

Artykuł ukazał się:

Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Przedsiębiorczość, instytucje wsparcia i gospodarka finansowa, pod red. B. Filipiak. Zeszyty naukowe nr 500, Ekonomiczne problemy usług nr 21 Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, ss. 397-406.

SUBWENCJONOWANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU GMINNEGO W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM W LATACH 2004-2006

Alicja Sekuła, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekula@zie.pg.gda.pl

Wprowadzenie

Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego to zgodnie z konstytucyjnym podziałem dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Za najistotniejsze uważa się dochody własne, których wysoki poziom traktowany jest jako przejaw aktywności oraz samodzielności tych jednostek. Nie należy jednak zapominać, że możliwości generowania dochodów własnych nie są jednakowe dla wszystkich gmin, co skutkuje różnicami w ich wysokości. Pomimo tego każda gmina jest zobligowana do zagwarantowania jakości i dostępności usług publicznych na minimalnym akceptowanym poziomie. Dla tych jednostek uzupełnieniem dochodów jest właśnie subwencja ogólna.

Subwencja ogólna częścią dochodów gmin

Jak już nadmieniono, dochody własne, a zwłaszcza niektóre z nich, jak podatki i opłaty lokalne traktowane są jako instrument samorządowej polityki podatkowej świadczą o aktywności władz lokalnych, zwiększający stopień swobody w gospodarowaniu środkami finansowymi. Drugą z wymienionych cech, czyli swobodę w wydatkowaniu, ma także subwencja, bowiem decyzja o przeznaczeniu środków z tego źródła należy do organu stanowiącego, który nie jest przy tym ograniczony nazwą składowej części subwencji. Innymi słowy, używanie różnych nazw poszczególnych części subwencji nie jest równoznaczne z określeniem celów i zadań wyznaczających dopuszczalne granice wykorzystywania środków¹. Środki transferowane w ramach subwencji zwiększają pulę środków zgromadzonych z innych źródeł i nie wymuszają finansowania określonych zadań. Rozwiązanie takie jest zgodne

¹ Por. Z. Ofiarski: *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*. Difin, Warszawa 2002, s. 27.

z wytycznymi zawartymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego stanowiącej, iż środki przyznawane w ramach subwencji nie powinny finansować specyficznych projektów².

Obecna forma i konstrukcja subwencji różnią się od początkowych, istniejących w Polsce w latach 90 XX wieku. Subwencja pierwotnie pełniła funkcję głównie instrumentu wyrównującego poziom dochodów i nabierała znaczenia przede wszystkim w gminach wiejskich, stanowiąc nierzadko ich podstawowe źródło dochodów. W okresie późniejszym system subwencjonowania zaczął obejmować także zadania własne, co do których nie zapewniono wystarczającego finansowania ze strony dochodów własnych, a także rekompensaty z tytułu zmian systemu podatkowego uszczuplającego dochody jednostek terytorialnych. Dlatego też udział subwencji we wszystkich typach gmin, nie tylko wiejskich, wzrósł. Od roku 2004, kiedy to zmieniono ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³ i rozszerzono katalog źródeł dochodów własnych, globalne znaczenie subwencji znów zaczęło maleć. Dalej jednak, ze względu na niewystarczające źródła dochodów własnych, finansowanie prowadzenia szkół, zwłaszcza w gminach wiejskich, odbywa się dzięki systemowi subwencji. Stąd też uważa się, że spełniają one dwie podstawowe funkcje w systemie finansowym samorządów terytorialnych⁴:

- to instrument wyrównywania dysproporcji,
- to instrument finansowania zadań oświatowych, których wydatki stanowią średnio ponad 30% budżetu.

Jeśli za główne kryterium przyjąć zadania ochronne subwencji, to wtedy wyróżnić można następujące trzy funkcje⁵:

- uzupełnianie dochodów własnych, niedopasowanych do poziomu wydatków,
- selektywne wspieranie gmin z ograniczonym dostępem do źródeł dochodów własnych oraz w większym stopniu obciążonych wydatkami nieznajdującymi pokrycia w dochodach własnych,
- zapewnienie, ze względu na systematyczne wpływy, bieżącej płynności jednostek samorządu terytorialnego.

