

Anna Świrska

Katedra Nauk Ekonomicznych
Akademia Podlaska w Siedlcach

Subwencje jako źródło dochodów gminy

Wstęp

Właściwe zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego polega na optymalnym wykorzystywaniu źródeł finansowania ich zadań. Często jednak zdarza się, że gminy mają niewystarczający poziom dochodów własnych i wtedy konieczna jest pomoc państwa w zakresie wyrównywania sytuacji finansowej tych gmin. Celowe jest więc przedstawienie subwencji jako jednego z istotnych źródeł dochodów gmin. Jej bezzwrotny charakter oraz brak konieczności przedstawiania władzom państwowym celów, na które jest ona przeznaczana, sprawia, że władze samorządowe mogą poczuć pewnego rodzaju suwerenność w kwestii finansowej¹. Nie zawsze jednak koreluje to z ogólnym założeniem przyznawania subwencji, jakim jest przecież wyrównanie dochodów gmin oraz zmniejszanie różnic w poziomie infrastruktury społeczno-gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Analiza literatury przedmiotu, a także danych statystycznych udostępnianych przez Ministerstwo Finansów pozwoliła przedstawić subwencję ogólną i jej części składowe jako źródło dochodów gminy w latach 2004–2007.

Źródła dochodów gminy

Od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce jego system finansowy podlegał stopniowym, ale częstym zmianom, a każda kolejna regulacja ustawowa dotycząca systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego miała z założenia charakter przejściowy. Tak też jest z obecnie obowiązującą ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. [DzU z 2003 r., Nr 203, poz. 1966].

¹Jedynie subwencja oświatowa ma ograniczenia. Ta część subwencji ogólnej może być przeznaczona na finansowanie realizowanych inwestycji i zadań oświatowych przez samorządy.

Inne obecnie obowiązujące akty prawne dotyczące finansów jednostek samorządowych to przede wszystkim Konstytucja RP, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST) [Oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994 r.; DzU Nr 124 poz. 608] oraz ustawa o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. [DzU Nr 249, poz. 2104].

Te trzy akty stanowią podstawę prowadzenia gospodarki finansowej w każdej z gmin, zwłaszcza w sytuacji, gdy znaczna część zadań publicznych została podzielona między organy administracji rządowej a gminy. Podział ten i realizowanie przez gminy jako podmiot publicznoprawny ciężących na nich zadań pociąga za sobą konieczność dokonania także decentralizacji dochodów publicznych i majątku [Hanusz i in. 2006, s. 7]. Rozstrzygnięcia co do źródeł finansowania JST są zazwyczaj próbą pogodzenia sprzecznych interesów [Osiatyński 2006, s. 199], a to znajduje odzwierciedlenie w dwóch koncepcjach finansowych podstaw JST, a mianowicie:

- podstawę finansów JST powinny stanowić dochody własne – opinia ta jest faworyzowana przez duże ośrodki samorządowe, np. miasta, gdzie udział dochodów własnych jest znaczny,
- finanse JST powinny opierać się niemal wyłącznie na subwencjach, gdyż JST realizują główne zadania związane z ustawową opieką nad ludźmi, a te zadania muszą być dotowane i subwencjonowane (holenderski system finansowania JST).

Jak pokazuje tabela 1, polski i brytyjski system finansów JST jest pewnego rodzaju kompromisem między tymi dwoma podejściami.

Tabela 1

Struktura źródeł finansowania samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE (w %)*

| Państwo | Podatki lokalne | Transfery | Opłaty | Inne |
|-----------------|-----------------|-----------|--------|------|
| Polska | 13 | 69 | 9 | 9 |
| Wielka Brytania | 13 | 61 | 20 | 6 |
| Holandia | 7 | 73 | 2 | 18 |
| Hiszpania | 30 | 27 | 16 | 27 |
| Włochy | 55 | 18 | 16 | 11 |
| Szwecja | 56 | 20 | 18 | 6 |

* dane dotyczą roku 2000 lub 2001

Źródło: M. Podstawka, Podstawy finansów. Teoria i praktyka, Wyd. SGGW, 2005.

