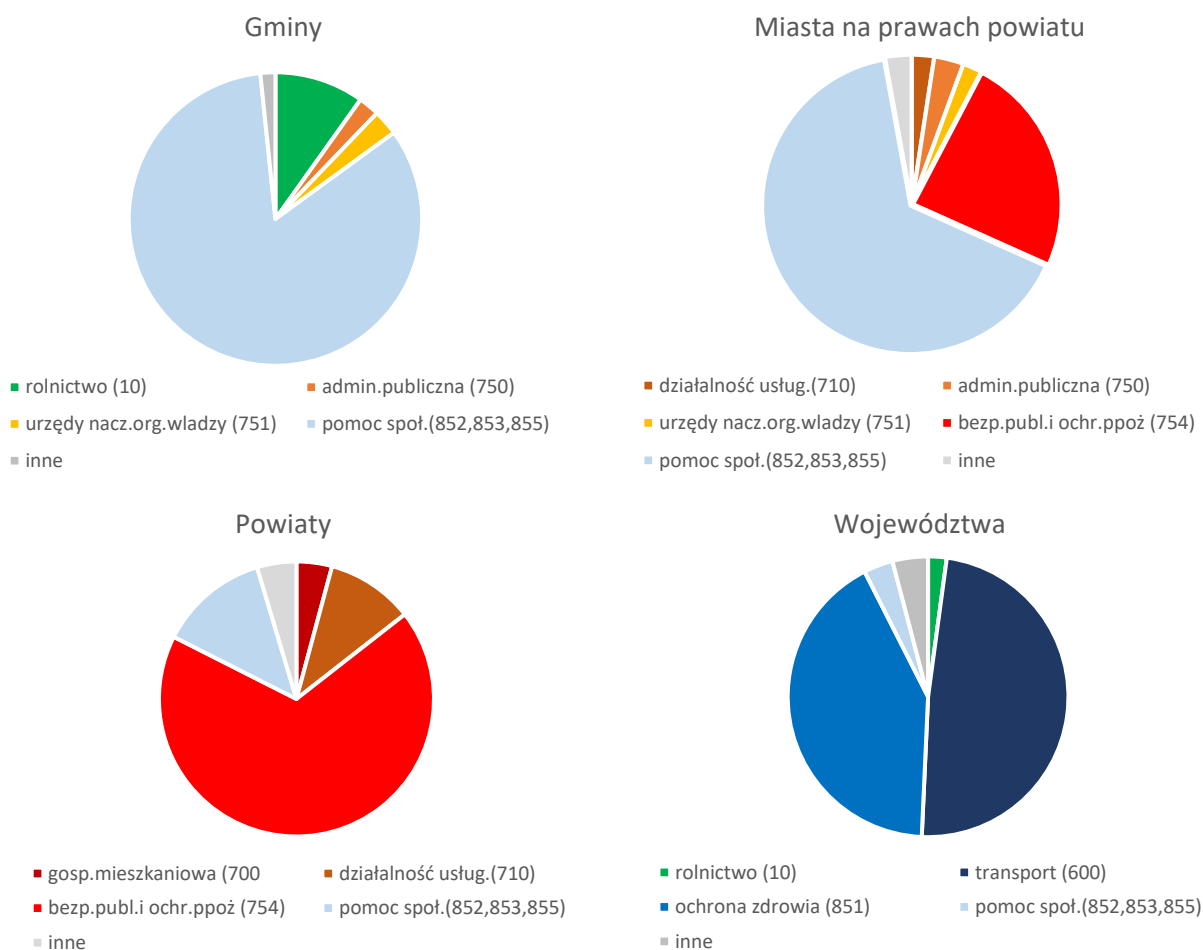
⁷ W 2019 roku odbyły się wybory parlamentarne oraz do europarlamentu. W roku 2020 wybory prezydenckie. W 2023 roku ponownie wybory parlamentarne, a w kolejnym wybory samorządowe oraz do europarlamentu.

W okresie, w którym samorządy zajmowały się dystrybucją środków z programu 500+, udział dotacji na zadania zlecone w całości dochodów budżetowych gmin przekraczał nawet 28%, a w miastach na prawach powiatu 18%. Obecnie jest znacznie niższy, ale w dalszym ciągu znaczący – w gminach w 2024 roku było to niespełna 10%, a w roku 2025 ponad 8%, zaś w miastach na prawach powiatu w obu latach wynosił prawie 6%. Udział dotacji na zadania zlecone w budżetach powiatów i województw był znacznie bardziej stabilny – w powiatach wahał się między 7% a 10%, a w budżetach wojewódzkich pomiędzy 3% a 6% całości dochodów.

3. Czego dotyczą zadania zlecone

Jakie są najważniejsze zadania wykonywane w ramach zadań zleconych? Ogólny obraz sytuacji w tym zakresie pokazują nam dane budżetowe przedstawione w układzie działów (patrz wykres 3 i 5) oraz nieco dokładniejsze – w układzie rozdziałów klasyfikacji budżetowej (patrz wykres 4). Ponieważ struktura sektorowa zadań zleconych jest odmienna dla każdego z typów jednostek samorządowych, przyglądamy się im oddzielnie.

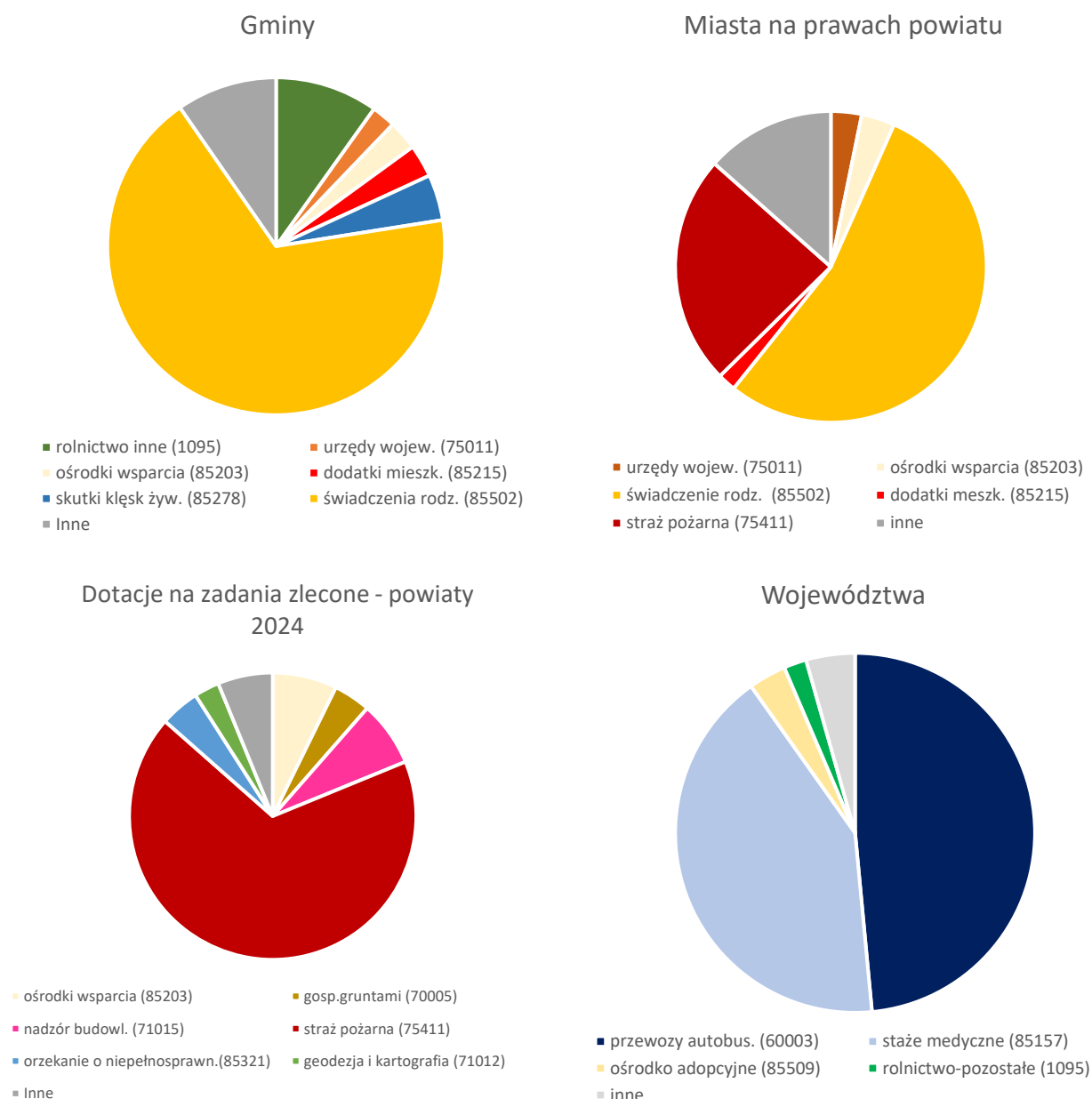
Wykres 3. Struktura dotacji na zadania zlecone wg działów klasyfikacji budżetowej – 2024 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST

W przypadku gmin zdecydowanie dominują zadania z zakresu szeroko rozumianej opieki społecznej⁸. Bliższe przyjrzenie się dotacjom w układzie rozdziałów wskazuje, że zdecydowanie dominującym zadaniem są świadczenia rodzinne (68% wszystkich dotacji dla gmin). Poza tym znaczące kwoty odnoszą się do rozdziału „usuwanie skutków klęsk żywiołowych” (4,4% wszystkich dotacji dla gmin, rzecz jasna dotacje te miały charakter incydentalny, związany przede wszystkim z powodzią), dodatki mieszkaniowe (3,1%) oraz ośrodki wsparcia⁹ (2,8%).

Wykres 4. Struktura dotacji na zadania zlecone wg rozdziałów klasyfikacji budżetowej – 2024 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST

⁸ Na wykresach 3 i 5 podajemy dane łącznie dla działów 852 (pomoc społeczna), 853 (pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej) i 855 (rodzina) klasyfikacji budżetowej.

⁹ Ośrodki dziennego lub całodobowego pobytu dla osób z zaburzeniami psychicznymi, matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, a także schroniska dla bezdomnych.

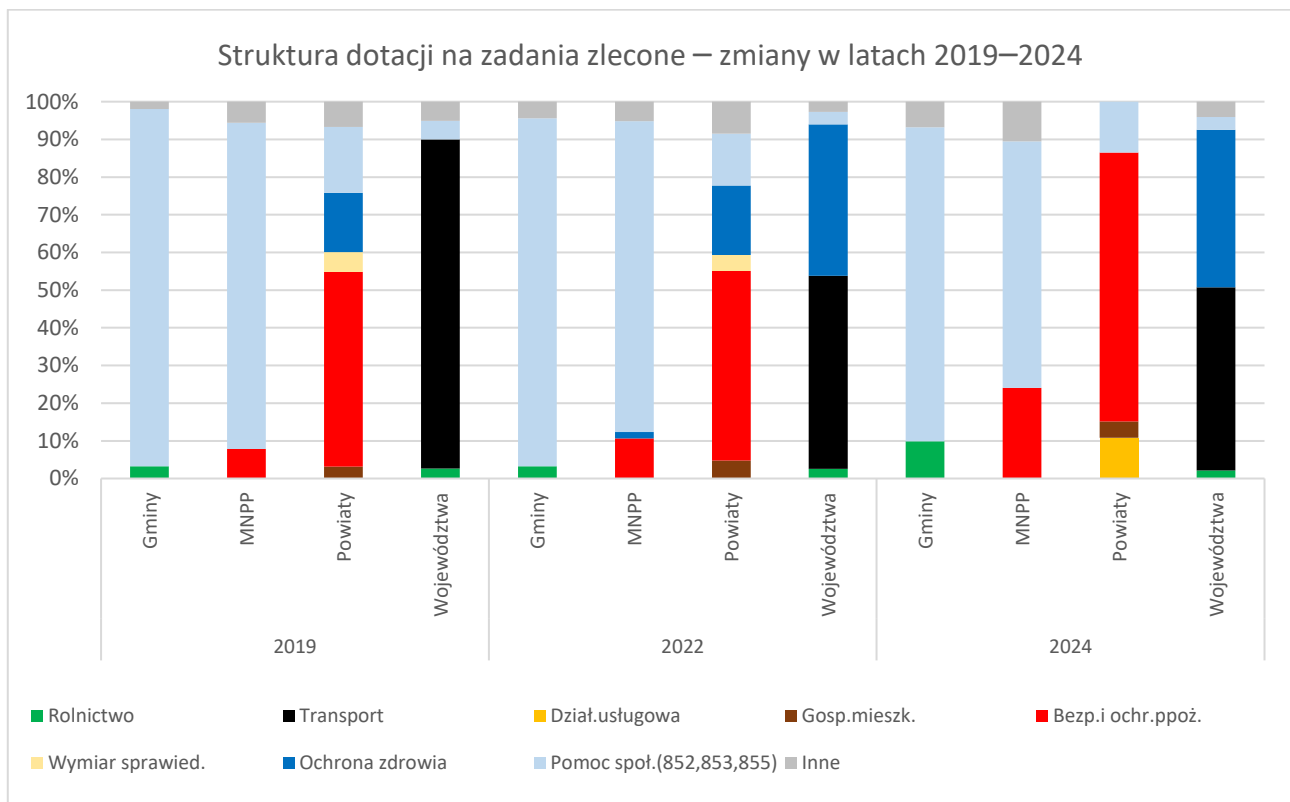
Inne znaczące dotacje dla gmin odnosiły się do rolnictwa i związane były przede wszystkim ze zwrotem podatku akcyzowego od paliw używanych przez rolników (prawie 10% wszystkich dotacji na zadania zlecone) oraz zadań związanych z rejestracją ludności (wydatki zapisywane w rozdziale 75011 – urzędy wojewódzkie) – ponad 2% wszystkich dotacji dla gmin.

W przypadku miast na prawach powiatu struktura ta wygląda odmiennie. Także i tutaj dominują świadczenia rodzinne (54% całości dotacji na zadania zlecone), ale na drugie miejsce wysuwa się wsparcie dla straży pożarnych (prawie jedna czwarta wszystkich dotacji). Inne znaczące sektory są podobne jak w przypadku gmin – ośrodki wsparcia (3,5%), ewidencja ludności (3,2%) i dodatki mieszkaniowe (niespełna 2%).

W przypadku powiatów struktura ta jest już zupełnie odmienna. Ponad dwie trzecie wszystkich dotacji wiąże się ze wsparciem dla straży pożarnych. W dalszej kolejności (prawie 13%) są to zadania z zakresu pomocy społecznej, na co składają się przede wszystkim ośrodki wsparcia (prawie 7,5% dotacji) oraz zespoły orzekania o niepełnosprawności (4,5%). Znaczące są także dochody w dziale działalność usługowa, na które składają się głównie nadzór budowlany (7,5%) oraz zadania w zakresie geodezji i kartografii (2%).

W województwach dominują dotacje na dwa zadania, pochłaniające razem 90% otrzymywanych środków: dotacje do przewozów autobusowych (prawie połowa wszystkich dotacji dla województw) oraz koszty staży medycznych (ponad 40%). Pozostałe znaczące środki odnoszą się do ośrodków adopcyjnych (prawie 3,5%) oraz rolnictwa (2%), w ramach którego województwa dostają dotacje na wypłaty rekompensat za szkody spowodowane przez zwierzynę łowną.

Wykres 5.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST

Wykres 5 obrazuje z kolei ewolucję struktury dotacji na zadania zlecone w latach 2019–2024. W analizowanym okresie miało miejsce kilka znaczących zmian. W przypadku gmin i miast na prawach powiatu odnosiły się one – jak już wspominaliśmy wyżej – do przejścia od lipca 2022 roku odpowiedzialności za dystrybucję środków z programu 500+ przez ZUS. Zadania z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej pozostały dominujące, ale w wyniku tej zmiany udział dotacji na związane z nimi zadania spadł między rokiem 2019 a 2024 w przypadku gmin z 95% do 83%, a w przypadku miast na prawach powiatu z 87% do 65%.

W przypadku powiatów znacząca zmiana odnosiła się do ochrony zdrowia. W latach 2019–2022 powiaty regulowały składki ubezpieczenia zdrowotnego dla bezrobotnych niepobierających zasiłku. Po 2022 roku wyłączono m.in. tę grupę (obok np. żołnierzy, studentów i doktorantów) spod obowiązku płacenia składek¹⁰. W związku z tym zniknęła dotacja na ten cel, otrzymywana wcześniej przez powiaty. W rezultacie czego udział dotacji na straże pożarne zwiększył się z 51% w 2019 roku do 68% w roku 2024. We wcześniejszych latach udział dotacji związanych z ubezpieczeniem zdrowotnym wahał się między 15% a 18% wszystkich dotacji na zadania zlecone otrzymywanych przez powiaty. Skutkiem był także spadek znaczenia dotacji celowych w całości dochodów budżetów powiatowych – z 10% w 2020 roku do około 7% obecnie (patrz wykres 2).

Także zmiana w dotacjach dla samorządów wojewódzkich wiązała się z ochroną zdrowia. Do końca 2020 roku środki na finansowanie staży podyplomowych medyków przekazywał minister zdrowia. Od roku 2021 przekazano to jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej marszałkom. Dotacje na ten cel stanowią obecnie około 40% wszystkich dotacji na zadania zlecone przekazywanych samorządom wojewódzkim. W związku z tymi zmianami udział dotacji na dofinansowanie przewozów autobusowych obniżył się z 87% do 49%. Natomiast wzrósł udział dotacji na zadania zlecone w całości dochodów budżetów wojewódzkich – z niespełna 3% do ponad 5%.

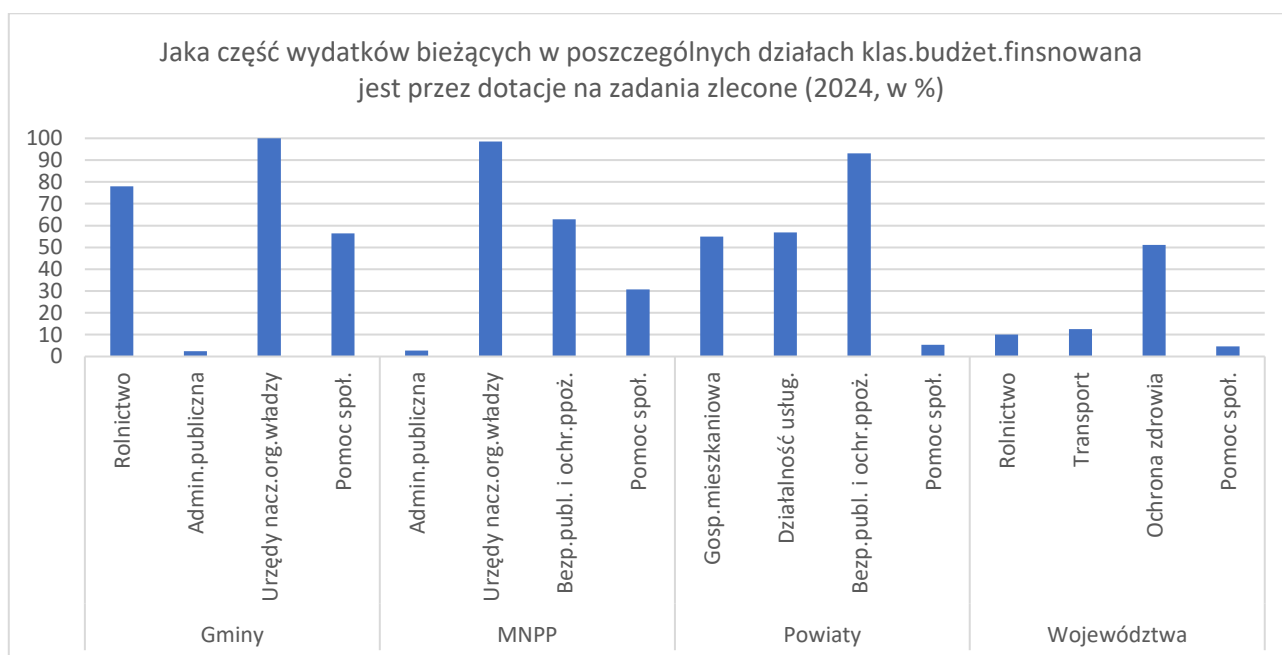
Na kierunku wydatkowania środków na zadania zlecone możemy także spojrzeć pod nieco innym kątem: które z zadań – definiowanych poprzez działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej – są wyłącznie, w przeważającej części albo w niewielkim fragmencie zadaniami zleconymi? Skupiamy się przy tym tylko na tych zadaniach, które stanowią znaczącą część całości otrzymywanych dotacji na zadania zlecone.

Wykres 6 ilustruje to zagadnienie w odniesieniu do działów klasyfikacji budżetowej. Szczególnie wyróżnia się dział 751 „Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa”, w którym zarówno w gminach jak i miastach na prawach powiatu praktycznie całość wydatków pokrywana jest przez dotacje na zadania zlecone. W 2024 roku wydatki te związane były głównie z organizacją wyborów (samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego), były to więc zadania o charakterze incydentalnym, a w każdym razie niepojawiające się co roku. Niemal równie wysoki (ponad 90%) jest udział dotacji na zadania zlecone w finansowaniu wydatków w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” w powiatach. W miastach na prawach powiatu, które znaczne środki przeznaczają na zadanie własne związane z funkcjonowaniem straży miejskich, udział zadań zleconych w finansowaniu wydatków w tym dziale jest wyraźnie niższy (ok. dwóch trzecich).

¹⁰ Jednocześnie zachowano uprawnienie tych grup do świadczeń zdrowotnych, przerzucając ciężar ich finansowania na NFZ.