Środki wpływające z tytułu subwencji to suma niezależnie obliczanych składowych. Nazwy tych składowych nie determinują celu ani sposobu wydatkowania uzyskanych kwot, zapewniają jedynie większą elastyczność, ze względu na różne algorytmy wyliczeń i transferów oraz możliwość uwzględnienia różnorodnej liczby kryteriów. Z tego względu, pomimo że poniżej przedstawiono zasady konstrukcji każdej części subwencji, w badaniach wzięto pod uwagę tylko jej zagregowaną wartość.

² Por. *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, DzU 2006, nr 124, poz. 607, art. 9, pkt 7.

³ Por. Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966, tekst jednolity DzU 2008, nr 88, poz. 539.

⁴ Por. M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak: *Budżet i finanse 2007*. Muncypium SA, Warszawa 2007, s. 143.

⁵ Por. A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski: *Dochody budżetu gmin*. Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 229-230

Zasady wyliczania poszczególnych części subwencji dla gmin

Jak stwierdzono, celem transferu środków w postaci subwencji ogólnej jest uzupełnienie dochodów własnych. Przeznaczana jest na finansowanie zadań własnych. Od roku 2004 w przypadku gmin składa się z trzech niezależnie obliczanych części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Wcześniej również podzielona była na trzy części: podstawową, oświatową i rekompensującą. Aktualny podział subwencji ogólnej na części oraz kwoty obrazuje tabela 1.

Tabela 1

Podział subwencji ogólnej w gminach

Wyrównawcza, kwoty:		Równoważąca		Oświatowa
podstawowa, należna gdy: $G < 0,92Gg$	uzupełniająca, należna gdy: $Z < Zk$ i $G \leq 1,5Gg$	wpłaty gdy: $G > 1,5Gg$,	wypłaty zależą od: sytuacji finansowej gminy, w szczególności wielkości wydatków przeznaczonych na pomoc społeczną, w tym wypłatę dodatków mieszkaniowych	wypłaty zależą od: – typów i rodzajów szkół i placówek, – kwalifikacji nauczycieli, – liczby uczniów.

Ojaśnienie: G – dochody podatkowe na mieszkańca w gminie,
Gg – średnie dochody podatkowe na mieszkańca we wszystkich gminach,
Z – gęstość zaludnienia w gminie,
Zk – średnia gęstość zaludnienia w kraju,

Źródło: opracowanie własne na podst. Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 203, poz. 1966, tekst jednolity Dz. U. 2008 nr 88, poz. 539

Subwencja ogólna przysługuje wszystkim gminom. Stwierdzenie to nie jest jednak równoznaczne z automatycznym przyznaniem określonej kwoty każdej z nich. Otrzymanie części subwencji lub kwoty składowej wiąże się ze spełnieniem pewnych warunków, np. części uzupełniającej kwoty wyrównawczej nie otrzyma gmina, w której gęstość zaludnienia jest wyższa niż średnia dla kraju.

Pierwszą częścią subwencji, utworzoną dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, jest część wyrównawcza. Istotą części wyrównawczej jest ochrona jednostek najsłabszych ekonomicznie⁶ oraz wyrównanie różnic w dochodach między jednostkami danego szczebla. W ramach części wyrównawczej wyróżnia się kwotę podstawową i uzupełniającą. Odmiennosc między kwotą podstawową a uzupełniającą sprowadza się do założeń, co każda z nich ma wyrównywać. I tak⁷:

⁶ Por. *Gospodarka regionalna i lokalna*. Red. Z. Strzelecki. PWN, Warszawa 2008, s. 261

⁷ Por. M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak: *op. cit.*, s. 144.

- kwota podstawowa wyrównuje dysproporcje dochodowe i jej wielkość jest tym większa, im większa jest luka dochodowa danej jednostki w porównaniu ze średnią krajową,
- kwota uzupełniająca wyrównuje dysproporcje wydatkowe i przeznaczona jest dla gmin, których koszty realizacji zadań własnych ze względu na pewne specyficzne cechy są wyższe niż innych jednostek.

