



# Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Poznań, dnia 19 września.2018 r.

**Szanowna Pani**

**Ewa Korycka**

Naczelnik Wydziału

Subwencji Ogólnej dla JST

Departament Finansów Samorządu

Terytorialnego

Ministerstwo Finansów

W a r s z a w a

e-mail: sekretariat.st@mf.gov.pl

Dotyczy: Prac Zespołu ds. analiz systemu korekcyjno-wyrównawczego dla JST

## **Opinia**

### **Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej nt. propozycji zawartej w prezentacji ekspertów Banku Światowego**

W nawiązaniu do prezentacji w dniu 28.07.2018 r. projektu algorytmu ustalenia dostępu i poziomu subwencji wyrównawczej dla gmin, niestety zauważamy, że jest to kolejna ekspercka propozycja niekorzystna dla gmin wiejskich prezentowana na Zespole.

Przede wszystkim nie do zaakceptowania przez Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej jest koncepcja oparta o dobór współczynników regresji i determinant przy ustalaniu indeksu potrzeb wydatkowych (ENI) dla poszczególnych funkcji (zadań) realizowanych przez gminy. Przedstawione założenia obliczania potrzeb wydatkowych na podstawie historycznych danych z lat poprzednich jest z założenia błędem metodologicznym. Taki sposób obliczania potrzeb wydatkowych będzie prowadził do zwiększania dysproporcji szczególnie gmin o małym potencjale dochodowym oraz obniża ich wsparcia szans rozwojowych. Obliczanie potrzeb wydatkowych powinno następować na podstawie określenia standardów poszczególnych rodzajów usług jakie gminy mają prowadzić. Jeżeli w którymś samorządzie, z uwagi na obecną sytuację finansową, któraś z usług nie jest realizowana (np. opieka żłobkowa, transport publiczny itp.), to nie oznacza, że nie ma tam potrzeby tych usług.

Ponadto proponowany sposób obliczania potrzeb wydatkowych nie będzie zachęcał do racjonalizacji wydatków publicznych (więcej będziesz wydawał - więcej otrzymasz).

Pierwszym przykładem może być ustalenie 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.

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.

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. Subwencja jest nie tylko źródłem finansowania wydatków bieżących, ale w większości gmin wiejskich jest podstawowym źródłem nadwyżki operacyjnej. Jakikolwiek 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 proponujemy:

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. Wzmacniać zasady subwencjonowania wyrównawczego gmin poprzez stworzenie mechanizmów subwencjonowania/dotowania interwencyjnego mającego na celu wpieranie działań restrukturyzacyjnych gmin np. zmiana sieci szkół, dofinansowanie zadań inwestycyjnych usuwających zapóźnienia w infrastrukturze wodnościekowej i drogowej, finansowanie pełnych kosztów realizacji zadań zleconych.

Z poważaniem

Przewodniczący  
Związku Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej

Marek Olszewski