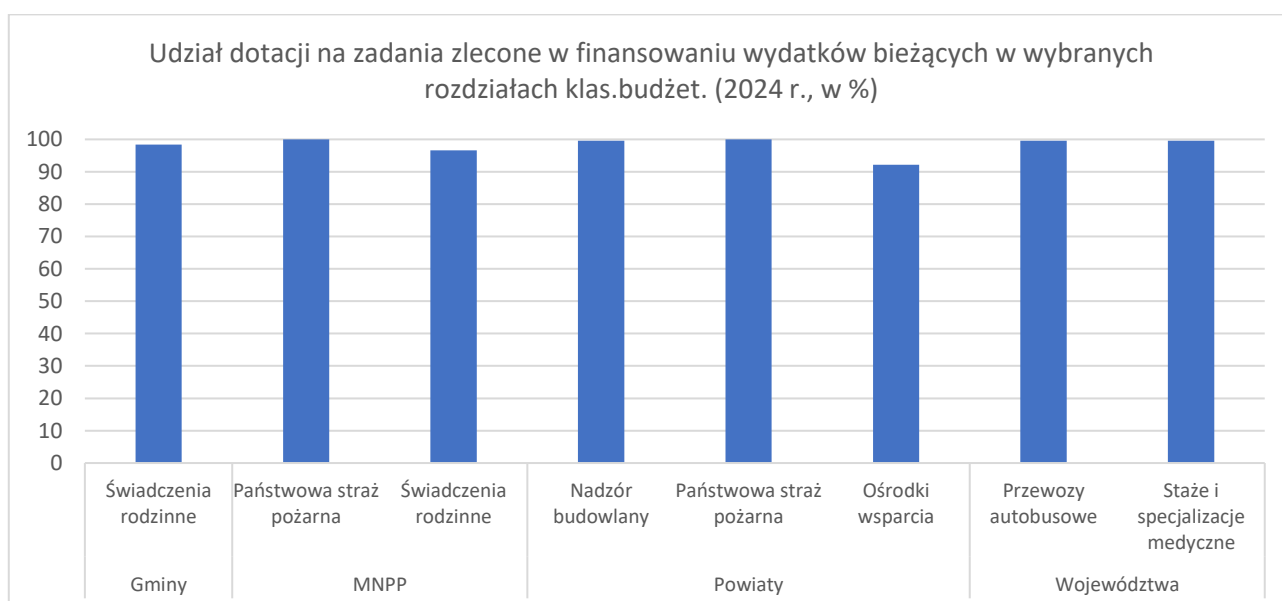
Trzecim wyróżniającym się działem jest 010 „Rolnictwo”, w przypadku którego trzy czwarte wydatków bieżących gmin stanowią dotacje na zadania zlecone. Ujmując rzecz bardziej szczegółowo – zadanie to wiąże się ze zwrotem podatku akcyzowego od paliw płaconego przez rolników. Tak duże znaczenie zadań zleconych w wydatkach tego działu może być zaskakujące, mając na uwadze, że w tym dziale ujmowane są też wydatki związane z gospodarką wodno-kanalizacyjną na terenach wiejskich. Ale trzeba pamiętać, że w przypadku realizacji tego zadania przez zakłady budżetowe bądź spółki gminne wydatki pokrywane są w dużym stopniu z opłat użytkowników, gromadzonych bezpośrednio przez te jednostki organizacyjne, i nie są ujmowane w budżecie gminy.

Wykres 6.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST

Wykres 7.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST

Z dotacji na zadania zlecone pochodzi także ponad połowa wydatków bieżących w działach 851, 852 i 855 (ujmowanych na wykresie 6 łącznie jako zadania z zakresu pomocy społecznej) w gminach. Jednak w miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach większość wydatków w tych działach stanowią zadania własne.

Wykres 7 pozwala przyjrzeć się zadaniom należącym do zadań zleconych nieco dokładniej. W całości lub niemal w całości dotacjami na zadania zlecone finansowane są: świadczenia rodzinne (rozdział 85502) w gminach i miastach na prawach powiatu, państwowa straż pożarna (rozdział 75411) w miastach na prawach powiatu i powiatach oraz nadzór budowlany (rozdział 71015) w powiatach. W przypadku województw niemal całkowicie dotacjami na zadania zlecone finansowane są wsparcie dla krajowych pasażerskich przewozów autobusowych (rozdział 60003) oraz staże i specjalizacje medyczne (rozdział 85157).

4. Finansowanie zadań zleconych w orzecznictwie sądów

We wrześniu 2025 roku na stronie NIST opublikowany został raport zatytułowany *Skala niedofinansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w świetle orzeczeń sądów powszechnych* autorstwa Beniamina Rozczyńskiego. W niniejszym rozdziale przytaczamy tylko syntezę najważniejszych wniosków, odsyłając zainteresowanych szczegółami do lektury pełnej wersji raportu.

Zgodnie z art. 49 ust. 5 i ust. 6 u.d.j.s.t.¹¹ w przypadku nieprzekazania dotacji w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań jednostce przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym. Przepisy te mają zastosowanie zarówno w wypadkach przekazania przyznanej dotacji w niepełnej wysokości lub z uchybieniem terminu, jak i przekazania dotacji w wysokości niezapewniającej realizację zadań (Ostrowska 2014, s. 76). W sytuacji więc, gdy do wykonania zadań zleconych nie wystarczyłyby środki przekazane z budżetu państwa, jednostka samorządu terytorialnego może na podstawie tego przepisu domagać się różnicy pomiędzy kwotą, jaka rzeczywiście była potrzebna do pełnego ich wykonania, a wysokością przekazanej dotacji celowej.

JST występująca z roszczeniem – w zależności od okoliczności danej sprawy – jest zobowiązana do wykazania, że sposób przekazania dotacji uniemożliwił jej terminowe i pełne wykonanie zadania, a w przypadku, gdy kwestionuje wysokość przekazanej dotacji, uznając, że była ona zbyt niska względem rzeczywistych kosztów realizacji zadania – do udowodnienia poniesionych przez siebie i uzasadnionych kosztów wykonania zadania oraz wysokość przekazanej dotacji na ten cel¹².

¹¹ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: u.d.j.s.t.).

¹² Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 4 września 2015 r., sygn. I ACa 2080/14, LEX nr 1808796.

W latach 2011–2025 wyrokiem zakończyło się 41 spraw cywilnych zainicjowanych przez JST, a odnoszących się do wysokości otrzymanych dotacji na zadania zlecone. 20 takich pozwów wniosły gminy, 9 powiaty, a 12 województwa. W chwili sporządzania raportu 12 spraw nie zostało jeszcze zakończonych w sposób prawomocny.

W postępowaniu przed sądem I instancji 33 sprawy zostały wygrane przez JST, a w przypadku pozostałych 8 spraw sąd powszechny uznał, że roszczenie było niezasadne. W przypadku 18 spraw apelacyjnych¹³ zakończyły się one dla JST pozytywnie, a w zakresie 4 – negatywnie¹⁴. Mniej więcej w połowie spraw zakończonych wygraną pozywającego samorządu zasądzona kwota była zgodna z roszczeniem, a w połowie sąd przyznał kwotę niższą niż wnioskowana przez stronę pozywającą. W jednym przypadku sąd – opierając się na opinii biegłego – zasądził kwotę wyższą niż przedstawione roszczenie.

Najwięcej pozwów dotyczyło zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami (w zakresie wywłaszczenia nieruchomości) oraz funkcjonowania urzędów stanu cywilnego i realizowanych przez nie zadań.

Sądy powszechne I instancji zasądziły dotychczas na rzecz JST łączną kwotę 39,59 mln zł, podczas gdy łączna kwota wszystkich roszczeń wyniosła 53,18 mln zł. Kwota końcowa (z uwzględnieniem postępowania drugoinstancyjnego) zasądzona na rzecz JST wyniosła 39,74 mln zł.

Przeprowadzona analiza jednoznacznie wskazuje, że w większości przypadków roszczenia JST zostały uwzględnione. Trzeba przy tym pamiętać, że część JST ze względu na bariery w postaci np. ograniczonych środków finansowych lub osobowych rezygnuje z dochodzenia przysługujących im roszczeń na drodze sądowej. Problem ten wydaje się silniej obecny w przypadku mniejszych samorządów, o niższych zasobach finansowych i instytucjonalnych. Ochrona prawna na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów ma charakter *ex post* i nie zabezpiecza JST pod względem ich płynności finansowej w zakresie realizacji zadań zleconych.

5. Próba uporządkowania przez administrację rządową dotychczasowych praktyk w zakresie dotowania zadań zleconych

26 listopada 2025 roku Minister Finansów przekazał Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego „dokumentację dotyczącą podjętych działań w kierunku uporządkowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej”.

Dokumentacja ta objęta:

a) zapytania Ministra Finansów z okresu 2024–2025 skierowane do organów administracji rządowej i centralnej¹⁵ oraz terenowych organów administracji rządowej (województw);

¹³ Sąd I instancji oddalił apelację przedstawiciela Skarbu Państwa lub zmienił wyrok sądu I instancji na korzyść JST.

¹⁴ Sąd II instancji utrzymał w mocy negatywny wyrok sądu I instancji albo uchylił pozytywny wyrok sądu pierwszej instancji i oddalił pozew JST w stosunku do Skarbu Państwa.

¹⁵ Zapytania skierowane zostały także do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Państwowej Komisji Wyborczej.

-
- b) odpowiedzi udzielone przez wszystkie zapytane podmioty;
- c) zestawienie zbiorcze dotyczące zadań zleconych przygotowane na podstawie danych przekazanych przez wojewodów.

Analizę odpowiedzi udzielonych przez organy administracji rządowej w ramach niniejszego opracowania podzielono na dwie części:

- 1) odpowiedzi udzielone przez centralne organy administracji rządowej;
- 2) analiza zestawienia zbiorczego sporządzonego na podstawie danych przekazanych przez wojewodów.

5.1. Analiza odpowiedzi udzielonych przez ministrów

W latach 2024–2025 na zapytania Ministra Finansów w sprawie dokonania szczegółowego przeglądu zadań zleconych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego wraz z propozycją rozwiązań w podziale na zadania: gmin, powiatów, samorządu województwa, odpowiedzi udzieliło łącznie 21 podmiotów administracji rządowej *sensu largo*, z czego 18 odpowiedzi udzieliło właściwi ministrowie, zaś pozostałe trzy Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM), Główny Urząd Statystyczny (GUS) oraz Krajowe Biuro Wyborcze (KWB). Siedem podmiotów wskazało, że realizowane przez nich zadania nie są przekazywane JST w ramach zadań zleconych¹⁶.

Tylko sześć ministerstw było w stanie nie tylko wskazać zadania zlecone JST należące do ich właściwości, ale również podjąć próbę oszacowania czasochłonności i kosztów związanych z ich realizacją. Były to następujące resorty:

- Ministerstwo Cyfryzacji,
- Ministerstwo Infrastruktury,
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej,
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

W pozostałych przypadkach ministrowie ograniczyli się do wskazania zadania zleconego (wraz z przytoczeniem jego podstawy prawnej), jednocześnie argumentując, że ustandaryzowanie kosztów realizacji zadań zleconych oraz wprowadzenie jednolitych w skali kraju zasad ich finansowania w zmieniających się warunkach rynkowych oraz ze względu na różne uwarunkowania

¹⁶ GUS, KPRM, Minister Aktywów Państwowych, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Minister Przemysłu oraz Minister Spraw Zagranicznych.

wykonywania tych zadań w poszczególnych województwach jest bardzo trudne. Brakuje natomiast wyjaśnienia na jakiej podstawie – w związku z tymi trudnościami – obliczana jest wielkość dotacji przekazywanych samorządom.

Przykładowo Minister Sportu i Turystyki podkreślił, że wyliczenia odnoszące się do metodologii kalkulacji wysokości środków niezbędnych do realizacji zadań zleconych „(...) powinny być dokonywane przez Ministerstwo Finansów, jako odpowiedzialne za finanse publiczne i posiadające odpowiednie instrumenty do dokonywania takich wyliczeń, w ścisłej współpracy z marszałkami województw wykonującymi te zadania bezpośrednio i znającymi specyfikę ich wykonywania”.

Jednocześnie warto zasygnalizować, że w stanowiskach poszczególnych ministrów można było zaobserwować postulat, aby część zadań zleconych przekształcić w zadania własne JST (pod warunkiem wskazania źródła sfinansowania np. pobierania przez JST opłaty albo przemodelowania tych zadań w taki sposób, aby odpowiadały definicji zadań własnych JST). Na przykład – Minister Zdrowia uznał, że następujące zadania uregulowane w Ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami powinny stanowić zadania własne województw:

- 1) nadzór nad wykonywaniem badań lekarskich i wydawaniem orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdem;
- 2) nadzór nad przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu;
- 3) prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną;
- 4) prowadzenie ewidencji uprawnionych lekarzy;
- 5) prowadzenie ewidencji uprawnionych psychologów.

Podobnie Minister Klimatu i Środowiska zawniósł, aby zadanie realizowane przez województwa: „Przygotowywanie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych” (art. 91, 92 i 96 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska), stało się ich zadaniem własnym.

Co uderzające, na niewielką stosunkowo liczbę odpowiedzi ministrów wpłynął również brak wiedzy o należących do ich właściwości zadaniach zleconych. Przykłady takich sytuacji odnoszą się do zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej w zakresie przeprowadzania kwalifikacji wojskowej (art. 56 ust. 1 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny)¹⁷ czy Ministra Rozwoju i Technologii¹⁸ w odniesieniu do działalności powiatowych inspekcji nadzoru budowlanego (art. 80 ust. 2 pkt 1), art. 86 ust. 3 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane). Skutkowało to m.in.:

¹⁷ Informacja taka wynika z pisma MF do MON z 1 sierpnia 2024 roku, w którym MF prosi o ponowne przeanalizowanie zadań zleconych JST, albowiem: „Z przestanego pisma MON (pierwotnego) nie wynika, jakie są zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu właściwości resortu obrony narodowej. Jako przykład można wskazać udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej, który należy do zadań zleconych JST (art. 56 ust. 8 ustawy o obronie Ojczyzny), a nie został wskazany w ww. piśmie”.

¹⁸ Aktualnie Ministra Finansów i Gospodarki.

-
- a) występowaniem z monitami przez Ministra Finansów, np. w związku z przekroczeniem terminu do udzielenia odpowiedzi;
 - b) wskazywaniem podstawy prawnej konkretnego zadania przez Ministra Finansów w ponownym zapytaniu do poszczególnych ministrów;
 - c) koniecznością określenia właściwego ministra w stosunku do niektórych zadań zleconych.

Analizując poszczególne odpowiedzi ministrów, można dostrzec, że nie mają one ustandaryzowanego charakteru, a wręcz można postawić tezę, iż stanowią zbiór luźno powiązanych ze sobą danych, co nie pozwala na oszacowanie na ich podstawie, czy przekazywany samorządom strumień dotacji jest wystarczający dla prawidłowej realizacji zadań.

Ministrem, który zleca JST największą liczę zadań z zakresu administracji rządowej, jest Minister Rozwoju i Technologii – łącznie 73 zadania, spośród których najwięcej (ponad 60) dotyczy spraw z zakresu prawa budowlanego¹⁹, np. wydawania pozwoleń na budowę, czy prawa geodezyjnego i kartograficznego²⁰ np. prowadzenie ewidencji gruntów i budynków.

Na kolejnych miejscach pod względem liczby zlecanych zadań JST znajdowali się:

- 2) Minister Klimatu i Środowiska – 36 zadań (m.in. z zakresu: gospodarki odpadami²¹, prawa geologicznego i górniczego²² oraz przyznawania dodatków ostonowych²³ i węglowych²⁴);
- 3) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – 27 zadań (m.in. z zakresu: aktów stanu cywilnego²⁵, dowodów osobistych²⁶ oraz ewidencji ludności²⁷);
- 4) Minister Infrastruktury – 26 zadań (m.in. z zakresu: transportu i nadzoru nad egzaminami na prawo jazdy, kontroli ośrodków szkolenia kierowców oraz inwestycji drogowych²⁸);
- 5) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 25 zadań (m.in. z zakresu: gospodarki rybackiej²⁹, ochrony zwierząt³⁰ oraz scalania i wymiany gruntów³¹);
- 6) Minister Sportu i Turystyki – 25 zadań (m.in. z zakresu: usług hotelarskich oraz turystycznych np. nadawanie uprawnień przewodnikom³²);

¹⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

²⁰ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

²¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

²² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze.

²³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku ostonowym.

²⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym.

²⁵ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego.

²⁶ Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych.

²⁷ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.

²⁸ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

²⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym.

³⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

³¹ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów.

³² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

7) Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – 25 zadań (m.in. z zakresu: pomocy społecznej³³, świadczeń rodzinnych³⁴ oraz wspierania pieczy zastępczej³⁵).

Dokonując szczegółowej analizy odpowiedzi udzielonych przez poszczególnych ministrów, można sformułować zestawienie zadań zleconych, które są najbardziej czasochłonne. Obejmuje ono te zadania zlecone, co do których poszczególne ministerstwa podjęły trud oszacowania ich czasochłonności i przekazały szczegółowe informacje w odpowiedzi skierowanej do Ministra Finansów. Przedstawia je tabela 1. Na potrzeby jej przygotowania przyjęto czas wyrażony w godzinach, jaki jest potrzebny na załatwienie jednej sprawy administracyjnej (h/sprawa) realizowanej przez JST w ramach zadania zleconego.

Tabela 1. Oszacowanie ministerstw w zakresie najbardziej czasochłonnych zadań zleconych

Organ	Typ JST	Podstawa prawna zadania	Typ zadania	Czasochłonność zadania h/sprawa
MSWiA	Gmina	art. 4 Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności	Zameldowania, wymeldowania, zgłoszenia wyjazdu na pobyt (czasowy, stały). Zgłoszenia powrotu z pobytu czasowego	27,91
		art. 8 ust. 2 Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych	Sprawy z zakresu dowodów osobistych	8,41
		art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego	Sporządzanie aktów stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, zgony)	7,11
	Powiat	brak danych	brak danych	brak danych
	Województwo	brak danych	brak danych	brak danych
MRPiPS	Gmina	art. 10 Ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin "Za życiem"	Realizacja jednorazowego świadczenia, o którym mowa w art. 10 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”	6,5
		art. 2, art. 8, art. 20, art. 33 zasitek dla opiekuna: art. 9 Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych; Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów	Optacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekuna	6,5
		art. 2, art. 8, art. 20, art. 33 zasitek dla opiekuna: art. 9 Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych; Ustawa z dnia 4 kwietnia	Realizacja świadczeń rodzinnych, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i zasiłku dla opiekunów	6,5

³³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

³⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

³⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

		2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów	oraz opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekunów	
	Powiat	art. 6, 6a, 6b, 6ca i 8 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	Finansowanie działalności powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności	2
	Województwo	brak danych	brak danych	brak danych
MKiŚ	Gmina	art. 2 ust. 12, 15–15b, art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym	Przyznawanie dodatku węglowego	0,15-3
		art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 1–2, art. 35 ust. 1 Ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej	Przyznawanie dodatku elektrycznego	0,15-3
		art. 2 ust. 10 i 17a, art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku ostonowym	Przyznawanie dodatku ostonowego	0,15-0,5
		art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego	Przyznawanie bonu energetycznego	0,15-0,5
	Powiat	brak danych	brak danych	brak danych
	Województwo	brak danych	brak danych	brak danych
MRiT	Gmina	brak danych	brak danych	brak danych
	Powiat	art. 28 ust. 1a w zw. z art. 82 ust. 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane	Wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę	33
		art. 36a ust. 1 w zw. z art. 82 ust. 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane	Wydanie decyzji o zmianie pozwolenia na budowę	30,3
	Województwo	art. 7b ust. 1 pkt 4, art. 7c ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne	Zamówienia publiczne w zakresie BDOT10k	389,58
art. 7c ust. 1 pkt 1, 2, 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne		Udział w komisjach odbioru GUGIK	84	

5.2. Analiza odpowiedzi wojewodów

Analiza zestawienia zbiorczego sporządzonego na podstawie danych przekazanych przez wojewodów wskazuje, że w 2023 roku jednostki samorządu terytorialnego otrzymały z budżetu państwa na realizację zadań zleconych łącznie **26 030 634 tys. zł**, z czego:

- **gminy – 18 467 631 tys. zł,**
- **powiaty – 5 737 189 tys. zł,**
- **samorządy województw – 1 825 813 tys. zł³⁶.**

Zestawienie nie pozwala na wyodrębnienie dotacji przekazanych miastom na prawach powiatu. Przytoczone tu liczby są zbliżone do wynikających ze sprawozdań z wykonania budżetów samorządowych, ale nie są identyczne. Zauważone różnice mogą mieć dwie przyczyny. Po pierwsze, nie wszystkie dotacje otrzymywane przez samorządy trafiają tam za pośrednictwem wojewodów. Może to tłumaczyć, dlaczego suma dotacji dla gmin i powiatów wskazana przez wojewodów jest nieco niższa od tej, która wynika ze sprawozdań budżetowych. Po drugie, z materiałów przekazywanych przez wojewodów można wywnioskować, że zadania zlecone *sensu stricto* czasami nie są odróżniane od zadań przekazywanych na podstawie umowy. To z kolei może wyjaśniać, dlaczego kwota dotacji dla województw jest nieco wyższa od tej wyliczanej, korzystając z danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych.

Największa część środków przekazywanych gminom związana była z realizacją zadań z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej, w szczególności świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz innych świadczeń pieniężnych pomocy społecznej. Łączna kwota dotacji przekazanych na te zadania przekroczyła **14,5 mld zł**, co stanowiło blisko **80% wszystkich dotacji przekazanych gminom** na zadania z zakresu administracji rządowej.

W tabeli 2 podano tylko dane przekazane zbiorczo przez wojewodów. Nie przywołano danych przekazanych przez poszczególne ministerstwa. Wynika to z tego, że dane wojewodów są jedynymi w miarę kompletnymi i usystematyzowanymi spośród materiałów poddanych analizie. Trzeba jednak mieć na względzie, że nie są to wszystkie kwoty dotacji, które otrzymały JST, ale tylko te, które przekazali wojewodowie. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t. dotacje na zadania zlecone są przekazywane przez wojewodów, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W takim przypadku finansowanie płynie bezpośrednio z ministerstw lub państwowych funduszy celowych (np. PFRON czy Fundusz Pracy). Ten model stosuje się zazwyczaj przy zadaniach specjalistycznych, programach operacyjnych oraz projektach wymagających centralnej koordynacji, takich jak ochrona zabytków, cyfryzacja czy aktywizacja zawodowa bezrobotnych. W przeciwieństwie do „automatycznych” dotacji od wojewody, środki ministerialne często wymagają od samorządów zawarcia osobnej umowy i precyzyjnego rozliczenia w ramach konkretnego konkursu lub programu.

³⁶ Opracowanie dokonane na podstawie pliku pt. *Zestawienie zbiorcze dotyczące ZZAR przekazane przez wojewodów*.

Tabela 2. Najbardziej kosztowne zadania zlecone według danych wojewodów (2023)

Typ JST	Resort właściwy	Zadanie	Łączna kwota
Gmina	MRPiPS	Świadczenia rodzinne i opiekuńcze (świadczenia rodzinne, fundusz alimentacyjny), pomoc społeczna (zasiłki, dodatki), dodatki ostonowe i energetyczne	ok. 14,6 mld zł
	MRiRW	Zwrot podatku akcyzowego w cenie paliwa rolniczego	ok. 1,8 mld zł
	MSWiA	Ewidencja ludności, dowody osobiste, rejestracja stanu cywilnego (rozd. 75011)	ok. 0,6 mld zł
	inne resorty	Pozostałe zadania administracji rządowej	ok. 1,5 mld zł
Powiat	MSWiA	Państwowa Straż Pożarna	ok. 3,8 mld zł
	MRPiPS	Pomoc społeczna, zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności	ok. 0,8 mld zł
	MRiT	Nadzór budowlany	ok. 0,4 mld zł
Województwo	MZ	Staże i specjalizacje medyczne	ok. 0,8 mld zł
	MI	Dopłaty do przewozów autobusowych	ok. 0,7 mld zł

Wydaje się, że choć zebrane przez Ministra Finansów dane są bardzo pomocne w uzyskaniu obrazu zakresu zadań zleconych, to jednak jakość zgromadzonych informacji budzi wątpliwości. Wynika z nich bowiem, że poszczególne ministerstwa miały problem z określeniem, czy i jakie zadania zlecają JST. Obiekcje budzić może także sposób szacowania czasochłonności i kosztochłonności poszczególnych zadań. I tak np. według uzyskanych danych sprawy zameldowania, wymeldowania, zgłoszenia wyjazdu na pobyt czasowy i zgłoszenia powrotu z pobytu czasowego to aż 27,91 godziny na jedną sprawę, co wydaje się nieprawdopodobne, ponieważ na ogół sprawy te załatwiane są w formie czynności materialno-technicznej, która trwa kilka minut. Można się domyślać, że do czasu załatwienia tych spraw doliczono także postępowania administracyjne, obejmujące konieczność zameldowania czy wymeldowania w drodze decyzji – sumując zatem czas od wszczęcia postępowania do jego ostatecznego zakończenia, może to znacznie wydłużyć średnią czasochłonności jednej sprawy. Podobne wątpliwości można zgłaszać także wobec innych przedstawionych w tabeli 2 szacunków.