Adekwatnie do przedstawionego podziału prowadzi się wyliczenia określonych składowych. Kwota podstawowa przeznaczona jest dla tych jednostek, w których wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca, tzw. wskaźnik G nie przekracza 92% wartości wskaźnika G_g będącego wartością średnią dochodów podatkowych na mieszkańca dla wszystkich gmin. Na dochody podatkowe, od których uzależniona jest wielkość wspomnianych wskaźników składa się podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, czynności cywilnoprawnych, opłacany w formie karty podatkowej, dochodowy od osób prawnych i fizycznych - w wysokości przypadającej gminom, a także opłata skarbową i eksploatacyjną. Wielkość kwoty podstawowej uzależniona jest od liczby mieszkańców oraz wielkości odchylenia wskaźnika G od wartości średnich.

Na system wyrównawczo-ochronny jednostek samorządu terytorialnego, oprócz kwoty podstawowej, składa się również kwota uzupełniająca. Podobnie jak przy kwocie podstawowej, tak i w tym przypadku nie przysługuje wszystkim samorządom. Pierwsze kryterium eliminuje te jednostki, których gęstość zaludnienia (Z) nie jest niższa niż wartość średnia dla kraju - Z_k . Dla pozostałych wyliczana jest kwota uzupełniająca. Drugie kryterium, pomimo spełnienia pierwszego warunku, eliminuje gminy o wysokich dochodach podatkowych. Do jego wyznaczenia przyjęto omówione wcześniej wskaźniki G i G_g – jeśli wartość pierwszego przekracza półtorakrotnie wartość drugiego kwota uzupełniająca, pomimo wyliczenia, nie jest przyznawana. Zasila część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Jednostki o progach niższych niż założone, zarówno jeżeli chodzi o gęstość zaludnienia, jak i dochody podatkowe otrzymują kwotę uzupełniająca, będącą pochodną średniej wartości wskaźnika dochodów podatkowych na mieszkańca dla wszystkich gmin - G_g , gęstości zaludnienia w gminie w stosunku do średniej krajowej oraz liczby mieszkańców gminy, przy czym im gęstość jest niższa, tym kwota uzupełniająca na jednego mieszkańca wyższa. Analizując konstrukcję kwoty uzupełniającej widać, że trafia ona do ubogich gmin wiejskich, posiadających ograniczone możliwości uzyskiwania środków finansowych z innych źródeł, charakteryzujących się – ze względu na niskie zaludnienie – relatywnie wysokimi kosztami utrzymania infrastruktury komunalnej.

Obliczając część wyrównawczą stosuje się górne wartości stawek podatkowych bez uwzględniania zastosowanych ulg podatkowych, ulg w spłacie zobowiązań podatkowych czy zaniechań przy poborze podatku. W dwóch przypadkach - podatku rolnego i leśnego - stosuje się stawki uśrednione służące do wyliczenia tych podatków, ogłoszone przez GUS.

O ile kwota podstawowa i uzupełniająca tworzą system wsparcia ekonomicznego finansowany z budżetu państwa, o tyle kolejna część subwencji, czyli równoważąca, tworzona jest dzięki wpłatom jednostek samorządu terytorialnego charakteryzujących się wysokim stopniem dochodowości podatkowej. Uzupełniają dochody w związku ze zmianą finansowania zadań. Szczegółowe zasady rozdysponowania środków określa Minister Finansów. W gminach sposób podziału winien uwzględniać sytuację finansową tych jednostek, w szczególności wielkość wydatków przeznaczonych na pomoc społeczną, w tym wypłatę dodatków mieszkaniowych. Porównując dwie części subwencji można powiedzieć, że:

- wyrównawcza to instrument pionowego podziału środków między samorządem terytorialnym a państwem,
- równoważąca to narzędzie poziomej redystrybucji między jednostkami tego samego typu, w analizowanym przypadku – między gminami.