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, iż systemy finansowe oraz źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w krajach europejskich różnią się między sobą znacznie. Polski model finansowania, a także holenderski i brytyjski, charakteryzuje się dużym udziałem dochodów transferowych w strukturze dochodów ogółem. Relatywnie mały udział dochodów (około 20% ogółu) charakteryzuje takie kraje, jak Włochy, Szwecja czy Hiszpania.

Zgodnie z regulacjami prawnymi, źródła dochodów gminy można podzielić na dwie podstawowe grupy:

- dochody własne,
- zewnętrzne źródła finansowania.

Dochody własne, aby jak najlepiej odzwierciedlać samodzielność gminy, zwłaszcza tę finansową, powinny stanowić zasadniczą część jej dochodów. Wynika to przede wszystkim z ich podstawowej cechy, jaką jest swoboda dysponowania tymi środkami (art. 9 ust. 1 EKST). Są one źródłem finansowania zadań własnych gminy, a także stanowią podstawę w przypadku ubiegania się o dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Zgodnie z Konstytucją, dochody własne to wszystkie dochody gminy z wyjątkiem subwencji i dotacji [Hanusz i in. 2006, s. 13] Obejmują one więc:

- dochody z majątku gminy,
- wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej, eksploatacyjnej i innych),
- wpływy z określonych podatków (od nieruchomości, dochodowego od osób fizycznych – opłacanego w formie karty podatkowej, rolnego, leśnego, od środków transportu, od spadków i darowizn, od posiadania psów (od 1.01.2008 r. zmiana na opłatę od posiadania psów), od czynności cywilnoprawnych),
- udział we wpływach z CIT i PIT,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy,
- wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych,
- dotacje z innych JST,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności będących dochodami gminy, kary oraz grzywny.

Najważniejszym podatkowym źródłem dochodów gmin w skali kraju są wpływy z podatku od nieruchomości, wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochody z majątku.

Zgodnie z informacją Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli powiązań budżetów JST z budżetem państwa w 2004 r. [NIK, 05/2005, nr ewidencyjny 55/2005], w wyniku wdrożenia nowej ustawy struktura dochodów gmin uległa znacznej zmianie. Ograniczenie dotacji spowodowało wzrost znaczenia dochodów własnych, a także subwencji.

Dlatego też analizując zewnętrzne źródła finansowania, w artykule skupiono uwagę na subwencjach, pomijając dotacje ze względu na ich uzupełniającą rolę [<http://arch.samorzad.pap.pl/>] w budżecie gmin oraz uznaniowy (o udzieleniu dotacji oraz wysokości jej kwoty decyduje odpowiedni organ władzy państwowej) i celowy charakter (kwota dotacji przeznaczana jest pod rygorem zwrotu na wykonanie określonego zadania).

Subwencje jako zewnętrzne źródło dochodów gminy

Zróźnicowanie dochodowe poszczególnych gmin jest duże, a zadania wykonywane przez poszczególne samorzady są podobne, czasami zaś wręcz jednakowe. Często zdarza się, że gmina z własnych dochodów nie jest w stanie realizować swoich zadań, gdyż zgromadzone fundusze są niewystarczające. Aby umożliwić gminom właściwe funkcjonowanie, a tym samym zaspokajanie potrzeb społeczno-ekonomicznych mieszkańców Ministerstwo Finansów przyznaje mniej zamożnym gminom **subwencję ogólną**. Ma ona na celu zmniejszenie dysproporcji w dochodach oraz stopniu infrastruktury społecznej i gospodarczej, jednak wyrównywanie sytuacji dochodowej gmin przez system subwencji bywa czasami kontrowersyjne.

Subwencja ogólna jako źródło dochodów gminy składa się z trzech części:

- subwencji wyrównawczej, obejmującej kwotę podstawową oraz kwotę uzupełniającą,
- subwencji równoważącej,
- subwencji oświatowej.

