

Joanna Rogalska

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

ROLA SUBWENCJI W BUDŻECIE POWIATÓW WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Streszczenie: W artykule ukazano subwencję jako jedno z trzech głównych źródeł dochodu powiatu. Pierwsza część obejmuje teoretyczne ujęcie subwencji, mechanizmy i algorytmy poszczególnych części subwencji otrzymywanych przez powiat. W drugiej części artykułu zaprezentowano miejsce subwencji w ogólnej strukturze budżetów powiatów województwa świętokrzyskiego oraz w stosunku do dochodów własnych uzyskiwanych przez te jednostki.

Słowa kluczowe: subwencja, powiat, budżet, finanse publiczne.

1. Wstęp

Subwencja jest jednym z dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST), które są określone w Konstytucji RP¹. Zgodnie z ustawą zasadniczą dochodami JST są: dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Za najistotniejsze źródło finansowania JST uważa się dochody własne. Ich wysoki poziom w strukturze dochodów uważany jest za przejaw samodzielności i wysokiej aktywności władz w pozyskiwaniu środków. Należy tu również zaznaczyć, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² nie daje zbyt wielu możliwości realizowania przez powiat dochodów własnych na wysokim poziomie³. Uzupełnieniem dochodów powiatu, jak i pozostałych JST jest właśnie subwencja ogólna.

Celem opracowania jest pokazanie roli subwencji w budżetach powiatów ziemskich województwa świętokrzyskiego.

2. Subwencja ogólna – charakterystyka

Subwencja ogólna w ostatnich 10 latach ulegała wielu modyfikacjom. Do roku 2004 funkcjonowała w podziale na cztery części⁴: podstawową, rekompensującą, drogową

¹ Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji RP.

² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003, nr 230, poz. 1966, z późn. zm.).

³ Tamże, art. 5.

⁴ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego 1999-2003 (DzU 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

oraz oświatową. Reforma finansów publicznych pozwoliła w roku 2003 na uchwalenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zasadniczą zmianą dotyczącą subwencji było jej obniżenie kosztem zwiększenia dochodów własnych jednostek. Kolejna zmiana w ustalaniu mechanizmów i algorytmów naliczania subwencji ogólnej została wprowadzona ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach JST⁵, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2008 r.

Zasadniczymi cechami subwencji są jej obiektywność i ogólność. Przejawia się to obiektywnymi metodami jej obliczania oraz określenia ustawowych zasad i kryteriów jej przyznawania. Wysokość kwoty subwencji ogólnej jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej. Jedną ze szczególnych zasad jest możliwość wysuwania roszczeń JST o przekazanie zapisanych w budżecie państwa kwot wydatków przeznaczonych na subwencję ogólną. Ponadto środki transferowane w ramach subwencji nie wymuszają finansowania określonych zadań. Mimo to w literaturze można znaleźć funkcje, które przypisywane są subwencji, mianowicie⁶:

- finansowanie zadań oświatowych,
- wyrównanie dysproporcji dochodowych między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego – redystrybucja pionowa (część wyrównawcza) oraz redystrybucja pozioma (część równoważąca i regionalna).

W praktyce subwencji można przypisać jeszcze jedną funkcję – instrumentu gwarantowania bieżącej płynności jednostek samorządu terytorialnego – głównie ze względu na znaczny udział subwencji w ogólnej kwocie dochodów niektórych JST oraz przekazywanie jej w sposób systematyczny, w miesięcznych ratach⁷.

Zatem zadaniem subwencji jest zwiększanie środków finansowych, jakimi dysponują JST w ramach dochodów własnych oraz częściowe wyrównanie poziomu dochodów między poszczególnymi JST. Subwencje powinny umożliwiać wszystkim JST, bez względu na ich własną bazę dochodową, realizację obligatoryjnych zadań własnych.

Należy pamiętać, że środki wpływające z subwencji to suma niezależnie obliczanych części składowych, a nazwy poszczególnych części nie wyznaczają celu ani sposobu wydatkowania uzyskanych kwot. Nazewnictwo to ma zapewnić elastyczność rozdziału środków, gdyż każda z części subwencji i podczęści w ramach tych części zawiera algorytmy wykorzystujące różnorakie kryteria. Z tego względu, mimo że poniżej przedstawiono zasady konstrukcji każdej części subwencji, w dalszych rozważaniach pod uwagę brana jest jej zagregowana wartość.

