

# System subwencji i wpłat do budżetu państwa

ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

tel.: +48 22 694 34 16  
fax :+48 22 694 33 73

[www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

**Warszawa 2015 r.**

## Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. oraz postanowienie sygnalizacyjne z dnia 26 lutego 2013 r.

*Dopuszczalna jest redystrybucja środków między JST*

### *Wady systemu:*

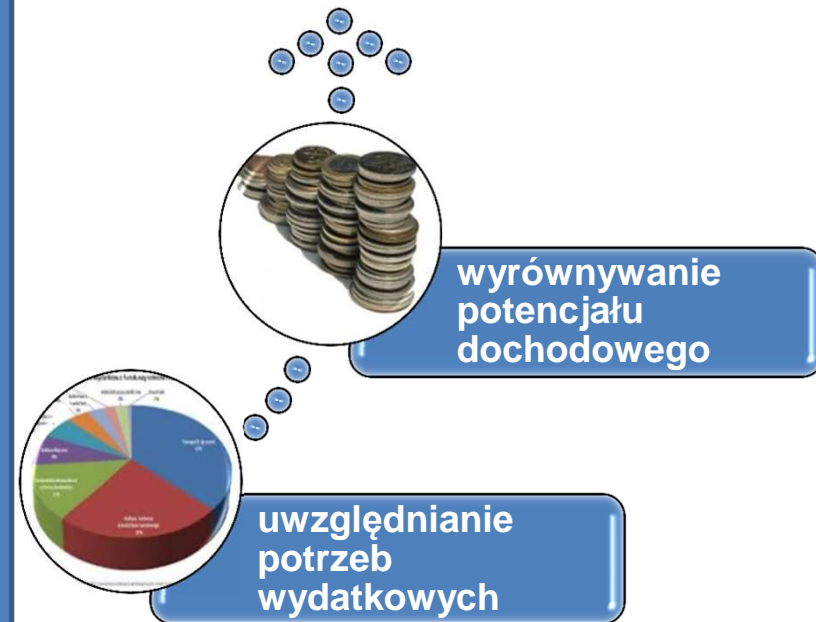
- *brak gwarancji zachowania istotnej części dochodów własnych;*
- *brak zabezpieczeń przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych w okresie dekonunktury;*
- *wpłaty nie powinny prowadzić do spadku dochodów poniżej przeciętnych;*
- *środki z wpłat przekazywane są samorządom niekoniecznie uboższym;*
- *nie uwzględnienie specyfiki dużych miast oraz struktury demograficznej czy sezonowego przyływu ludności;*
- *ograniczenie kryteriów ustalania beneficjentów części równoważącej do wybranych wydatków i wybranych dochodów.*

## Rozwiązania w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego w innych krajach

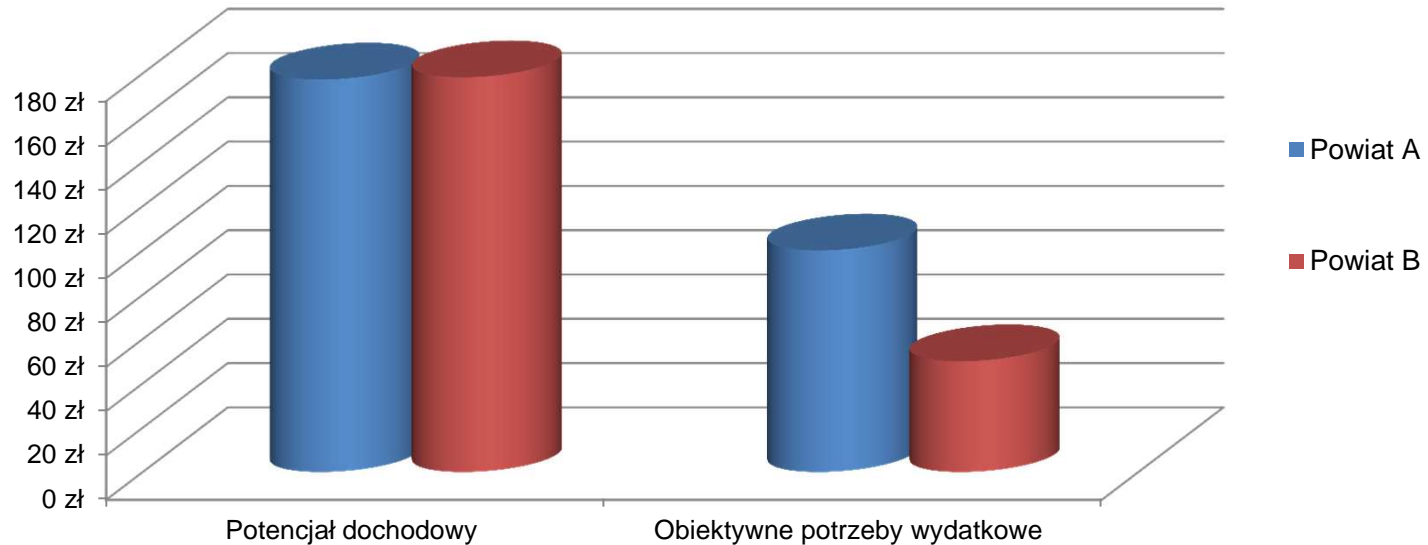
### Różnice wynikające:



### Wspólne elementy



## Potrzeby wydatkowe a zamożność JST



### Przykład

Na poziom wydatków z zakresu pomocy społecznej ma wpływ stopa bezrobocia.