Traktować ją można jako pewnego rodzaju transfer środków finansowych z budżetu państwa do budżetu części jednostek samorządu terytorialnego w celu uzupełnienia niedoborów finansowych. Cechami charakterystycznymi subwencji są:

- bezzwrotność – właściwie przyznana subwencja nie podlega zwrotowi do budżetu państwa; nie wyklucza to jednak zwrotu nienależnie pobranej subwencji,
- nieodpłatność – gmina w zamian za uzyskanie subwencji z budżetu państwa nie musi świadczyć żadnych usług na rzecz Skarbu Państwa,
- ogólność – subwencja jest kierowana na finansowanie ogółu zadań własnych gminy,
- uzupełniający i ogólny charakter,
- swoboda dysponowania tymi środkami przez władze gminy.

Subwencja ogólna jako źródło dochodów gminy pełni trzy podstawowe funkcje [Hanusz i in. 2006, s. 228–229]:

- stanowi formę uzupełniania dochodów danej JST,
- stanowi źródło selektywnego wspierania tych gmin, które mają ograniczony dostęp do źródeł dochodów własnych – ta funkcja dotyczy przede wszystkim wpłat pobieranych od zamożniejszych gmin, mających na celu powiększenie puli środków budżetu państwa przekazywanych w formie subwencji,
- jest instrumentem, który powinien ułatwić utrzymanie bieżącej płynności JST.

Regulacją prawną dotyczącą subwencji jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. Szczególnego znaczenia nabiera także art. 55 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż w nim zawarte jest istotne uregulowanie dotyczące zobiektywizowanego trybu przyznawania tejże subwencji. Kryteria dotyczą ustalania wysokości i rozdzielania subwencji na rzecz gmin według ustalonych zasad. Ustawa o finansach publicznych również traktuje o subwencji. Postanawia ona, że zamieszczenie w budżecie państwa wydatków przeznaczonych na subwencje dla JST może być podstawą roszczeń samorządów względem Skarbu Państwa. A zatem, subwencja jest z jednej strony źródłem dochodów danej jednostki samorządowej, z drugiej natomiast stanowi określone świadczenie Skarbu Państwa wobec samorządu, którego roszczeń można dochodzić przed sądem cywilnym [Borodo 2006, s. 144].

Tabela 2 przedstawia ostateczne kwoty subwencji wypłacane gminom w latach 2004–2008, czyli od momentu obowiązywania znowelizowanej ustawy o dochodach JST.

Tabela 2

Ostateczne kwoty subwencji dla gmin w latach 2004–2008 (mln zł, wartości nominalne)

| Wyszczególnienie | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Subwencja wyrównawcza: | 3 469 | 3 699 | 4 047 | 4 378 | 5 115 |
| – kwota podstawowa | 2 654 | 2 849 | 3 147 | 3 390 | 4 035 |
| – kwota uzupełniająca | 815 | 850 | 877 | 957 | 1 059 |
| Subwencja równoważąca | 343 | 406 | 466 | 489 | 578 |
| Subwencja oświatowa | 15 552 | 15 705 | 16 182 | 17 121 | 17 680 |
| Razem | 19 364 | 19 810 | 20 695 | 21 988 | 23 373 |

*planowane kwoty subwencji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o ostatecznych kwotach subwencji z Ministerstwa Finansów.

Subwencja wyrównawcza stanowi zasadniczą część subwencji ogólnej i w całości jest finansowana ze środków budżetu państwa. Umożliwia ona porównanie i ustalenie, które gminy są silne, a które słabe finansowo, wyznaczając wymierne przesłanki subwencjonowania lub dotowania [Borodo 2006, s. 142]. Otrzymują ją gminy o słabszej kondycji ekonomicznej, gdzie wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca są większe niż dochody (także w przeliczeniu na 1 mieszkańca). Następstwem tego są odpowiednie regulacje prawne dotyczące subwencji ogólnej (w skład której wchodzi subwencja wyrównawcza), a mianowicie im większa jest liczba ludności danej gminy, tym większą kwotę subwencji ogólnej ta gmina otrzymuje [Borodo 2006, s. 142]. Niestety, nie uwzględnia się wielu innych danych, które także mogłyby wpłynąć na wysokość subwencji ogólnej,

a tym samym na poprawę kondycji finansowej gminy, np. poziom infrastruktury technicznej i drogowej czy liczbę ośrodków kultury w danej gminie.