Na gminną część równoważącą składają się wpływy z kwot uzupełniających - wyliczonych, ale nieprzetransferowanych ze względu na omówiony wcześniej poziom wskaźnika G przekraczający 1,5 razy G_g oraz z kwot wyliczonych odrębnie dla części równoważącej, zależnych od liczby mieszkańców gminy i wielkości odchylenia wskaźnika G w stosunku do G_g , przy czym wartość graniczna, od której należy dokonywać wpłat jest taka sama, tzn. $G > 1,5G_g$.

Ostatnią częścią subwencji ogólnej jest oświatowa. Kwotowa to jej największa część. Całkowitą wysokość, przypadającą na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, określa ustawa budżetowa. Minimalnej wysokości części oświatowej, w przeciwieństwie do wcześniejszych rozwiązań, nigdzie nie zagwarantowano, aczkolwiek przyznana suma powinna być niższa niż część oświatowa z roku wcześniejszego, zwanego bazowym, po uwzględnieniu zmian dokonanych w finansowaniu zadań z zakresu oświaty. Stanowi to zabezpieczenie wielkości wydatkowanych na oświatę środków w kolejnych latach, lecz nie gwarantuje, że udział wydatków budżetowych na oświatę nie ulegnie zmniejszeniu, co jest możliwe w sytuacji rosnących dochodów państwa. Również brak jest kryteriów modyfikacji wielkości przydzielonych środków adekwatnie do zmiany zadań oświatowych, co w literaturze przedmiotu uznaje się za wadę w konstrukcji części oświatowej⁸.

Wielkość środków przypadająca poszczególnym jednostkom przestrzennym zależy od typów i rodzajów prowadzonych szkół i placówek, kwalifikacji nauczycieli oraz liczby uczniów. Dokładny sposób podziału nie precyzuje ustawa, tak jak w opisanych wcześniej przypadkach, lecz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej. Także i to rozwiązanie jest krytykowane, zwłaszcza że dotyczy największej – z punktu widzenia wielkości przyznawanych środków – części subwencji ogólnej. Istnieją obawy, że w algorytmie podziału przeważą doraźne, polityczne interesy nad w miarę trwałymi, zobiektywizowanymi kryteriami podziału⁹.

Por. A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski: *op. cit.*, s. 242.

⁹ *Ibidem*, s. 243.

Kolejną kwestią budzącą wątpliwości jest sama idea subwencji oświatowej, gdyż istota subwencjonowania sprowadza się do wyrównywania dysproporcji czy też uzupełniania środków, nie zaś finansowania zadań. Problem, który należałoby rozwiązać rozważając ograniczenie rozmiarów tego źródła dochodów, sprowadza się do zapewnienia odpowiednio wysokich dochodów własnych, zwłaszcza w gminach wiejskich, które w obecnej sytuacji nie udźwignęłyby ciężaru realizacji zadań oświatowych. Stąd też uznaje się, że „(...) subwencjonowanie wydatków na szkoły łamie (...) ogólną logikę subwencji (...), ale jest merytorycznie uzasadnione”¹⁰.

Oprócz wymienionych trzech części subwencji ogólnej w gminach występuje jeszcze jedna, tzw. rekompensująca, związana ze stosowaniem ustawowych ulg i zwolnień podatkowych, np. z tytułu podatku dochodowego od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych. Choć jej znaczenie od strony finansowej w budżecie samorządów terytorialnych, podobnie jak rezerwy części oświatowej czy rezerwy subwencji ogólnej, nie jest duże, to jest wyrazem respektowania autonomii samorządów, samodzielnie podejmujących decyzje o ulgach. W tym przypadku decyzja będąca wyrazem polityki społeczno-gospodarczej państwa jest narzucona z góry, a rekompensata oznacza, że jej koszty przerzucono na państwo, odpowiedzialne za jej realizację.