Dochody podatkowe na mieszkańca

Powiat A = 177 zł

Powiat B = 177 zł

Stopa bezrobocia w odniesieniu do średniej krajowej

Powiat A = 150%

Powiat B = 75%

Potencjał dochodowy powiatu A = Potencjał dochodowy powiatu B

Potrzeby wydatkowe powiatu A > potrzeby wydatkowe powiatu B

Po uwzględnieniu zróżnicowanych potrzeb wydatkowych powiat B jest bardziej zamożny

## Przykładowe kryteria zróżnicowania potrzeb wydatkowych

Kraj	kryterium
Szwajcaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geograficzne (obszar powyżej 1080 m n.p.m., gęstość zaludnienia, ludność mieszkająca pow. 800 m n.p.m., ludność w gminach mniejszych niż 200 mieszkańców</li> <li>- społeczno-demograficzne (liczba mieszkańców pow. 80 roku życia, liczba imigrantów, liczba bezrobotnych, ludność aglomeracji miejskich)</li> </ul>
Hiszpania	ludność, powierzchnia, ludność w systemie opieki zdrowotnej, udział ludności pow. 65 roku życia
Dania	grupy wiekowe, czas dojazdu do pracy, bezrobotni 20-59 lat, wynajmowane mieszkania, dzieci rodziców z niskim poziomem wykształcenia, samotni pow. 65 lat, ludność z niskimi dochodami, niepełnosprawni, imigranci, obszary depopulacyjne
Holandia	liczba mieszkańców, liczba mieszkań, duża gęstość zaludnienia, ludność z niskimi dochodami, wskaźnik urbanizacji, obszary wiejskie, czas dojazdów do pracy
Szwecja	gęstość zaludnienia, struktura wieku, dzieci pochodzenia zagranicznego, bezrobocie, samotni, ludność z niskimi dochodami, poziom wynagrodzeń, zmiany liczby ludności, koszty ogrzewania ( na dalekiej północy)

## Przykładowe kryteria zróżnicowania potrzeb wydatkowych

Dania		Norwegia	
kryterium	Waga (%)	kryterium	Waga(%)
Czas dojazdów do pracy	1,4	Rozwiedzeni 16-59 lat	3,8
Bezrobotni 20-59 lat	5,4	Bezrobotni 16-59 lat	1,1
Ludność 24-49 lat bez wyksz. zawodowego	5,2	Czas dojazdów do pracy	1,5
Wynajmowane mieszkania	1,5	Śmiertelność	2,5
Leczeni psychiatrycznie	1,5	Samotni pow.67 lat	2,5
Rodziny w niektórych rodzajach mieszkań	4,5	Imigranci	0,5
Dzieci rodziców z niskim poziomem wykształcenia	4,5	Niepełnosprawni psychicznie:	
Samotni pow. 65 lat	0,7	- pow. 16 lat	6,6
Ludność z niskimi dochodami	3,0	- do 16 lat	0,4
Niepełnosprawni	1,5	Wskaźnik urbanizacji	4,2
Imigranci	0,7	Obszary wiejskie	0,5
Obszary depopulacyjne	0,7		

## Jak chcemy zmienić system



Dywersyfikacja źródeł dochodów

Uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych poprzez zastosowanie systemu wag

Sposób wyznaczenia wag

Przyjęcie jednolitych kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych i najbiedniejszych z uwzględnieniem potrzeb wydatkowych.

Schemat przepływu subwencji i wpłat

Nowy sposób ustalania wpłat

Wprowadzenie progu ostrożnościowego

Zmiana przeznaczenia środków z wpłat

Nowy sposób ustalenia subwencji

Uwzględnienie bieżącej sytuacji samorządów

**Zapewnienie większej dywersyfikacji źródeł dochodów JST poprzez przyznanie JST udziału w VAT i zmniejszenie udziału w CIT.**

*Rozwiązanie to zapewni:*

- *zmniejszenie dysproporcji pomiędzy JST w dochodach podatkowych,*
- *stabilizację dochodów,*
- *zmniejszenie wpływu cykli koniunkturalnych na dochody JST.*