Istota tej subwencji polega na uzyskaniu odpowiedniego wyrównania dochodów przez gminy słabo rozwinięte gospodarczo, o słabszej kondycji finansowej z punktu widzenia własnych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w stosunku do średniej obliczanej dla ogółu gmin w kraju [Borodo 2006, s. 146].

Dostęp gminy do źródeł dochodów własnych mierzy się za pomocą wskaźnika dochodów podatkowych gminy – „G”:

$$G = \text{kwota dochodów podatkowych gminy} / \text{liczba mieszkańców gminy}$$

Zmienne te stanowią dane, jakimi dysponowała gmina w roku poprzedzającym rok bazowy, wskutek czego bywają one nie zawsze aktualne. Również w okresie tych 2 lat sytuacja finansowa gminy może ulec zmianie.

Kwota dochodów podatkowych gminy obejmuje wpływy z:

- podatku od nieruchomości,
- podatku rolnego,
- podatku leśnego,
- podatku od środków transportowych,
- podatku od czynności cywilnoprawnych,
- podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
- wpływów z opłaty skarbowej,
- wpływów z opłaty eksploatacyjnej,
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Nie są to jednak rzeczywiste kwoty dochodów a jedynie potencjalne wpływy, które gmina mogłaby osiągnąć bez korzystania z jej ustawowego prawa do obniżania stawek podatkowych [Hanusz i in., 2006, s. 235].

Podobnie jak wskaźnik „G” oblicza się wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin w kraju – „Gg”, będący średnią, do której przyrównywany jest wskaźnik „G”, ustalając w ten sposób kondycję finansową konkretnej gminy:

$$Gg = \text{kwota dochodów podatkowych ogółu gmin} / \text{liczba mieszkańców gmin}$$

Jak można zauważyć w tabeli 3, od 2004 r. następuje sukcesywny wzrost wskaźnika Gg. W 2007 r. Gg wzrósł o 21% w stosunku do 2004 r., i o 9% – do 2006 r.

Tabela 3

Wysokość wskaźnika Gg w latach 2004–2008* (mln zł, wartości nominalne)

| Wyszczególnienie | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Gg | 714,71 | 747,12 | 793,43 | 866,72 | 954,74 |

* dane szacunkowe

Tabela 4 przedstawia podział gmin na dwie grupy, których wskaźnik „G” jest mniejszy/większy od „Gg” w latach 2004–2008. Z danych zawartych w tej tabeli wynika, że wskaźnik „G” w blisko 84% gmin w Polsce jest niższy niż wskaźnik dochodów podatkowych ogółu gmin. Można więc stwierdzić, że sytuacja finansowa większości małych gmin w Polsce i wielkość ich dochodów własnych jest niewystarczająca.

Tabela 4

Liczba polskich gmin w latach 2004–2008*, których wskaźnik G jest wyższy/niższy niż Gg

| Liczba gmin | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|-------------|------|------|------|------|-------|
| Ogółem | 2478 | 2478 | 2478 | 2478 | 2478 |
| G < Gg | 2097 | 2074 | 2078 | 2076 | 2104 |
| G ≥ Gg | 381 | 404 | 400 | 402 | 374 |

* dane szacunkowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z Ministerstwa Finansów o wskaźnikach dochodów podatkowych gmin.

Subwencja wyrównawcza jest wielkością roczną i wypłacana jest gminom w 12 miesięcznych ratach. Składa się ona z dwóch kwot: podstawowej i uzupełniającej. Kwota podstawowa przyznawana jest gminom o ograniczonych źródłach dochodów własnych, część uzupełniająca natomiast trafia do gmin o niskim stopniu zaludnienia.