⁵ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

⁶ Cz. Rudzka-Lorentz, H. Sochacka-Krysiak, *Systemy zasilania zewnętrznego budżetów samorządowych*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa JST w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa 2007, s. 164-166.

⁷ A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerwski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 209.

Od 2004 r. subwencja ogólna dzieli się na cztery części, przyznawane poszczególnym JST: wyrównawczą, równoważącą, regionalną i oświatową (tab. 1).

Tabela 1. Rodzaje części subwencji ogólnej przyznawane poszczególnym JST w latach 1999-2009

JST	1999-2003	Od 2004
Gmina	• podstawowa	• wyrównawcza
	• oświatowa	• równoważąca
	• rekompensująca	• oświatowa
Powiat	• wyrównawcza	• wyrównawcza
	• drogowa	• równoważąca
	• oświatowa	• oświatowa
Województwo	• wyrównawcza	• wyrównawcza
	• drogowa	• regionalna
	• oświatowa	• oświatowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST oraz ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach JST w latach 1999-2003.

3. Sposoby wyznaczania subwencji ogólnej dla powiatów

Od 2004 r. subwencja ogólna dla powiatów składa się z trzech niezależnie obliczanych części: wyrównawczej, równoważącej oraz oświatowej, naliczanych według określonych kryteriów.

Subwencja ogólna przysługuje wszystkim powiatom. Oczywiście nie jest to jednoznaczne z automatycznym przyznaniem określonej kwoty każdemu z nich. Otrzymanie części subwencji jest uzależnione od spełnienia pewnych określonych warunków (tab. 2).

Część wyrównawcza subwencji ogólnej została podzielona na kwotę podstawową i uzupełniającą. Kwota podstawowa wyrównuje dysproporcje dochodowe i jej wielkość jest tym większa, im większa jest luka dochodowa danej jednostki w porównaniu ze średnią krajową. Kwota podstawowa przeznaczona jest dla tych powiatów, w których wskaźnik dochodów podatkowych⁸ na 1 mieszkańca w powiecie (P) jest mniejszy niż analogiczny wskaźnik obliczany dla całego kraju (Pp).

⁸ Przez dochody podatkowe rozumie się łączną kwotę wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, art. 22 ust. 3 ustawy z 13 listopada 2003 o dochodach JST.

Tabela 2. Podstawowe kryteria wykorzystywane przy naliczaniu poszczególnych części subwencji ogólnej dla powiatów

Część wyrównawcza subwencji ogólnej	
Kwota podstawowa	wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca
Kwota uzupełniająca	stopa bezrobocia w powiecie i w kraju
Część równoważąca subwencji ogólnej	
9% kwoty	wydatki na rodziny zastępcze
7% kwoty	otrzymują jednostki, w których w roku budżetowym nie działa powiatowy urząd pracy, a jego zadania realizowane są przez inny powiat
30% kwoty	długość dróg powiatowych na 1 mieszkańca
30% kwoty	długość dróg wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu (przeznaczona tylko dla miast na prawach powiatu)
24% kwoty	dochody w roku bazowym i dochody w roku budżetowym
Część oświatowa subwencji ogólnej	
– sposób podziału określony corocznie w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. oświaty w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów i przedstawicielami JST	

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST oraz ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach JST oraz ustawy o uprawnieniach ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Kwota uzupełniająca jest kierowana do jednostek, które charakteryzują się pewnymi mierzalnymi cechami, powodującymi, że poziom niektórych wydatków musi być w tych jednostkach wyższy niż przeciętny⁹. W przypadku powiatów jako wielkość, której poziom w istotny sposób wpływa na wysokość niezbędnych wydatków przyjęto „wskaźnik B” – iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju.

