

*Beata Guziejewska**

KONSTRUKCJA SUBWENCJI OGÓLNEJ DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE I JEJ OCENA

Zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, które nastąpiły od 1 stycznia 2004 r., dotyczą głównie transferów przekazywanych z budżetu państwa. Przede wszystkim polegają one na zwiększeniu udziałów jednostek samorządu w podatkach dochodowych, zmianie konstrukcji subwencji ogólnej i ograniczeniu dotacji celowych. W założeniach nowego systemu zasilania jednostek samorządu terytorialnego oraz w ujęciu ustawowym podstawowym źródłem dochodów obcych jest subwencja ogólna. Celem artykułu jest przedstawienie nowych zasad konstrukcji tej subwencji.

Kwoty przeznaczone na poszczególne części subwencji oraz wysokość wpłat jednostek samorządu do budżetu państwa określa ustawa budżetowa¹. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Kwota subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw składa się z trzech części przedstawionych w tab. 1.

Tabela 1

Rodzaje kwot poszczególnych części subwencji ogólnej

Część subwencji ogólnej	Gmina	Powiat	Województwo
	Wyrównawcza	Wyrównawcza	Wyrównawcza
	Równoważąca	Równoważąca	Regionalna
	Oświatowa	Oświatowa	Oświatowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203 z 29 listopada 2003.

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Ustawa z 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203 z 29 listopada 2003, art. 19.

Część **wyrównawczą** dla gmin stanowi suma kwoty podstawowej i uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (wskaźnik G) jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych obliczonego dla wszystkich gmin (wskaźnik Gg). Ustawodawca wymienia źródła dochodów traktowanych jako podatkowe do wyliczenia wymienionych wskaźników. Skutki finansowe, wynikające z uchwalenia przez radę gminy niższych stawek podatków lokalnych i skutki finansowe decyzji wydane przez organy podatkowe, nie stanowią podstawy do zwiększenia części wyrównawczej lub zmniejszenia wpłat gmin w ramach redystrybucji. Wysokość kwoty podstawowej zależy od własnej siły finansowej gminy i liczby jej mieszkańców. Stopień wyrównania finansowego zależy od tego, czy wskaźnik G jest niższy od 40% wskaźnika Gg, jest wyższy od 40% i nie wyższy od 75%, czy jest wyższy od 75% i niższy od 92% wskaźnika Gg.

Należy ponadto podkreślić, że przy obliczaniu dochodów podatkowych nie uwzględnia się ustawowo określonych ulg i zwolnień w podatku rolnym, leśnym oraz niektórych zwolnień w podatku od nieruchomości, z tytułu których do końca 2003 r. gminy otrzymywały część rekompensującą subwencji ogólnej. Zdaniem Ministerstwa Finansów wspomniane ulgi i zwolnienia ustawowe zostały gminom wyrównane poprzez podwyższenie wskaźnika udziałów w podatkach państwowych.

Kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Wysokość należnej gminie kwoty uzupełniającej oblicza się jako iloczyn:

- 1) 17% wskaźnika Gg,
- 2) liczby mieszkańców gminy,
- 3) ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju.

Jeżeli w danej gminie wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg, gmina ta nie otrzymuje kwoty uzupełniającej. Kwota uzupełniająca wyliczona dla tej gminy zwiększa natomiast część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

Kolejny element subwencji ogólnej dla gmin to część **równoważącą**. Wysokość tej części jest wielkością wynikową. Składa się ona z sumy łącznej kwoty wpłat gmin określonych w art. 29 ustawy oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, powstałej z wpłat gmin, w których wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg. Kwota wpłat określona w art. 29 również dotyczy tych gmin. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:

- 1) 20% nadwyżki wskaźnika G ponad 150% wskaźnika Gg – dla gmin, w których wskaźnik G jest nie większy niż 200% wskaźnika Gg;

2) 10% wskaźnika Gg, powiększoną o 25% nadwyżki wskaźnika G ponad 200% wskaźnika Gg – dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 200% i nie większy niż 300% wskaźnika Gg;

3) 35% wskaźnika Gg, powiększoną o 30% nadwyżki wskaźnika G ponad 300% wskaźnika Gg – dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 300% wskaźnika Gg.

Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między gminy w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania niektórych zadań. Szczegółowy sposób podziału tej części subwencji ogólnej określa w drodze rozporządzenia minister finansów po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniając sytuację finansową gmin, a w szczególności kierując się wysokością wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych.

