

## **Nowy mechanizm korekcyjno-wyrównawczy**

---

**Prace zespołu ds. nowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego**



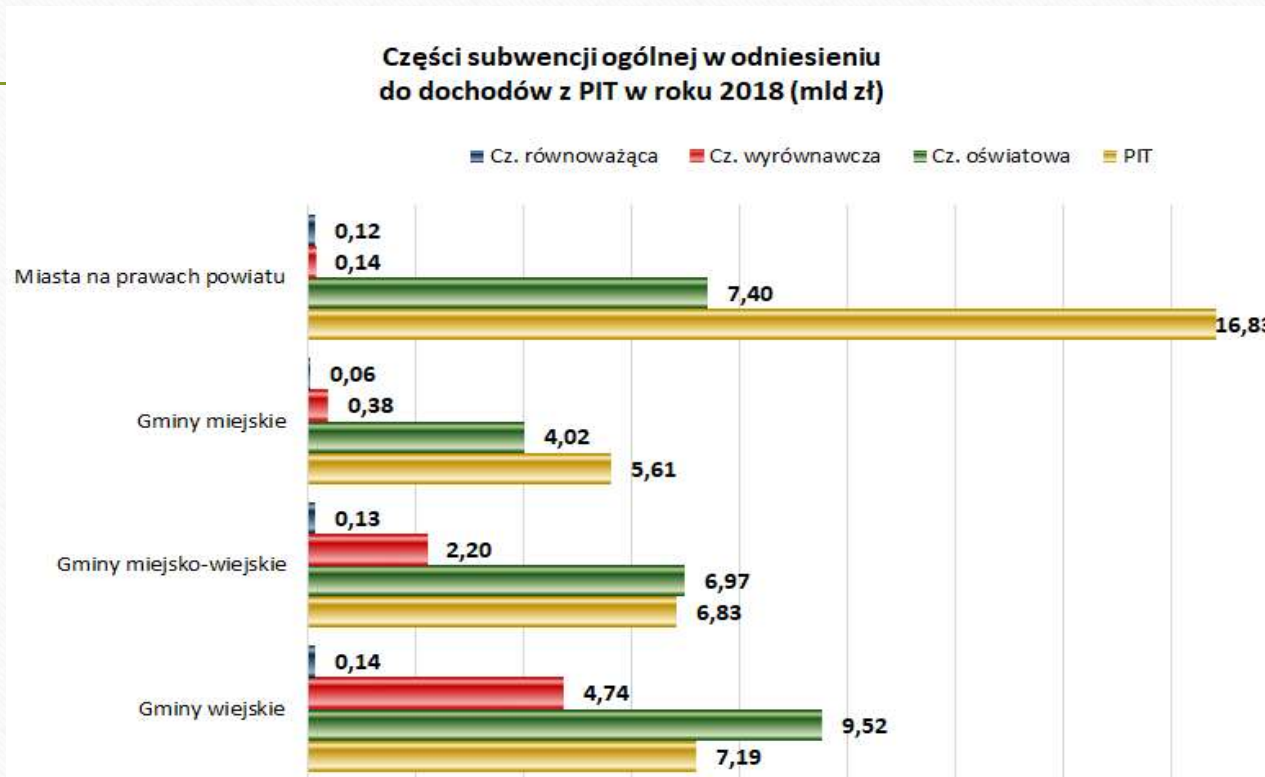


## Obecny mechanizm wyrównawczo-równoważący dochody gmin

- **Część wyrównawcza** subwencji ogólnej dla gmin składa się z części podstawowej oraz części uzupełniającej. Głównym kryterium decydującym o wysokości subwencji wyrównawczej jest wskaźnik dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca – wskaźnik **G** w odniesieniu do dochodów podatkowych wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca- wskaźnik **Gg**.
  - **Część podstawowa subwencji wyrównawczej** jest ustalana dla gmin, których wartość wskaźnika G jest poniżej 92%, wg trzech algorytmów ustawowych uwzględniających różnice pomiędzy wskaźnikiem Gg a G w przedziałach wskaźnika G do 40%; G- 40 - 75% i G- 75%-92%.
  - **Część uzupełniająca subwencji wyrównawczej** jest ustalana dla gmin, których wartość wskaźnika G jest poniżej 150% oraz gęstość zaludnienia nie przekracza wskaźnika gęstości zaludnienia w kraju.
- **Część równoważącą subwencji ogólnej** - „janosikowe”- pochodzące ze środków wpłacanych przez bogate gminy wg kryteriów dochodowych.