Druga część subwencji – równoważąca – jest tworzona jest jako suma wpłat do budżetu państwa, dokonywana przez te powiaty, w których wskaźnik P jest większy od 110% wskaźnika Pp. Innymi słowy, powstaje z wpłat powiatów bogatszych na rzecz powiatów biedniejszych (redystrybucja pozioma). Sposób rozdziału tych środków został precyzyjnie zapisany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST:

a) 9% kwoty rozdzielane jest z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy. Jednym z warunków niezbędnych do uzyskania środków w ramach tej części jest brak obowiązku wpłaty do budżetu państwa lub sytuacja, kiedy wpłata ta była ustalona w kwocie niższej niż 1 mln zł;

b) 7% kwoty otrzymują jednostki, w których w roku budżetowym nie działa powiatowy urząd pracy, a jego zadania realizowane są przez inny powiat;

⁹ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 573.

c) 30% kwoty uzyskują te powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest większa niż długość dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca;

d) 30% kwoty uzyskują miasta na prawach powiatu w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu;

e) 24% kwoty uzyskują powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu w roku bazowym.

Ostatnia część subwencji, którą może otrzymać powiat, to część oświatowa. Jest ona jednocześnie jedyną częścią, która posiada zagwarantowaną wysokość w wydatkach budżetu państwa. Kwota przeznaczona na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich JST jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej w wysokości łącznej kwoty części subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej roku poprzedzającego rok budżetowy, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych¹⁰. Sposób rozdziału środków (algorytm) podawany jest corocznie w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. oświaty w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów i przedstawicielami JST. Mimo corocznych zmian ogólna koncepcja podziału środków w ramach tej części subwencji pozostaje niezmienną. Naliczana jest na podstawie typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach.

4. Rola subwencji w budżetach powiatów województwa świętokrzyskiego

W regionie świętokrzyskim znajduje się 13 powiatów ziemskich oraz 1 powiat grodzki. Analizę stopnia i zakresu subwencjonowania powiatów z województwa świętokrzyskiego należy zacząć od przedstawienia danych dotyczących podstawowych wielkości tworzących budżet tych jednostek.

Tabela 3. Budżety powiatów województwa świętokrzyskiego według głównych źródeł dochodów w latach 1999-2007 (%)

Powiat	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody własne	4,42	5,32	5,55	7,51	7,71	19,67	22,60	23,48	24,32	28,82
Subwencja	45,33	49,60	48,16	49,41	58,39	55,16	55,53	54,19	51,52	46,41
Dotacje	50,25	45,08	46,28	43,07	33,90	25,17	21,88	22,33	24,16	24,76

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych.

¹⁰ E. Ruśkowski, J. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 137.

Jak można zauważyć, wielkość subwencji w ogólnym układzie budżetów powiatów od roku 2004 stanowi coraz mniejszy odsetek na korzyść wzrostu dochodów własnych (tab. 3). Jest to efekt wprowadzenia nowej ustawy o dochodach JST, której zapisy umożliwiły powiatom generowanie większych środków finansowych poprzez zwiększenie udziału powiatów w podatkach dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz wprowadzenie nowych możliwości pozyskiwania dochodów własnych.

Tabela 4. Przyrosty w budżetach powiatów według głównych źródeł dochodów oraz stosunek dochodów własnych do subwencji ogólnej w latach 1999-2007

Indeksy	Dochody własne	Subwencja	Dotacje	Lata	Wysokość dochodów własnych w stosunku do subwencji ogólnej
	%				
2008/1999	1204,40	189,27	91,10	1999	0,10
2008/2007	144,55	109,88	125,04	2000	0,11
2007/2006	118,58	108,87	123,85	2001	0,12
2006/2005	107,55	101,00	105,65	2002	0,15
2005/2004	119,41	104,65	90,35	2003	0,13
2004/2003	280,43	103,90	81,68	2004	0,36
2003/2002	92,41	106,36	70,83	2005	0,41
2002/2001	117,51	89,12	80,84	2006	0,43
2001/2000	119,56	111,18	117,56	2007	0,47
2000/1999	150,26	136,72	112,09	2008	0,62

Źródło: opracowanie własne.

W latach 1999-2008 wielkość subwencji ogólnej dla powiatów wzrosła o prawie 89%, jednakże jest to niewspółmierne ze wzrostem dochodów własnych, które w badanym okresie zwiększyły się jedenastokrotnie. Interesujące są wskaźniki z lat 2003 i 2004, kiedy dochody powiatów zwiększyły się prawie dwukrotnie. Spowodowane jest to obowiązywaniem dwóch różnych ustaw o dochodach JST i wskazuje na zwiększenie samodzielności finansowej jednostek, która ma spowodować, by jak najwięcej wydatków było finansowane z dochodów własnych. Należy również zauważyć przyrost dotacji w latach 2006-2008, mimo iż w badanym okresie jej wielkość zmniejszyła się o 9% (tab. 4).