Wysokość wskaźnika G mniejsza od Gg nie jest wystarczającym warunkiem, aby gmina mogła otrzymać kwotę subwencji podstawowej. Subwencję tę otrzymują gminy, których wskaźnik G stanowi mniej niż 92% Gg. Dla tych gmin zostały także ustalone przedziały liczbowo-procentowe, które zapewniają wyższe kwoty subwencji biedniejszym gminom lub niższe tym gminom, których wskaźnik jest bliższy liczbie 92% Gg.

Kwoty poszczególnych subwencji wylicza się według następujących algorytmów:

G ≤ 40% Gg

$$K_p = L \cdot [90\%(40\% G_g - G) + 40,75\% G_g]$$

G (40% Gg, 75% Gg) >

$$K_p = L \cdot [80\%(75\% G_g - G) + 12,75\% G_g]$$

G (75% Gg, 92% Gg)

$$K_p = L \cdot [75\%(92\% G_g - G)]$$

gdzie:

Kp – kwota podstawowa,

L – liczba mieszkańców gminy.

Analizując powyższe zasady naliczania kwot podstawowych subwencji można zauważyć, że im niższy wskaźnik dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca, tym wyższą kwotę subwencji otrzymuje gmina (na 1 mieszkańca). Należy jednak zwrócić uwagę, iż w żadnym przypadku kwota podstawowa nie zapewni wyrównania wysokości dochodów gminy do poziomu 92% wskaźnika Gg. Zniechęcałoby to gminy do podejmowania działań mających na celu zwiększenie wydajności źródeł dochodów własnych [Hanusz i in. 2006, s. 237].

Najliczniejszą grupę stanowią gminy, których wskaźnik G jest niższy niż 40% Gg, ale nie wyższy niż 75% Gg (tab. 5). Grupa ta w początkowych latach obowiązywania znowelizowanej ustawy uległa zmniejszeniu, jednak od 2006 r. ponownie stopniowo zwiększa swoje rozmiary. Dane na 2008 r. prognozują raczej stabilną sytuację w liczbie gmin z powyższej grupy (minimalny wzrost o 0,16%), jednak wskazują na tendencję spadkową wśród gmin o najlepszej kondycji finansowej – w grupie gmin, których G należy do przedziału (75% Gg, 92% Gg) nastąpił spadek o 9% w stosunku do 2004 r., nastąpiło także blisko 13-procentowe zmniejszenie liczby gmin o wskaźniku $G > 150\%$. Gminy, które dokonują wpłat do budżetu państwa stanowią średnio około 20% liczby gmin o wskaźniku $G \geq 92\%$ Gg, Oznaczać mogłoby to, iż zmniejszą się także wpłaty gmin do budżetu państwa. Jednak to samo źródło jednocześnie zakłada wzrost ogólnej kwoty wpłat z gmin o wskaźniku $G > 150\%$ Gg o około 20,3%. (por. tab. 6). Wnioskując na podstawie danych można przypuszczać, iż ubytek w liczbie gmin o najlepszej sytuacji ekonomicznej jest rekompensowany wyższymi dochodami pozostałych gmin (m.in. o wskaźniku $G > 150\%$). Należy również zauważyć, iż prognozowany na 2008 r. wskaźnik Gg jest wyższy od poprzedniego o 10,2%, co świadczy o ogólnej poprawie kondycji finansowej polskich gmin.

Tabela 5

Rozkład liczbowy gmin w poszczególnych grupach algorytmicznych w latach 2004–2008*

| Wyszczególnienie | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|-----------------------------------------|------|------|------|------|-------|
| $G \leq 40\%$ Gg | 191 | 248 | 293 | 283 | 349 |
| $G (40\% \text{ Gg}, 75\% \text{ Gg} >$ | 1347 | 1288 | 1269 | 1278 | 1280 |
| $G (75\% \text{ Gg}, 92\% \text{ Gg})$ | 439 | 425 | 397 | 398 | 355 |
| $G \geq 92\%$ Gg | 501 | 517 | 519 | 519 | 494 |
| w tym $G > 150\%$ Gg | 94 | 99 | 104 | 102 | 89 |

* dane szacunkowe

Źródło: Opracowanie własne.