# Znaczenie części subwencji ogólnej w finansach jst

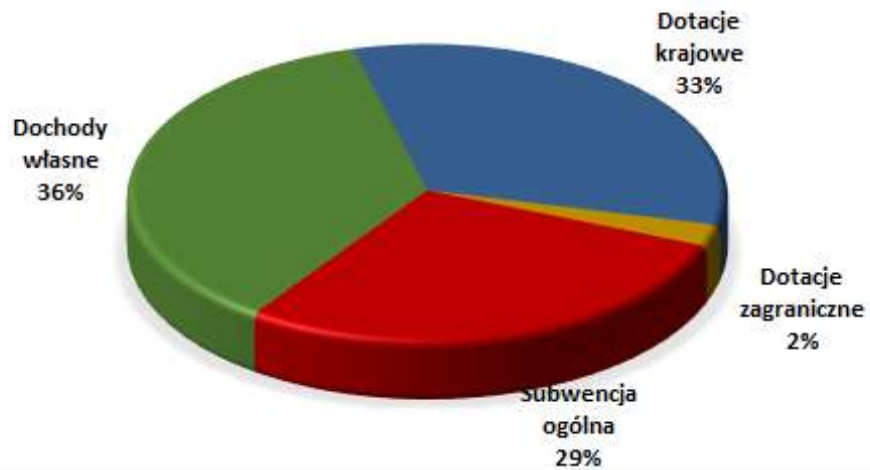




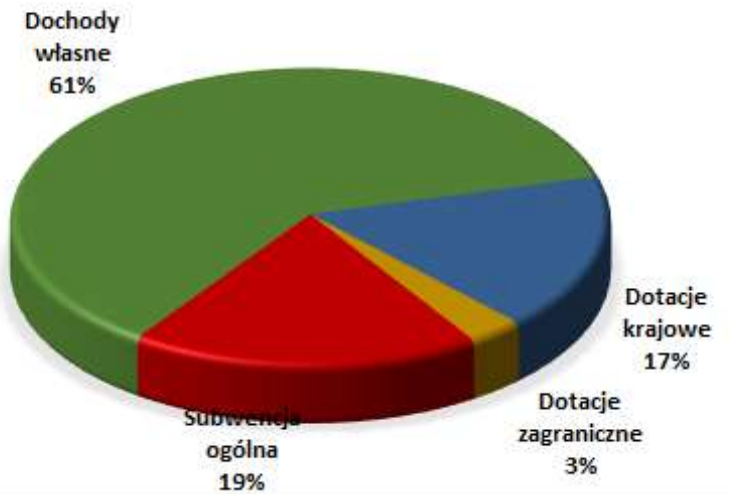


## Udział subwencji ogólnej w budżetach jst (2017 rok)

### GMINY WIEJSKIE



### MIASTA NA PRAWACH POWIATU





W ramach prac w MF z udziałem ekspertów Banku Światowego powstaje propozycja nowego mechanizmu korekcyjno- wyrównawczego, którego podstawowe zasady odczytujemy jak:

1. Ustalanie dla jst jednej subwencji korekcyjno-wyrównawczej zamiast subwencji wyrównawczej i równoważącej.
2. Przyjęcie mieszkańca przeliczeniowego jako składnika algorytmów ustalania wysokości subwencji wyrównawczej oraz wpłat jst do budżetu.
3. Wyliczenie mieszkańca przeliczeniowego w oparciu o potrzeby wydatkowe w głównych dziedzinach funkcjonowania jst przy użyciu metod statystycznych
4. Algorytm wyliczenia subwencji korekcyjno-wyrównawczego oraz algorytm ustalania wpłat do budżetu przez bogate jst, przy zachowaniu rankingu dochodów jst z przed i po subwencjonowaniu



## Ewolucja założeń ustalania Liczby przeliczeniowej/referencyjnej mieszkańców

**Rok 2015-** pierwsze propozycje ustalania Liczby przeliczeniowej mieszkańców w oparciu o wyznaczenie wag dla poszczególnych kryteriów obszarów wydatkowych jst na podstawie analiz regresji jednoczynnikowej.

