



*Tekst publikowany w Dodatku nr 3/5 „Głos Gmin Wiejskich” czasopisma „Wspólnota”- 28.04.2019.*

## **Czy nowe będzie lepsze ? – uwagi do koncepcji nowego systemu korekcyjno- wyrównawczego dla JST, wypracowanego przez Ministerstwo Finansów we współpracy z ekspertami Banku Światowego**

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.

Nie znamy co prawda symulacji, jak ta propozycja przełożyłaby się na finanse poszczególnych JST ale intuicyjnie przypuszczamy, że ta ekspercka propozycja wydaje się niekorzystna dla dużej grupy gmin wiejskich. Nasze obawy związane są między innymi z:

1. Przede wszystkim mamy wątpliwości czy trafiony jest dobór współczynników statystycznych przy ustalaniu indeksu potrzeb wydatkowych dla poszczególnych funkcji (zadań) realizowanych przez gminy, który ma być wykorzystany do wyliczenia przeliczeniowej liczby mieszkańców. Taki mechanizm działa wbrew zasadom wyrównania dochodów gmin o małym potencjale dochodowym oraz wsparcia ich szans rozwojowych. Pierwszym przykładem może być ustalenie w propozycji współczynnika potrzeb wydatkowych (w materiałach Ministerstwa Finansów zwane ENI) dla wydatków oświatowych. Tak ustalone współczynniki regresji i determinanty zależne od liczby dzieci preferują zasobne gminy miejskie i podmiejskie, które charakteryzują się dobrą demografią. Natomiast biedne gminy wiejskie z rozległą siecią szkół, kosztami dowozu i starzejącym się społeczeństwem nie tylko nie otrzymają dodatkowego wsparcia, ale zostanie im zmniejszona zdolność do subwencjonowania wyrównawczego.
2. Następnym negatywnym przykładem jest ustalanie ENI w dziedzinie ochrony środowiska, gdzie zasadniczą determinantą jest liczba osób korzystających z sieci kanalizacyjnej. Należy zauważyć, że usługi kanalizacyjne są w pełni odpłatne. W miastach i dużych gminach usługi wodnościekowe świadczą najczęściej podmioty zorganizowane w formie spółek prawa handlowego lub zakładów budżetowych, gdzie związek z budżetem JST jest ograniczony. W ten sposób gminy o niewielkiej infrastrukturze kanalizacyjnej, niskich dochodach, wymagające inwestycji w podstawową infrastrukturę usług kanalizacyjnych i drogowych będą pozbawiane środków z subwencji wyrównawczej w wyniku obniżenia ENI, a mającego wpływ na ustalenie liczby mieszkańców referencyjnych.

Tylko te dwa przykłady pokazują, pomimo zastosowania statystycznych metod modelowania algorytmu ustalania liczby mieszkańców referencyjnych, w zależności od potrzeb wydatkowych, że zamiast faktycznego wyrównania finansowania potrzeb wydatkowych „biedniejszych” gmin byłby proces zwiększania dysproporcji dochodów i rozwoju pomiędzy gminami.

Z tego toku rozumowania wynika, że mieszkańcy małych gmin mają mniejsze potrzeby z korzystania z usług publicznych niż mieszkańcy wielkich miast.

Ponadto proponowane algorytmy ustalania subwencji zachowujące ranking jst przed i po subwencjonowaniu.

Faktyczna zmian rankingu dochodów gmin przez i po subwencjonowaniu wynika najczęściej z wartości cz. uzupełniającej subwencji wyrównawczej, która w praktyce rekompensuje znaczne zwiększone wydatki związane z budową i utrzymaniem infrastruktury usług społecznych w wyniku rozproszenia mieszkańców na terenie gminy. Ponadto zastosowanie funkcji liniowej wyrównania jest dla biednych gmin nie do przyjęcia i łamiąca zasady takiego dofinansowania gmin aby mogły świadczyć usługi dla mieszkańców w podobnym zakresie i na podobnym poziomie jakości.

Może się mylimy, nie widząc symulacji ale sądzimy, że przyjęcie nowego modelu subwencjonowania nie tylko uszczupli finanse części gmin wiejskich, ale uniemożliwi jakikolwiek rozwój.

Jest jeszcze inny obszar rozważań ekspertów - zwiększanie autonomii j.s.t w Polsce pod względem dochodów własnych. Rozważane są cztery możliwe obszary zwiększenia dochodów własnych:

- podatek od nieruchomości,
- lokalny podatek od działalności gospodarczej,
- PIT komunalny,
- opłaty za użytkowanie.

Jednak patrząc na dużą część gmin wiejskich, gdzie jest ograniczony potencjał finansowy mieszkańców, ograniczona aktywność gospodarcza i stosunkowo niewielkie wpływy z podatku PIT, to zwiększenie autonomii dochodów własnych tych gmin może być nieskuteczne. Należy pamiętać o dużym zróżnicowaniu pomiędzy samorządami i koncepcja nie uwzględniająca do specyficznych uwarunkowań lokalno-finansowych, może okazać się niedopasowana do wielu gmin wiejskich.

A co mogłoby wpłynąć na poprawę finansowania gmin wiejskich obecnie?

Kryteria dostępu i ustalania subwencji powinny być oparte na jasnych i bezwzględnych kryteriach. Przy projektowaniu zmian należy pamiętać o fakcie, jak duży udział jest subwencji wyrównawczych w finansowaniu gmin wiejskich, który sięgał w 2015 roku do 30% dochodów bieżących w niektórych „biednych” gminach przy medianie 13,76% udziału subwencji wyrównawczej w dochodach bieżących 1454 gmin otrzymujących subwencje wyrównawczą na 1563 gmin wiejskich (w 2015 roku). Subwencja jest nie tylko źródłem finansowania wydatków bieżących, ale w większości gmin wiejskich jest podstawowym źródłem nadwyżki operacyjnej. Jakiegokolwiek zachwianie wpływów z tego tytułu będzie prowadzić do zachwiania zdolności inwestycyjnej i kredytowej gmin. Dla porównania 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.

W związku z powyższym należałoby rozważyć:

1. Jeśli nie jest możliwe uwzględnienie w omawianym modelu obliczeniowym zróżnicowania gmin w zależności od rodzaju jst, obiektywnych i niezbędnych potrzeb inwestycyjnych oraz wydatków bieżących dla realizacji podstawowych usług publicznych, kosztów rozległej sieci szkolnej czy wpływu zmian demograficznych to należy zaprzestać dalszego modelowania algorytmu ustalania liczby referencyjnej mieszkańców referencyjnych w oparciu o indeks potrzeb wydatkowych.
2. Wzmacnienie zasady subwencjonowania wyrównawczego gmin poprzez stworzenie 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, finansowanie pełnych kosztów realizacji zadań zleconych.

Bernard Sabura  
Specjalista ds. współpracy z gminami  
Związek Gmin Wiejskich RP