Drugim rodzajem subwencji wchodzącym w skład części wyrównawczej jest kwota uzupełniająca. Otrzymują ją gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. A zatem są to przede wszystkim gminy wiejskie, które mają znacznie mniejsze możliwości uzyskiwania wystarczających dochodów ze źródeł własnych. Kwotę tejże subwencji wylicza się według następującego wzoru:

$$K_u = 17\% G_g \cdot L \cdot [(Zk_s - Z_g)/Zk_s]$$

gdzie:

K_u – kwota uzupełniająca,

Zk_s – średnia gęstość zaludnienia w kraju,

Z_g – gęstość zaludnienia w gminie.

Kwota uzupełniająca przyznawana jest tylko tym gminom, których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca G jest niższy niż 150% G_g , mimo spełnienia warunku odnoszącego się do gęstości zaludnienia. Obliczona w ten sposób kwota uzupełniająca stanowi źródło zwiększające zasób subwencji równoważącej.

Gminy, których wskaźnik G jest wyższy niż 150% G_g są zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa na rzecz subwencji równoważącej. W ten sposób dokonuje się z udziałem i za pośrednictwem budżetu państwa między-gminny podział środków, mający na celu wyrównanie sytuacji finansowej gmin. Wysokość wpłaty, jaką gmina jest zobowiązana uiścić, uzależniona jest od wysokości wskaźnika G oraz od liczby mieszkańców.

Subwencja równoważąca – wprowadzona przez ustawę o dochodach JST z 2003 r. – jest kolejnym składnikiem subwencji ogólnej i przyznawana jest gminom w celu uzupełnienia ich dochodów w związku z wprowadzonymi od 2004 r. zmianami finansowania zadań. Dotyczy to obciążeń gmin nowymi zadaniami związanymi z pomocą społeczną oraz dodatkami mieszkaniowymi [Podstawka 2005, s. 104]. Subwencja ta stanowi formę ubezpieczenia systemu dochodów samorządu gminnego [Borodo 2006, s. 151].

Na globalną kwotę części równoważącej subwencji składają się dwa elementy: [Hanusz i in. 2006, s. 239].

- wpłaty gmin o wysokich dochodach podatkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca ($G > 150\% G_g$),
- suma kwot uzupełniających części wyrównawczej subwencji obliczonych dla gmin zasobnych o niskiej gęstości zaludnienia, ale im niewypłaconych.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach JST [DzU z 2003 r. Nr 203 poz. 1966] określa regulacje prawne dotyczące tej subwencji. Wynikają one z wysokości dochodów bazowych i przeliczeniowych gminy, które wyliczane są na podstawie stosownych sprawozdań. Jeśli kwota dochodów przeliczeniowych jest

Tabela 6

Struktura subwencji równoważącej dla gmin w latach 2004–2008* (w mln zł)

| Wyszczególnienie | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|----------------------------------------------------------------|-------------|------|------|------|-------|
| Ogólna kwota subwencji równoważącej: | 343 | 406 | 466 | 489 | 578 |
| – wpłaty gmin | brak danych | 386 | 442 | 464 | 558 |
| – kwota subwencji uzupełniającej (część należna, niewypłacona) | brak danych | 20 | 24 | 25 | 20 |

*planowane kwoty subwencji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów o ostatecznych kwotach subwencji ogólnej.

niższa od dochodów bazowych, to gminie przysługuje udział w subwencji równoważącej. Zgodnie z art. 21 tej ustawy podmiotem określającym konstrukcję i zasady podziału subwencji równoważącej jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z art. 33 pkt 1 ust. z 13 listopada 2003 r., Minister Finansów informuje o planowanej kwocie subwencji równoważącej.