Liczba przeliczeniowa mieszkańców JST=

=Liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych w JST\*(1+W1+W2+W3...Wi)

Waga 2: „Obszar -gospodarka komunalna

Kryterium	Waga
Gęstość zaludnienia do 20 os/km2	0,15
Gęstość zaludnienia od 20-40 os/km2	0,12
Gęstość zaludnienia od 40-60 os/km2	0,10
Gęstość zaludnienia od 60-80 os/km2	0,06

## Rok 2018

Liczba przeliczeniowa mieszkańców JST

=Liczby mieszkańców referencyjnych dla każdej JST

Metody ustalania w roku 2018 Liczby referencyjnej mieszkańców ewoluowały w formę skomplikowanych metod analiz regresji wieloczynnikowej

Waga 3 Obszar - transport

Kryterium	Waga
gęstości zaludnienia w przedz. 2.500-3.000 os/km2	0,02
gęstości zaludnienia w powyżej 3.000 os/km2	0,03





# Metodologia ekspertów Banku Światowego

## Schemat wyliczania populacji skorygowanej o potrzeby wydatkowe

1. Określenie największych funkcji wydatków i ich udziału w całkowitych wydatkach

2. Wybór zmiennych wyjaśniających wydatki wg funkcji (z użyciem analizy regresji) i wyznaczenie współczynników regresji

3. Wyznaczenie indeksu potrzeb wydatkowych (ENI) dla każdej funkcji i każdego samorządu

4. Wyznaczenie zagregowanego ENI dla każdego samorządu

5. Wyliczenie liczby mieszkańców referencyjnych dla każdej JST



# Metodologia ekspertów Banku Światowego

## Formuły wyliczania liczby mieszkańców referencyjnych

- Wyliczenie ENI dla najważniejszych funkcji wydatkowych jak również dla “pozostałych wydatków”

$$ENI_{f1j} = \lambda_{f1} \times [\beta_1 \times \left( \frac{\text{Determinanta}_{1f1j}}{\sum \text{Determinanta}_{1f1}} \right) + \beta_2 \times \left( \frac{\text{Determinanta}_{2f1j}}{\sum \text{Determinanta}_{2f1}} \right) + \dots + \beta_N \times \left( \frac{\text{Determinanta}_{Nf1j}}{\sum \text{Determinanta}_{Nf1}} \right)]$$

gdzie:

$f1$  – funkcja wydatkowa w JST “j”

$\lambda_{f1}$  – udział danej funkcji wydatkowej w całości wydatków bieżących (netto)

$\beta_1, \beta_2, \beta_N \dots$  – współczynniki regresji, gdzie  $\beta_1 + \beta_2 + \beta_N \dots = 1$

- Dla każdego ENI, użyj odpowiedniej wagi “ $\lambda$ ” ze struktury wydatków, gdzie

$$\lambda_{f1} + \lambda_{f2} + \lambda_{f3} + \dots + \lambda_{fN} = 1$$

- Dodaj wszystkie indywidualne ENI tak by otrzymać zagregowany index ENI
- Używając ENI, wylicz mieszkańca referencyjnego i wartość ENPC

Mieszkańcy referencyjni = Indeks ENI<sub>j</sub> \*  $\Sigma$  Mieszkańców

ENPC = Mieszkańcy referencyjni / Całość Mieszkańców



# Metodologia ekspertów Banku Światowego

Podsumowanie wybranych kluczowych determinantów potrzeb  
wydatkowych: **GMINY**

## 6 NAJWAŻNIEJSZYCH FUNKCJI

## DETERMINANTY

801_854 Oświata i wychowanie _Edukacyjna opieka wychowawcza	Liczba dzieci w wieku 3-6 lat; Liczba dzieci w wieku 7-12 lat
750 Administracja publiczna	Łączna liczba ludności (0,73)
852_853_855 Pomoc społeczna; Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej_Rodzina	Liczba osób w wieku 65+; Liczba wypłaconych dodatków mieszkańcowych
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Liczba gospodarstw domowych z przyłączem do kanalizacji
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Liczba ludności; Liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, świetlicach i klubach
600 Transport i łączność	Długość dróg gminnych; Zatrudnienie ogółem
Inne	Liczba ludności



# Metodologia ekspertów Banku Światowego

Nowy system wyrównawczy: kryteria dystrybucji (ilustracja)

Kryteria dystrybucji: Jak wyrównywać po stronie „ubogich”?