**TK wskazał, że dochody województw oparte są głównie na udziale w CIT podatnym na koniunkturę.**





## Uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych poprzez zastosowanie systemu wag

*1*

**Identyfikacja głównych obszarów zadań stanowiących największą część wydatków bieżących budżetów JST.**

*2*

**Dokonanie wyboru obiektywnych kryteriów mogących wpływać na zróżnicowanie wielkości wydatków bieżących JST.**

*3*

**Badanie korelacji między wybranymi kryteriami a wydatkami JST w wybranych obszarach z okresu 3 lat.**

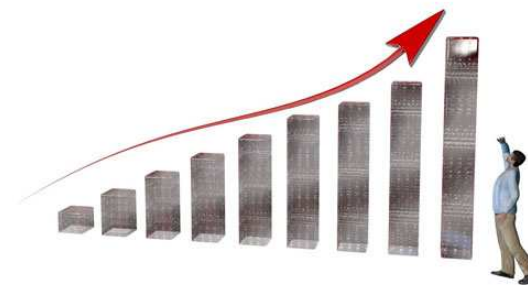
*4*

**Ustalenie wysokości wag**

## SPOSÓB WYZNACZENIA WAG - krok 1

**Zidentyfikowano główne obszary stanowiące największą część wydatków bieżących odpowiednio gmin, powiatów województw.**

**Skoncentrowano się na wydatkach bieżących „netto”.**

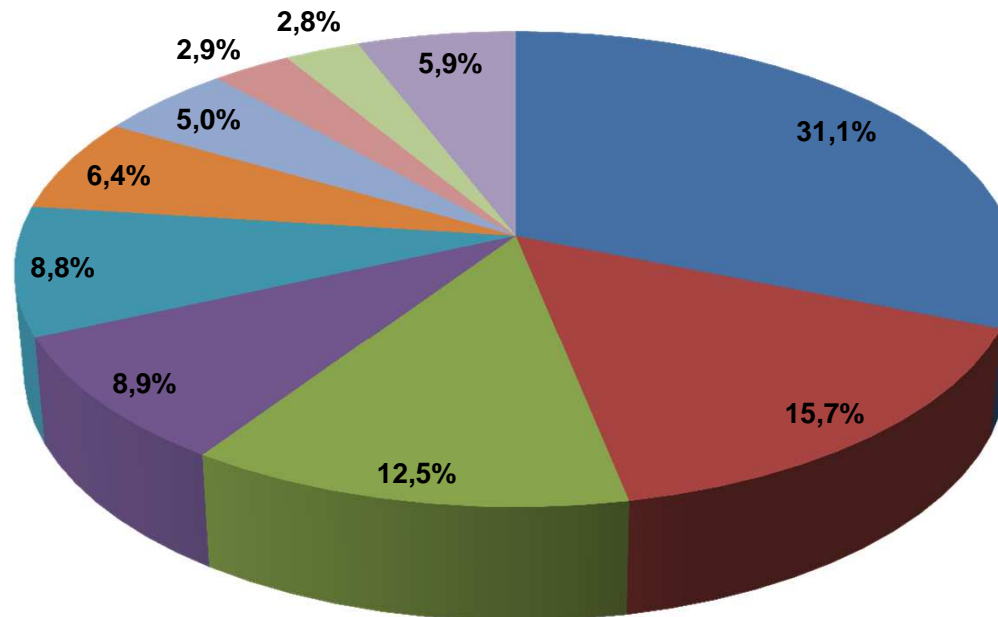


**Wydatki bieżące „netto” – to wydatki bieżące ogółem z pominięciem wydatków bieżących na:**

- oświatę - część oświatowa subwencji ogólnej;
- projekty UE finansowe ze środków UE;
- obsługę długu i wpłaty na system wyrównawczy;
- które przyznawane są dotacje z budżetu państwa.



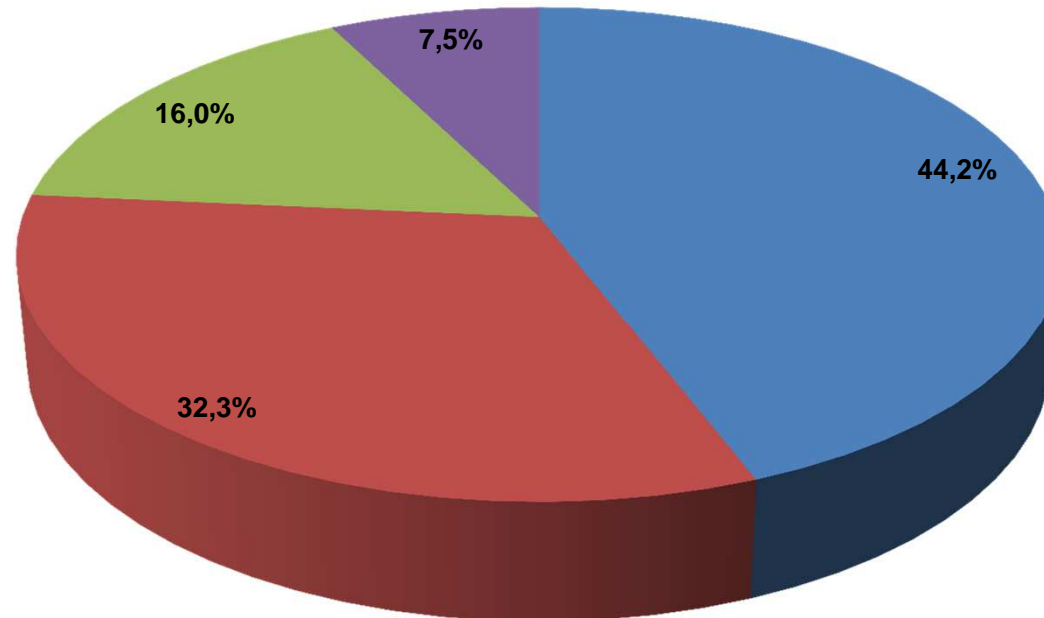
### Identyfikacja głównych obszarów zadań stanowiących największą część wydatków bieżących netto gmin



- Administracja publiczna
- Pomoc społeczna
- Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
- Kultura fizyczna
- Edukacyjna opieka wychowawcza