Jak już wskazywaliśmy w rozdziale 1 niniejszego raportu, podział na zadania własne i zlecone (*sensu stricto* i powierzone) nie jest w pełni klarowny. W celu uzyskania jak najbardziej precyzyjnych informacji dotyczących zadań zleczanych przez organy administracji rządowej, celowe jest opracowanie ujednoczonego schematu pozyskiwania takich informacji.

6. Finansowanie zadań zleconych – wyniki badań ankietowych³⁷

Reasumując informacje przedstawione w poprzednim rozdziale, podjęty przez Ministerstwo Finansów wysiłek zmierzający do zebrania i uporządkowania danych o zadaniach zleconych daje nam jak na razie tylko wstępny i bardzo niepełny obraz. Po pierwsze, jak wspominaliśmy, część ministerstw w ogóle nie podjęła się oszacowania kosztów- czy czasochłonności zleconych zadań, a równocześnie nie wyjaśniła, na jakiej podstawie wyliczane są przekazywane sumy. Po drugie, nawet tam, gdzie szacunki zostały przedstawione, niektóre z nich na pierwszy rzut oka budzą wątpliwości i wymagałyby weryfikacji, a przynajmniej przekonującego uzasadnienia. Po trzecie, trudno przyjąć, że oszacowanie czasochłonności wyjaśnia całość spraw związanych z kosztami wykonywania zadań zleconych. Pozwala na oszacowanie kosztów osobowych, ale nie innych, które wiążą się z realizacją zadań, a są niezbędne dla zapewnienia warunków pracy przez wyznaczonych do tych zadań urzędników. **Być może najprostszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie ryczałtowych „kosztów pośrednich” doliczanych do kosztów osobowych i uwzględnianych w sposobie obliczania należnej dotacji.**

Wszystko to uzasadnia twierdzenie, że nasza wiedza o niezbędnych i faktycznie ponoszonych kosztach wykonywania zadań zleconych jest dalece niepełna. W związku z tym Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego podjął decyzję o przeprowadzeniu badania o charakterze sondażowym, w którym spróbowalibyśmy zestawić wielkość przekazywanych dotacji z faktycznie ponoszonymi przez samorządy wydatkami. Zdajemy sobie sprawę, że także i to badanie nie dostarcza nam w pełni obiektywnej wiedzy. **Trzeba wyraźnie podkreślić, że prezentowane wyniki mówią o różnicy między wielkością wydatków i otrzymywanymi dotacjami, a nie o luce w finansowaniu zadań zleconych.** Różnicy tej nie można prosto definiować jako sumy o jaką dotacje powinny być zwiększone. Nie mamy bowiem narzędzi oceny, czy wszystkie poniesione przez samorządy wydatki były niezbędne.

6.1. Metodyka badania³⁸

6.1.1. Zakres badania

Zakres badania został zdefiniowany w sposób funkcjonalny, z uwzględnieniem zróżnicowania instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego oraz specyfiki realizowanych przez nie zadań zleconych. Analizą objęto wybrane zadania z zakresu administracji rządowej, które charakteryzują się istotnym znaczeniem finansowym oraz są powszechnie wskazywane przez przedstawicieli samorządu jako obszary niedoszacowania dotacji celowych.

³⁷ Niniejszy rozdział oparty jest przede wszystkim na raporcie z badania empirycznego przygotowanym na zlecenie NIST przez dr. hab. Mariana Kachniarza z Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Teksty zamieszczone w ramach pochodzą ze sprawozdania z badania jakościowego obejmującego szereg rozmów i wywiadów przeprowadzonych przez prowadzących badanie z pracownikami administracji samorządowej (najczęściej ze skarbnikami).

³⁸ Dalsza część rozdziału 6 raportu przygotowana została przez M. Kachniarza i R. Kachniarza w ramach realizacji badania zleconego przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Raport ten został poddany niewielkim zmianom redakcyjnym.

Badanie przeprowadzono w gminach, powiatach ziemskich, miastach na prawach powiatu oraz samorządach województw. W przypadku gmin i miast na prawach powiatu analizowano zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz administracji publicznej, w szczególności dotyczące świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, składek na ubezpieczenia społeczne, a także ewidencji ludności i działalności gospodarczej. W powiatach ziemskich badanie koncentrowało się na zadaniach związanych z funkcjonowaniem powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności oraz z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Zakres badania w samorządach województw obejmował wybrane zadania z obszaru rolnictwa związane z wypłatą odszkodowań za szkody rolne spowodowane przez zwierzęta łowne oraz związane z wynagrodzeniami i utrzymaniem stanowisk pracy pracowników realizujących zadania zlecone. Formularz pytań został skonstruowany w taki sposób, by wskazywał konkretne rozdziały klasyfikacji budżetowej. Wymienione zakresy zostały zidentyfikowane w wywiadach wstępnych z grupą skarbników reprezentujących poszczególne typy jednostek. Podstawowym kryterium była skala niedofinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Wybrane zadania i ich znaczenie wśród wszystkich zadań zleconych samorządom przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Zadania zlecone objęte badaniem ankietowym

Typ samorządu	Zadanie	Rozdział klasyfikacji budżetowej	Udział % w całości dotacji na zadania zlecone
Gminy	Ewidencja ludności i działalności gospodarczej	75011	2,3%
	Świadczenia rodzinne, fundusz alimentacyjny	85502	68,0%
Miasta na prawach powiatu	Ewidencja ludności i działalności gospodarczej	75011	3,1%
	Świadczenia rodzinne, fundusz alimentacyjny	85502	52,1%
Powiaty	Gospodarowanie nieruchomościami	70005	9,5%
	Zespoły orzekające o niepełnosprawności	85321	4,4%
Województwa	Odszkodowania za szkody rolne powodowane przez zwierzęta łowne	1095	8,4%
	Utrzymanie stanowisk pracy osób realizujących zadania zlecone	75011	11,5%

W trakcie realizacji badania stopniowo zaczęło się ujawniać, że problem niedofinansowania zadań zleconych nie jest wyłącznie kwestią relacji między dochodami a wydatkami. W równym stopniu dotyczy on tego, jak te wydatki są identyfikowane, jak są opisywane – i, co może najbardziej zaskakujące – czy w ogóle są dostrzegane jako problem wymagający rekonstrukcji.

Można więc powiedzieć, że badanie – niejako przy okazji – odśloniło drugi poziom zjawiska: nie tylko niedofinansowanie, ale również mechanizmy jego częściowego ukrywania.

6.1.2. Metodyka wyboru próby badawczej

Dobór próby badawczej przeprowadzono w sposób zapewniający możliwość uogólnienia wyników na populację jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do analizy wewnętrznego zróżnicowania JST. Punktem wyjścia była pełna populacja jednostek według stanu na 1 stycznia 2025 roku, obejmująca wszystkie gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu oraz województwa.

Dobór jednostek samorządu terytorialnego (JST) do analizy oparto na warstwowym losowaniu proporcjonalnym z elementami kontrolowanej alokacji przestrzennej. Punktem wyjścia była pełna populacja JST w Polsce według stanu na 1 stycznia 2025 roku, obejmująca 16 województw, 314 powiatów ziemskich i 66 miast na prawach powiatu oraz 2479 gmin (302 miejskie, 718 miejsko-wiejskie i 1459 wiejskich).

W pierwszym etapie skonstruowano ramę losowania na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS. Dla każdej jednostki pobrano dwa kluczowe atrybuty: (a) dochody budżetowe *per capita* w roku 2024, tj. *dochody budżetów gmin – P2627*, *dochody budżetów powiatów – P2410* oraz *dochody budżetów województw – P2412*; (b) liczba ludności w 2024 roku, ujęta w zmiennej *ludność w tysiącach* (id 1645341 na poziomie gmin). Typ gminy (miejska, wiejska, miejsko-wiejska) określono na podstawie symbolu rodzaju jednostki w rejestrze TERYT (TERC), zaś status miasta na prawach powiatu identyfikowano poprzez kody powiatu w przedziale 60–99.

W drugim etapie populację jednostek podzielono na warstwy analityczne według trzech kryteriów: typu jednostki, wielkości demograficznej oraz poziomu zamożności. Wielkość i zamożność klasyfikowano poprzez podział na tercyle rozkładów liczby ludności i dochodów *per capita*. W rezultacie gminy przypisano do 27 warstw (3 typy × 3 przedziały ludności × 3 przedziały dochodów), a miasta na prawach powiatu, powiaty ziemskie i województwa do dziewięciu warstw (1 kategoria × 3 tercyle ludności × 3 tercyle dochodów).

Trzeci etap obejmował alokację liczebności próby. Liczbę jednostek w każdej warstwie wyznaczono proporcjonalnie do udziału danej warstwy w całej populacji, z zastosowaniem korekty „największych reszt” w celu zapewnienia zgodności sum. Wprowadzono przy tym ograniczenia przestrzenne: w próbie gmin (n=200) i powiatów ziemskich (n=50) zagwarantowano reprezentację co najmniej jednej jednostki z każdego województwa. W przypadku miast na prawach powiatu (n=15) z uwagi na fakt, że liczebność próby jest mniejsza od liczby województw, zastosowano regułę maksymalizacji pokrycia – w każdej fali badań obejmowano jednostki z 15 różnych województw, pozostawiając jedno województwo nieobecne, lecz kompensowane w kolejnych próbach. W próbie województw (n=5) zastosowano alokację proporcjonalną z dodatkowym warunkiem obecności jednostek zarówno z dolnego, jak i górnego tercyla zamożności.

Czwarty etap polegał na losowaniu w obrębie warstw. Zastosowano metodę *Probability Proportional to Size* (PPS), w której prawdopodobieństwo wyboru jednostki było proporcjonalne do liczby ludności. Następnie wykonano kontrolę pokrycia przestrzennego oraz, w razie potrzeby, wymianę lokalną (*local swap*) jednostek pomiędzy województwami, aby zapewnić realizację minimalnych ograniczeń terytorialnych.

Zastosowana procedura pozwoliła uzyskać próbę obejmującą 200 gmin, 15 miast na prawach powiatu, 50 powiatów ziemskich oraz 5 województw, odzwierciedlającą zróżnicowanie terytorialne Polski zarówno pod względem instytucjonalnym, demograficznym, finansowym, jak i przestrzennym.

6.1.3. Sposób przeprowadzenia badań

Badanie zostało przeprowadzone z wykorzystaniem podejścia mieszanego, łączącego metody jakościowe i ilościowe w ramach spójnej sekwencji badawczej. W pierwszym etapie zrealizowano wywiady pogłębione z przedstawicielami JST. Celem tych wywiadów było doprecyzowanie zakresu pojęciowego badania oraz weryfikacja czytelności i użyteczności projektowanego narzędzia ankietowego. Wywiady te przeprowadzono z sześcioma skarbnikami JST reprezentującymi różne szczeble samorządu, co pozwoliło uwzględnić zróżnicowanie praktyk ewidencyjnych i organizacyjnych.

Na podstawie wyników etapu jakościowego opracowano ostateczną wersję kwestionariusza ankiety, która została wykorzystana w zasadniczej części badania ilościowego. Badanie ankietowe przeprowadzono w formie elektronicznej (CAWI), kierując je do skarbników JST zakwalifikowanych do próby badawczej. Respondenci otrzymywali indywidualne zaproszenia wraz z informacją o celu badania oraz zasadach poufności.

W celu zwiększenia poziomu responsywności oraz ograniczenia braków danych zastosowano telefoniczne wsparcie badania (CATI). Kontakty telefoniczne miały charakter uzupełniający i dotyczyły zarówno przypomnienia o udziale w badaniu, jak i wyjaśnienia wątpliwości metodologicznych. W uzasadnionych przypadkach odpowiedzi były zbierane bezpośrednio w trakcie rozmów telefonicznych, a następnie wprowadzane do tej samej bazy danych, co odpowiedzi uzyskane drogą elektroniczną, z zachowaniem jednolitej struktury zmiennych i formatów odpowiedzi.

Oprócz tych celowanych działań zastosowano ogólnopolskie wezwanie do wypełnienia ankiety do wszystkich jednostek samorządowych z wykorzystaniem portali branżowych. Dodatkowo ogłoszenia i informacje propagowane były na ogólnopolskich konferencjach i szkoleniach skarbników. Dlatego oprócz wytypowanych w opisywanej powyżej procedurze jednostek, uzyskaliśmy zwroty także z innych samorządów.

6.1.4. Zwrotność ankiet i ocena reprezentatywności próby badawczej

Analiza baz danych ankietowych wskazuje na zróżnicowany poziom zwrotności w zależności od typu jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku gmin uzyskano 115 kompletnych lub uzupełnionych kwestionariuszy ankietowych. W relacji do planowanej liczebności próby wynoszącej 120 jednostek oznacza to zwrotność na poziomie 97,5%. Wydaje się, że jest to poziom wysoki, biorąc pod uwagę stopień złożoności kwestionariusza oraz konieczność sięgania przez respondentów do szczegółowych danych finansowych i organizacyjnych. Wynik ten został osiągnięty dzięki wsparciu telefonicznemu, które mobilizowało skarbników do wypełnienia tego zadania.

Pierwsze doświadczenia terenowe mogły sugerować, że zasadniczą barierą będzie niechęć respondentów do udziału w badaniu. Jednak już po kilku rozmowach stawało się jasne, że taka interpretacja byłaby zbyt uproszczona. Skarbnicy bardzo często zaczynali od podkreślenia znaczenia problemu. W ich wypowiedziach powracał wątek przeciążenia systemu i niedoszacowania kosztów.

Jednocześnie niemal natychmiast pojawiała się druga warstwa wypowiedzi – bardziej pragmatyczna, czasem wręcz zrezygnowana:

„My wiemy, że to jest ważne, tylko naprawdę nie mamy kiedy tego zrobić”.

Spotykamy się tu z pewnym napięciem między świadomością a możliwością działania. Problem jest rozpoznawany, bywa nawet artykułowany w środowisku, ale nie staje się zadaniem operacyjnym konkretnej jednostki. Udział w badaniu był więc postrzegany nie jako element systemowej zmiany, lecz raczej jako kolejne „zadanie do wykonania”, konkurujące z obowiązkami budżetowymi, sprawozdawczymi i organizacyjnymi.

W tym sensie opór nie był prostym brakiem współpracy. Był raczej formą adaptacji do przeciążonego systemu.

Dla miast na prawach powiatu baza danych obejmuje 16 odpowiedzi ankietowych. Liczba ta przekracza pierwotnie zakładaną wielkość próby (15 jednostek), co oznacza, że zwrotność w tej grupie przekroczyła 100% planu badawczego. Sytuacja ta wynikała z podjęcia decyzji o włączeniu do analizy wszystkich miast, które zgłosiły gotowość udziału w badaniu i przekazały kompletne dane, niezależnie od minimalnych wymogów próby.

W grupie powiatów ziemskich uzyskano 41 odpowiedzi ankietowych przy planowanej próbie 50 jednostek, co odpowiada zwrotności na poziomie 82%. Jest to wynik bardzo wysoki, rzadko spotykany w badaniach ankietowych prowadzonych wśród JST, szczególnie w obszarze zagadnień finansowych.

W przypadku województw samorządowych, uzyskano odpowiedzi od 8 jednostek, przy wyznaczonej próbie 5 regionów. Także w tej grupie przekroczono więc 100% planu badawczego. Jest to istotne ze względu na niewielką liczbę podmiotów do analizy – zatem każde jej zwiększenie znakomicie uzupełnia obraz tego szczebla samorządu.

Łącznie uzyskana liczba odpowiedzi pozwala stwierdzić, że badanie osiągnęło w miarę wysoki poziom realizacji próby, co może tworzyć reprezentatywny obraz sytuacji w danych kategoriach jednostek.

Ocena reprezentatywności próby została przeprowadzona w odniesieniu do założeń doboru próby, które opierały się na stratyfikacji według typu JST, wielkości demograficznej, poziomu zamożności oraz rozmieszczenia przestrzennego.

W przypadku gmin, mimo niepełnej realizacji liczebności próby, struktura uzyskanych odpowiedzi pozostaje spójna z pierwotnym rozkładem warstw analitycznych. W bazie danych znajdują się zarówno gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie, reprezentujące różne klasy wielkości, liczby ludności oraz poziomu dochodów *per capita*. Oznacza to, że próba zachowuje zdolność do odzwierciedlenia zróżnicowania instytucjonalnego i finansowego populacji gmin, choć należy uwzględnić nieco większą niepewność estymacji w analizach wymagających wysokiej precyzji statystycznej.

W odniesieniu do miast na prawach powiatu liczba uzyskanych odpowiedzi nie tylko spełnia, lecz nawet przekracza minimalne wymagania próby. Co istotne, miasta ujęte w bazie danych charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem pod względem liczby ludności, funkcji administracyjnych oraz sytuacji finansowej. Pozwala to traktować uzyskany zbiór danych jako pełnowartościowy materiał analityczny, umożliwiając zarówno analizę przeciętnych wielkości, jak i identyfikację przypadków skrajnych.

W przypadku powiatów ziemskich bardzo wysoki poziom zwrotności przy jednoczesnym zachowaniu założeń warstwowego doboru próby pozwala uznać uzyskane dane za w pełni reprezentatywne dla tej kategorii JST. Struktura odpowiedzi odzwierciedla zróżnicowanie powiatów pod względem demograficznym, finansowym oraz przestrzennym, co umożliwia formułowanie wniosków o charakterze uogólniającym.

Także liczba województw, która odpowiedziała na naszą ankietę, jest reprezentatywna pod względem zarówno ich wielkości, charakteru, jak i lokalizacji w różnych makroregionach Polski.

Realizacja badania napotkała na szereg ograniczeń o charakterze organizacyjnym i operacyjnym, które należy uwzględnić przy interpretacji uzyskanych wyników.

Pierwszym istotnym ograniczeniem okazał się systemowy opór respondentów wobec aktywnego udziału w badaniu ankietowym, mimo wcześniejszych deklaracji zainteresowania tematyką badania i jej znaczeniem dla środowiska samorządowego. Wypełnianie kwestionariuszy ankietowych wymagało od respondentów sięgania do szczegółowych danych finansowych oraz angażowania dodatkowych zasobów organizacyjnych. W wielu przypadkach prowadziło to do odkładania realizacji zobowiązań, konieczności uzyskiwania wewnętrznych zgód lub wielokrotnego przesuwania terminów udzielenia odpowiedzi.

Kolejnym ograniczeniem była wynikająca z powyższych uwarunkowań konieczność zastosowania działań niestandardowych, niewliczonych pierwotnie w harmonogram projektu. Dla zapewnienia odpowiedniej liczebności oraz jakości próby badawczej niezbędne stało się prowadzenie intensywnych kontaktów indywidualnych z respondentami, w tym bezpośrednich rozmów telefonicznych oraz wizyt w siedzibach JST. Działania te miały istotne znaczenie dla przełamania barier organizacyjnych i uzyskania kompletnych danych, jednak wiązały się z istotnym zwiększeniem nakładu czasu potrzebnego na realizację prac terenowych.

Opisane uwarunkowania prowadziły okresowo do zmniejszenia liczby zwrotów ankiet oraz spowolnienia procesu gromadzenia materiału empirycznego, co w konsekwencji rodziło ryzyko uzyskania wyników o ograniczonej reprezentatywności. Ryzyko to dotyczyło w szczególności wczesnej fazy badania oraz tych kategorii JST, w których poziom obciążenia bieżącymi zadaniami administracyjnymi jest relatywnie najwyższy.

W bezpośrednich kontaktach (proces wsparcia telefonicznego i internetowego badań) zauważono, że wielu skarbników sprawozdaje po stronie kosztowej kwoty zbliżone bądź identyczne do wartości dotacji, ponieważ nadwyżka wydatków jest automatycznie ewidencjonowana w innych działach. Prowadzi to zafatshowania rzeczywistych kosztów wykonywania zadań zleconych. Ten swoisty oportunizm widoczny jest w tych ankietach, w których deklarowano wydatkowanie kwot identycznych do przyznanych dotacji, wskazując jednocześnie grupy kosztów, które w dotacji nie są uwzględniane. Znacząco obniża to szacunek niedofinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Konstrukcja kwestionariusza wymagała od respondentów wyjścia poza formalną ewidencję budżetową i dokonania szacunków obejmujących koszty pośrednie, rozproszone w różnych działach klasyfikacji budżetowej.

Dla wielu respondentów oznaczało to konieczność porzucenia codziennego „języka finansów publicznych”, który opiera się na formalnych zapisach budżetowych, a nie na analizie ekonomicznej kosztów. Dla wielu skarbników stanowiło to wyraźne przekroczenie granicy „naturalnego języka operacyjnego” administracji finansowej, który – jak obrazowo określano – opiera się na swoistych „hieroglifach skarbników”. W jednej z rozmów przedstawiono to w ten sposób:

„My operujemy paragrafami, nie kosztami – to są dwie różne rzeczy”.

„Gdyby to było w sprawozdaniu, to byśmy mieli. A tak – trzeba to wymyślić”.

To zdanie – powtarzane w różnych wariantach – wydaje się trafnie oddawać sedno problemu. System finansów publicznych jest zaprojektowany przede wszystkim do ewidencji, a nie do analizy kosztowej.

W efekcie pojawiały się wypowiedzi, które z pozoru brzmiały jak odmowa: „Nie da się tego policzyć dokładnie”, „Nie mamy takich danych”, „Tego się u nas nie liczy”.

W rzeczywistości oznaczało to nie tyle niemożność obliczenia, co brak narzędzi i standardów umożliwiających takie obliczenie w sposób rutynowy. Dopiero bezpośrednie wskazówki metodologiczne („jak robią to inne jednostki”, „jak można podzielić koszty etatów czy infrastruktury”) otwierały przestrzeń dla bardziej pogłębionej współpracy.

To przejście – od ewidencji do analizy – okazywało się dla wielu respondentów momentem wymagającym, czasem wręcz niekomfortowym. Wymagało bowiem odejścia od „bezpiecznego” języka sprawozdawczości i wejścia w „obszar szacunków, przybliżeń, decyzji interpretacyjnych”.

Należy podkreślić, że mimo wskazanych ograniczeń, zastosowane działania kompensacyjne – w szczególności intensyfikacja kontaktów z respondentami oraz wsparcie badania metodą CATI – pozwoliły na osiągnięcie poziomu zwrotności i struktury próby, które umożliwiają formułowanie wniosków o charakterze ogólnym i porównawczym. Ograniczenia te nie podważają zasadniczej wartości poznawczej badania, lecz wyznaczają kontekst interpretacyjny dla prezentowanych wyników i rekomendacji.

