



Prace nad nowym systemem korekcyjno-wyrównawczym dochodów gmin

W czerwcu 2015 roku Ministerstwo Finansów powołało Zespół roboczy ds. analiz w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego w jednostkach samorządu terytorialnego, gdzie pierwsze spotkanie z udziałem przedstawicieli korporacji samorządowych odbyło się w dniu 10 lipca 2015 roku. Podczas spotkania Ministerstwo Finansów zaprezentowało założenia nowego systemu wyrównawczego wraz z propozycją wag różnicujących jst wg kryterium ludnościowego w odniesieniu do potrzeb wydatkowych. Strona samorządowa poziomu gminnego została poproszona o wypracowanie wspólnej własnej propozycji kryteriów wraz z wagami dla proponowanych obszarów wydatkowych.

Podstawowym założeniem nowego systemu wyrównywania dochodów jest wprowadzenie jednej subwencji „korekcyjno-wyrównawczej” dla JST wypłacanej przez budżet państwa w miejsce obecnie subwencji wyrównawczej oraz subwencji równoważącej pochodzącej z wpłat bogatych JST. W nowym mechanizmie wyrównawczym dochodów JST wpłaty „janosikowego” będą dokonywane do budżetu państwa. Drugim ważnym elementem nowego systemu jest wprowadzenie wag dla JST wg kryterium liczby mieszkańców oraz gęstości zaludnienia, które mają wpływ na potrzeby wydatkowe gmin. Efektem wprowadzenia wag ma być uzyskanie **liczby przeliczeniowej mieszkańców (Lpm) jst**, którą można użyć do: wyliczenia wskaźnika dochodów podatkowych w kraju na 1 mieszkańca przeliczeniowego (Gg); wyliczenia wskaźnika dochodów podatkowych gminy na 1 mieszkańca przeliczeniowego (G), gęstość zaludnienia i ostateczne wyliczenia subwencji wyrównawczej.

Liczba przeliczeniowa mieszkańców JST= Liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych w JST*(1+W1+W2+W3...Wi), gdzie Wi – waga wg kryteriów

Liczba mieszkańców przeliczeniowych w powiązaniu z dochodami podatkowymi zapewne będzie warunkować dostępność i wartość subwencji wyrównawczej oraz obowiązek wpłat „janosikowego” do budżetu państwa.

Na obecnym etapie prac zespołu prezentowano założenia MF kryteriów ustalania wag wg obszarów wydatkowych- wydatki bieżące, bez prezentacji algorytmu wyliczania ostatecznej subwencji wyrównawczej.

Waga 1 Obszar –wydatki administracyjne

Kryterium	Waga
Gminy do 5 tys. mieszkańców	0,05
Gminy od 5-10 tys. mieszkańców	0,03

Waga 2: Obszar -gospodarka komunalna

Kryterium	Waga
Gęstość zaludnienia do 20 os/km ²	0,15
Gęstość zaludnienia od 20-40 os/km ²	0,12
Gęstość zaludnienia od 40-60 os/km ²	0,10
Gęstość zaludnienia od 60-80 os/km ²	0,06

Waga 3 Obszar - transport

Kryterium	Waga
gęstości zaludnienia w przedz. 2.500-3.000 os/km ²	0,02
gęstości zaludnienia w powyżej 3.000 os/km ²	0,03

Zatem użycie wag zwiększy liczbę mieszkańców przeliczeniowych w odniesieniu do liczby faktycznych mieszkańców gminy, co zapewne będzie wpływało na obniżenie wskaźnika G (dochód podatkowy w przeliczeniu na 1 mieszkańca) warunkującego przyznanie i wartość subwencji wyrównawczej.

Jednakże pomimo powołania zespołu roboczego oraz przygotowanych propozycji wag dla JST, to MF nie przedstawiło algorytmu wyliczenia subwencji wyrównawczej proponowanego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego. Bez znajomości algorytmu obliczania subwencji wyrównawczej nie można określić bezpośrednich skutków finansowych dla gmin.

Nowy mechanizm korekcyjno-wyrównawczy po zastosowaniu wag dla przeliczenia liczby ludności opierany jest na jednej subwencji wyrównawczej z budżetu państwa. W celu oceny wpływu wag na możliwe korzyści z tytułu mechanizmów wyrównawczych dokonaliśmy oszacowania liczby przeliczeniowej mieszkańców dla wszystkich gmin i miast oraz ich sumy dla kraju. Na tej podstawie ustaliliśmy wzrost liczby przeliczeniowej mieszkańców dla poszczególnych kategorii JST.