Wielkość subwencji w gminach województwa pomorskiego

Analizę stopnia i zakresu subwencjonowania gmin w województwie pomorskim zaczęto od przedstawienia zagregowanych danych dotyczących wielkości subwencji dla lat 2004-2006. Przedstawiono je w tabeli nr 2.

Tabela 2

Średnia wielkość subwencji ogólnej w latach 2004-2006 z podziałem na typy gmin

Średnia wielkość subwencji	2004 (tys. zł)	2005 (tys. zł)	2006 (tys. zł)	2005/2004 (%)	2006/2005 (%)
1	2	3	4	3:2	4:3
w gminach (123), w tym:	10 959,74	11 290,96	11 803,98	103,02	104,54
miejskich (25)	27 463,25	29 036,04	29 588,00	105,73	101,90
miejsko-wiejskich (17)	10 989, 43	10 838,81	11 797,16	98,63	108,84
wiejskich (81)	5 868, 16	5 908,98	6 316,52	100,70	106,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, www.stat.gov.pl/bdr_s/, 27.05.08

¹⁰ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak: *op. cit.*, s. 144

Jak można zauważyć, wielkość subwencji, poza jednym wyjątkiem, rosła w niewielkim stopniu – w granicach paru procent rocznie. Jej wysokość zależy od typu gminy. Średnia wielkość w gminach miejskich dochodzi nawet do 30 milionów złotych i jest blisko trzykrotnie wyższa niż średnia dla województwa i blisko sześciokrotnie niż dla gmin wiejskich. Dane w obrębie danego typu gminy również są zróżnicowane, przy czym największe rozpiętości zaobserwować można w gminach miejskich. Najmniejszą subwencję przez trzy badane lata otrzymywała Krynica Morska (gmina miejska) - średnia to ponad 650 tys. zł., największą zaś Gdańsk – średnio ponad 250 mln złotych. Należy dodać, że Gdańsk jest najliczniejszym miastem w województwie pomorskim, Krynica Morska zaś najmniej liczną gminą.

Chcąc wyeliminować wpływ ludności wyliczono wielkość subwencji przypadającą na mieszkańca (tab. 3).

Tabela 3

Wielkość subwencji ogólnej per capita w latach 2004-2006 z podziałem na typy gmin

Średnia wielkość subwencji na mieszkańca	2004 (zł)	2005 (zł)	2006 (zł)	2005/2004 (%)	2006/2005 (%)
1	2	3	4	3:2	4:3
w gminach (123), w tym:	755,33	761,17	804,50	100,77	105,69
miejskich (25)	498,94	537,67	543,07	107,76	101,00
miejsko-wiejskich (17)	704,79	695,99	757,31	98,75	108,81
wiejskich (81)	845,08	843,83	895,10	99,85	106,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych...

O ile przyrosty wielkości subwencji w latach 2004-2006 są stosunkowo podobne, gdyż nie przekraczają 9% rocznie, o tyle rozbieżności między poszczególnymi typami gmin są już mniejsze i układają się odwrotnie niż w tabeli 2. Oznacza to, że największą subwencję otrzymały jednostki samorządu terytorialnego na mieszkańców wsi, najmniejsze zaś na mieszkańców miast, przy czym największe zróżnicowanie było w roku 2004, ale nawet wtedy nie było ono dwukrotne (dokładnie 1,69). Przypadek skrajnych jednostek wpisuje się w powyższą regułę. I tak, w badanym okresie najmniej otrzymał Puck – gmina miejska leżąca nad Zatoką Pucką, najwięcej zaś, w roku 2006 ponadczterokrotnie więcej, blisko 1,5 tys. zł. na osobę – Linia, wiejska gmina przynależna do powiatu wejherowskiego, której zdecydowana większość mieszkańców zajmuje się rolnictwem, a użytki rolne to ponad połowa jej obszaru.

W części opisującej strukturę i algorytm wyliczania subwencji ogólnej wspomniano, że ustawa reformująca dochody samorządowe z roku 2003 zwiększyła wielkość wpływów z tytułu dochodów własnych. Spowodowało to zwiększenie udziałów dochodów własnych i zmniejszenie udziału subwencji ogólnej. Widoczne jest to (z pewnymi wyjątkami), gdy np.