W dniu 10 października 2007 r. Minister Finansów podał do wiadomości szczegółowy sposób jej podziału między gminy na 2008 r. Planowana kwota subwencji równoważącej wynosi 558 077 tys. zł, a podział jest dokonany w sposób następujący:

- 1) 50% – między gminy miejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;
- 2) 25% – między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin;
- 3) 25% – między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których suma dochodów za rok poprzedzający rok bazowy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów za rok poprzedzający rok bazowy we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin.

Podział subwencji równoważącej na trzy grupy beneficjentów funkcjonuje od 2006 roku zgodnie z art. 21a ustawy o dochodach JST, został on zapoczątkowany rozporządzeniem Ministra Finansów z 29 września 2005 r.

Zasady merytoryczne przedstawionych subwencji równoważących mają istotne znaczenie, gdyż wynika z nich, jakie kategorie gmin otrzymują subwencje oraz jakie są cele danej subwencji [Borodo 2006, s. 153].

Kolejną częścią subwencji ogólnej dla gmin jest **subwencja oświatowa**. Kwota tej subwencji jest określana przez parlament corocznie w ustawie budżetowej i dotyczy ogółu jednostek samorządowych. Do 2003 r. nie mogła ona być niższa niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa, jednak od momentu obowiązywania znowelizowanej ustawy (z 13 listopada 2003 r.) kwota ta jest ustalana na nie mniejszym poziomie niż subwencja oświatowa przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym. Może ona jednak zostać skorygowana o kwotę wynikającą ze zmiany realizowanych zadań oświatowych [Hanusz i in. 2006, s. 242].

Zasady podziału całej części subwencji oświatowej oraz algorytm jej podziału ustala minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia. W rozporządzeniu tym, zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustala się reguły podziału środków finansowych, opierając się na ogólnych trzech zasadach. Subwencja dla poszczególnych samorządów musi uwzględniać:

- typy i rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki,
- stopnie awansu zawodowego nauczycieli,
- liczbę uczniów w szkołach i placówkach.

Algorytm podziału subwencji oświatowej jest corocznie modyfikowany. Zmiany te są przede wszystkim efektem prac i uzgodnień dokonywanych wspólnie z reprezentacją samorządów [www.senat.gov.pl]. Głównym elementem algorytmu subwencji oświatowej jest przeliczeniowa liczba uczniów i wychowanków, którą stanowi liczba uczniów lub wychowanków rzeczywiście uczęszczających do placówek oświatowych powiększona o umowną liczbę uczniów i wychowanków z poszczególnych grup: uczniów z terenów wiejskich, uczniów niepełnosprawnych, mniejszości narodowych, klas sportowych. W celu powiększenia liczby uczniów stosowane są tzw. mnożniki (wagi) powiększające liczbę uczniów znajdujących się w danej sytuacji. Ogólna liczba przeliczeniowych uczniów i wychowanków odzwierciedla zakres zadań oświatowych realizowanych przez dany samorząd oraz ich koszt. Im więcej uczniów i wychowanków przeliczeniowych, tym wyższą kwotę subwencji oświatowej otrzyma gmina [Borodo 2006, s. 157].

Jak wynika z tabeli 7, największą część kwoty subwencji oświatowej otrzymują gminy, co stanowi ok. 60% ogólnej kwoty tej subwencji. Od 2004 r. za-

uważalny jest sukcesywny wzrost wypłacanych kwot zarówno w wielkościach ogólnych, jak również w sumach wypłacanych poszczególnym rodzajom JST. W 2004 r. powiaty otrzymały kwotę zwiększoną o ok. 8% w stosunku do 2003 r. W 2007 r. nastąpił największy (o 6%) wzrost części należnej gminom.

Tabela 7

Subwencja oświatowa dla JST w latach 2004–2008* (w mln zł)

| Wyszczególnienie | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* |
|------------------------------------|----------|------------|------------|------------|------------|
| Ogólna kwota subwencji oświatowej: | 25 083 | 25 917 | 26 663 | 28 205 | 28 882 |
| – gminy | 15 552 | 15 705 | 16 182 | 17 121 | 17 680 |
| – powiaty | 8 822 | 9 519 | 9 751 | 10 321 | 10 592 |
| – województwa | 458 | 537 | 570 | 593 | 610 |
| Rezerwa | 251 (1%) | 155 (0,6%) | 160 (0,6%) | 169 (0,6%) | 174 (0,6%) |

*planowane kwoty subwencji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o wysokościach subwencji oświatowej z Ministerstwa Finansów.