- **Metoda maxi-min:**

Warunek wstępny: budżet na wyrównanie

Metoda: Każdy samorząd otrzymuje wyrównanie do poziomu następnego w rankingu, do wyczerpania zasobów;

Wynik: Każdy samorząd otrzymuje wyrównanie do minimalnego poziomu możliwego w ramach ograniczeń budżetowych;

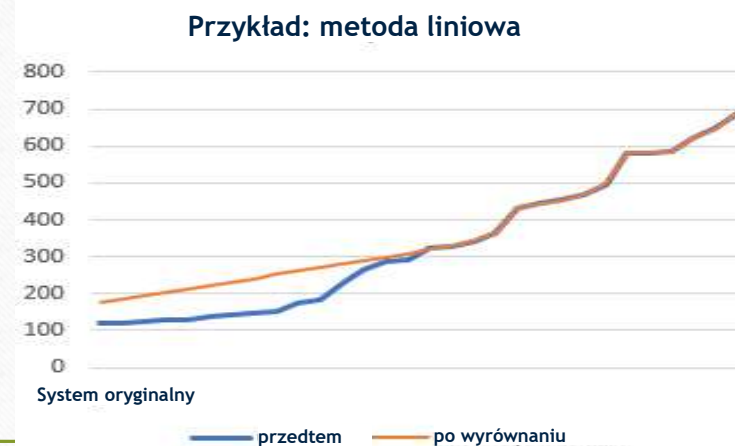
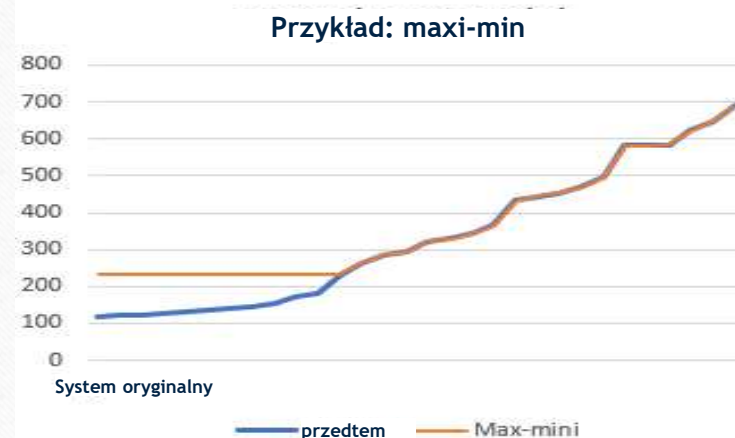
- **Metoda liniowa:**

Warunek wstępny: budżet na wyrównanie i cel wyrównawczy (minimalny poziom wyrównania dla samorządów najuboższych, definicja beneficjentów i płatników)

Metoda: skonstruowanie funkcji liniowej  $y=ax+b$  w oparciu o cel wyrównawczy i ogólne ograniczenia budżetowe;

Wynik: Świadczenia rosną proporcjonalnie;

*W obydwu podejściach zastosowano założenie braku zmian w rankingu; przykłady oparte są na danych losowych*