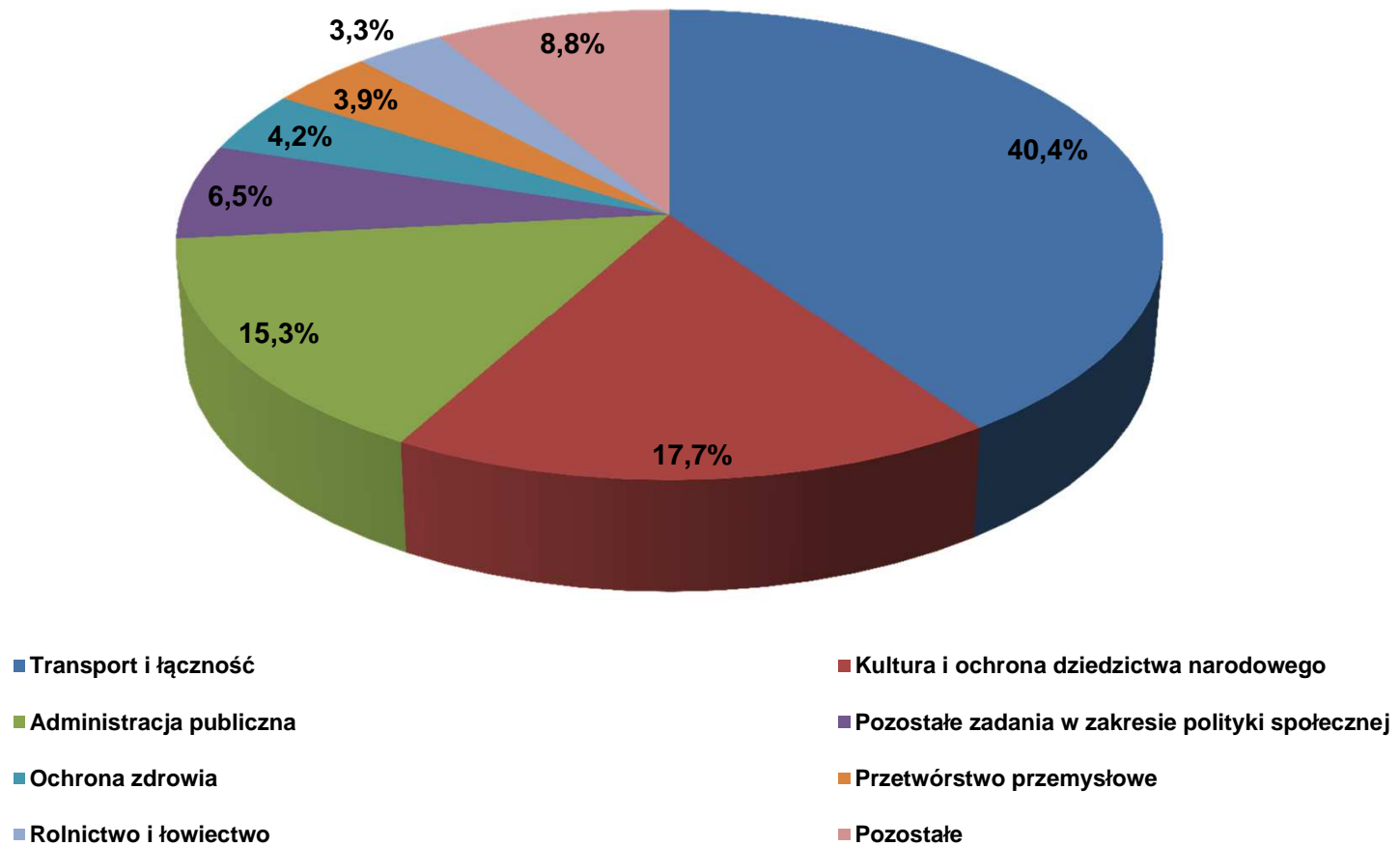
- Gospodarka komunalna i ochrona środowiska
- Transport i łączność
- Gospodarka mieszkaniowa
- Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa
- Pozostałe

### Identyfikacja głównych obszarów zadań stanowiących największą część wydatków bieżących netto powiatów



■ Pomoc i polityka społeczna   ■ Administracja publiczna   ■ Transport i łączność   ■ pozostałe działy

### Identyfikacja głównych obszarów zadań stanowiących największą część wydatków bieżących netto województw



### Właściwości, jakie powinny spełniać kryteria

- *mierzalność za pomocą danych statystycznych*
- *niepodatność na manipulacje*
- *nie mogą zniechęć do skutecznej polityki rozwoju, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*

## SPOSÓB WYZNACZENIA WAG - krok 2

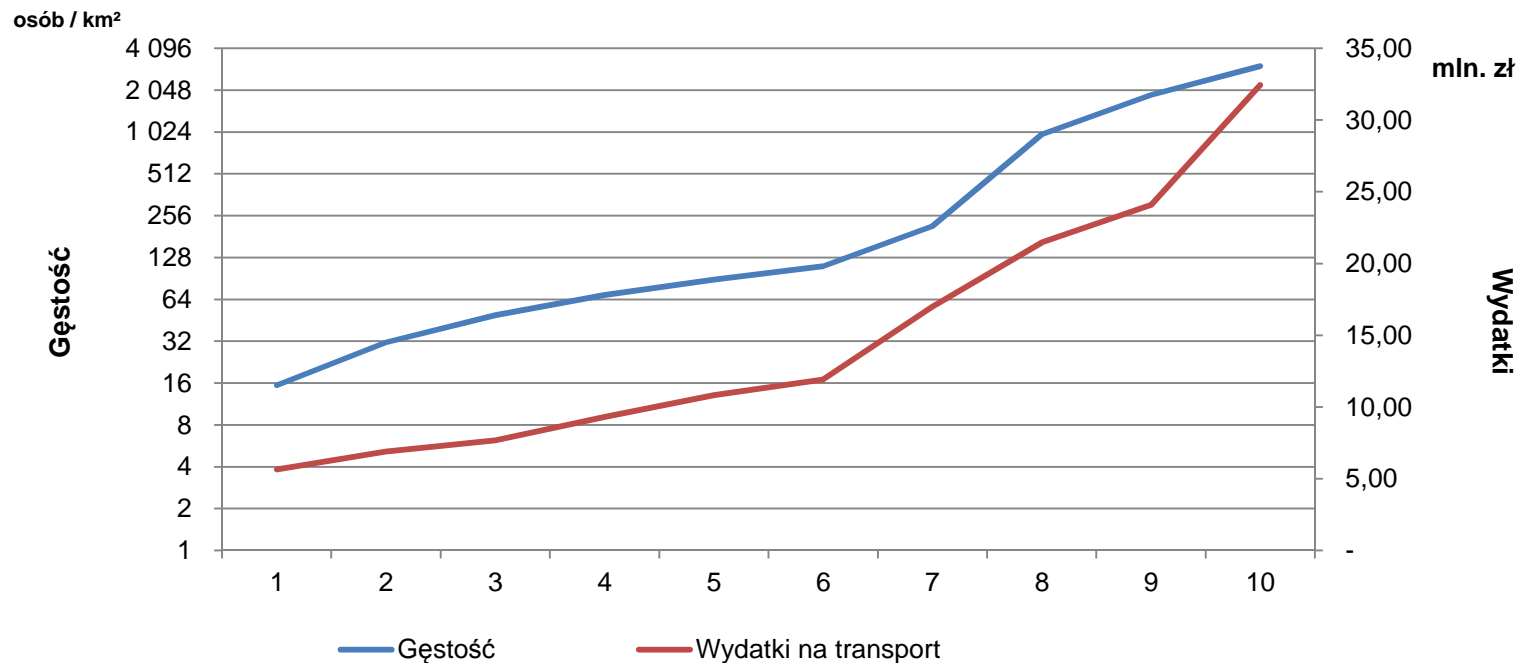
Kryteria wpływające na potrzeby wydatkowe	
Kryteria	Dziedzina
<b>GMINY</b>	
Liczba mieszkańców	Administracja
Gęstość zaludnienia	Gospodarka komunalna
Gęstość zaludnienia	Transport
<b>POWIATY</b>	
Gęstość zaludnienia	Drogi powiatowe
Bezrobocie	Opieka i polityka społeczna
Wielkość miasta na prawach powiatu	Drogi krajowe i wojewódzkie
<b>WOJEWÓDZTWA</b>	
Powierzchnia województwa	Transport
Liczba mieszkańców	Administracja