W wyniku porównań należy stwierdzić, że dla ogółu gmin wiejskich propozycja wag MF jest korzystna ponieważ jest znaczący wzrost (8,4%) liczby przeliczeniowej mieszkańców w stosunku do sumy (3,5%) przeliczeniowej liczby mieszkańców wszystkich gmin w Polsce.

Liczba ludności faktyczna i przeliczeniowa

L.p	Wyszczególnienie	GWI	GMW	GMI	MPP	Razem
I.	Liczba ludności	10 943 640	8 874 057	6 022 819	12 655 143	38 495 659
II.	Przeliczeniowa liczba ludności	11 866 775	9 197 788	6 045 129	12 719 035	39 828 728
III.	Wzrost %	8,4%	3,6%	0,4%	0,5%	3,5%

W lipcu 2015 roku na spotkaniu zespołu przedstawione zostały przez przedstawicieli ZGWRP własne propozycje wag, które obejmowały rozszerzenie stosowania wag o nowe grupy gmin wg liczby ludności oraz zwiększenie liczby przedziałów w kryterium gęstości w celu łagodzenia skokowych zmian wag.

Waga 1 Obszar –wydatki administracyjne

Kryterium	Waga
Gminy do 5 tys. mieszkańców	0,05
Gminy od 5-7,5 tys. mieszkańców	0,04
Gminy od 7,5-10 tys. mieszkańców	0,03
Gminy od 10-12,5 tys. mieszkańców	0,02
Gminy od 12,5-15 tys. mieszkańców	0,01

Waga 2: Obszar -gospodarka komunalna

Kryterium	Waga
Gęstość zaludnienia do 20 os/km ²	0,15
Gęstość zaludnienia od 20-35 os/km ²	0,13
Gęstość zaludnienia od 35-50 os/km ²	0,11
Gęstość zaludnienia od 50-65 os/km ²	0,09
Gęstość zaludnienia od 65-80 os/km ²	0,07
Gęstość zaludnienia od 80-95 os/km ²	0,05

Gęstość zaludnienia od 95-110 os/km ²	0,03
Gęstość zaludnienia od 110-125 os/km ²	0,01

Natomiast **Unia Metropolii Polskich** wyszła z propozycją uzupełnienia o wagi dla miast na prawach powiatu w obszarze wydatków na transport

Kryterium	Waga
Liczba ludności od 150 tys. do 1 mln	0,2
Liczba ludności w powyżej 1 mln	0,4

Zgodnie wyżej zamieszczonymi propozycjami dokonano ponownego oszacowania liczby ludności przeliczeniowej wg kategorii JST.

Liczba ludności faktyczna i przeliczeniowa

L. p	Wyszczególnienie	GWI	GMW	GMI	MPP	Razem
I.	Liczba ludności	10 943 640	8 874 057	6 022 819	12 655 143	38 495 659
II.	Przeliczeniowa liczba ludności	12 035 263	9 327 515	6 052 081	15 165 546	42 580 406
III.	Wzrost %	10,0%	5,1%	0,5%	19,8%	10,6%

W wyniku porównań należy stwierdzić, że dla ogółu gmin wiejskich propozycja (UMP) dodawania wag kolejnym grupom jst wpływa na utratę efektu różnicowania gmin z tytułu wag, ponieważ wzrost przeliczeniowej liczby ludności gmin wiejskich (10,0%) jest podobny do wzrostu (10,6 %) sumy liczby przeliczeniowej ludności wszystkich gmin w Polsce. Wyniki tej symulacji potwierdzają tezę, że dodawanie wag nowym grupom JST może nie spowodować wzrostu subwencji wyrównawczej z budżetu państwa dla gmin a jedynie spłaszczać różnicowanie pomiędzy gmin.

Ostateczna ocena skutków projektowanych mechanizmów wyrównawczych na dochody gmin będzie możliwa po przedstawieniu przez Ministerstwo algorytmu obliczania subwencji wyrównawczej. Związek Gmin Wiejskich RP na bieżąco dokonuje analiz i symulacji skutków dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w miarę napływu informacji o kształcie nowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego. Przy dokonywaniu analiz oraz formułowaniu postulatów na zespole roboczym ds. analiz w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego przedstawiciele ZGWRP szczególny nacisk kładą na ochronę i wsparcie dochodów budżetu poszczególnych gmin członkowskich Związku.