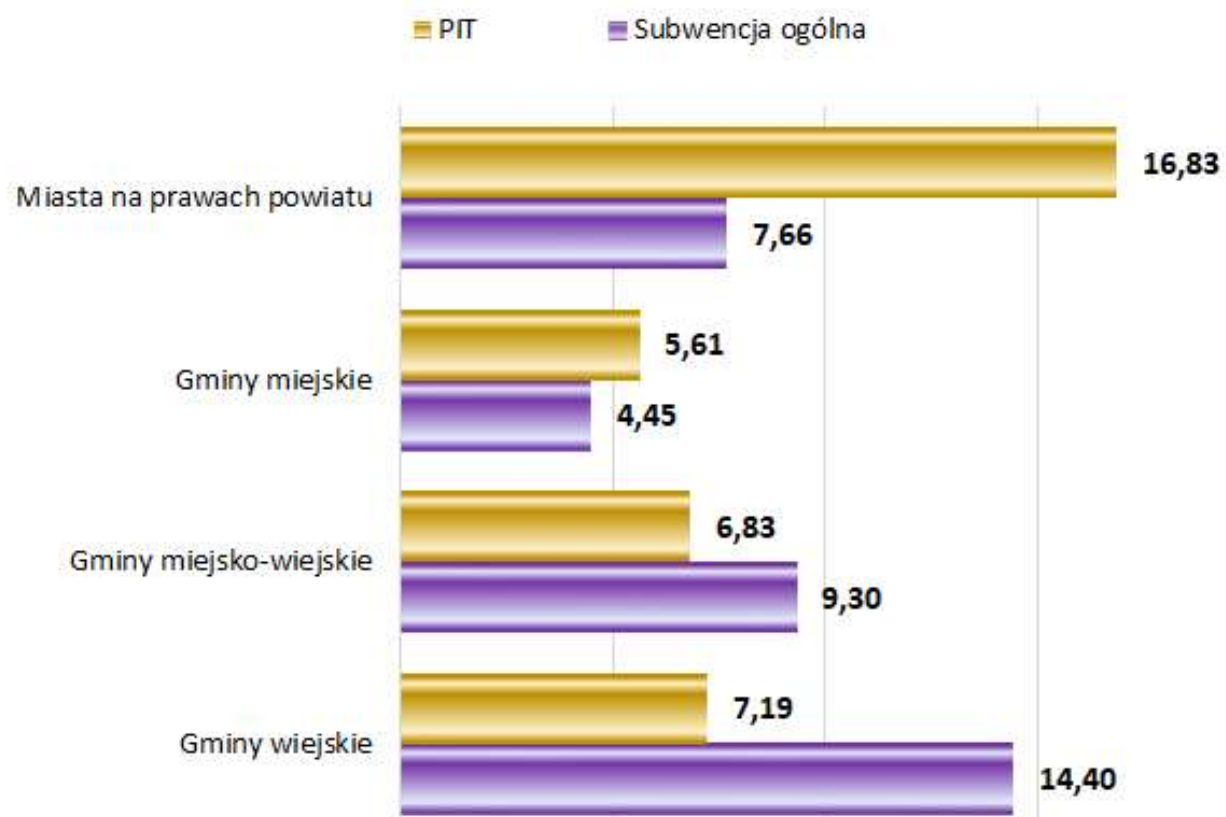




## Znaczenie subwencji ogólnej dla JST



Subwencja ogólna w odniesieniu do dochodów z PIT w roku 2018 (mld zł)



## Część wyrównawcza subwencji ogólnej w gminach wiejskich w 2015 roku.



- do **30%** dochodów bieżących w niektórych „biednych” gminach przy medianie **13,76%** udziału subwencji wyrównawczej w dochodach bieżących
- **1454** gmin wiejskich otrzymujących subwencje wyrównawczą na **1563** gmin wiejskich.
- w gminach miejskich (bez miast na prawach powiatu) mediana udziału subwencji wyrównawczej w dochodach bieżących nie przekracza **0,81%** i nie stanowiła dla większych miast istotnego źródła dochodów.



## Wpłaty na część gminną subwencji równoważącej (Janosikowe) w 2017 roku



Rodzaj JST	Nazwa JST	Część równoważąca subwencji	Wpłaty na "Janosikowe"	Udział we wpłatach
MNPP	m. st. Warszawa	0	308 857 810	50,3%
GWI	KLESZCZÓW	0	50 352 805	8,2%
GMW	POLKOWICE	206 920	20 861 592	3,4%
GWI	KOBIERZYCE	0	16 301 856	2,7%
MNPP	Płock	3 602 462	16 253 045	2,6%
GWI	TARNOWO PODGÓRNE	0	14 976 299	2,4%
GWI	SUCHY LAS	0	11 925 520	1,9%
GMW	BOGATYNIA	188 463	10 366 871	1,7%
GWI	NADARZYN	0	9 626 774	1,6%
GWI	LESZNOWOLA	0	9 172 588	1,5%
GMW	KONSTANCIN-JEZIORNA	0	8 292 762	1,4%
GWI	RZAŚNIA	0	8 123 231	1,3%
MNPP	Katowice	8 069 865	7 102 196	1,2%
<b>Razem</b>		<b>12 067 710</b>	<b>492 213 349</b>	<b>80,2%</b>