6.1.5. Wnioski metodologiczne

Podsumowując – uzyskana zwrotność ankiet oraz struktura odpowiedzi pozwalają stwierdzić, że badanie spełnia kryteria reprezentatywności analitycznej dla wszystkich analizowanych grup jednostek samorządu terytorialnego. Największe ograniczenia dotyczą województw, gdzie niepełna realizacja próby może wpływać na precyzję identyfikacji głównych mechanizmów finansowania i niedofinansowania zadań zleconych.

W odniesieniu do gmin, miast na prawach powiatu oraz powiatów ziemskich jakość i kompletność danych umożliwiają prowadzenie analiz zarówno opisowych, jak i porównawczych, bez konieczności stosowania korekt wagowych. Całość zgromadzonego materiału empirycznego stanowi solidną podstawę do dalszych analiz przedstawionych w kolejnych częściach raportu.

„Twarze” lokalnych finansów, determinujące politykę finansową lokalnych samorządów

Jedni skarbnicy budują swoją strategię wokół rygorystycznego przestrzegania zasad. To osoby, dla których budżet jest przede wszystkim narzędziem walki o systemową sprawiedliwość. Stoją oni na stanowisku, że gmina nie powinna dopłacać do zadań rządowych z własnych środków, gdyż jest to nie tylko błąd ekonomiczny, ale i ryzyko prawne. Tacy **strażnicy paragrafu** prowadzą drobiazgową ewidencję kosztów i formalnie dystansują się od wydatków przekraczających otrzymaną dotację. Zapewnia to gminie wysokie bezpieczeństwo procesowe i silne argumenty w sądzie w ewentualnych sporach w wojewodę. W praktyce jeśli dotacja na wydawanie dowodów osobistych kończy się w październiku, skarbnik z niepokojem patrzy na każdą fakturę za papier czy znaczki. Nie zgadza się na „ciche” przesuwanie środków.

Inni skarbnicy wybierają **postawę pragmatyczną**. Traktują luki w finansowaniu jako trwałą, choć uciążliwą cechę systemu, którą trzeba po prostu sprawnie zarządzać. Priorytetem jest to, aby urząd działał bez zakłóceń, a mieszkaniowiec nie odczuł, że państwo przekazało zbyt mało środków. Tacy skarbnicy świadomie rekomendują zwiększenie nakładów na kadry czy infrastrukturę ponad kwotę dotacji, traktując to jako inwestycję w wizerunek lokalnych władz i kapitał społeczny. Godzą się na to, że gmina faktycznie dofinansowuje zadania rządowe w imię spokoju i wysokiej jakości usług.

Jeszcze inni przyjmują **postawę defensywną**, co często wynika z bardzo skromnych możliwości budżetowych ich jednostek. Głównym celem nie jest walka o zasady czy najwyższy standard, ale walka o przetrwanie i ochronę płynności finansowej. Tacy **minimaliści budżetowi** ściśle uzależniają wydatki od harmonogramu wpływów z budżetu państwa. Unikają jakichkolwiek nadprogramowych wydatków w obszarze zadań zleconych, ponieważ ich budżet nie posiada żadnego marginesu błędu. Chroni to jednostkę przed zatorami płatniczymi, choć w dłuższej perspektywie może prowadzić do zmęczenia kadr i technologicznego zapóźnienia urzędu.

6.2. Wyniki badań – gminy

Celem niniejszego raportu jest analiza stopnia niedofinansowania wybranych zadań zleconych realizowanych przez gminy. Badanie koncentruje się na dwóch grupach zadań:

- zadaniach z zakresu świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego;
- zadaniach administracyjnych z zakresu stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz działalności gospodarczej.

Dodatkowym celem analizy jest ocena, czy skala niedofinansowania tych zadań wykazuje różnicowanie regionalne.

W badaniu zastosowano statystyki opisowe. Analizowano poziom procentowego niedoboru finansowania w odniesieniu do kosztów realizacji poszczególnych grup zadań. W szczególności porównano wartości średnie i mediany, co pozwoliło na ocenę asymetrii rozkładów oraz identyfikację jednostek o podwyższonym poziomie niedoinwestowania. Analiza regionalna miała charakter eksploracyjny i służyła identyfikacji ewentualnych różnic pomiędzy województwami.

Wyniki analizy wskazują, że w większości badanych gmin niedoinwestowanie zadań z zakresu świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego ma ograniczoną skalę. Mediana poziomu niedoboru finansowania wynosząca około 1,7% oznacza, że typowa gmina realizuje te zadania przy niewielkim braku środków.

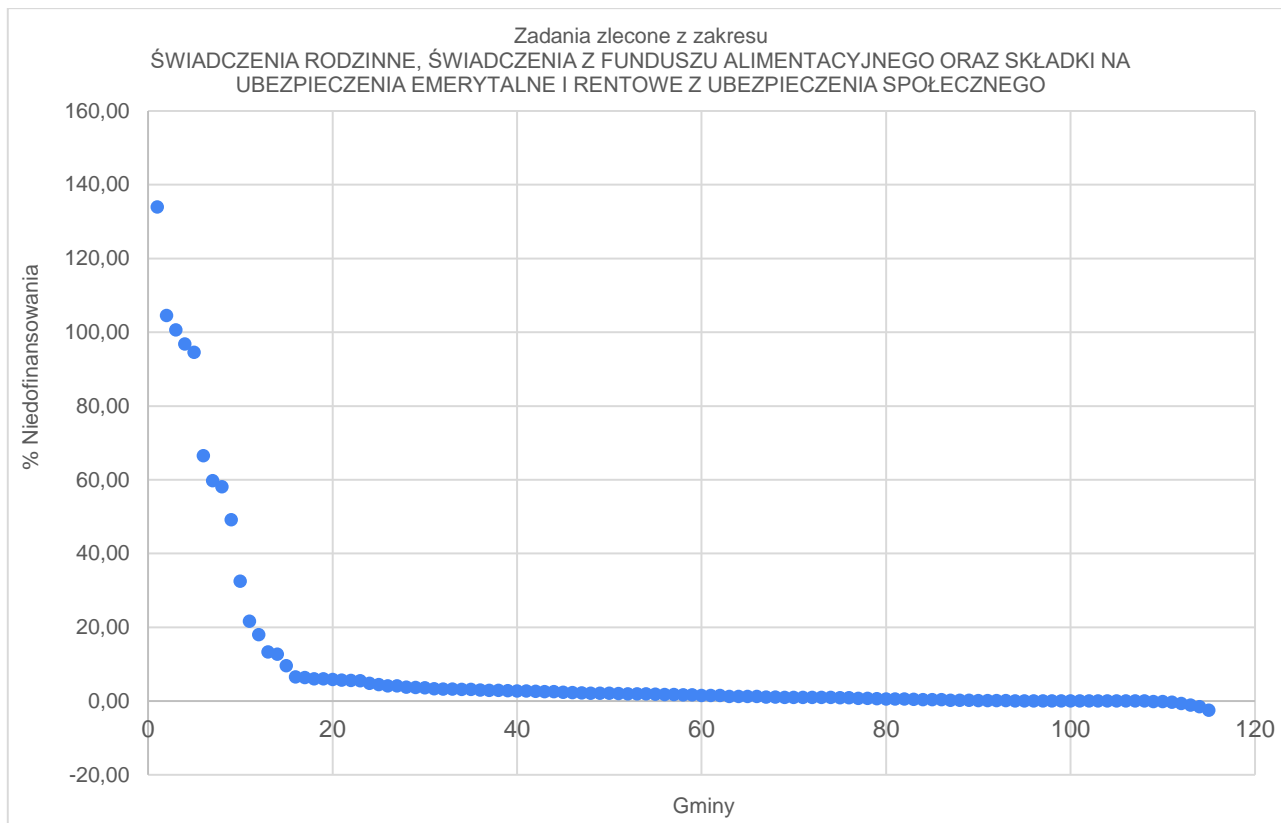
Jednocześnie średni poziom niedoinwestowania przekraczający 9% wskazuje na istotne różnicowanie sytuacji finansowej pomiędzy gminami. W części jednostek skala niedoboru jest wyraźnie wyższa, co powoduje asymetrię rozkładu i wpływa na wartość średnią (graficzna wizualizacja tego problemu została zobrazowana na wykresie 8) – oznacza to, że problem niedoinwestowania w tej grupie zadań nie ma charakteru powszechnego, lecz koncentruje się w ograniczonej liczbie gmin.

Analiza danych dotyczących finansowania zadań z zakresu stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz działalności gospodarczej wskazuje na wyraźnie wyższy poziom niedofinansowania niż w przypadku zadań świadczeniowych. Rozkład wyników jest silnie zróżnicowany pomiędzy gminami.

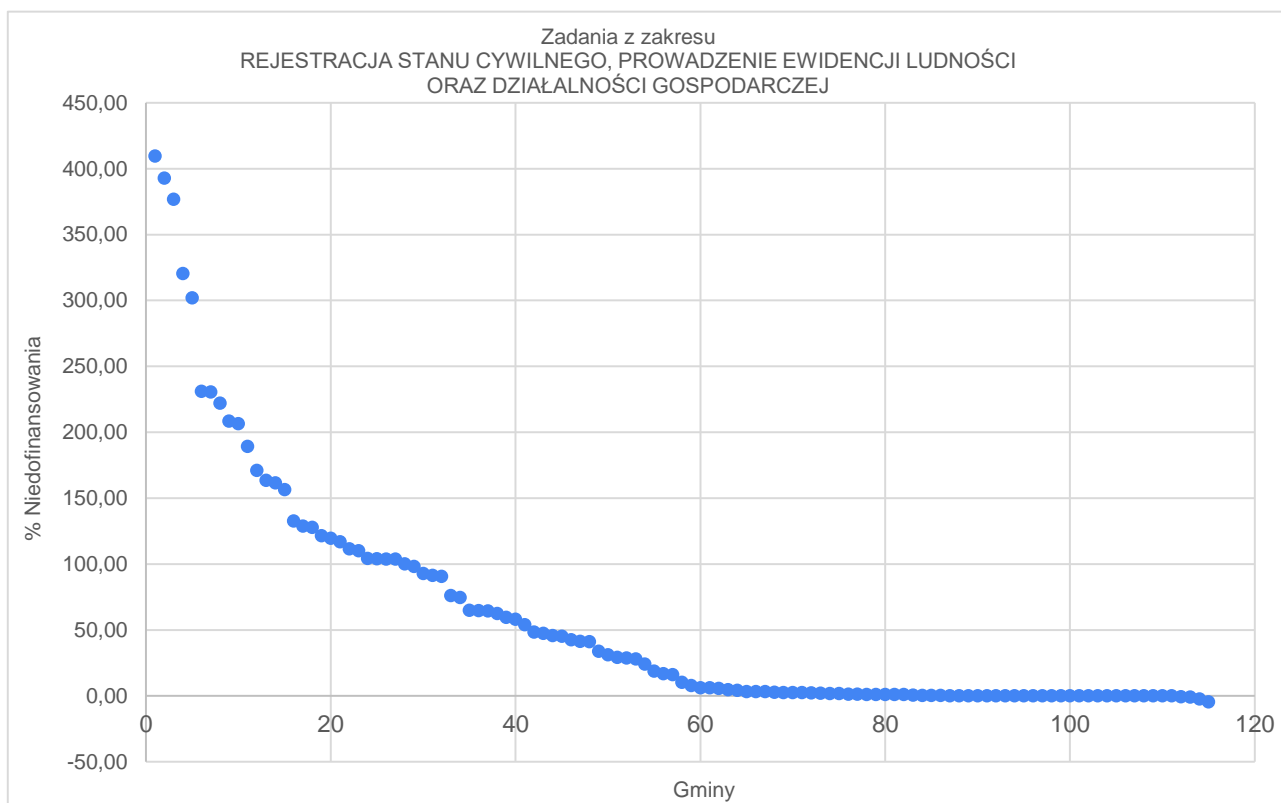
Mediana poziomu niedofinansowania dla tej grupy zadań jest istotnie wyższa niż w przypadku świadczeń rodzinnych i przekracza 10%. Oznacza to, że w typowej gminie realizacja zadań związanych z obsługą stanu cywilnego, prowadzeniem ewidencji ludności oraz rejestracją działalności gospodarczej wymaga systematycznego zaangażowania środków własnych.

Jednocześnie średni poziom niedofinansowania dla tej grupy zadań wynosi niemalże 60%, co wskazuje na obecność gmin, w których skala niedoboru finansowania jest bardzo wysoka. Różnica pomiędzy medianą a średnią świadczy o prawostronnej asymetrii rozkładu i koncentracji skrajnie niekorzystnych wyników w ograniczonej liczbie jednostek.

Wykres 8.



Wykres 9.



W przeciwieństwie do zadań z zakresu świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego, niedofinansowanie zadań administracyjnych ma charakter bardziej powszechny. Oznacza to, że problem nie ogranicza się wyłącznie do pojedynczych gmin, lecz dotyczy znacznej części badanych jednostek, a w wielu z nich luka finansowa przyjmuje postać chronicznego deficytu.

Brak środków nie prowadzi do natychmiastowej niewydolności, ale stopniowo ogranicza zdolność adaptacyjną i rozwojową. Mechanizm ten odpowiada opisanej w literaturze sytuacji „cichego subsydiowania państwa przez samorząd” w której jednostki lokalne kompensują niedobory dotacji środkami własnymi, kosztem innych zadań (np. Rodden 2006; Swianiewicz 2011; Surówka 2013; Owsiak 2017).

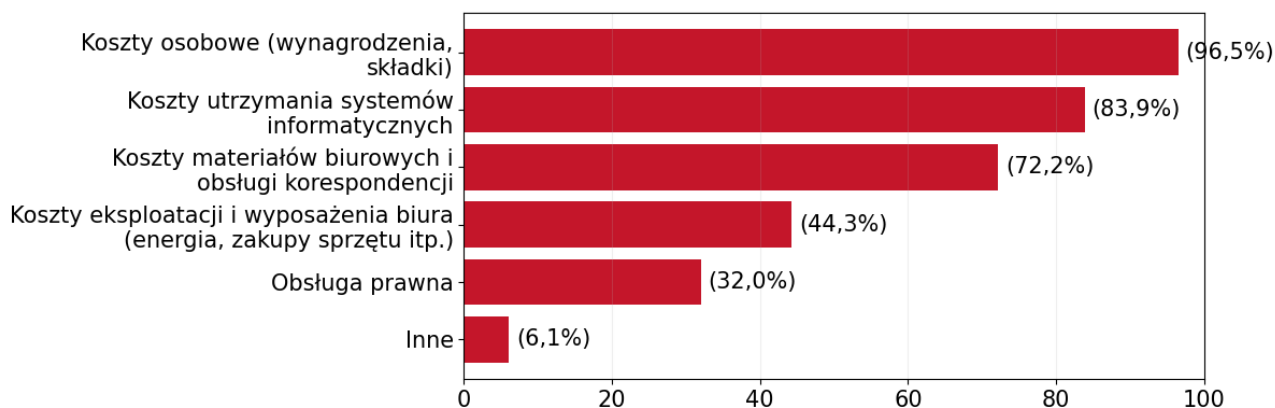
Analiza rozkładu wartości zerowych ujawnia istotną, choć często pomijaną cechę danych o niedoinwestowaniu zadań. W przypadku zadań socjalnych wartość równa zero – a więc sytuacja, w której dochody z dotacji dokładnie pokrywają poniesione wydatki – występuje w 15 przypadkach na 115, a w kolejnych 7 gminach dotacja nawet nieznacznie przewyższa wydatki. Oznacza to, że według deklaracji skarbników jedynie w prawie co piątej gminie dotacja pokrywa wydatki związane z tym zadaniem.

Zdecydowana większość gmin koncentruje się w strefie bardzo niskiego niedofinansowania. Około 60% jednostek mieści się w przedziale 0–5%, a kolejne 8% w strefie 5–10%. Oznacza to, że blisko dwie trzecie systemu funkcjonuje w warunkach niewielkiej nierównowagi finansowej. Strefy wysokiego napięcia finansowego są relatywnie wąskie: 5,9% gmin znajduje się w przedziale 10–50%, 4,2% w przedziale 50–100%, a 2,5% przekracza 100%. Struktura ta przypomina układ zdominowany przez stabilne centrum i wąskie obrzeża ryzyka: ekstremalne przypadki są widoczne na wykresie, lecz statystycznie jest ich niewiele.

W zakresie zadań administracyjnych przypadki zerowe są nieco częstsze. Odnotowano je w 21 gminach, czyli w około 18% próby. Incydentalnie, bo w 5 gminach wystąpiła niewielka nadwyżka. Innymi słowy, tylko co czwarta gmina wskazuje brak niedoinwestowania w tym zakresie.

Wykres 9 odśladania znacznie bardziej spolaryzowaną architekturę finansową. Obszar niewielkiej nierównowagi obejmuje zaledwie jedną czwartą populacji, przy licznej grupie gmin z większym deficytem. Aż 23,7% gmin przekracza 100% niedofinansowania. Między tymi skrajnościami znajduje się szeroki pas chronicznego deficytu: 15,3% w przedziale 10–50% oraz 12,7% w przedziale 50–100%. W efekcie ponad połowa gmin funkcjonuje w strefach wysokiego napięcia finansowego. Ten rozkład nie przypomina już pojedynczych anomalii, lecz trwałe przesunięcie całego systemu w stronę niedoszacowania kosztów administracyjnych.

Wykres 10. Struktura odpowiedzi na pytanie: *Jakie kategorie kosztów są twoim zdaniem najbardziej niedoszacowane przez dotację na ŚWIADCZENIA RODZINNE, FUNDUSZ ALIMENTACYJNY ORAZ SKŁADKI NA UBEZPIECZENIA EMERYTALNE I RENTOWE Z UBEZP. SPOŁ. (można wskazać kilka)?*



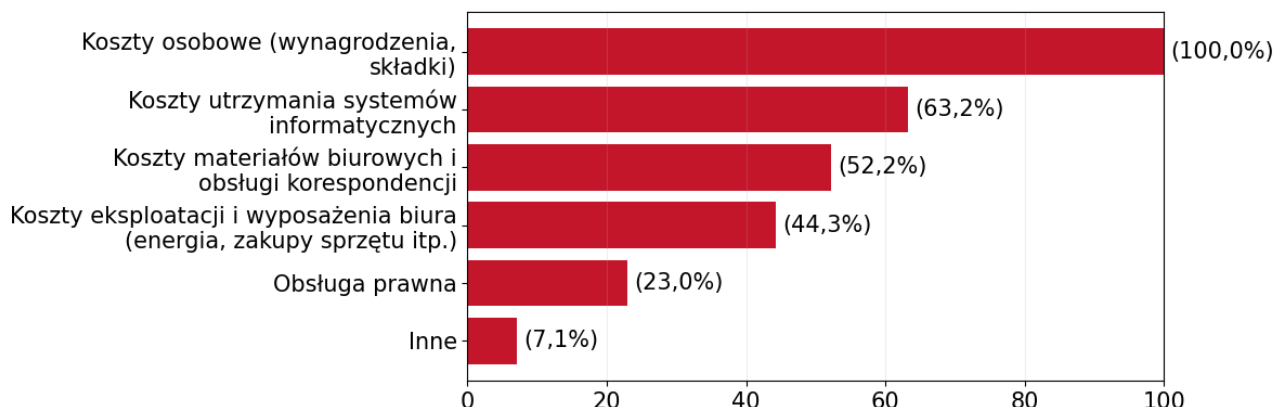
Wykres 10 wskazuje na niemal jednomyślną identyfikację kosztów osobowych jako najbardziej niedoszacowanej kategorii. Odsetek wskazań na poziomie 96,5% sugeruje, że respondenci postrzegają finansowanie tych zadań jako systemowo nieadekwatne do nakładów pracy ludzkiej. Można to interpretować jako efekt wysokiej pracochłonności procedur, dużej liczby operacji administracyjnych oraz presji na terminowość i poprawność rozstrzygnięć.

Na drugim planie pojawiają się koszty utrzymania systemów informatycznych (83,9%) oraz koszty materiałów biurowych i obsługi korespondencji (72,2%). Obie kategorie tworzą zaplecze techniczno-organizacyjne, które – niczym podziemna infrastruktura miasta – pozostaje niewidoczne w debacie publicznej, lecz warunkuje sprawność realizacji świadczeń masowych.

Relatywnie rzadziej wskazywane są koszty eksploatacji i wyposażenia biura (44,3%) oraz obsługa prawna (32,0%). Kategoria „inne” (6,1%) ma charakter marginalny, co potwierdza wysoką koncentrację percepcji niedoszacowania wokół kilku kluczowych pozycji kosztowych.

Ciekawą obserwacją jest fakt wskazań na niedofinansowanie przez skarbników deklarujących wcześniej zbilansowanie dochodów z tytułu dotacji i wydatków na realizację zadań. Można więc podejrzewać, że zarówno w sprawozdaniach budżetowych, jak i w naszej ankiecie, deklaratorywnie równoważy się dochody i wydatki w tym rozdziale, klasyfikując dodatkowe koszty związane z obsługą tych zadań w innych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

Wykres 11. Struktura odpowiedzi na pytanie: *Jakie kategorie kosztów są twoim zdaniem najbardziej niedoszacowane przez dotację na realizację zadań z zakresu STANU CYWILNEGO, EWIDENCJI LUDNOŚCI ORAZ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ (można wskazać kilka)?*



W przypadku zadań związanych z urzędem stanu cywilnego, ewidencją ludności oraz działalnością gospodarczą (wykres 11) koszty osobowe osiągają poziom 100% wskazań, co oznacza pełną zgodność respondentów co do ich niedoszacowania. Jest to wynik jeszcze silniejszy niż w pierwszym obszarze i można go interpretować jako efekt wysokich wymagań kompetencyjnych, odpowiedzialności prawnej oraz konieczności bezpośredniego kontaktu z obywatelami. Pomimo postępującej cyfryzacji obsługa tych zadań wiąże się z największą frekwencją klientów, co kształtuje ogólny wizerunek lokalnej administracji.

Kolejne trzy kategorie – koszty systemów informatycznych (63,2%), materiałów biurowych i korespondencji (52,2%) oraz eksploatacji i wyposażenia biura (44,3%) – tworzą niemal równorzędny „blok kosztów zaplecza”. Ich zbliżony poziom wskazań sugeruje, że realizacja tych zadań jest postrzegana jako proces złożony organizacyjnie, wymagający stabilnej infrastruktury technicznej i lokalowej.

Na tle pozostałych wykresów obsługa prawna (23,0%) ponownie ma znaczenie drugorzędne, choć jej udział jest nieco niższy niż w obszarze świadczeń. Może to wynikać z rutynowego charakteru wielu czynności, ale także z przenoszenia ryzyk prawnych na poziom regulacji centralnych. Kategoria „inne” (7,1%) pozostaje marginalna.

Ponownie zwracamy uwagę na pewnego rodzaju niekonsekwencje – niedoszacowanie środków wskazuje nawet ta część respondentów, która wykazywała bilansowanie bądź nawet nadwyżkę dotacji nad wydatkami.

Porównując oba wykresy, można zauważyć istotne podobieństwo strukturalne:

- w obu przypadkach koszty osobowe tworzą rdzeń niedoszacowania,
- koszty techniczno-organizacyjne pełnią rolę drugiego planu, lecz o znaczeniu systemowym,
- koszty prawne i „inne” mają charakter marginalny.