Badając relacje między wysokością dochodów własnych a subwencją ogólną, można zaobserwować wzrost znaczenia dochodów własnych w stosunku do subwencji. Do roku 2004 wpływy z subwencji miały zasadnicze znaczenie dla budżetu JST. Po roku 2004 sytuacja znacznie się zmieniła, a analizując wskaźniki, można zauważyć, iż wpływy z dochodów własnych stanowią coraz większy odsetek środków, jakimi dysponują powiaty.

5. Podsumowanie

Zgodnie z ideą decentralizacji finansów publicznych podstawowym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinny być dochody własne. Jest to również zgodne ze zmianami w regulacjach prawnych dotyczących kwestii finansów samorządów terytorialnych ostatniego dziesięciolecia. Jednakże stan ten nie jest jeszcze modelem docelowym.

Rosnące znaczenie dochodów własnych znalazło potwierdzenie w zaprezentowanym materiale. I choć można zauważyć nominalny wzrost kwoty subwencji w czasie 9 lat, to dynamika zmian udziałów subwencji w dochodach była ujemna przy rosnącym wskaźniku dochodów własnych w stosunku do subwencji ogólnej. Można zatem przyjąć za słuszne stwierdzenie, iż znaczenie subwencji jako źródła dochodu powiatów maleje. Niepokojący może być jedynie bardzo powolny spadek udziału subwencji w budżecie powiatów w stosunku do przyrostu dochodów.

Subwencjonowanie jest stosowane w wielu krajach, również w tych z rozwiniętą gospodarką rynkową. Jednakże działanie to ma swoje plusy i minusy. Główną zaletą jest brak ograniczenia co do przeznaczenia i sposobu wydatkowania środków oraz osłonowy charakter subwencji. Dzięki swojej konstrukcji wpływa ona na zmniejszenie różnic w rozpiętości budżetów wynikających z uwarunkowań społeczno-gospodarczych, przez co umożliwia minimalny poziom zaspokojenia potrzeb. Całkowita samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego poprawiłaby zapewne sytuację finansową wielu z nich, ale jednocześnie pogрузyłyby inne jednostki, doprowadzając do pogłębienia różnic w poziomie rozwoju.

Z drugiej strony subwencja może prowadzić do osłabienia w podejmowaniu inicjatyw mających na celu zwiększenie środków w ramach dochodów własnych. Analizując podejście do samodzielności finansowej w świetle odpowiednich artykułów ustawy o dochodach JST, można zauważyć, iż dążenie do uzyskania wyższych dochodów własnych nie zawsze będzie leżało w interesie ekonomicznym jednostki. Dlaczego? Skrajny przypadek: kiedy jednostka, realizując wyższe dochody własne, po pierwsze, utraci dodatkowe środki uzyskane w ramach subwencji, po drugie, będzie musiała oddać część swoich środków na rzecz innych jednostek¹¹.

Literatura

- Hanusz A., Niezgodna A., Czerwski P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007.

¹¹ Przypadek przedstawiony w artykule J. Rogalska, M. Stachowicz, *Samodzielność finansowa gmin w świetle art. 20 i 29 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 275-282.

- Rogalska J., *Rola subwencji w budżecie województw*, [w:] B. Filipiak (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość*, Zeszyty Naukowe nr 530, Ekonomiczne problemy usług nr 31, t. 2, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Rogalska J., Stachowicz M., *Samodzielność finansowa gmin w świetle art. 20 i 29 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Rudzka-Lorentz Cz., Sochacka-Krysiak H., *Systemy zasilania zewnętrznego budżetów samorządowych*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa JST w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa 2007.
- Ruśkowski E., Salachna J., *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.

THE ROLE OF SUBSIDY IN THE BUDGET OF DISTRICTS OF ŚWIĘTOKRZYSKIE VOIVODESHIP

Summary: The article discusses general subsidy as one of three main sources of income of a district. In the first part there is a theoretical presentation of subvention, mechanisms and algorithms of individual parts of subvention obtained by a district. The second part shows the place of the subvention in a general structure of budgets of Świętokrzyskie Voivodeship districts and in comparison with own income obtained by these units.