## SPOSÓB WYZNACZENIA WAG (GMINY) - krok 3

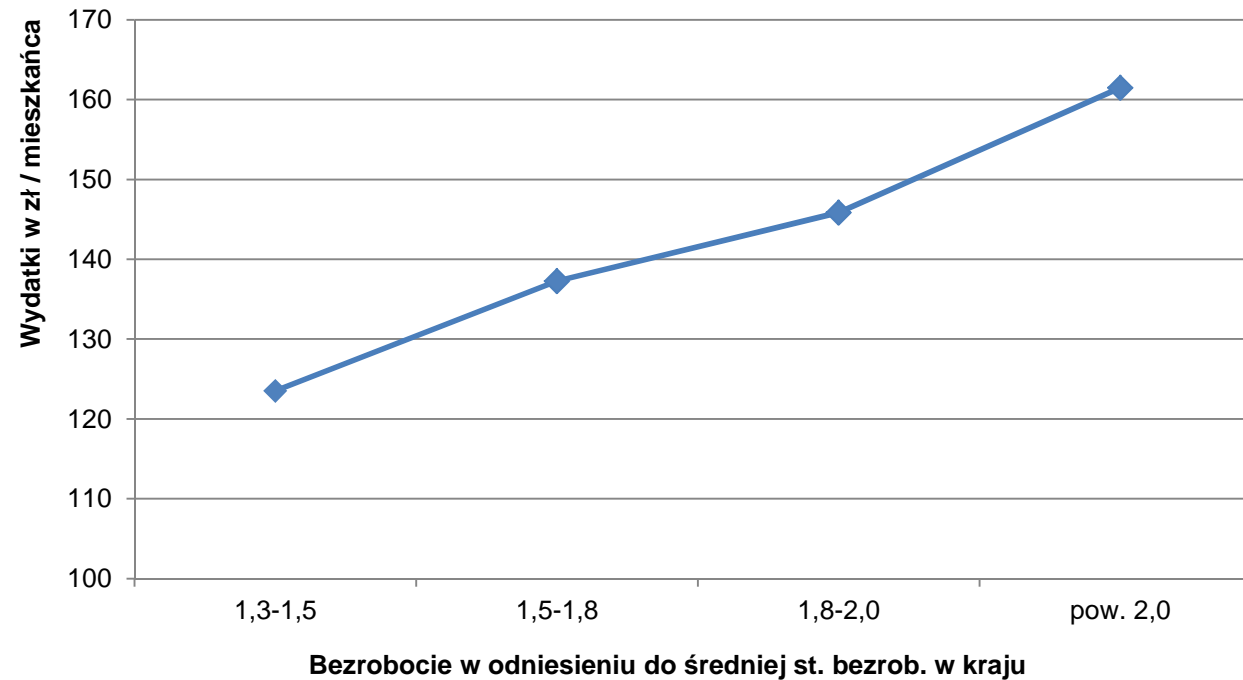
Empirycznie potwierdzono zależności między wybranymi kryteriami a wysokością wydatków bieżących netto w tych obszarach.