Różnica polega na natężeniu jednorodności – w zadaniach z zakresu stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz działalności gospodarczej, percepcja niedoszacowania ma charakter absolutny, podczas gdy w zadaniach transferowych z zakresu zabezpieczenia społecznego pojawia się minimalna dyspersja ocen. Może to wynikać z instytucjonalnego oddalenia wydatków w zakresie opieki społecznej (realizacja przez GOPS-y), wobec realizowanych bezpośrednio przez urzędy gmin zadań administracyjnych. Jak wynikało bowiem z pogłębionych badań, skarbnicy realnie szacowali faktyczne koszty funkcjonowania zadań w urzędzie niż księgowi zatrudnieni w jednostkach budżetowych (w tym przypadku w OPS-ach).

Zestawienie obu zmiennych prowadzi do wniosku, że istnieją w istocie dwa obrazy typowej gminy – zależnie od rodzaju zadania. W pierwszym przypadku jest to jednostka balansująca blisko równowagi finansowej z niewielkim, lecz stałym deficytem. W drugim – gmina działająca w warunkach istotnego niedoinwestowania, które wymusza trwałe przesunięcia budżetowe. Typowość nie oznacza tu stabilności, lecz raczej powtarzalność strategii przetrwania.

Tabela 4. Niedoszacowanie dotacji wg. województw

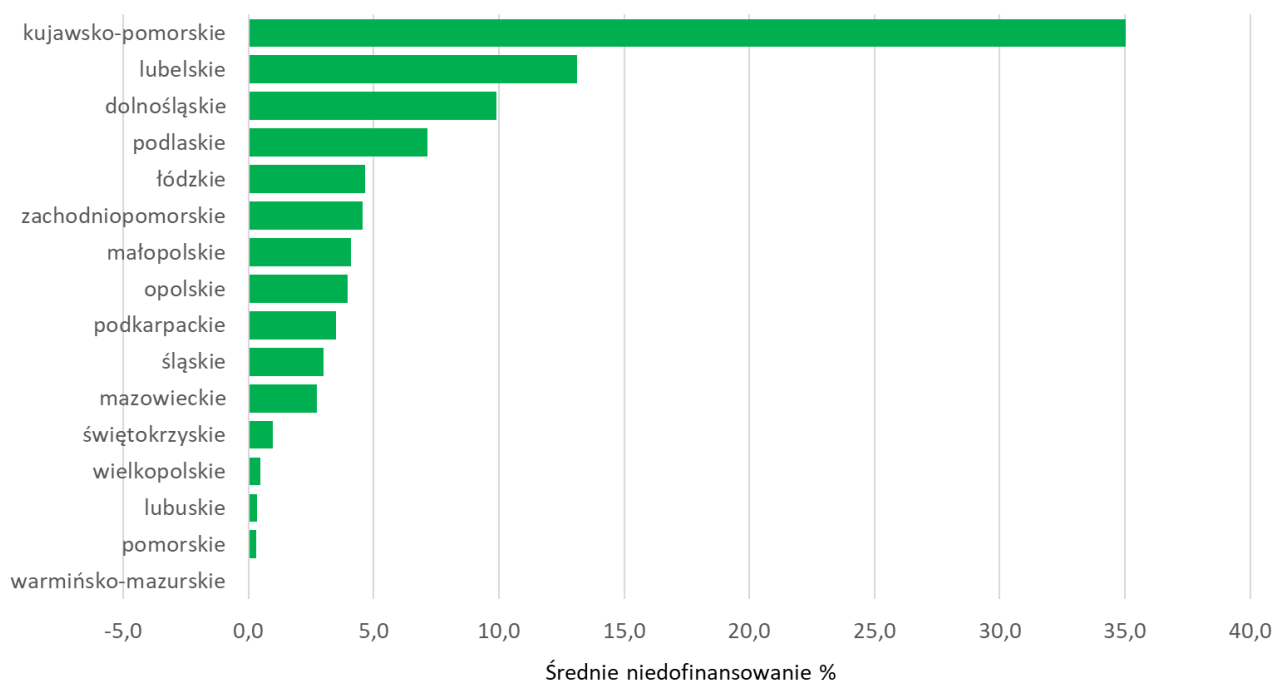
Województwo	Liczba gmin	Średnia niedoszacowania dotacji z zakresu:	
		zabezpieczenia społecznego (%)	stanu cywilnego, ewidencji (%)
dolnośląskie	18	9,9	61,5
kujawsko-pomorskie	12	35,0	40,4
lubelskie	17	13,1	27,9
lubuskie	2	0,4	35,1
łódzkie	6	4,7	40,4
małopolskie	7	4,1	65,9
mazowieckie	15	2,7	57,9
opolskie	3	4,0	165,4
podkarpackie	6	3,5	163,3
podlaskie	6	7,1	83,5
pomorskie	4	0,3	48,5
śląskie	4	3,0	33,4
świętokrzyskie	3	1,0	32,6
warmińsko-mazurskie	3	0,0	25,1
wielkopolskie	4	0,5	24,2
zachodniopomorskie	5	4,6	102,6

Przy próbie 115 gmin podjęliśmy staranie określenia wzorca przestrzennego. Polegał on na wskazaniu średnich niedofinansowania dla danych województw. Zabieg ten wykonano jedynie dla tej grupy samorządów – w przypadku miast na prawach powiatu oraz powiatów liczba badanych jednostek była zbyt mała, by tworzyć rzetelne generalizacje regionalne. Także i w tym przypadku należy potraktować te wyniki orientacyjnie, bowiem liczba gmin z poszczególnych województw i ich reprezentatywność w stosunku do ogólnej liczby gmin w danym regionie nie była równa.

Województwo lubuskie reprezentują tylko 2 gminy, z opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego mamy po 3 jednostki. Z drugiej strony najliczniejszą reprezentację mają lubelskie – 17 i mazowieckie – 15 (patrz tabela 4).

W przypadku świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego największe deficyty wykazały gminy województwa kujawsko-pomorskiego (35%), w kolejnej grupie województw (lubelskie, dolnośląskie, podlaskie) średnie te mieściły się w granicach 7,1–13,1%. Najniższe wartości – poniżej 1% niedofinansowania – wykazały gminy ze świętokrzyskiego, wielkopolskiego, lubuskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego (wykres 12).

Wykres 12. *Niedoszacowanie zadań wg. województw (z zakresu świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego).*



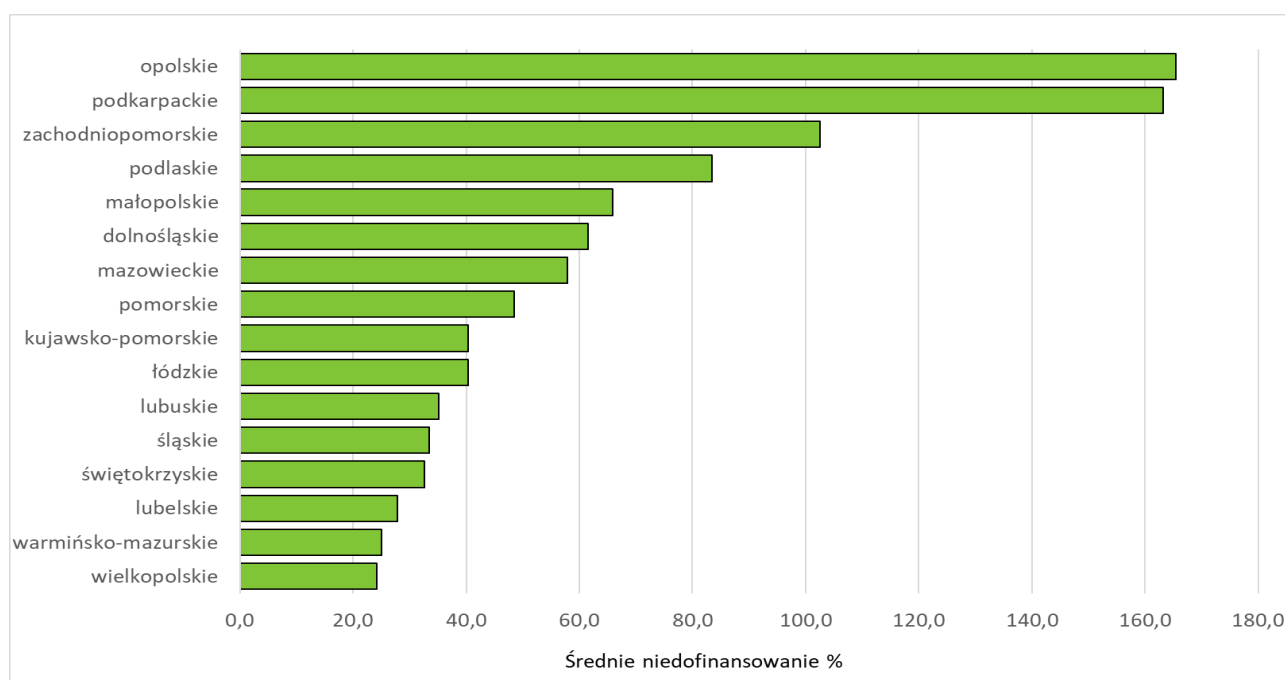
Kierując uwagę na zadania administracyjne z zakresu stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz działalności gospodarczej, można dostrzec znaczące przesunięcie dotyczące przeciętnych kwot niedofinansowania w regionach (patrz wykres 13). Najniższa średnia – dla województwa wielkopolskiego – wyniosła tu 24,2%, a poniżej wartości 30% znalazły się jeszcze warmińsko-mazurskie (25,1%) i lubelskie (27,9%). Z drugiej strony, w przypadku opolskiego i podkarpackiego niedofinansowanie przekroczyło poziom 160%! Tak wysoka wycena kosztów prowadzenia zadań w tych regionach może wynikać z wieloletnich sporów samorządów z wojewodami (np. *casus* miasta Brzeg w opolskim).

Analiza danych w przekroju województw nie ujawnia jednoznacznego wzorca przestrzennego. Różnice między województwami są wyraźne, lecz ich spójność zakłóca duże zróżnicowanie wewnątrzregionalne. Wyraźna jest także różnica hierarchii w poszczególnych rodzajach zadań zleconych. Brak istotnej korelacji liniowej ($r \approx -0,08$) oraz jedynie słaba zależność rangowa ($p \approx 0,34$)

wskazują, że niedofinansowanie zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego i administracji publicznej ma charakter segmentowy i nie jest determinowane wspólnym mechanizmem regionalnym. Oznacza to, że województwo pełni raczej rolę kontekstu instytucjonalnego niż czynnika determinującego poziom niedoinwestowania. Wydaje się, że jest to efekt braku jednolitego systemu i osobnych kryteriów naliczania wysokości dotacji dla każdej z tych usług.

Wyniki te korespondują z tezą, że o faktycznym funkcjonowaniu administracji lokalnej decydują nie tyle ramy terytorialne, ile sposób alokacji zadań i reguły finansowania. Innymi słowy, geografia ma tu znaczenie wtórne wobec architektury instytucjonalnej.

Wykres 13. *Niedoszacowanie zadań administracyjnych wg. województw (z zakresu stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz działalności gospodarczej).*



Przeprowadzone badanie wskazuje, że niedoinwestowanie zadań zleconych w polskich gminach ma charakter strukturalny i selektywny. W przypadku części zadań przyjmuje formę niewielkiego, lecz powszechnego deficytu, w innych zaś – głębokiej i trwałej luki finansowej. „Typowa gmina” nie jest więc beneficjentem systemu, lecz jego cichym stabilizatorem. Brak silnej korelacji regionalnej sugeruje, że ewentualne reformy powinny koncentrować się nie na osobnej redystrybucji terytorialnej dotacji na poszczególne zadania, lecz na stworzeniu jednolitych i spójnych zasad wyceny i finansowania całej wiązki zadań zleconych.

6.3. Wyniki badania – miasta na prawach powiatu

Podobnie jak w przypadku gmin, badanie koncentruje się na ocenie relacji pomiędzy dochodami z dotacji celowych a faktycznymi wydatkami ponoszonymi przez miasta na prawach powiatu w związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Analiza obejmuje dane pochodzące z ankiety przeprowadzonej w szesnastu miastach i dotyczy tych samych kategorii zadań, które były badane w gminach:

-
- zadania z zakresu świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego;
 - zadania administracyjne z zakresu stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz działalności gospodarczej.

W obu badanych kategoriach praktycznie nie występuje sytuacja bilansowania się dochodów (dotacji) i wydatków na realizację tych zadań, jak miało to miejsce w przypadku gmin.

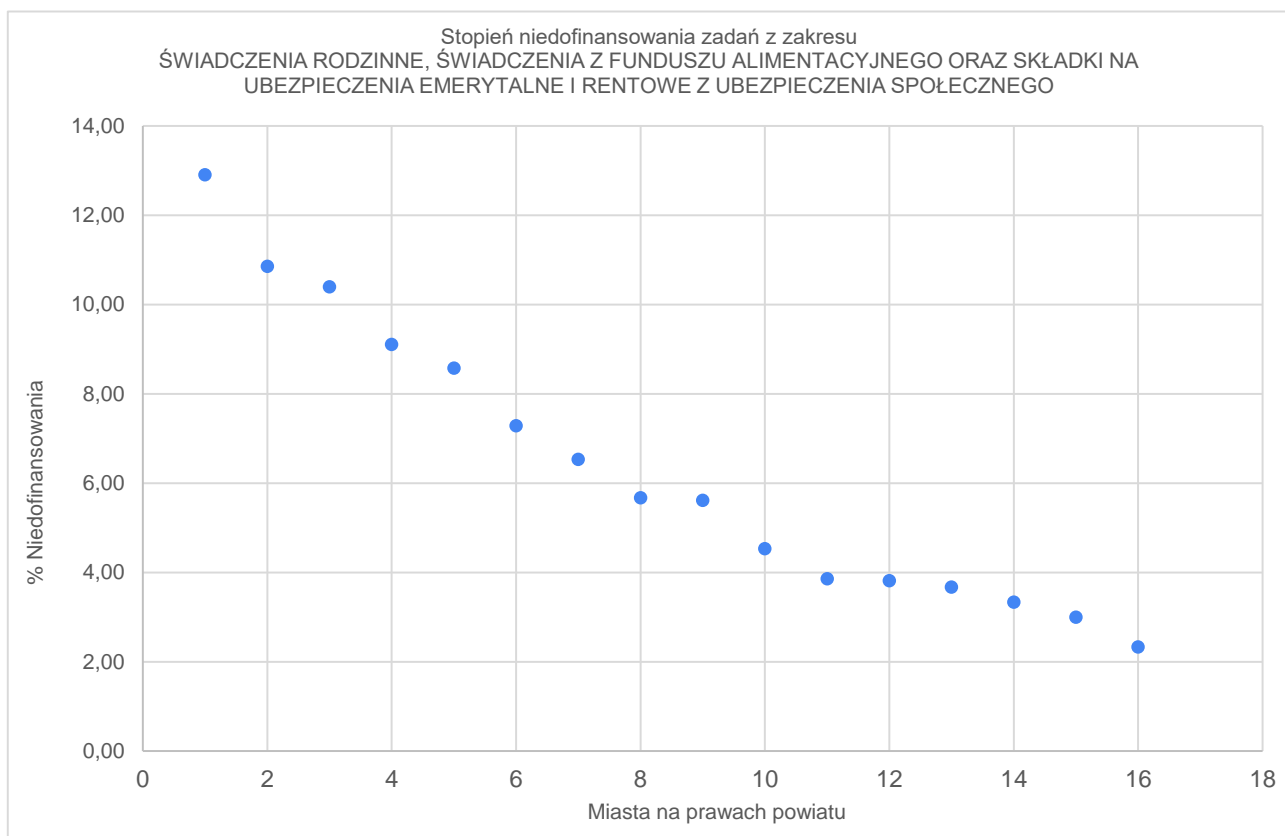
W pierwszej analizowanej kategorii zadań – z zakresu zabezpieczenia społecznego – poziom niedoszacowania mieści się w relatywnie wąskim przedziale wartości. Średnia wynosi 6,4%, a mediana 5,7%, co wskazuje na zgodność miar tendencji centralnej i brak silnych obserwacji odstających. Odchylenie standardowe oscyluje wokół 3 punktów procentowych, co świadczy o umiarkowanym zróżnicowaniu pomiędzy jednostkami. Oznacza to, że większość miast doświadcza podobnej skali niedoszacowania, a zjawisko ma charakter powszechny i stabilny (patrz wykres 14).

Zasadniczo odmienny obraz wyłania się w drugiej kategorii zadań – z zakresu stanu cywilnego, ewidencji ludności i działalności gospodarczej (patrz wykres 15). W tym przypadku średni poziom niedoszacowania przekracza 29,8%, podczas gdy mediana wynosi niespełna 25%. Różnica pomiędzy tymi miarami ujawnia silną asymetrię rozkładu i znaczący wpływ miast ponoszących bardzo wysokie koszty niepokryte dotacjami. Zakres obserwacji niedofinansowania, rozciągający się od około 0% do ponad 65%, oraz wysokie odchylenie standardowe wskazują na znaczne zróżnicowanie obciążeń finansowych pomiędzy miastami na prawach powiatu.

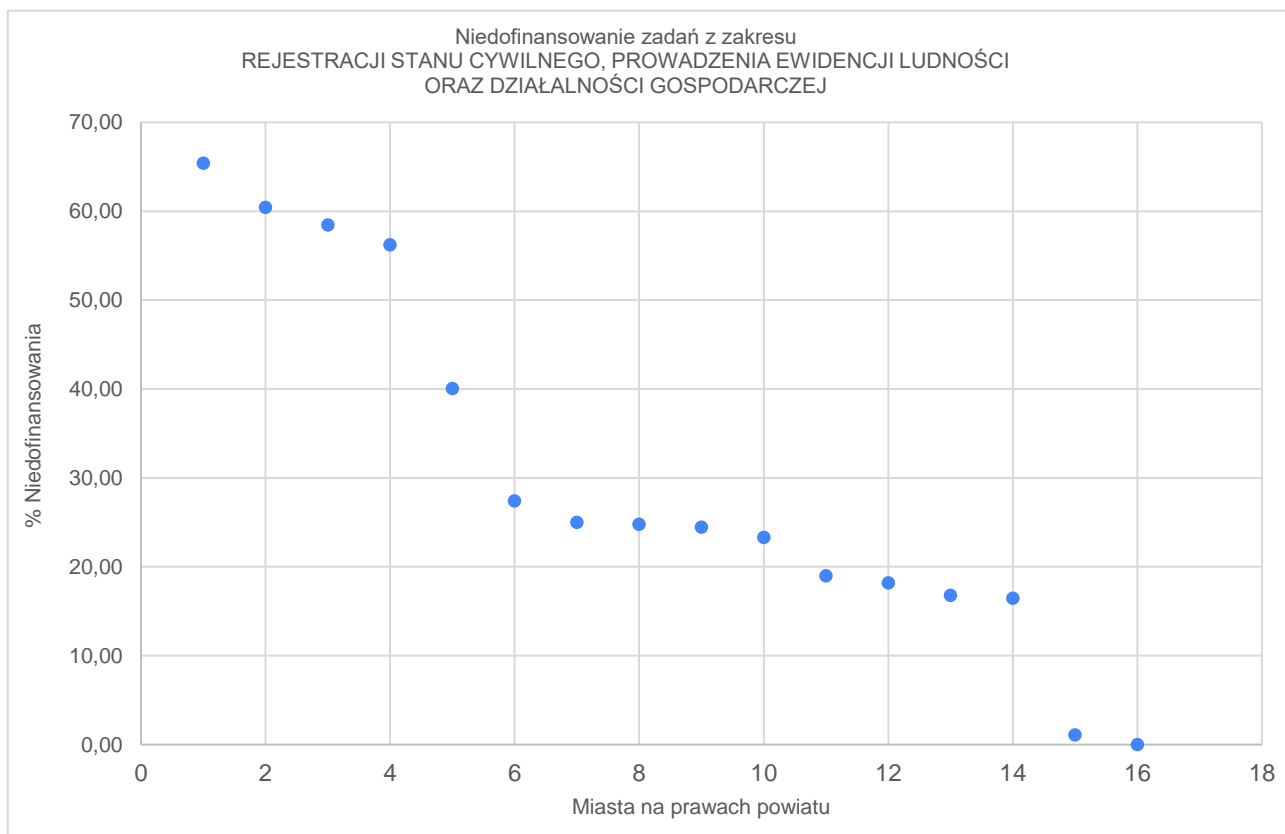
Obraz przeciętnej jednostki różni się istotnie w zależności od analizowanej kategorii zadań. W pierwszym przypadku przeciętne miasto dopłaca do realizacji zadania 6,4% kosztów, co oznacza umiarkowane, lecz systemowe naruszenie zasady adekwatności finansowej. W drugim przypadku przeciętna jednostka opisana medianą rozkładu ponosi niedoszacowanie rzędu jednej trzeciej faktycznych wydatków (29,1%), funkcjonując jednocześnie w otoczeniu dużych dysproporcji pomiędzy jednostkami. Szczególnie istotne jest zróżnicowanie skali niedoszacowania pomiędzy miastami w drugiej kategorii zadań, co podważa założenie jednolitych warunków realizacji zadań zleconych.

Wyniki badania prowadzą do wniosku, że problem niedoszacowania finansowania zadań zleconych ma charakter systemowy, a nie incydentalny. Jednocześnie jego intensywność jest silnie zróżnicowana w zależności od rodzaju zadania, co sugeruje potrzebę selektywnej, a nie ogólnej korekty mechanizmów finansowania.

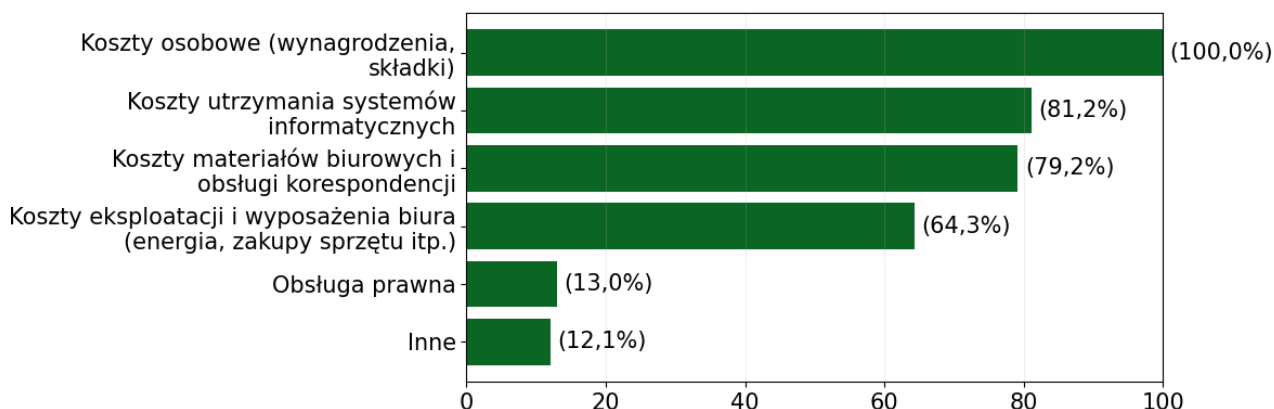
Wykres 14.



Wykres 15.