Tabela 4

Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem z podziałem na typy gmin

Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem [%]	2004	2005	2006
1	2	3	4
w gminach (123), w tym:	42,73	37,66	35,04
miejskich	26,45	24,17	21,59
miejsko-wiejskich	44,79	39,27	37,32
wiejskich	47,33	41,48	38,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych...

porówna się lata 2003 i 2004¹¹, a więc czas obowiązywania różnych ustaw o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jak pokazuje tabela 4 malejący trend utrzymał się także w następnych latach. Dotyczy to zarówno zagregowanych wartości dla wszystkich gmin województwa pomorskiego, jak i dla poszczególnych typów gmin, pomimo że wielkość subwencji na osobę w latach 2004-2006 rosła, co obrazuje omówiona już tabela 3. Poddając analizie każdą gminę z osobna znaleźć można przypadki szczególne. Niewątpliwie należy do nich wspomniane wcześniej miasto Krynica Morska osiągające nawet jednocyfrową wartość udziałów subwencji (8,41 w 2004 r. i 9,98 w 2006). Z drugiej strony, maksymalne wartości udziałów zanotowano również w przywoływanej wcześniej Linii (61,5 w 2004 r., 50,1 w 2005 oraz 56,8 w 2006 r.) oraz innej gminie wiejskiej Sadlinkach, w której – co należy podkreślić – udział subwencji w dochodach ogółem zmalał w analizowanym okresie o 11 punktów procentowych – z 63 do 52%.

Tabela 5

Stosunek dochodów własnych do subwencji ogólnej z podziałem na typy gmin

Wysokość dochodów własnych w stosunku do subwencji ogólnej	2004	2005	2006
1	2	3	4
w gminach (123), w tym:	1,25	1,34	1,48
miejskich	2,68	2,79	3,16
miejsko-wiejskich	0,84	0,95	0,99
wiejskich	0,90	0,98	1,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych...

¹¹ Por. A. Sekuła: *Zmiany w poziomie dochodów gmin województwa pomorskiego w latach 1999-2004*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. D. Strahl. Prace Naukowe nr 1161, AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 574-583.

Przedstawiony powyżej kierunek, a więc wzrost znaczenia dochodów własnych¹² w stosunku do subwencji zaobserwować można badając relacje między tymi dwoma źródłami. Zbudowany tak wskaźnik w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich nieznacznie rośnie i oscyluje wokół jedności. Dla województwa pomorskiego jego wartość jest większa i zbliżyła się do 1,5, głównie za sprawą miast, w których w 2006 roku przekroczył 3, co oznacza, że wpływy z dochodów własnych były ponad trzykrotnie wyższe niż z subwencji. Wydaje się jednak, że zwłaszcza w odniesieniu do miast tendencja ta nie zostanie zachowana w 2007 roku w związku z wprowadzeniem ulgi na dzieci. W mediach dość często pojawiały się wypowiedzi prezydentów dużych miast wyliczających „straty budżetu” z tytułu mniejszych wpływów z podatku PIT. Realną skalę zjawiska są w stanie ukazać badania trendu uwzględniające rok 2007.

Wartości skrajne w badanym okresie dotyczyły wymienionych wcześniej gmin. Różnica między Linią a Krynicią Morską w 2004 roku była 25-krotna, odpowiednio 0,365 i 9,14.

Podsumowanie

Bezsporne jest, że podstawowym źródłem dochodów samorządów terytorialnych powinny być dochody własne. To stwierdzenie zgodne jest z kierunkiem zmian w regulacjach prawnych odnoszących się do sfery finansowej jednostek samorządu terytorialnego, choć należy podkreślić, że stan istniejący nie należy uważać za zgodny z modelem docelowym. Rosnące znaczenie dochodów własnych znalazło potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach: choć wielkość subwencji ogólnej *per capita* w wartościach nominalnych rosła, to dynamika zmian udziałów subwencji w dochodach ogółem była ujemna przy rosnącym wskaźniku dochodów własnych do subwencji ogólnej. Stąd można stwierdzić, że znaczenie subwencji jako źródła dochodów maleje. Przytoczenie przykładów przypadków skrajnych dowiodło jednak, że w systemie finansowania samorządu terytorialnego powinny istnieć mechanizmy osłony, które dzięki odpowiednim procedurom minimalizują skutki zarówno nierównomiernego dostępu do źródeł dochodów własnych, jak i niejednakowych kosztów wykonywania zadań publicznych.