### Przykład: wydatki na transport publiczny a gęstość zaludnienia



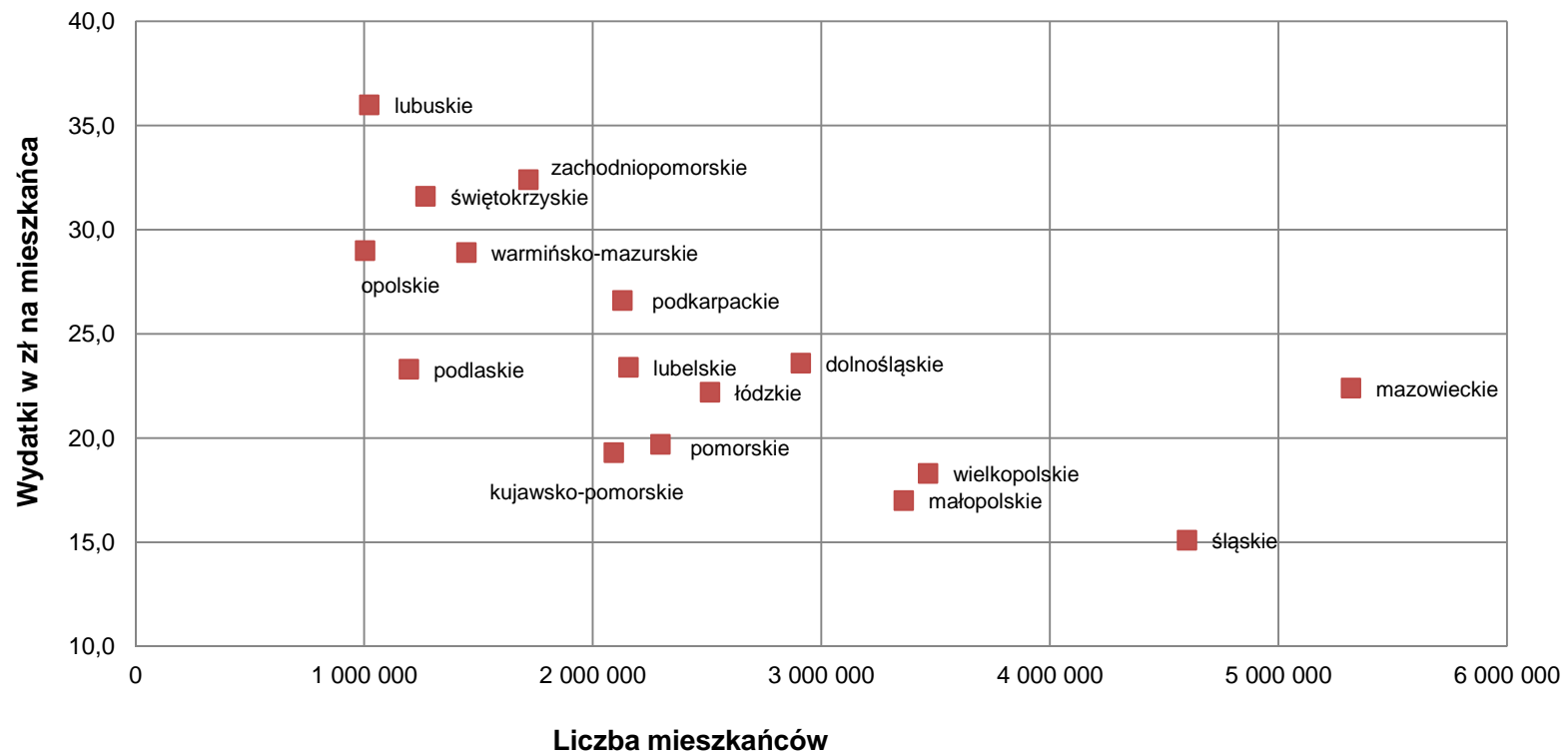
Wprowadzenie wagi dotyczącej gęstości zaludnienia zrekompensowałoby zwiększone potrzeby na wydatki gminne związane z transportem.

**Przykład:** zależność wydatków na pomoc i politykę społeczną od poziomu bezrobocia w powiatach



Powiaty, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż średnia stopa bezrobocia, są mocniej obciążone wydatkami socjalnymi. Zatem im wyższa jest stopa bezrobocia w powiecie, tym wyższe są wydatki na pomoc i politykę społeczną per capita.

**Przykład:** wydatki na administrację w województwach na 1 mieszkańca a liczba ludności województwa



Wyższa liczba mieszkańców województwa przekłada się na niższe wydatki na administrację na 1 mieszkańca - zjawisko efektu skali



### Ustalenie wysokości wag poprzez:

- podział JST na grupy wg. kryteriów skorelowanych z potrzebami wydatkowymi;
- wyliczenie średnich wydatków w grupach;
- odniesienie średnich wydatków w grupach do średnich wydatków danego rodzaju JST.

Przyjęcie jednolitych kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych i najbiedniejszych z uwzględnieniem potrzeb wydatkowych.

$$\text{mieszkaniec przeliczeniowy} = \text{mieszkaniec faktyczny} \times (1 + \text{suma wag potrzeb wydatkowych})$$

gdzie: waga odzwierciedla obiektywne warunki wpływające na potrzeby wydatkowe

### Przykład

**Liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych**

Gmina „A” = 9.112

**Liczba mieszkańców przeliczeniowych**

9.112 – faktyczna liczba mieszkańców

+ 0,03 – waga „wysokie koszty administracji”

+ 0,15 – waga „gospodarka komunalna”

+ 0,18 – suma wag

**9.112 \* (1 + 0,18) = 10.752**

## Wagi dla gmin

Kryterium	Waga	Uzasadnienie
Gminy do 5 tys. mieszkańców	+ 0,05	Wysokie koszty administracyjne - efekt skali
Gminy 5-10 tys. mieszkańców	+ 0,03	
Gęstość zaludnienia do 20 os./km.kw	+ 0,15	Koszty utrzymania dróg lokalnych, koszty sieci infrastruktury komunalnej
Gęstość zaludnienia 20-40 os./km.kw	+ 0,12	
Gęstość zaludnienia 40-60 os./km.kw	+ 0,10	
Gęstość zaludnienia 60-80 os./km.kw	+ 0,06	
Gęstość zaludnienia 2.500 - 3.000 os./km.kw	+ 0,02	Zwiększona liczba użytkowników usług, transport publiczny
Gęstość zaludnienia powyżej 3.000 os./km.kw	+ 0,03	