Globalna kwota subwencji oświatowej wypłacana jest JST w 13 ratach miesięcznych (1 miesiąc więcej, w którym wypłacane jest dodatkowe wynagrodzenie).

Subwencja ta nosi oznaki uznaniowości, gdyż oprócz takich danych, jak: typ oraz rodzaj placówek oświatowych i szkół na terenie JST, liczba uczniów w tych szkołach i placówkach, stopnie awansu zawodowego nauczycieli, minister może wziąć pod uwagę inne okoliczności, które uzna za istotne, wydając rozporządzenie regulujące podział kwoty subwencji oświatowej [Hanusz i in. 2006, s. 243].

Wnioski

Zasadnicze źródło dochodów budżetowych gmin stanowią ich dochody własne. Jednak polityka państwa i ustalony system finansów publicznych umożliwia gminom zwiększanie dochodów, a tym samym daje szansę na wyrównanie sytuacji ekonomicznej gminom mniej zamożnym.

Subwencja jako jedno ze źródeł dochodów gminy odgrywa znaczącą rolę w finansowaniu zadań samorządu gminnego, zwłaszcza od momentu obowiązywania ustawy od dochodach JST z 13 listopada 2003 r. [DzU z 2003 r. Nr 203, poz. 1966]. Jest ona drugim co do wielkości źródłem finansowania zadań przez JST, zwiększanie zaś zakresu zadań własnych, a także nakładów finansowych na ich realizowanie powodują, że kwoty wypłacanych subwencji z roku na rok są wyższe. To sprawia,

iz subwencja staje się bardzo istotnym źródłem dochodów dla JST. Znaczenie subwencji dla finansowania zadań gminy jest o tyle istotne, o ile będzie ona faktycznie wyrównywała sytuację dochodową gmin mniej zamożnych.

Wnioskiem nasuwającym się po analizie danych liczbowych może być stwierdzenie, że mimo ogólnego wzrostu dochodów podatkowych polskich gmin (wskaźnik Gg wykazuje tendencję wzrostową), nadal zauważalny jest wzrost wypłacanych kwot subwencji (znaczny wzrost w 2008 r. liczby gmin o wskaźniku $G \leq 40\%$ Gg, od 2005 r. o ok. 41% tych, którym przysługują wyższe subwencje). Może to świadczyć o dużej różnicy dzielącej gminy biedne i zamożne.

Literatura

BORODO A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006.

HANUSZ A., NIEZGODA A., CZERSKI P., *Dochody budżetu gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.

OSIATYŃSKI J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

PODSTAWKA M., *Podstawy finansów. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005

www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2005/2005055

<http://www.senat.gov.pl/k5/dok/sten/oswiad/sagatows/6201o.htm> 01.02.2008

http://arch.samorzad.pap.pl/dokumenty/2004_07/23 01.02.2008

Akty prawne:

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), Oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994, DzU Nr 124 poz. 608.

Ustawa o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., DzU Nr 249, poz. 2104.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., DzU z 2003, Nr 203, poz. 1966.

SUBVENTIONS AS A SOURCE OF COMMUNITY'S INCOMES

Abstract

General subvention granted in Poland constitutes one of basic sources of incomes for local districts authorities – communities. In some cases it becomes the major income allotted for completion of local tasks. The general subvention in Poland consists of three elements, which are: compensation subvention, edu-

cation subvention and balance subvention. These are regulated by the different regulations, i.e. Local District Authorities Income Act from 13th November 2003 and ordinances of the Minister of Finance. The major aim of the subvention is to supplement local own incomes, particularly when these incomes are not sufficient to carry out local authorities' projects. However there appear some nuances which cast doubt on subvention's effectiveness.