Zastosowane w polskim systemie prawnym rozwiązanie subwencjonowania ma wydźwięk pozytywny i negatywny. Niewątpliwie zaletą jest brak ograniczeń co do sposobu realizacji zadań i wydatkowania środków. Należy podkreślić także osłonowy charakter subwencji, nabierający szczególnego znaczenia w odniesieniu do jednostek uzyskujących niskie

¹² Należy nadmienić, że wielu naukowców, ze względu na sposób konstrukcji, nie uznaje za zasadne wliczanie wpływów z tytułu PIT i CIT do dochodów własnych (choć czyni tak ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), a zwiększenie udziału dochodów własnych w dużej mierze wiąże się ze zwiększonymi wpływami z tych źródeł. Nie był jednak to przedmiot badań niniejszego artykułu, stąd wątek ten pominięto w rozważaniach.

dochody własne. Dzięki swojej konstrukcji zmniejszają różnice w rozpiętości budżetów wynikające z terytorialnych uwarunkowań i możliwości generowania tych dochodów. W ten sposób zapewniają minimalny poziom zaspokojenia potrzeb z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej czy wyposażenia w infrastrukturę.

Tworzenie najlepszych warunków życia powiązane jest z wyrównywaniem dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi jednostkami administracyjnymi kraju. Decyzja o całkowitej samowystarczalności jednostek samorządu terytorialnego poprawiłaby zapewne sytuację finansową niektórych z nich, ale jednocześnie pogłębiła różnice w poziomie rozwoju. Dlatego też subwencjonowanie jest obiektywnie uzasadnione¹³.

Rozwiązanie, by zasilać budżety samorządowe transferami z budżetu centralnego nie jest praktykowane tylko w polskim systemie prawnym. Stosowane jest w wielu krajach, w tym także tych z rozwiniętą gospodarką rynkową. System dochodów samorządowych zupełnie niezależny od wsparcia z budżetu centralnego jak dotąd nie powstał. „Konieczność dotowania władz lokalnych wynika zarówno z różnic w warunkach naturalnych, jakimi dysponują samorzady, jak i różnego stopnia wyposażenia terytorium samorządów w infrastrukturę techniczną i społeczną.”¹⁴

Z drugiej strony, subwencja nie powinna przejmować funkcji zarezerwowanych dla podatkowych dochodów własnych. Może to się zdarzyć w sytuacjach, gdy w wyniku zmniejszenia ich ilości bądź wydajności maleją wpływy z tych źródeł. Taka sytuacja zaprzecza idei decentralizacji i autonomii samorządów terytorialnych.

PROVISION OF SUBSIDIES FOR GMINA SELF-GOVERNMENTAL UNITS IN POMORSKIE VOIVODESHIP IN THE YEARS 2004-2006

Summary

The article discusses general subsidy as one of the three obligatory sources of income of a self-governmental unit. In view of the existing differences, the principles of subsidising are presented in relation to gminas. The theoretical part of the article presents the nature of general subsidy and the method of calculating its particular components, that is parts and amounts. The research part of the paper analyses the subsidy, as divided into three types of gminas, with respect to various criteria, such as: population of a gmina, total income or own income. The research was conducted in the years 2004-2006 and covered the area of Pomorskie voivodeship.

¹³ Por. *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*. Red. A. Kożuch, K. Brzozowska. Fundacja WZ, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006, s. 64.

¹⁴ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk: *Gospodarka samorządu terytorialnego*. PWN, Warszawa 2007, s. 85.