## Wagi dla powiatów

Kryterium	Waga	Uzasadnienie
<b>Bezrobocie</b>		
130% - 150% średniej stopy bezrobocia w kraju	+ 0,10	Potrzeby w zakresie pomocy społecznej
150% - 180% średniej stopy bezrobocia	+ 0,15	
180% - 200% średniej stopy bezrobocia	+ 0,20	
powyżej 200% średniej stopy bezrobocia	+ 0,25	
<b>Gęstość</b>		
- poniżej 40 os./km.kw.	+ 0,25	Wyższe (w przeliczeniu na mieszkańca) koszty utrzymania dróg powiatowych
- powyżej 40 os./km.kw. i poniżej 80 os./km.kw.	+ 0,20	
- powyżej 80 os./km.kw. i poniżej średniej (123 os./km.kw)	+ 0,10	
<b>Status i wielkość miasta na prawach powiatu</b>		
- miasta pow. 500 tys. mieszkańców	+ 0,15	Utrzymanie dróg krajowych i wojewódzkich oraz wyższe natężenie ruchu
- miasta pow. 200 tys. i poniżej 500 tys. mieszkańców	+ 0,13	
- pozostałe miasta na prawach powiatu	+ 0,10	

**Ważenie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych na poziomie województw jest zdecydowanie mniej istotne niż na poziomie gminnym, ponieważ:**

- duże jednostki przestrzenne są ze swej natury mniej zróżnicowane,
- województwa odpowiadają za świadczenie stosunkowo nielicznych usług.