W przypadku powiatu i województwa część wyrównawcza subwencji ogólnej, podobnie jak w przypadku gminy, jest sumą kwoty podstawowej i uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje powiat, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie (wskaźnik P) jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów (wskaźnik Pp). Przez dochody podatkowe rozumie się w tym wypadku udziały powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Wysokość należnej kwoty podstawowej oblicza się mnożąc liczbę stanowiącą 88% różnicy między wskaźnikiem Pp a wskaźnikiem P przez liczbę mieszkańców danego powiatu. Kolejny element części wyrównawczej to kwota uzupełniająca, którą otrzymują powiaty, gdzie wskaźnik bezrobocia w powiecie, obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju (wskaźnik B), jest wyższy od 1,10. Wysokość należnej powiatowi kwoty uzupełniającej oblicza się w zależności od stopy bezrobocia w powiecie:

1) dla powiatów, w których wskaźnik B jest nie większy niż 1,25 – mnożąc różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,10 przez liczbę stanowiącą 10% wskaźnika Pp oraz liczbę mieszkańców powiatu;

2) dla powiatów w których wskaźnik B jest większy niż 1,25 i nie większy niż 1,40 – mnożąc różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,25 przez liczbę stanowiącą 25% wskaźnika Pp powiększoną o 1,50% wskaźnika Pp, i przez liczbę mieszkańców powiatu;

3) dla powiatów w których wskaźnik B jest większy niż 1,40 – mnożąc różnicę między wskaźnikiem a liczbą 1,40 przez liczbę stanowiącą 40% wskaźnika Pp, powiększoną o 5,25% wskaźnika Pp, i przez liczbę mieszkańców tego powiatu.

Kolejna część subwencji ogólnej dla powiatu to część równoważącą, stanowiącą sumę wpłat powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż

110% wskaźnika Pp. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

1) 80% nadwyżki wskaźnika P ponad 110% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż 120% wskaźnika Pp;

2) 8% wskaźnika Pp, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika P ponad 120% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 120% i nie większy niż 125% wskaźnika Pp;

3) 12,75% wskaźnika Pp, powiększoną o 98% nadwyżki wskaźnika P ponad 125% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 125% wskaźnika Pp.

Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między powiaty w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań. Dokładny sposób podziału środków określa minister finansów w rozporządzeniu, uwzględniając sytuację finansową powiatów, a w szczególności kierując się wysokością wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zróżnicowaniem sieci dróg powiatowych.

Subwencja ogólna dla województw składa się z części wyrównawczej, regionalnej i oświatowej. Część wyrównawczą stanowi suma kwoty podstawowej i uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie (wskaźnik W), jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw (wskaźnik Ww). Podobnie jak w przypadku powiatów jako dochody podatkowe traktuje się udziały w podatkach państwowych. Wysokość należnej województwu kwoty podstawowej ustala się mnożąc liczbę stanowiącą 70% różnicy między wskaźnikiem Ww a wskaźnikiem W przez liczbę mieszkańców województwa.

Wysokość kwoty uzupełniającej oblicza się mnożąc liczbę stanowiącą 9% wskaźnika Ww przez przeliczeniową liczbę mieszkańców województwa. Przy czym kwotę uzupełniającą otrzymuje województwo, w którym liczba mieszkańców nie przekracza 3 mln. Część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat województw, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

1) 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww;

2) 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

Kwotę stanowiącą 20% części regionalnej dzieli się między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia

w kraju. W podziale środków uwzględnia się przede wszystkim strukturę bezrobocia według wieku. Kwotę stanowiącą 40% części regionalnej dzieli się między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. 10% części regionalnej dzieli się między województwa, w których PKB na jednego mieszkańca jest niższe od 75% PKB na jednego mieszkańca kraju, natomiast 30% dzieli się między województwa w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań. Sposób podziału ostatniej z kwot określa w drodze rozporządzenia minister finansów, uwzględniając sytuację finansową województwa, a przede wszystkim wydatki związane z realizacją zadań z zakresu regionalnych klejowych przewozów pasażerskich.

Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa. W nowym systemie zrezygnowano więc z zagwarantowania samorządom minimalnej kwoty dochodów budżetu państwa, która byłaby przeznaczana na wypłatę części oświatowej. Rozwiązanie takie będzie wpływać negatywnie na samodzielność finansową gmin i ich niezależność od decyzji państwa, szczególnie w sytuacji kryzysu finansów państwa. Pewnym zabezpieczeniem interesów jednostek samorządu jest jednak zapis, zgodnie z którym kwotę części oświatowej ustala się w wysokości nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

Algorytm podziału części oświatowej ustala Minister Edukacji Narodowej i Sportu po konsultacjach z ogólnopolską reprezentacją samorządów terytorialnych. Część oświatowa subwencji ogólnej, pomniejszona o 1% rezerwę, składa się z kwoty bazowej (SOA), kwoty uzupełniającej (SOB) oraz kwoty na pozaszkolne zadania oświatowe (SOC)².

$$SO = SOA + SOB + SOC,$$

gdzie:

SO – jest to część oświatowa subwencji, po odliczeniu 1% rezerwy,

SOA – kwota bazowa części oświatowej według finansowego standardu A podziału części oświatowej,

SOB – kwota uzupełniająca części oświatowej według wag P zwiększających finansowy standard A na realizację zadań szkolnych,

² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 22 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2004.

SOC – kwota części oświatowej na realizację zadań pozaszkolnych.

Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, będącej organem prowadzącym lub dotującym szkoły i placówki funkcjonujące w systemie oświaty, ustala się przeliczeniową liczbę uczniów ogółem w bazowym roku szkolnym. Przeliczeniowa liczba uczniów uwzględnia trzy elementy:

1) statystyczną liczbę uczniów, ustaloną według sprawozdań GUS dla bazowego roku szkolnego, uwzględniającą odpowiednie przeliczniki dla uczniów szkół publicznych, niepublicznych, dla dzieci i młodzieży oraz dla dorosłych;

2) uzupełniającą liczbę uczniów w zakresie zadań szkolnych, w której poszczególnym kategoriom usług przypisuje się 20 wag. Uwzględnia się tu liczbę uczniów w szkołach o zróżnicowanym profilu (szkoły wiejskie, sportowe, dla osób niepełnosprawnych, zawodowe, specjalne), gdyż prowadzenie tych szkół wymaga dodatkowych środków finansowych, jak również dodatkowe środki na dofinansowanie wydatków związanych z awansem zawodowym nauczycieli;

3) przeliczeniową liczbę wychowanków, dzieci i młodzieży w zakresie zadań pozaszkolnych, chodzi tu np. o wychowanków w przedszkolach dla niepełnosprawnych, wychowanków internatów i burs dla uczniów szkół specjalnych, internatów w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych. Poszczególnym liczebnościom uczniów w danej jednostce samorządu terytorialnego przypisuje się określone wagi.

W podziale środków subwencji oświatowej wykorzystuje się tzw. finansowy standard A określony według wzoru:

$$A = SO/Up,$$

gdzie: Up to ogólna przeliczeniowa liczba uczniów.

Finansowy standard A stanowi kalkulacyjną kwotę jednostkową na ucznia, używaną do ustalenia kwot SOA, SOB, SOC – należnej jednostce samorządu. Kwotę finansowego standardu A mnoży się przez każdą z trzech, opisanych przeliczeniowych liczb uczniów. Całkowita kwota części oświatowej jest sumą kwot tych iloczynów.

Do najistotniejszych, często nowatorskich rozwiązań zawartych w nowych zasadach konstrukcji subwencji ogólnej należą:

- zwiększenie mechanizmu wyrównawczego chroniącego przede wszystkim jednostki słabsze ekonomicznie, których wskaźnik dochodów dodatkowych na jednego mieszkańca jest znacznie niższy od przeciętnej krajowej;

- pogłębienie elementów redystrybucji poziomej;

- powiązanie mechanizmów subwencji ze wskaźnikami makroekonomicznymi, jak np. PKB, stopa bezrobocia;

– wprowadzenie mechanizmu dostosowawczego, zapewniającego stopniowe, łagodne dochodzenie do docelowego modelu finansowania niektórych zadań.

Beata Guziejewska

THE FRAMEWORK OF GENERAL GRANT FOR LOCAL-SELF GOVERNMENT IN POLAND AND ITS EVALUATION

There have been many changes in the framework of general grant for local-self government in Poland since 01.01.2004. The amount of general grant consists of three parts: the equalizing, the balancing and the educational part for gminas and poviats, and the equalizing, the regional and educational part for voivodeships. The new solutions have been appeared in this framework:

- enlargement of the equalization mechanism to protect the economically weaker self-governments,
- widening the horizontal distribution elements,
- the connection between the mechanism of the granting and macro-economical indicators like GNP, the level of unemployment.