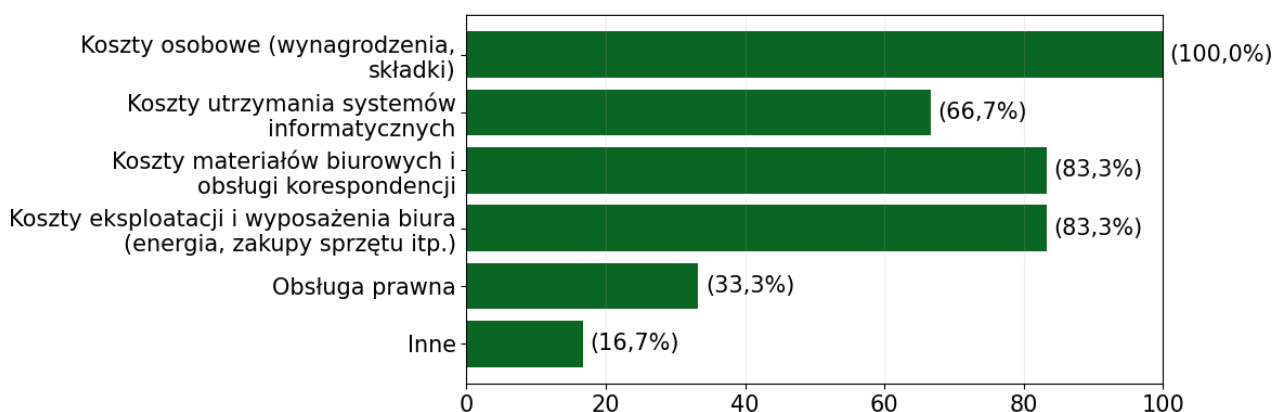
Wykres 16. Struktura odpowiedzi na pytanie: *Jakie kategorie kosztów są twoim zdaniem najbardziej niedoszacowane przez dotację na ŚWIADCZENIA RODZINNE, ŚWIADCZENIA FUNDUSZU ALIMENTACYJNEGO ORAZ SKŁADKI NA UBEZPIECZENIA EMERYTALNE I RENTOWE Z UBEZP. SPOŁ. (można wskazać kilka)?*



Wyniki badania dotyczące świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe wskazują na jednoznaczną dominację kosztów osobowych jako kategorii postrzeganej przez respondentów jako najbardziej niedoszacowanej (patrz wykres 16). Pełna zgodność odpowiedzi w tym zakresie sugeruje, że finansowanie nie odpowiada rzeczywistym nakładom pracy związanym z obsługą świadczeń, w tym z weryfikacją uprawnień, prowadzeniem postępowań administracyjnych oraz realizacją wypłat. Wysoki odsetek wskazań dotyczących kosztów utrzymania systemów informatycznych oraz kosztów materiałów biurowych i obsługi korespondencji potwierdza, że istotnym źródłem obciążenia są także procesy techniczno-organizacyjne, które wspierają masową obsługę beneficjentów.

Koszty eksploatacji i wyposażenia biura są wskazywane rzadziej, choć nadal przez znaczną część respondentów, co może odzwierciedlać ich postrzeganie jako kosztów istotnych, lecz wtórnych wobec nakładów pracy i infrastruktury informatycznej.

Wykres 17. Struktura odpowiedzi na pytanie: *Jakie kategorie kosztów są twoim zdaniem najbardziej niedoszacowane przez dotację na realizację zadań z zakresu STANU CYWILNEGO, EWIDENCJI LUDNOŚCI ORAZ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ (można wskazać kilka)?*



Również w zakresie urzędu stanu cywilnego, ewidencji ludności oraz działalności gospodarczej koszty osobowe zostały jednoznacznie wskazane jako najbardziej niedoszacowane, co potwierdza, że realizacja zadań rejestrowych i regulacyjnych jest postrzegana przede wszystkim przez pryzmat obciążenia kadrowego (patrz wykres 17). Respondenci sygnalizują, że dotacja nie uwzględnia w wystarczającym stopniu nakładów pracy związanych z bezpośrednią obsługą obywateli, prowadzeniem rejestrów oraz odpowiedzialnością administracyjną.

Na kolejnym planie znajdują się koszty materiałów biurowych, obsługi korespondencji oraz koszty eksploatacji i wyposażenia biura, które uzyskały wysoki i zbliżony poziom wskazań (83,3%). Świadczy to o tym, że bieżące funkcjonowanie zaplecza organizacyjnego jest postrzegane jako istotny element kosztowy, niedostatecznie kompensowany przez mechanizm finansowania. Koszty utrzymania systemów informatycznych (66,7%) są oceniane jako nieco mniej niedoszacowane niż w przypadku zadań transferowych, co może wynikać z mniejszej skali operacji lub z większej stabilności stosowanych rozwiązań technologicznych.

Obsługa prawna (33,3%), mimo że częściej wskazywana niż w przypadku świadczeń transferowych, nadal pozostaje kategorią o znaczeniu drugorzędnym. Może to sugerować, że ryzyka prawne są postrzegane jako przewidywalne i w dużej mierze rutynowe, choć ich obecność jest bardziej dostrzegalna w zadaniach o charakterze regulacyjnym.

Analiza obu wykresów prowadzi do wniosku, że niezależnie od charakteru realizowanych zadań respondenci konsekwentnie identyfikują niedoszacowanie dotacji przede wszystkim w obszarze kosztów pracy. Różnice między analizowanymi obszarami dotyczą natomiast względnego znaczenia kosztów zaplecza organizacyjnego, które w zadaniach rejestrowych i regulacyjnych odgrywają bardziej wyeksponowaną rolę niż w zadaniach transferowych. Wyniki te mogą wskazywać na strukturalny charakter niedopasowania pomiędzy konstrukcją dotacji celowych a faktyczną strukturą kosztów ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

6.4. Wyniki badania – powiaty

Przeprowadzona analiza statystyczna 41 powiatów pozwala odtworzyć empiryczny obraz finansowania dwóch kluczowych kategorii zadań zleconych realizowanych przez ten szczebel samorządu:

- prowadzenia zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności;
- zadań z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa.

W obu przypadkach zastosowano miary odporne, co umożliwi uchwycenie „typowego” powiatu, a nie jedynie jednostek skrajnych o największej skali finansowej.

W odniesieniu do zadań związanych z funkcjonowaniem powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności skala niedofinansowania okazuje się relatywnie umiarkowana, lecz trwała (patrz wykres 18). Mediana niedoszacowania na poziomie około 5% oznacza, że przeciętny powiat realizuje to zadanie systematycznie poniżej kosztów rzeczywistych, choć nie w stopniu

zagrożającym bezpośrednio ciągłości działania. Jednocześnie rozkład wartości wskazuje, że połowa powiatów mieści się w przedziale od pełnego pokrycia kosztów do niedoszacowania rzędu 10%. Obraz ten sugeruje istnienie chronicznej luki finansowej, która nie przybiera formy jednorazowego kryzysu, lecz raczej stałego obciążenia organizacyjnego. Zespoły orzekające funkcjonują zatem w warunkach permanentnego napięcia zasobowego, które kumuluje się w postaci niedoborów kadrowych, wydłużonych procedur oraz ograniczonej elastyczności organizacyjnej.

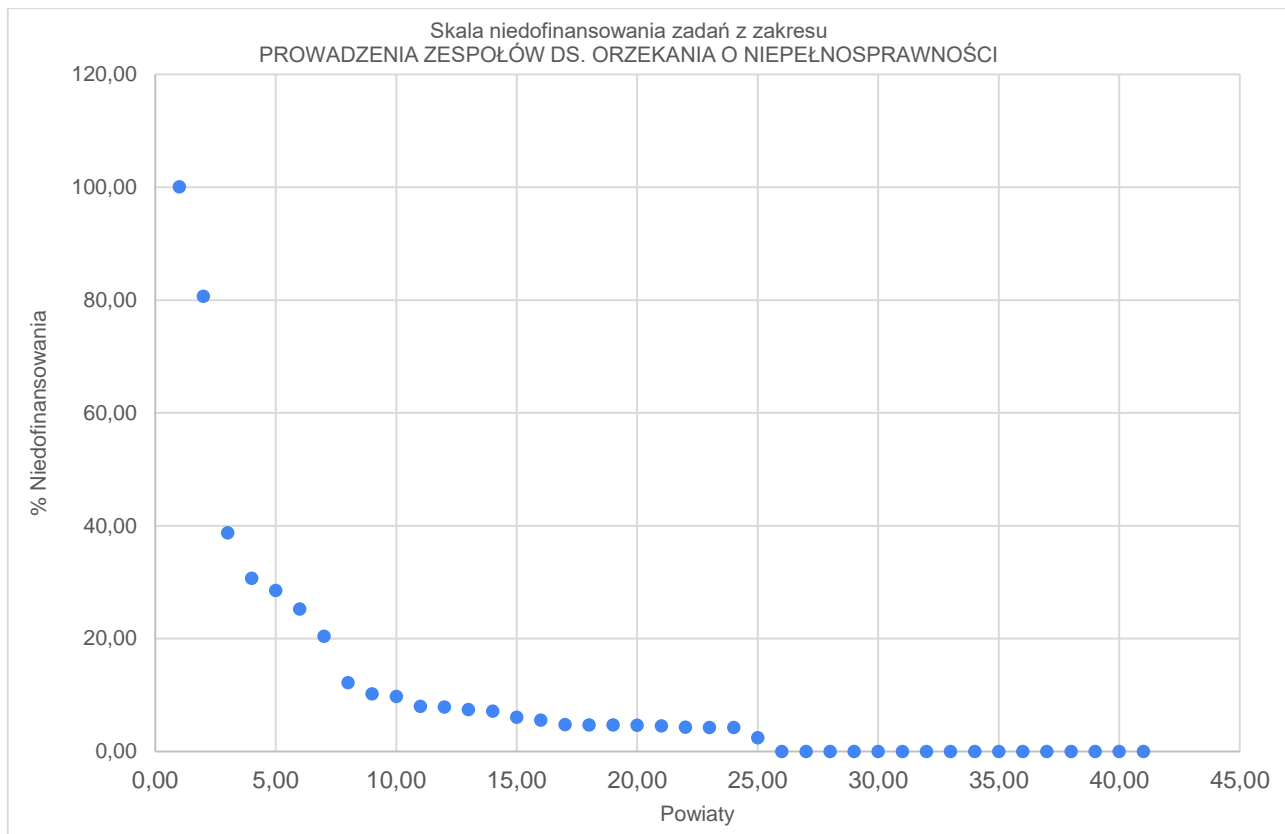
Zgoła odmienny obraz wyłania się z analizy danych dotyczących zadań z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (patrz wykres 19). W tym przypadku skala niedofinansowania jest nieporównywalnie większa i ma charakter strukturalny. Mediana na poziomie blisko 40% oznacza, że typowy powiat finansuje z własnych środków niemal połowę kosztów realizacji zadania, które formalnie należy do kompetencji administracji rządowej. Co istotne, nawet po zastosowaniu miar odpornych rozkład pozostaje silnie zróżnicowany, a przedział środkówowych obserwacji jest bardzo szeroki. Świadczy to o braku spójnego mechanizmu dostosowującego wysokość dotacji do faktycznej skali i złożoności obsługiwanych zasobów nieruchomościowych. W praktyce oznacza to, że część powiatów pełni rolę trwałych „donorów systemowych”, subsydiując wykonywanie zadań zleconych kosztem własnych polityk lokalnych.

W obu analizowanych obszarach istotne jest to, że skala niedofinansowania nie wykazuje statystycznie istotnych różnic pomiędzy województwami. Oznacza to, że problem nie ma charakteru regionalnego ani peryferyjnego, lecz jest wbudowany w centralny mechanizm finansowania zadań zleconych. Różnice między powiatami są większe niż różnice między regionami, co wskazuje, że decydujące znaczenie mają czynniki funkcjonalne, takie jak liczba spraw, struktura majątku czy intensywność obsługi administracyjnej, a nie położenie geograficzne.

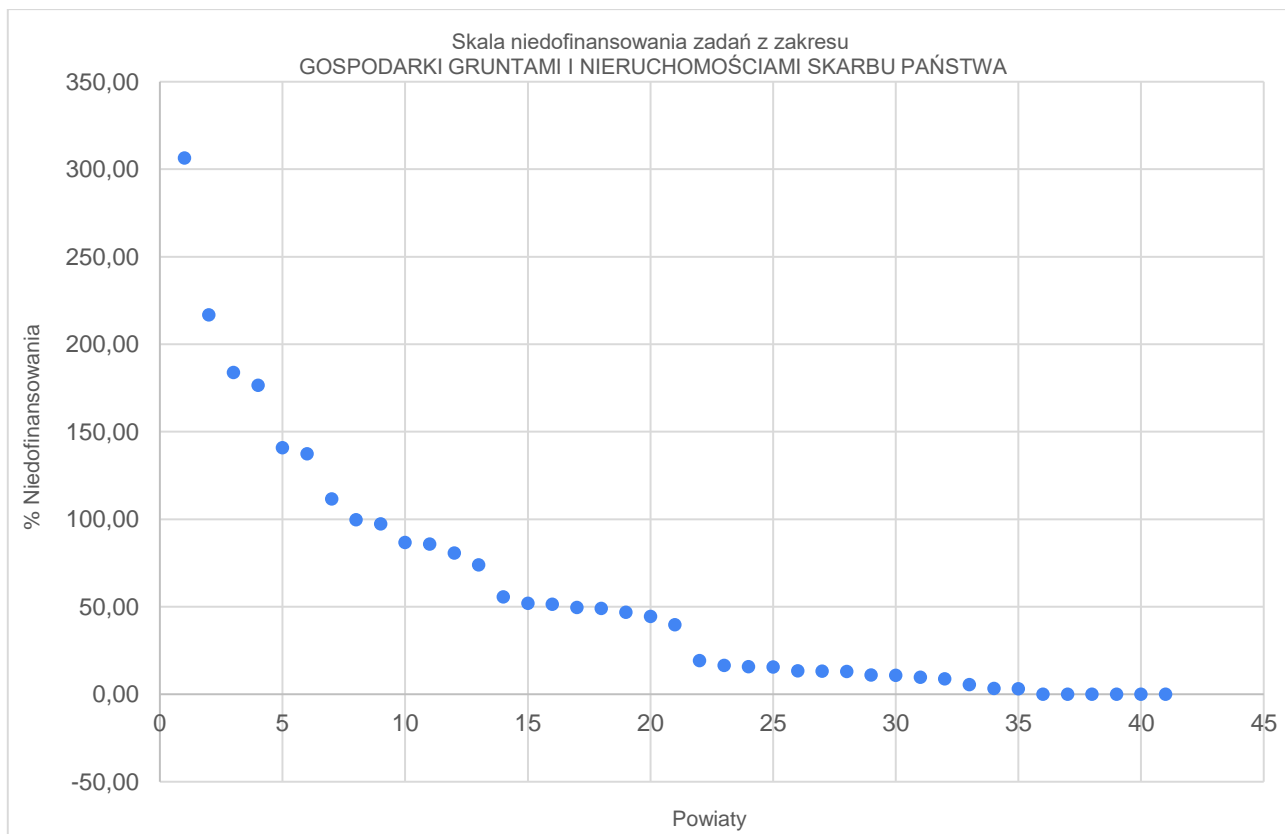
Na tej podstawie można zrekonstruować statystyczny portret typowego powiatu. Jest to jednostka, która w obszarze zadań społecznych – takich jak orzecznictwo o niepełnosprawności – funkcjonuje w stanie permanentnego niedofinansowania, lecz jeszcze mieszczącego się w granicach adaptacji organizacyjnej. Jednocześnie w obszarze gospodarki gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa powiat przejmuje na siebie znaczną część ciężaru finansowego administracji rządowej w sposób trwały i systemowy. W efekcie powiat działa jak amortyzator instytucjonalny: absorbuje skutki niedoszacowania, stabilizując wykonanie zadań państwa, lecz czyni to kosztem własnej równowagi budżetowej i zdolności rozwojowych.

Wnioskiem płynącym z analizy jest stwierdzenie, że niedofinansowanie zadań zleconych nie stanowi zbioru incydentalnych odchyłeń, lecz jest cechą strukturalną systemu. Co więcej, jego konsekwencje są silnie zróżnicowane sektorowo. O ile w przypadku zespołów orzekających mamy do czynienia z chronicznym niedoszacowaniem operacyjnym, o tyle w przypadku gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa obserwujemy *de facto* przesunięcie odpowiedzialności finansowej z poziomu rządowego na samorządowy. Taki układ rodzi pytania nie tylko o efektywność, lecz także o legitymizację obecnego modelu realizacji zadań zleconych przez powiaty.

Wykres 18.

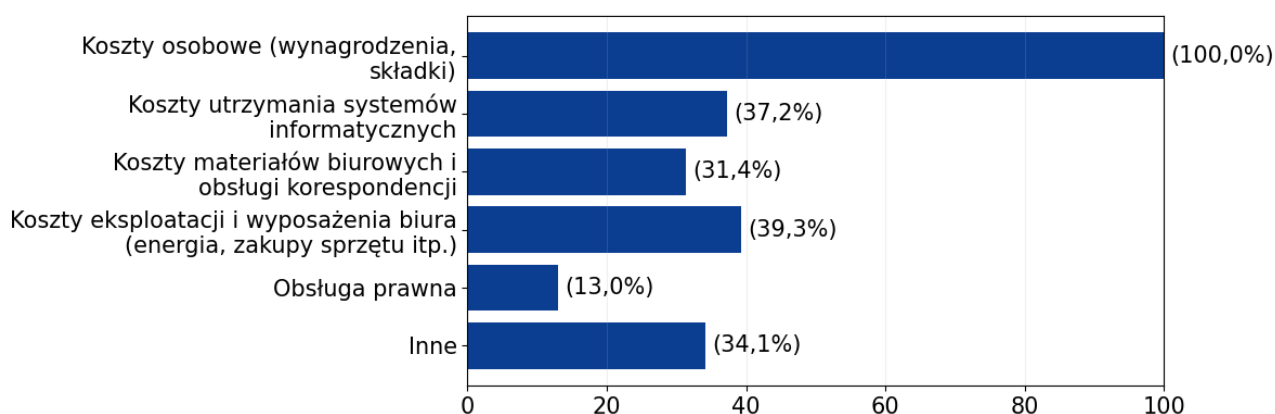


Wykres 19.



W przypadku zadań związanych z prowadzeniem zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności struktura odpowiedzi respondentów wskazuje na wyraźną koncentrację problemu niedoszacowania dotacji w obszarze kosztów osobowych (patrz wykres 20). Kategoria ta została wskazana przez 100% respondentów, co oznacza pełną zgodność ocen i jednoznacznie sugeruje, że finansowanie nie odpowiada rzeczywistym nakładom pracy związanym z procedurami orzecznictwymi. Jest to obszar wymagający zarówno specjalistycznych kompetencji, jak i znacznych nakładów czasowych, co znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w percepcji niedoszacowania kosztów pracy.

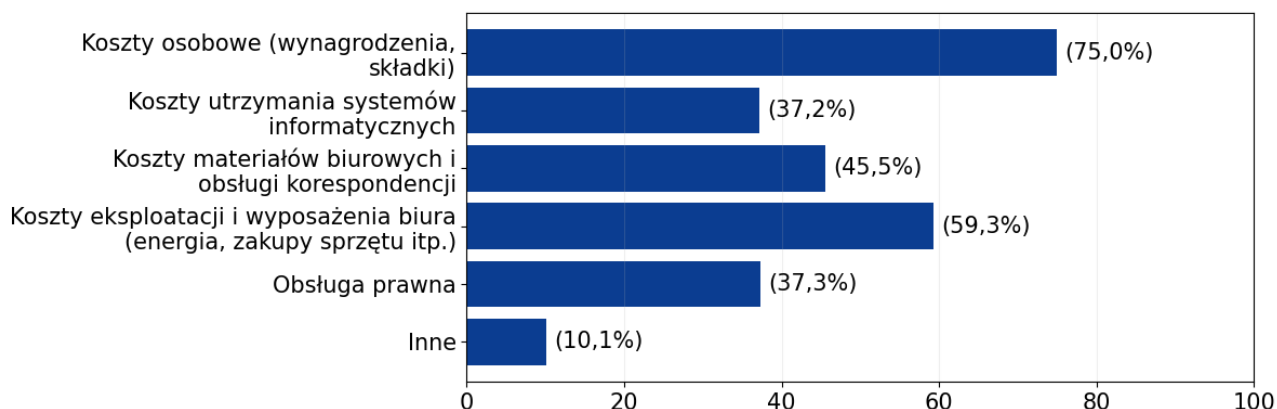
Wykres 20. Struktura odpowiedzi na pytanie: *Jakie kategorie kosztów są twoim zdaniem najbardziej niedoszacowane przez dotację na PROWADZENIE ZESPOŁÓW DS. ORZEKANIA O NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI (można wskazać kilka)?*



Na dalszym planie pojawiają się koszty eksploatacji i wyposażenia biura, wskazywane przez 39,3% respondentów, co może świadczyć o istotnym znaczeniu zaplecza lokalowego i organizacyjnego dla sprawnego funkcjonowania zespołów orzekających. Koszty utrzymania systemów informatycznych oraz kategoria „inne” uzyskały odpowiednio 37,2% i 34,1% wskazań, co sugeruje umiarkowane, lecz zauważalne niedopasowanie finansowania do potrzeb technicznych i organizacyjnych. Relatywnie rzadko respondenci wskazywali koszty materiałów biurowych i obsługi korespondencji (31,4%), natomiast obsługa prawna została uznana za najbardziej niedoszacowaną jedynie przez 13% badanych, co może wskazywać, że ryzyka prawne w tym obszarze są postrzegane jako ograniczone lub marginalne wobec dominujących kosztów pracy i organizacji procesu orzeczniczego.

Odmienny, choć częściowo zbieżny obraz wyłania się z analizy zadań związanych z gospodarką gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (patrz wykres 21). Również w tym przypadku koszty osobowe zajmują pozycję dominującą, jednak poziom wskazań jest niższy niż w zadaniach orzecznictwowych i wynosi 75%. Oznacza to, że choć niedoszacowanie kosztów pracy pozostaje kluczowym problemem, to struktura kosztów jest postrzegana jako bardziej zróżnicowana. Stosunkowo wysoki odsetek wskazań dotyczy bowiem kosztów eksploatacji i wyposażenia biura (59,3%), co może odzwierciedlać znaczenie zaplecza technicznego, infrastruktury lokalowej oraz narzędzi pracy w realizacji zadań o charakterze majątkowym i ewidencyjnym.

Wykres 21. Struktura odpowiedzi na pytanie: *Jakie kategorie kosztów są twoim zdaniem najbardziej niedoszacowane przez dotację na GOSPODARKĘ GRUNTAMI I NIERUCHOMOŚCIAMI SKARBU PAŃSTWA (można wskazać kilka)?*



Istotne znaczenie przypisywane jest również kosztom materiałów biurowych i obsługi korespondencji (45,5%) oraz kosztom utrzymania systemów informatycznych (37,2%), co wskazuje, że zadania związane z nieruchomościami generują relatywnie wysokie obciążenia administracyjne i dokumentacyjne. Na tym tle obsługa prawna uzyskała 37,3% wskazań, co odróżnia ten obszar od zadań orzeczniczych i sugeruje, że w gospodarce nieruchomościami ryzyka formalnoprawne są postrzegane jako bardziej istotne, a ich obsługa jako potencjalnie niedofinansowana. Kategoria „inne” ma natomiast marginalne znaczenie (10,1%), co świadczy o koncentracji problemów kosztowych wokół jasno zdefiniowanych pozycji budżetowych.