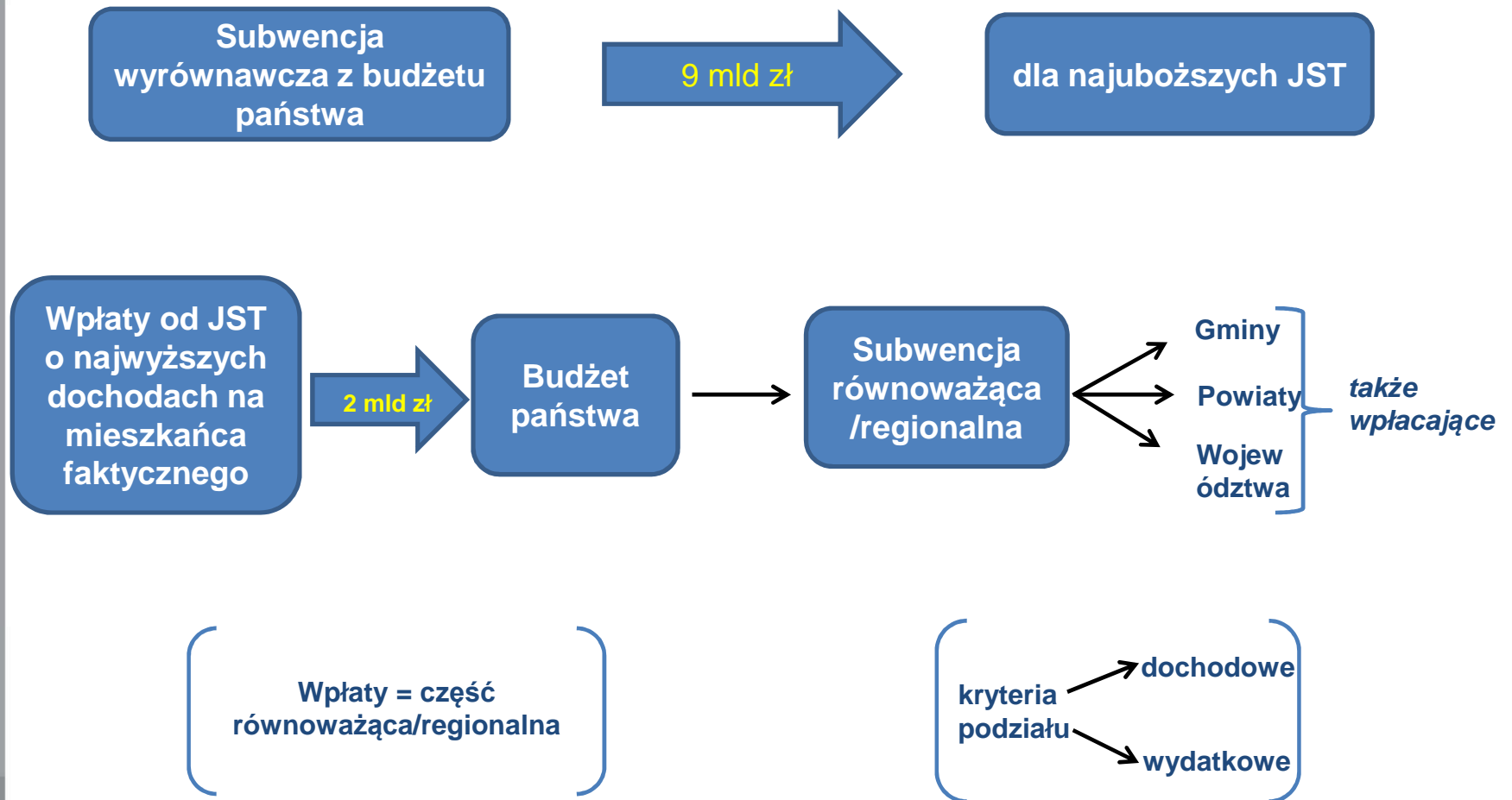




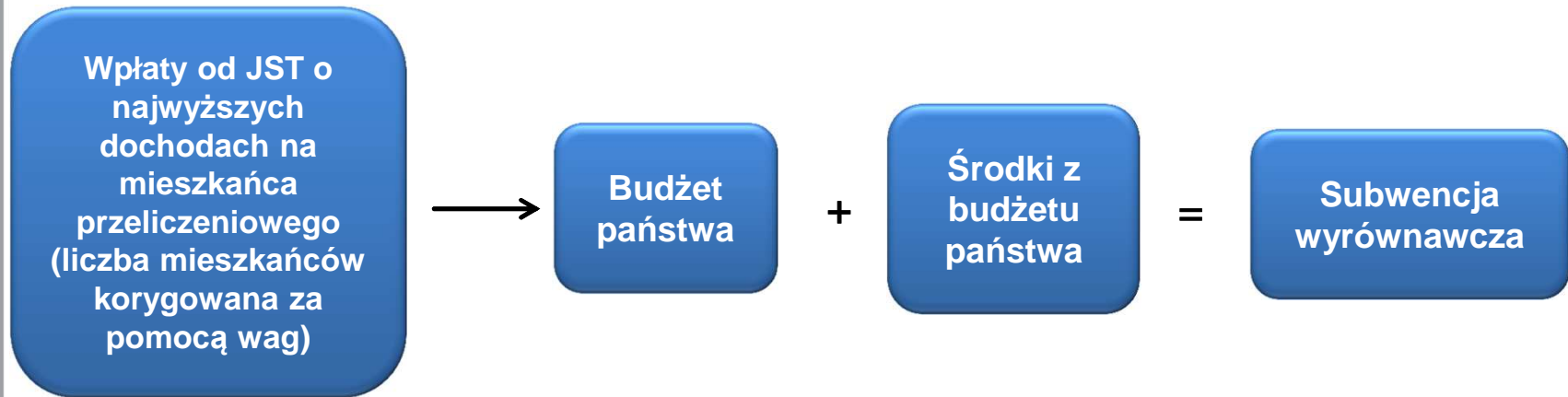
## Ewentualne wagi dla województw

Kryterium		Waga	Uzasadnienie
<b>Waga dla transportu</b>			
powierzchnia województwa	województwa powyżej średniej powierzchni w kraju	<b>+ 0,050</b>	koszty utrzymania dróg i organizacji przewozów kolejowych
<b>Waga koszty administracji</b>			
liczba mieszkańców województwa	województwa z liczbą mieszkańców poniżej 75% średniej w kraju	<b>+ 0,045</b>	wyższe koszty administracyjne
	województwa z liczbą mieszkańców powyżej 125% średniej w kraju	<b>-0,047</b>	niższe koszty administracyjne

## Schemat przepływu subwencji i wpłat – obecnie



## Schemat przepływu subwencji i wpłat – projekt



1. Jedna subwencja z budżetu państwa
2. Wpłacający nie otrzymują subwencji
3. Podział środków w oparciu o kryterium dochodowe z uwzględnieniem potrzeb wydatkowych
4. Nie następuje zmiana pozycji JST w rankingu

Subwencja i wpłaty ustalane odrębnie dla:

- gmin
- powiatów
- województw.

Przyjęcie jednolitych kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych i najbiedniejszych z uwzględnieniem potrzeb wydatkowych.

### Obecnie

Subwencja i wpłaty ustalone na podstawie:

- ✓ dochodów podatkowych na mieszkańca faktycznego

*Dodatkowo przy wyliczaniu subwencji uwzględnia się inne czynniki takie jak wybrane dochody i wydatki.*

### Proponowane zmiany

Subwencja i wpłaty ustalone na podstawie:

- ✓ dochodów podatkowych na mieszkańca przeliczeniowego (liczba mieszkańców faktyczna zwiększona o określone wagi).



### Obecnie

Wpłaty dokonują samorzady, których dochód podatkowy na jednego mieszkańca jest znacznie wyższy niż średnia krajowa.

### Proponowane zmiany

Wpłaty dokonują samorzady, których dochód podatkowy na jednego **mieszkańca przeliczeniowego** jest znacznie wyższy niż średnia krajowa.

Podniesienie progów, powyżej których dokonywane są wpłaty.



## Wprowadzenie progu ostrożnościowego

**Ograniczenie wysokości wpłat w odniesieniu do  
dochodów podatkowych - we wszystkich rodzajach JST,  
*np. do poziomu 35% dochodów podatkowych***



## Zmiana przeznaczenia środków z wpłat

### Obecnie

przeznaczone na część  
równoważącą/regionalną  
subwencji ogólnej, dzielone wg.  
różnych kryteriów dochodowych  
i wydatkowych

### Projekt

przeznaczone dla JST o  
najniższych dochodach  
ustalonych z uwzględnieniem  
potrzeb wydatkowych

**Wpłaty będą przeznaczone dla jednostek o najniższych dochodach.  
Beneficjentami wpłat nie mogą być jednostki wpłacające.**

#### Zalecenia TK w zakresie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego:

- *powinien prowadzić do wyrównania dochodów jednostek najuboższych,*
- *nie może powodować spadku dochodów jednostek wpłacających poniżej średnich dochodów.*



## Nowy sposób ustalenia subwencji

### Obecnie

Dwa rodzaje subwencji:

- ✓ wyrównawcza z budżetu państwa - dla najbiedniejszych
- ✓ równoważąca/regionalna ustalana na poziomie wpłat – dzielona wg różnych kryteriów

### Proponowane zmiany

Jeden rodzaj subwencji

- ✓ pochodzącej ze środków budżetu państwa i wpłat, przeznaczonej dla najbiedniejszych JST

**Wyrównywany będzie potencjał dochodowy, ale mierzony na głowę „mieszkańca przeliczeniowego”**

**System wyrównawczy uwzględniać więc będzie nie tylko wskaźniki odnoszące się do strony dochodowej, ale także potrzeby wydatkowe.**



## Uwzględnienie bieżącej sytuacji samorządów

**Jeżeli dochody za:**

**II półrocze roku n-1 + I półrocze roku n < 90% (II półrocze roku n-2  
+ I półrocze roku n -1)**

**to wpłaty JST w roku n będą niższe o 10%**

**Podziałowi podlega 90% środków pochodzących z wpłat**

**Do 30 września roku „n” Minister Finansów informuje o zwiększeniu części  
wyrównawczej**

**Dziękuję za uwagę**