



**PROPOZYCJA
ZMIANY USTAWY
O DOCHODACH
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

w zakresie subwencji wyrównawczej dla gmin

Autorzy:

**dr Bogdan Stępień
dr Medard Makrenek**

PPROPOZYCJA ZMIANY USTAWY

o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

W oparciu o analizy przedstawione w opracowaniach:

- [1] *Subwencja wyrównawcza dla gmin - analiza szczegółowa*, IAR, 2004
- [2] *Dochód budżetu gminy a kwota podstawowa subwencji wyrównawczej*, IAR, 2005
- [3] *Asymetria w metodach zaokrąglania*, IAR, 2004
a dostępne w tej chwili na stronie www.iar.pl

proponujemy:

1. W zakresie kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin:
 - a) Zmianę wszystkich punktów art. 20 ust. 6 ustawy o dochodach jst:

jest

 - 1) wskaźnik G jest równy lub niższy od 40% wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę:
 - a) liczby stanowiącej 90% różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G
 - b) liczby stanowiącej 40,75% wskaźnika Gg;
 - 2) wskaźnik G jest wyższy od 40% i nie wyższy od 75% wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę:
 - a) liczby stanowiącej 80% różnicy między 75% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
 - b) liczby stanowiącej 12,75% wskaźnika Gg;
 - 3) wskaźnik G jest wyższy od 75% i niższy od 92% wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą 75% różnicy między 92% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G.

na

 - 1) wskaźnik G jest równy lub niższy od 40% wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez różnicę między 76,75% wskaźnika Gg i 90% wskaźnika G;
 - 2) wskaźnik G jest wyższy od 40% i nie wyższy od 75% wskaźnika Gg – mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez różnicę między 72,75% wskaźnika Gg i 80% wskaźnika G;
 - 3) wskaźnik G jest wyższy od 75% i niższy od 92% wskaźnika Gg – mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez różnicę między 69% wskaźnika Gg i 75% wskaźnika G.
 - b) Dokonanie szczegółowych analiz - jakie skutki w długim terminie przyniesie dla kondycji finansowej i rozwoju gmin w zależności od dochodowości podatkowej gmin na mieszkańca ustanowiona przez ustawodawcę relacja pomiędzy parametrami $\beta_1 < \beta_2 < \beta_3$ zdefiniowanymi w opracowaniu w oparciu o art. 20 ust. 6 ustawy o dochodach jst [1]. Zmiana kierunku relacji pomiędzy tymi parametrami na przeciwnie powinna wg nas spowodować zdyktowanie walki samorządowców o przejście do wyższych stopni dochodowości podatkowej a tym samym ograniczać w przyszłości wydawanie publicznych pieniędzy na subwencjonowanie gmin w tym zakresie.
2. W zakresie kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin:

Zwiększenie dokładności w wyznaczaniu gęstości zaludnienia poprzez:

 - a) zmianę art. 2 pkt 12) ustawy o dochodach jst:

jest

„gęstości zaludnienia – rozumie się przez to liczbę mieszkańców przypadających na jeden kilometr kwadratowy danej jednostki samorządu terytorialnego lub kraju, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy;”

na

„gęstości zaludnienia – rozumie się przez to wielkość wyznaczaną z dokładnością do czterech miejsc po przecinku dla jednostki samorządu terytorialnego lub kraju jako iloraz liczby mieszkańców przez powierzchnię wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy;”

b) oraz dodanie nowego punktu w w/w artykule:

„powierzchnie – rozumie się przez to powierzchnię jednostki samorządu terytorialnego lub kraju wyrażoną w hektarach, ustalaną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy.”

Uzasadnienie:

ad 1. W zakresie kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin:

- a) Aktualne zapisy wszystkich punktów art. 20 ust. 6 ustawy o dochodach jst są dokonane w oparciu o przesterowany model kwoty podstawowej zbudowanymi parametrami ([2] str. 9) powodującymi jedynie złożoność zapisów ustawy, jej zrozumienia oraz komplikację w samym naliczaniu jej przez Ministerstwo Finansów. Zaproponowana zmiana eliminuje te mankamenty nie zmieniając wysokości naliczanej subwencji.
- b) Dokonanie tej analizy to bezwzględnie wymaga konieczność. Autorzy opracowania z wstępnej analizy wnioskują, że ustanowiona przez ustawodawcę relacja pomiędzy parametrami $\beta_1 > \beta_2 > \beta_3$ zdefiniowanymi w [1] i [2] w oparciu o art. 20 ust. 6 ustawy o dochodach jst spowoduje w długim terminie zablokowanie rozwoju najbiedniejszych części kraju. Zmiana relacji pomiędzy parametrami β_i do postaci $\beta_1 < \beta_2 < \beta_3$ powinna zdynamizować wzrost dochodowości podatkowej w gminach najbiedniejszych.

ad 2. W zakresie kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin:

W kwocie uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej występują punkty krytyczne w funkcji liczby mieszkańców. Z punktów tych przy zmianie o jednego mieszkańca następuje gwałtowna zmiana wartości kwoty uzupełniającej. Występowanie tych punktów wynika wprost z faktu zaokrąglania przez GUS gęstości zaludnienia do liczb całkowitych. Punkty te są szczegółowo omówione w opracowaniu [1]. Zaproponowana zmiana ustawy w zakresie naliczania kwoty uzupełniającej eliminuje występowanie punktów krytycznych, poprawia dokładność wyznaczania kwoty uzupełniającej do poziomu zadawalającego oraz poprawia analityczność formuły naliczania kwoty uzupełniającej i jest obojętna (kosztowo) dla budżetu państwa. Jednocześnie eliminuje uzależnienie się od podawanej przez GUS gęstości zaludnienia obciążonej asymetrią błędu zaokrąglania szczegółowo omówionej w [3], mogącej prowadzić do zniekształcania wielkości gęstości zaludnienia (wg stanu na 31 grudnia 2003 r. Miasto i Gmina Pajęczno jest tego najlepszym przykładem) a w konsekwencji również do nieprawidłowości w naliczaniu kwoty uzupełniającej ogólnej części subwencji wyrównawczej.

Usunięcie punktów krytycznych w kwocie uzupełniającej można dokonać również poprzez zmianę art. 20 ust. 8. Zmiana tego zapisu powinna polegać na zastąpieniu dotychczasowego zapisu zapisem, który spowoduje zastąpienie obowiązującej formuły na kwotę uzupełniającą

$$0.17mG_g \left(1 - \frac{\rho}{\rho_k}\right)$$

nową formułą w postaci $0.17G_g \left[m \left(1 - \frac{2\rho}{\rho_k}\right) + P \frac{\rho^2 - \alpha(\delta\rho)^2}{\rho_k} \right]$, gdzie P – pow. gminy, $\delta\rho$ -

błąd wyznaczania gęstości zaludnienia (dla gęstości całkowitych $\delta\rho = 0.5$) a parametr α określić z przedziału $\langle 0,1 \rangle$. To rozwiązanie jest jednak dużo bardziej skomplikowane a ponadto mniej dokładnego od zaproponowanego wcześniej, ale dużo bardziej dokładne od obowiązującego z zastosowaniem zaokrąglanej do liczb całkowitych gęstości zaludnienia.