Łączna analiza obu wykresów prowadzi do wniosku, że w zadaniach realizowanych przez powiaty koszty osobowe pozostają centralnym elementem percepcji niedoszacowania dotacji, jednak ich względne znaczenie różni się w zależności od charakteru zadania. W zadaniach orzeczniczych dominacja kosztów pracy ma charakter absolutny, natomiast w gospodarce gruntami i nieruchomościami jest ona osłabiona przez wyraźne znaczenie kosztów organizacyjnych, infrastrukturalnych i prawnych. Wyniki te wskazują na strukturalne niedopasowanie mechanizmu finansowania zadań zleconych do faktycznej, zróżnicowanej struktury kosztów ponoszonych przez powiaty, przy czym skala i charakter tego niedopasowania zależą od funkcjonalnego profilu realizowanych zadań.

6.5. Wyniki badania – województwa

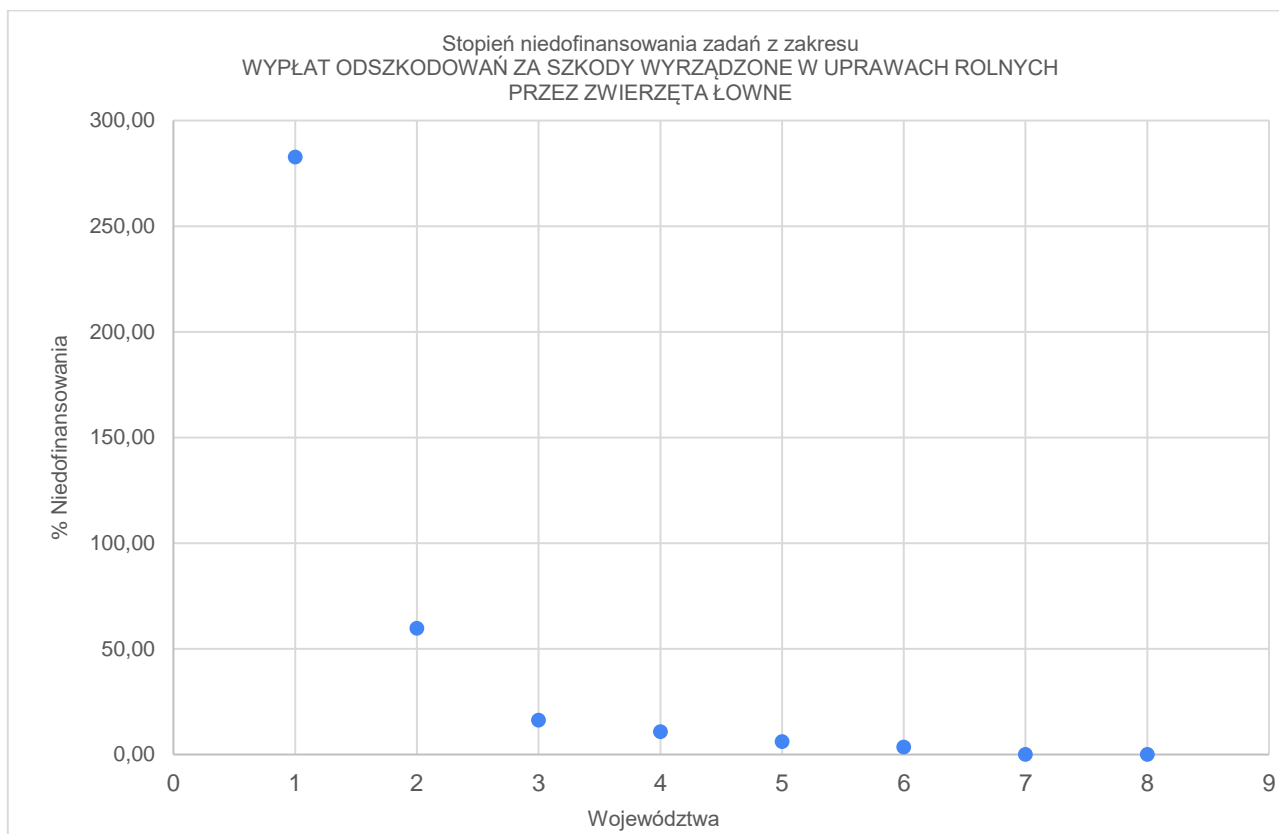
W przypadku samorządów województw obraz finansowania zadań zleconych jest mniej liczebny (n=8), lecz analitycznie bardzo czytelny. Badaniu poddano dwa zadania:

- wypłaty odszkodowań za szkody wyrządzone w uprawach rolnych przez zwierzęta łowne;
- wynagrodzenia i utrzymanie stanowisk pracy pracowników realizujących zadania zlecone.

W zadaniach związanych z wypłatą odszkodowań za szkody w uprawach rolnych mediana niedofinansowania wynosi ok. 8,4%, przy średniej 47,4%, co oznacza rozkład skrajnie asymetryczny i silny wpływ pojedynczych obserwacji o bardzo wysokich wartościach

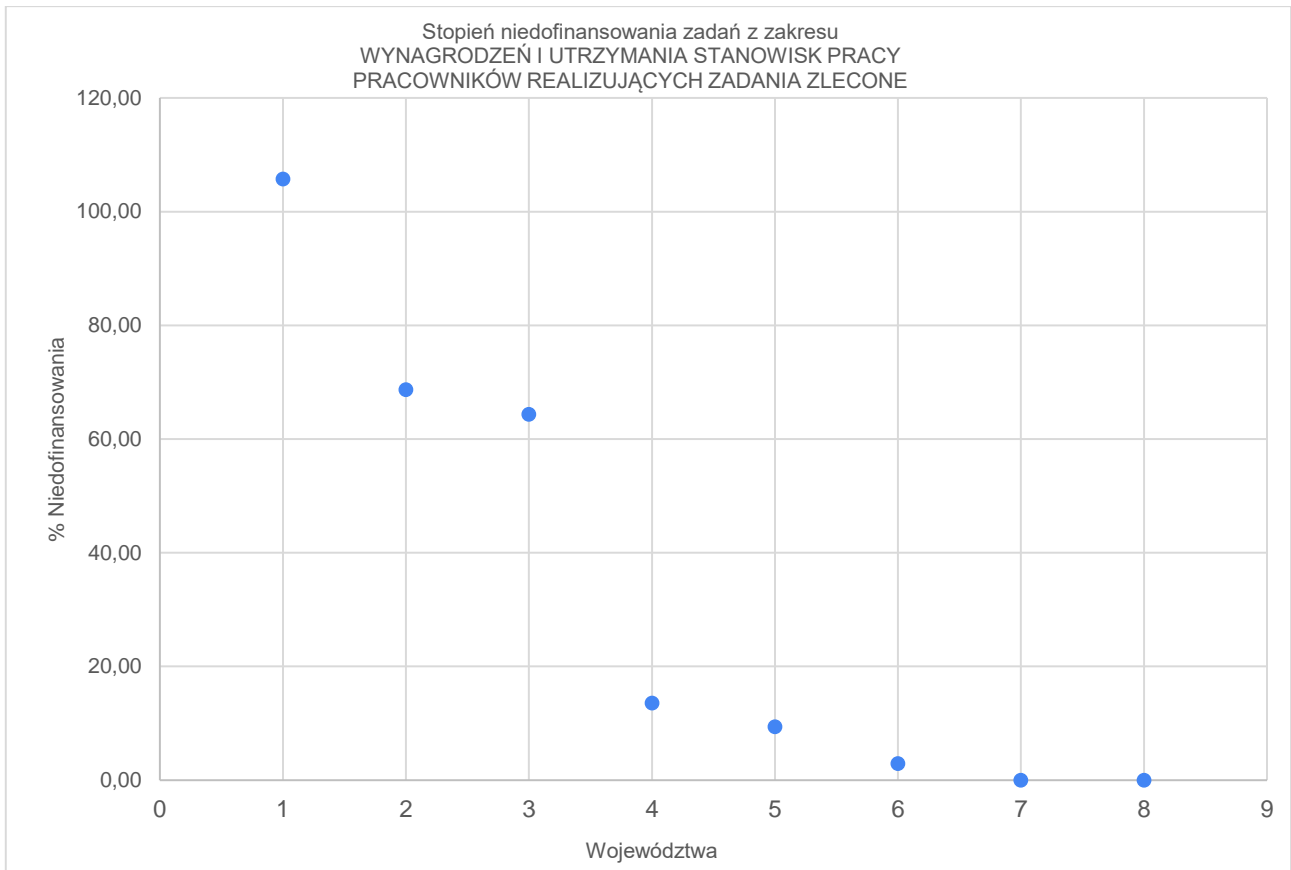
(patrz wykres 22). Typowe województwo doświadcza więc umiarkowanego deficytu, jednak system zawiera przypadki ekstremalne, w których dotacja pokrywa jedynie niewielką część kosztów. Struktura ta przypomina mechanizm z „ukrytym pęknięciem”: z zewnątrz system wydaje się stabilny, lecz w jego wnętrzu występują punkty przeciążenia, które radykalnie podnoszą średnie wartości. Co istotne, połowa obserwacji mieści się w przedziale jednocyfrowym lub niskim dwucyfrowym, co wskazuje, że problem nie jest równomiernie rozłożony, lecz koncentruje się w ograniczonej liczbie województw.

Wykres 22.

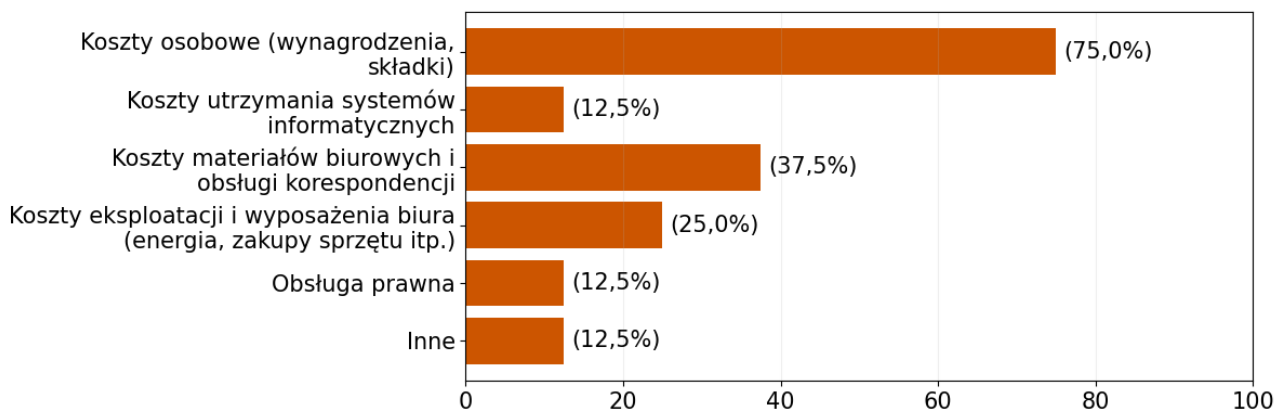


Druga kategoria – wynagrodzenia i utrzymanie stanowisk pracy pracowników realizujących zadania zlecone – ma charakter bardziej systemowy. Mediana 11,5% i średnia 33,1% wskazują na trwałe, powtarzalne niedoszacowanie kosztów kadrowych. Rozkład jest nadal asymetryczny, lecz mniej gwałtowny niż w zadaniach rolnych (patrz wykres 23). Oznacza to, że deficyt ma tu charakter „rozlany”: nie wynika z pojedynczych anomalii, lecz z konstrukcji mechanizmu finansowania. W obu zadaniach respondenci niemal jednogłośnie identyfikują koszty osobowe jako główne źródło niedoszacowania, co spójnie powtarza wzorzec obserwowany w gminach i powiatach. Województwa pełnią więc podobną funkcję jak niższe szczeble samorządu: działają jako amortyzator systemowy, stabilizując wykonanie zadań państwowych poprzez trwałe dopłacanie do kosztów pracy. Różnice regionalne nie tworzą spójnego wzorca przestrzennego, co potwierdza, że problem ma charakter konstrukcyjny, a nie geograficzny.

Wykres 23.



Wykres 24. Struktura odpowiedzi na pytanie: *Jakie kategorie kosztów są twoim zdaniem najbardziej niedoszacowane przez dotację na WYPŁATY ODSZKODOWAŃ ZA SZKODY WYRZĄDZONE W UPRAWACH ROLNYCH PRZEZ ZWIERZĘTA ŁOWNE (można wskazać kilka)?*

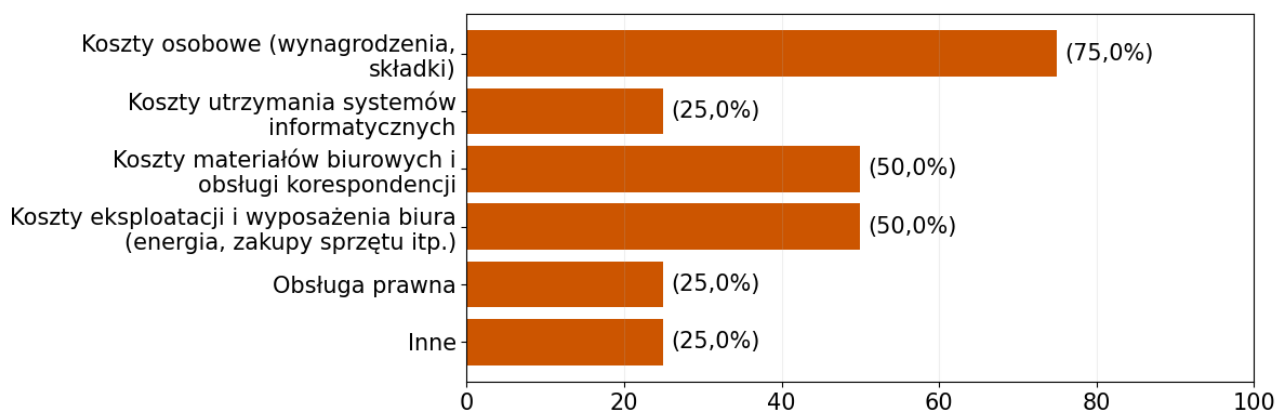


Rozkład odpowiedzi na pytanie o grupy kosztowe dotyczące wypłat odszkodowań za szkody łowieckie – ujawnia strukturę, która ma charakter wyraźnie wielowarstwowy (patrz wykres 24). Koszty osobowe tworzą rdzeń problemu, lecz nie dominują w sposób absolutny, jak w gminach czy powiatach. Wskazania respondentów rozkładają się na kilka kategorii, co sugeruje, że to zadanie nie jest jedynie obciążeniem kadrowym, lecz procesem organizacyjnym o rozproszonej strukturze kosztów.

Istotne znaczenie mają koszty zaplecza technicznego: obsługa systemów informatycznych, eksploatacja infrastruktury biurowej oraz koszty operacyjne związane z dokumentacją i korespondencją. W praktyce oznacza to, że wypłaty odszkodowań funkcjonują jak system logistyczny, a nie tylko administracyjny. Każde postępowanie generuje sekwencję czynności technicznych i formalnych, które są niewidoczne w konstrukcji dotacji. Wykres może sugerować, że problemem jest nie tyle pojedyncza grupa wydatków, ile efekt kumulacji drobnych, systemowo pomijanych kosztów.

Być może te wyniki są efektem następnego pytania, w którym problem niedofinansowania wynagrodzeń został potraktowany osobno. Wyniki prezentuje wykres 25. Podobnie jak poprzednio najważniejszym problemem są koszty osobowe (75%). Nieco mniejszą rolę odgrywają tu warunki techniczne – koszty materiałów biurowych, obsługi, koszty eksploatacji i wyposażenia biura (po 50%). Ranga tych kategorii jest nieco wyższa niż we wskazaniach przy odszkodowaniach za szkody zwierzyny łownej. Mamy do czynienia z prostą relacją: dotacja nie pokrywa realnych kosztów zatrudnienia.

Wykres 25. Struktura odpowiedzi na pytanie: *Jakie kategorie kosztów są twoim zdaniem najbardziej niedoszacowane przez dotację na WYNAGRODZENIA I UTRZYMANIE STANOWISK PRACY PRACOWNIKÓW REALIZUJĄCYCH ZADANIA ZLECONE (można wskazać kilka)?*



Analiza danych dla samorządów województw odświeżania system finansowania, który na pierwszy rzut oka wygląda stabilnie, lecz w istocie funkcjonuje w warunkach trwałego deficytu. Zastanawiające są duże dysproporcje pomiędzy jednostkami, które z jednej strony mogą być warunkowane brakiem jednolitego i obiektywnego systemu alokacji środków na poszczególne regiony. Z drugiej zaś zapewne swoiste piętno odciska na tych wynikach różna polityka skarbników. Podczas gdy jedni dążą do zbilansowania w sprawozdawczości otrzymanej dotacji z wydatkami na dane cele, inni starają się skrupulatnie wyliczyć wszystkie koszty związane z wykonywaniem zadań zleconych. To drugie podejście wymaga zwiększonego nakładu pracy i widoczne jest w jednostkach, które formułują konkretne roszczenia wobec Skarbu Państwa, często wstępując na drogę sądową.

W zadaniach związanych z odszkodowaniami rolnymi większość województw adaptuje się do niedoboru, podczas gdy nieliczne absorbują nieproporcjonalnie duże obciążenia. W zadaniach kadrowych obraz jest bardziej jednolity. Niedofinansowanie nie ma charakteru incydentalnego, lecz wpisuje się w codzienną strukturę działania administracji. Deficyt staje się elementem krajobrazu instytucjonalnego, a nie wyjątkiem od reguły. Oznacza to, że województwa – podobnie jak gminy i powiaty – pełnią funkcję stabilizatora systemu, dopłacając do zadań państwowych w sposób trwały, a nie awaryjny.

Reasumując, budżet państwa zdaje się finansować etat jako abstrakcyjną kategorię księgową, podczas gdy samorząd utrzymuje realne środowisko pracy człowieka. W efekcie niedoszacowanie nie jest pojedynczą luką, lecz trwałym polem tarcia między formalną konstrukcją dotacji a rzeczywistą ekonomią administracji. System działa, lecz wymaga stałego, niewidocznego wspierania przez jednostki samorządowe.

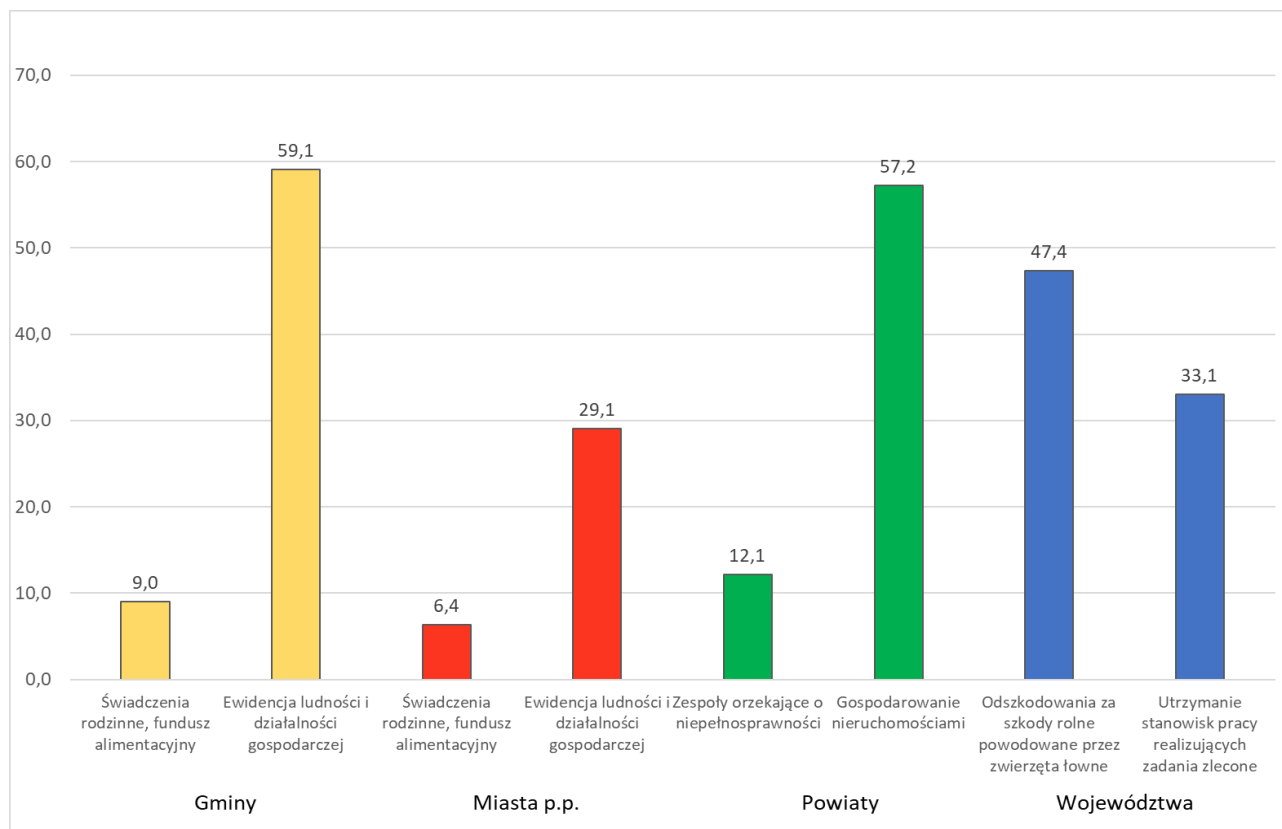
6.6. Podsumowanie i wnioski z badania ankietowego

Przeprowadzone badanie empiryczne jednoznacznie wskazuje, że finansowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego nie zapewnia pokrycia faktycznych kosztów ich realizacji. Niedoszacowanie dotacji celowych ma charakter trwały, powtarzalny i występuje we wszystkich analizowanych typach jednostek samorządu terytorialnego: gminach, miastach na prawach powiatu oraz powiatach.

Struktura analizowanych zadań zleconych ujawnia wyraźne zróżnicowanie skali potencjalnego niedofinansowania, zarówno w układzie poszczególnych zadań, jak i między różnymi grupami samorządów. W gminach i miastach na prawach powiatu skala niedofinansowania zadań administracyjnych z zakresu ewidencji ludności i działalności gospodarczej wynosi odpowiednio 59,1% i 29,1% (patrz wykres 26). W przypadku zaś zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego średnie niedoszacowania są już o wiele niższe (rzędu 9,0% i 6,4 %).

Podobne zróżnicowanie występuje w powiatach, gdzie niedoszacowanie kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oceniono na 57,2%, a w przypadku prowadzenia zespołów orzekających o stopniu niepełnosprawności na 12,1%. W przypadku województw wielkość niedoszacowania zadań w obu przypadkach jest wysoka. Utrzymanie stanowisk pracy niedofinansowane jest w 33,1%, zaś odszkodowania za szkody łąckie 47,4%.

Wykres 26. Skala niedoszacowania (%) badanych zadań w poszczególnych rodzajach samorządu.