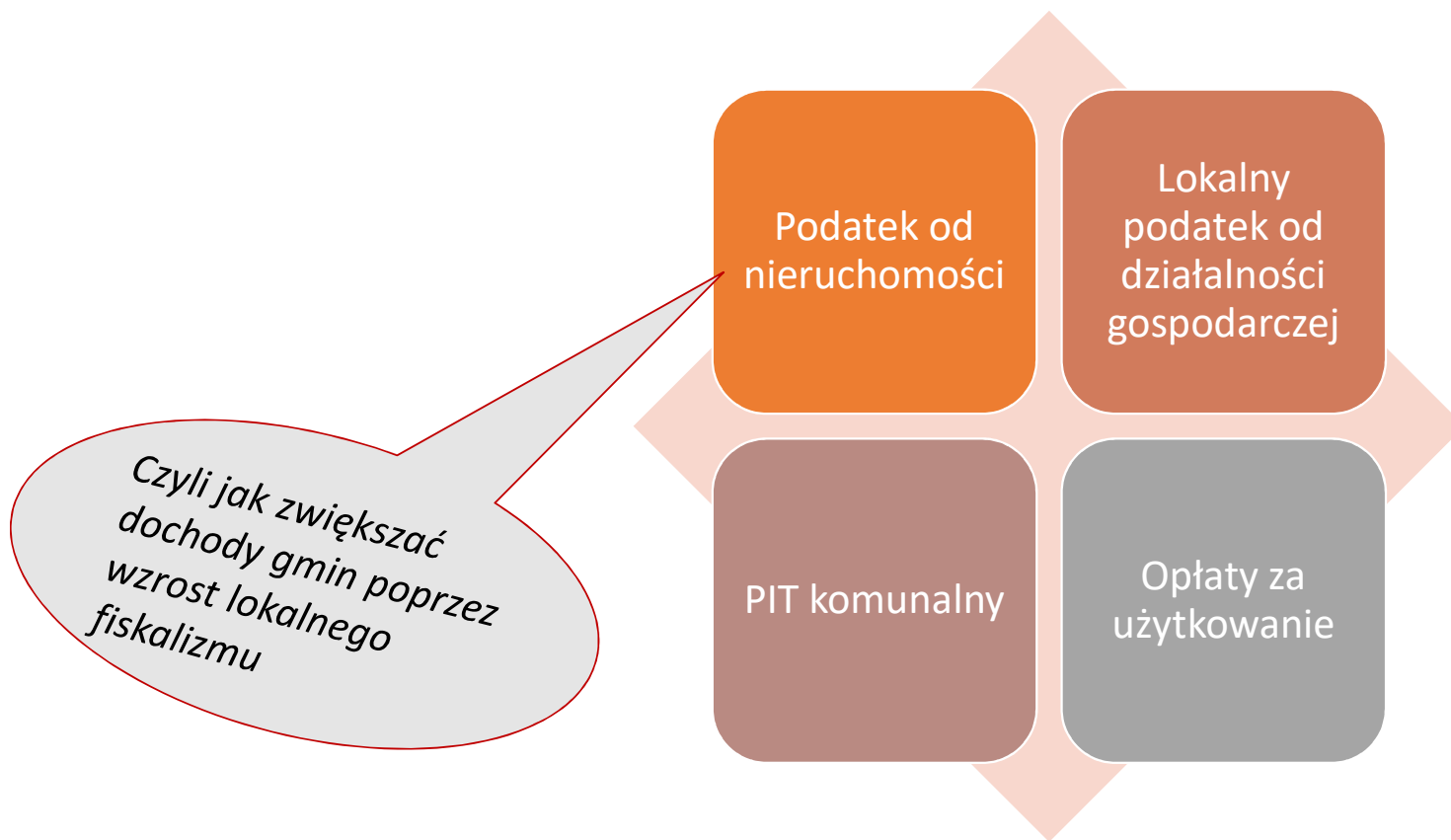
# Opinia przedstawicieli ZGWRP

- Wg opinii ZGWRP propozycje BŚ nie uwzględniają obiektywnych i niezbędnych potrzeb inwestycyjnych oraz wydatków bieżących dla realizacji podstawowych usług publicznych, kosztów rozległej sieci szkolnej czy wpływu zmian demograficznych w gminach wiejskich dla ustalania liczby referencyjnej mieszkańców referencyjnych w oparciu o indeks potrzeb wydatkowych.
- Należy wzmacniać wyrównywanie dochodów gmin poprzez tworzenie dodatkowych mechanizmów subwencjonowania/dotowania interwencyjnego mającego na celu wspieranie działań restrukturyzacyjnych gmin np. zmiana sieci szkół, dofinansowanie zadań inwestycyjnych usuwających zapóźnienia w infrastrukturze wodnościekowej i drogowej, finasowanie pełnych kosztów realizacji zadań zleconych.



# Metodologia ekspertów Banku Światowego

Zwiększanie autonomii dochodów podatkowych w Polsce





**DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ**

**Bernard Sabura**

**Specjalista Biura ZGWRP**