Skala tego zjawiska jest dobrze widoczna w wymiernych danych o dopłatach (patrz tabela 5). Szczególnie wysokie obciążenia występują w zadaniach administracyjnych, gdzie badane gminy dopłacają ok. 228 mln zł, a miasta na prawach powiatu aż 249 mln zł do ewidencji ludności i działalności gospodarczej. Jednocześnie w zadaniach o największym udziale w strukturze wydatków, takich jak świadczenia rodzinne, nawet relatywnie niskie niedoszacowanie generuje znaczące kwoty – ok. 45 mln zł w gminach oraz 64 mln zł w miastach na prawach powiatu.

W przypadku pozostałych samorządów bezwzględne kwoty są mniejsze, choć wynika to z mniejszej liczby badanych jednostek (n), a nie ze stopnia niedoszacowania dotacji. W powiatach widoczna jest koncentracja obciążeń na zadaniach za zakresu orzecznictwa (153 mln zł dopłat), podczas gdy w przypadku gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa skala jest już dużo mniejsza (poniżej 9 mln zł). W dziesięciu badanych województwach kwoty są najmniejsze – 800 tys. zł w przypadku odszkodowań za szkody rolne oraz 200 tys. zł za utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania zlecone.

Te sumaryczne wyniki oraz wcześniej przeprowadzone analizy upoważniają nas do sformułowania generalnych konkluzji.

Tabela 5. Sumaryczny obraz skali niedoszacowania i szacunek dopłat samorządów do wykonywanych zadań

Typ samorządu	Zadanie	Rozdział klasyfik. budżet.	% kosztów zadań zleconych samorządu	Średnia niedoszacow. dotacji (%)	Szacunek dopłat samorządów (mln zł)
Gminy	Świadczenia rodzinne, fundusz alimentacyjny	85502	68,0	9,0	45
	Ewidencja ludności i działalności gospodarczej	75011	2,3	59,1	228
Miasta na pr. powiatu	Świadczenia rodzinne, fundusz alimentacyjny	85502	52,1	6,4	64
	Ewidencja ludności i działalności gospodarczej	75011	3,1	29,1	249
Powiaty	Zespoły orzekające o niepełnosprawności	85321	4,4	12,1	153
	Gospodarowanie nieruchomościami	70005	9,5	57,2	9
Województwa	Odszkodowania za szkody rolne powodowane przez zwierzęta łowne	1095	8,4	47,4	0,8
	Utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania zlecone	75011	11,5	33,1	0,2

Po pierwsze, stwierdzono, że skala niedofinansowania jest silnie zróżnicowana w zależności od rodzaju zadania. W przypadku części zadań luka finansowa ma charakter relatywnie niewielki, lecz powszechny, natomiast w przypadku zadań bardziej złożonych organizacyjnie oraz kapitałochłonnych przyjmuje postać głębokiego i strukturalnego deficytu. Oznacza to, że obecny mechanizm finansowania nie uwzględnia rzeczywistej różnorodności kosztowej zadań zleconych.

Po drugie, na wszystkich szczeblach samorządu dominującą kategorią kosztów wskazywaną jako niedoszacowana są koszty osobowe. Respondenci w sposób niemal jednogłośnie podkreślali, że wysokość dotacji nie odpowiada faktycznym nakładom pracy, wymaganiom kompetencyjnym oraz odpowiedzialności związanej z realizacją zadań zleconych. Oznacza to systemowe niedopasowanie pomiędzy konstrukcją dotacji celowych a rzeczywistą strukturą kosztów ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Po trzecie, istotne znaczenie mają również koszty zaplecza organizacyjnego, w szczególności koszty utrzymania systemów informatycznych, infrastruktury lokalowej, obsługi korespondencji oraz wyposażenia stanowisk pracy. Koszty te, choć rzadziej eksponowane w debacie publicznej, stanowią niezbędny warunek sprawnej realizacji zadań zleconych, a jednocześnie są w ograniczonym stopniu kompensowane przez system dotacyjny.

Po czwarte, analiza danych nie wykazała istotnych różnic regionalnych w skali niedofinansowania. Zróżnicowanie pomiędzy jednostkami w obrębie tego samego województwa jest większe niż różnice pomiędzy województwami. Oznacza to, że problem ma charakter ogólnokrajowy i wynika z centralnie ustalonych zasad finansowania, a nie z uwarunkowań terytorialnych.

W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego systematycznie kompensują niedobory dotacji środkami własnymi. Mechanizm ten pozwala na zachowanie ciągłości realizacji zadań zleconych, lecz jednocześnie ogranicza możliwości finansowania zadań własnych oraz wpływa negatywnie na stabilność finansową JST.

Wyniki badania wskazują na potrzebę wprowadzenia zmian o charakterze systemowym. Korekty o charakterze punktowym lub doraźnym nie są wystarczające do usunięcia zidentyfikowanych problemów. W szczególności, można sformułować następujące **rekomendacje**.

Po pierwsze, rekomenduje się wzmocnienie operacyjnej realizacji zasady adekwatności finansowej. Zasada ta powinna być rozumiana jako obowiązek pełnego pokrycia faktycznych kosztów realizacji zadań zleconych, a nie jedynie jako formalne przypisanie źródła finansowania. W praktyce oznacza to konieczność oparcia wyceny zadań na rzetelnej analizie kosztów, w tym w szczególności kosztów pracy.

Po drugie, konieczne jest systemowe uwzględnienie kosztów pośrednich. Dotacje celowe powinny obejmować nie tylko koszty bezpośrednio związane z realizacją zadania, lecz również koszty zaplecza administracyjnego i technicznego. Brak takiego komponentu prowadzi do trwałego przenoszenia części kosztów realizacji zadań zleconych na budżety JST.

Po trzecie, rekomenduje się wprowadzenie mechanizmu regularnej waloryzacji dotacji. Wysokość dotacji powinna być okresowo aktualizowana na podstawie zmiany kosztów pracy oraz kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Brak waloryzacji powoduje narastanie luki finansowej nawet przy niezmiennym zakresie zadań.

Po czwarte, wskazane jest zwiększenie transparentności relacji finansowych pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym. Odnosi się wrażenie, że dotychczasowe próby standaryzacji kosztowej niektórych usług publicznych realizowane były przez administrację rządową bez szerokiej konsultacji ze środowiskiem samorządowym. Traktowane jest ono często jako generator danych o ilości procedur i liczbie zatrudnionych do ich obsługi osób. Rekomenduje się wprowadzenie obowiązku systematycznego monitorowania i raportowania relacji pomiędzy kosztami faktycznymi a wysokością dotacji na zadania zlecone z wykorzystaniem jednolitych standardów sprawozdawczych.

Przeprowadzone badanie potwierdza, że obecny system finansowania zadań zleconych opiera się na trwałym niedopasowaniu pomiędzy zakresem obowiązków nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego a poziomem zapewnianych środków finansowych. Utrzymywanie tego modelu, w świetle zaprezentowanych tu wyników badań, prowadzi do systematycznego obciążania budżetów JST kosztami realizacji zadań państwowych oraz ogranicza ich zdolność do realizacji zadań własnych. Wprowadzenie rekomendowanych zmian należy traktować jako warunek poprawy efektywności, przejrzystości i stabilności finansowej systemu realizacji zadań zleconych.

7. Wnioski końcowe

Z przedstawionych powyżej analiz jednoznacznie wynika, że nasza wiedza o finansowaniu zadań zleconych, adekwatności wysokości przekazywanych dotacji, a w szczególności o skali dopłat dokonywanych przez samorządy ze środków własnych jest w dalszym ciągu dalece niepełna. Wynika to ze zderzenia dwóch braków precyzyjnych informacji. Z jednej strony rozeznanie ze strony administracji rządowej jest niepewne. Część resortów niewystarczająco orientuje się w zleconych przez siebie zadaniach, a podstawy wyceny kosztów tych zadań są albo nieznane, albo przynajmniej niepełne, lub wątpliwe. Ale z drugiej strony niepełna wiedza występuje także po stronie samorządów. Stosunkowo rzadkie są przypadki, w których służby finansowe samorządów dysponują precyzyjnymi informacjami na temat ponoszonych faktycznie kosztów.

Temu ostatniemu zjawisku warto przyjrzeć się dokładniej, daje się bowiem zaobserwować pewne prawidłowości, a także interesujące różnicowanie postaw samorządów (a w szczególności ich skarbników) wobec badanego zjawiska. Co do zasady lepsze jest rozeznanie w zakresie zadań wykonywanych bezpośrednio w urzędzie. Natomiast w przypadku zadań, realizowanych przez jednostki zewnętrzne w stosunku do urzędu (takie jak np. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej) świadomość służb finansowych JST co do faktycznie ponoszonych kosztów jest już znacznie słabsza.

Skarbnik – choć formalnie odpowiada za finanse – nie zawsze dysponuje szczegółową wiedzą operacyjną dotyczącą wszystkich zadań.

W przypadku zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne pojawiały się wypowiedzi: „To trzeba zapytać GOPS, my tego nie liczymy” lub „My widzimy tylko przelew, a nie to, co się z nim dzieje”.

Posiadaniem precyzyjnej informacji wyróżniają się w szczególności te samorządy, które podjęły wysiłek audytu kosztów zadań zleconych w związku z podejmowanymi próbami występowania z roszczeniami wobec Skarbu Państwa. Trudno nam jest dokonać oceny prawidłowości przeprowadzanych przez nas wyliczeń, ale znaczny odsetek przychylnych dla samorządów wyroków sądowych wskazuje, że przedkładane dane okazują się przekonujące dla sądów.

„Tam, gdzie był spór – tam jest rzetelna wiedza”

Wyraźnie odmienny obraz wyłaniał się z jednostek, które wcześniej prowadziły spory z administracją rządową. W tych przypadkach dane były znacznie bardziej uporządkowane.

„My już to liczyliśmy, bo musieliśmy to udowodnić”.

Można odnieść wrażenie, że dopiero konflikt wymusza pełną rekonstrukcję kosztów. W pozostałych przypadkach proces ten nie jest inicjowany, ponieważ nie ma takiej presji.

Jeśli chodzi o stosunek służb finansowych do pomiaru oraz stan wiedzy o faktycznie ponoszonych kosztach zadań zleconych to wykazują one znaczne różnicowanie, które można próbować uporządkować w postaci swoistej drabiny niedoinformowania, a czasem także oportunistycznego samorządów. Składają się na nią następujące szczeble:

- Błogostawiona nieświadomość – „a to jest zadanie zlecone? A nie nasze własne?”. Wbrew pozorom taka reakcja na pytania zadawane w czasie przeprowadzonych badań wcale nie należała do wyjątków.

Pojawiały się pytania, które – z zewnątrz – mogą zaskakiwać:

„A to jest zadanie zlecone?” „Myślałam, że to nasze własne”.

Świadczy to o istnieniu automatyzmu operacyjnego, w którym zadania są wykonywane bez głębszej refleksji nad ich statusem prawnym i finansowym.

Nie wydaje się jednak, by był to problem braku kompetencji. To raczej efekt wieloletniego funkcjonowania w stabilnym systemie, w którym podział kompetencji traci znaczenie operacyjne. Zadania są realizowane, ponieważ „tak się robi”, a ich klasyfikacja prawna schodzi na dalszy plan.

- Suma otrzymanych dotacji zgadza się w naszych raportach i w naszej wiedzy z poniesionymi wydatkami. Bilansujemy obie te wartości, bo tak trzeba i tak jest prawidłowo, nie przyglądając się związkowi tej operacji księgowej z rzeczywistością. Brak jest refleksji i świadomości, że coś się nie zgadza.

W trakcie badania zidentyfikowaliśmy mechanizm oportunistycznego sprawozdawczego. Polega on na świadomym lub półświadomym dostosowywaniu danych do oczekiwań systemu sprawozdawczości, a nie do rzeczywistego przebiegu procesów finansowych.

Wbrew pozorom, nie jest to zjawisko marginalne, lecz – jak wskazują obserwacje – norma funkcjonowania systemu. W praktyce oznacza ono, że [raportowane] wydatki są dostosowywane do poziomu dotacji, a nie odwrotnie. W wielu rozmowach pojawiał się podobny schemat myślenia.

„Jak dostajemy 100, to wydajemy 100 – reszta idzie gdzie indziej”.

Mamy tu do czynienia nie z prostym błędem, lecz z mechanizmem adaptacyjnym – być może nawet racjonalnym z punktu widzenia jednostki. W konsekwencji rzeczywiste koszty są przenoszone do innych działów budżetu, co prowadzi do systemowego zaniżania skali niedofinansowania – zarówno w danych oficjalnych, jak i w badaniach takich jak niniejsze.

- Bilansujemy dotacje z wydatkami, bo tak jest wygodnie – jeśli wykazalibyśmy brak zbilansowania to np. Regionalna Izba Obrachunkowa może zgłaszać zastrzeżenia i ogólnie rzecz biorąc, będziemy mieć kłopot, a kłopotów przecież nie chcemy. W związku z tym nie ma po co sprawdzać, jakie były realne koszty. Lepiej więc tego nie liczyć, znacznie lepiej (wygodniej) nie wiedzieć.

Wykazanie niedofinansowania nie jest neutralne – pociąga za sobą konsekwencje.

„Jak pokażemy, że brakuje, to trzeba będzie coś z tym zrobić” – to zdanie powtarzało się w różnych wariantach.

- Bilansujemy dotacje z wydatkami, bo jeśli tego nie zrobimy, to trzeba będzie się tłumaczyć, dlaczego jednostka samorządu terytorialnego nie wystąpiła z roszczeniem do Skarbu Państwa. Ktoś może nam postawić taki zarzut, a przecież nie chcemy mieć problemów.

- Jako skarbnik nawet rozważyłbym (rozważyłabym³⁹) wystąpienie z roszczeniem finansowym. Ale decyzja polityczna wójta/ burmistrza/ starosty/ marszałka/ prezydenta jest taka, by „nie iść na wojnę z wojewodą”, a ja jestem tylko skarbnikiem i nie mogę sam zdecydować inaczej. Opór przed wdawaniem się w takie spory z administracją samorządową wzrósł w okresie realizacji programów dotacyjnych (takich jak np. Program Inwestycji Strategicznych Polski Ład), w których środki dla samorządów dystrybuowane były według mocno nietransparentnych kryteriów, z dużym udziałem decyzji znamionujących klientelizm polityczny.
- Jest dokładna informacja, samorząd liczy dokładne koszty wykonywania zadań zleconych. Takie wyliczenia często następują w ramach przygotowań do wystąpienia na drogą sądową.

Niedoszacowanie niedoszacowania

Skala niedofinansowania przedstawiona w raporcie jest prawdopodobnie niższa niż rzeczywista. Nie dlatego, że przytaczane dane są błędne, lecz dlatego, że:

- część kosztów nie jest identyfikowana;
- część nie jest raportowana.

Jak ujęto w jednej z rozmów: „Problem jest większy, niż jesteśmy w stanie go pokazać”.

System finansowania zadań zleconych funkcjonuje w warunkach trwałego „zamkniętego obiegu informacji”. Poziom centralny dysponuje danymi zaniżonymi, poziom lokalny nie posiada narzędzi do pełnej rekonstrukcji kosztów, a mechanizmy sprawozdawcze wzmacniają interpretację, że system finansowania zadań zleconych jest sprawny. W efekcie powstaje mechanizm, w którym dane potwierdzają założenia systemu, a nie rzeczywiste koszty jego funkcjonowania.

Przeprowadzone na zlecenie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego badania w pewnym stopniu zmniejszyły opisywaną tutaj lukę w wiedzy, choć nie dają jeszcze wystarczająco precyzyjnych odpowiedzi na pytanie o faktycznie ponoszone przez samorzady wydatki, a tym bardziej o to, jakie wydatki są rzeczywiście niezbędne dla realizacji tych zadań. Na podstawie zebranych danych można się jednak pokusić o pewne przybliżenie odpowiedzi na te pytania. Szacunek ten opiera się na założeniu, że przeprowadzone badanie było podwójnie reprezentatywne: po pierwsze, ze względu na dobór ponad 200 jednostek samorządowych, które odpowiedziały na zadane pytania, a po drugie, ze względu na wybór zadań, których dotyczyło badanie (zakładamy więc, że skala dopłat do tych zadań jest podobna do skali dopłat na inne zadania zlecone). Opierając się na tym założeniu, można przeprowadzić dwukrotną ekstrapolację otrzymanych wyników. W pierwszym etapie, wychodząc od mediany procentowej różnicy między otrzymanymi dotacjami a faktycznie stwierdzonymi wydatkami, szacujemy skalę dopłat do innych (nieobjętych badaniem) zadań zleconych. W drugim etapie ekstrapolacji przeliczamy skalę dopłat w zbadanych samorządach na wszystkie jednostki samorządowe w kraju. Postępując się tą metodą, dochodzimy do **szacunku różnicy między faktycznie poniesionymi wydatkami i wielkością otrzymanych dotacji na 2,132 miliarda złotych**. Liczba ta stanowi niespełna 7% przekazanych samorządom dotacji na zadania zlecone. Trzeba przy tym podkreślić, że jest to szacunek bardzo przybliżony. Co więcej, ze względu na brak pełnej orientacji w wielu gminach i powiatach (o czym była mowa wcześniej) jest to zapewne liczba zaniżona. Daje jednak pewne pojęcie o skali problemu.

³⁹ Z danych zebranych przy okazji badań Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej wynika, że ok. ¾ wszystkich skarbników JST to kobiety.

Literatura

- Cybulska, R. (2020). *Komentarz do art. 4 [w:] B. Dolnicki (red.) Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dobosz, P. (2022). *Komentarz do art. 7 [w:] P. Chmielnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (1999). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa, s. 195.
- Kisiel, W. (2003). *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa: Wydaw. Prawnicze „LexisNexis”.
- Niewiadomski, Z. (1988). *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Ofiarska, M., Ciapała, J. (2001). *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań: Wyd. „Ars Boni et Aequi”.
- Ostrowska, A. (2014). Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, z. 2.
- Owsiak, S. (2017). *Finanse publiczne: współczesne ujęcie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pająk K. (2007). *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Rodden, J.A. (2005). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press.
- Rozczyński B. (2025). Skala niedofinansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w świetle orzeczeń sądów powszechnych, NIST, <https://www.nist.gov.pl/k/skala-niedofinansowania-zadan-zleconych-jst,14953.html> [dostęp: 13.05.2026].
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa: PWE.
- Swianiewicz, P. (2011). *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Pismo Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2024 r., znak: FS6.0723.33.2024.BOG, w sprawie przeglądu zadań zleconych JST, skierowane do Ministra Obrony Narodowej w związku z odpowiedzią z dnia 31 maja 2024 r. na pismo Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2024 r., znak: FS8.400.2.2024.

Ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 21),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20240000859/U/D20240859Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20240001572/U/D20241572Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 77),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000001/U/D20220001Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1207),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220001692/U/D20221692Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1753),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20101671131/U/D20101131Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 384),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20102171427/U/D20101427Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1226 z późn. zm.),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110300151/U/D20110151Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000655/U/D20220655Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971110724/U/D19970724Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000021/U/D20130021Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 639),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20260000639/O/D20260639.pdf>.

-
- Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 913 z późn. zm.),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971230776/U/D19970776Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 883 z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19850210091/U/D19850091Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>
[dostęp tu i nast.: 13.05.2026].
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/U/D19980578Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1197),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19820110080/U/D19820080Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1288 z późn. zm.),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220002127/U/D20222127Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030800721/U/D20030721Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1208 z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20032282255/U/D20032255Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1944),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971330884/U/D19970884Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 246),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140000567/U/D20140567Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1829),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160001860/U/D20161860Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 49 z późn. zm.),

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111490887/U/D20110887Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 524),

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19940890414/U/D19940414Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 z późn. zm.),

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19890300163/U/D19890163Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 69),

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111630981/U/D20110981Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 393),

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001741/U/D20141741Lj.pdf>.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2025 poz. 647 z późn. zm.),

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010620627/U/D20010627Lj.pdf>.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 4 września 2015 r., sygn. I ACa 2080/14, LEX nr 1808796.

Autorzy



Paweł Swianiewicz – prof. nauk ekonomicznych, od 1 lipca 2024 r. dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, pracuje także w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Zajmuje się porównawczymi badaniami samorządów terytorialnych w krajach europejskich. Poprzednio pracował w Uniwersytecie Warszawskim (2001-2022) i Katolickim Uniwersytecie Lubelskim (1998-2001). W latach 2019-2020 dyrektor Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim. Od 2000 do 2015 członek zarządu, a od 2005 do 2010 przewodniczący zarządu European Urban Research Association (EURA), od 2017 do 2024 r. członek Steering Committee of the Standing Group on Local Government and Politics of the European Consortium for Political Research (ECPR).



Łukasz Jaroszewski – prawnik, wykładowca, autor. Praktykę zdobywał jako urzędnik państwowy i samorządowy. Od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku związany z samorządem terytorialnym. Pracował w jednostkach samorządu terytorialnego jako urzędnik i radca prawny. Prowadzona przez niego kancelaria świadczyła pomoc prawną na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Członek rad nadzorczych w spółkach komunalnych. Autor publikacji naukowych i autorskich szkoleń z zakresu prawa. Jego zainteresowania naukowe skupiają się wokół prawa dotyczącego samorządu terytorialnego i prawa rzymskiego.



Agata Karbownik – ekspertka w Zespole Badań i Analiz Samorządowych Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z finansami publicznymi, audytem wewnętrznym oraz funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Od początku pracy zawodowej związana jest przede wszystkim z samorządem terytorialnym, a doświadczenie zdobywała również w administracji rządowej. W 2004 roku zdała egzamin na audytora wewnętrznego w Ministerstwie Finansów. Przez wiele lat pełniła funkcję skarbnika, a także członka rady nadzorczej. Obecnie łączy praktyczną wiedzę z zakresu zarządzania finansami publicznymi z działalnością szkoleniową i ekspercką.



Beniamin Rozczyński – praktyk i pracownik naukowy łączący wiedzę oraz doświadczenie związane z obsługą prawną jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw komunalnych. Szkoleniowiec, wykładowca i naukowiec, prelegent na krajowych i zagranicznych konferencjach naukowych oraz autor licznych publikacji naukowych w języku polskim i angielskim opublikowanych na łamach czasopism naukowych: Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Przegląd Prawa Publicznego czy Central European Public Administration Review oraz branżowych: Dziennik Gazeta Prawna. Współpracuje z krajowymi (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Akademia Sztuki Wojennej) i zagranicznymi uczelniami oraz szkołami wyższymi (Uniwersytet Loránda Eötvösa w Budapeszcie, Uniwersytet Masaryka w Brnie i Uniwersytet Komeńskiego w Bratysławie).



mgr Regina Kachniarz – wieloletnia skarbniczka gminy Kamienna Góra (od 2000 r). Ma za sobą doświadczenie głównej księgowej zarówno w sektorze przedsiębiorstw jak i jednostkach publicznych. Była prezes Forum Skarbników działającym przy Fundacji Centrum Edukacji Samorządowej, oraz wykładowca na studiach podyplomowych „Zarządzanie finansami publicznymi” na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu.



dr hab. Marian Kachniarz – Profesor w Instytucie Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu. Wcześniej wieloletni pracownik Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Specjalizuje się w ekonomice samorządu terytorialnego oraz efektywności usług publicznych, szczególnie w kontekście reform terytorialnych. Swoje kompetencje naukowe wzbogacał przez osiem lat pracy jako starosta kamiennogórski (1988-2006).