

Anna Milewska

Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

SUBWENCJA OGÓLNA DOCHODEM WYRÓWNAWCZYM DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE GMIN WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

1. Wstęp

Konstytucja RP w art. 167 ust. 2 jako jedno z trzech rodzajów źródeł dochodów gminnych wymienia subwencję ogólną, będącą dochodem obligatoryjnym. Subwencja to ogół tych świadczeń publicznoprawnych państwa na rzecz innych podmiotów publicznych, które są następstwem ustrojowym podziału zadań publicznych między państwo a te podmioty (Dębowska-Romanowska 1993, s. 65). Subwencję rozumieć można również jako transfer środków kierowanych z budżetu państwa do budżetów lokalnych o charakterze jednostronnym, nieodpłatnym, bezwrotnym, w celu zapewnienia uzupełniających środków na finansowanie działalności gmin (Chojna-Duch 1998, s. 17).

W przepisach prawa pojęcie subwencji ogólnej nie jest jednoznacznie definiowane, toteż na podstawie przytoczonych z literatury przedmiotu definicji przyjąć można, iż jest to forma transferu środków z budżetu państwa do budżetu gminnego, mająca na celu uzupełnienie środków własnych tego budżetu.

2. Konstrukcja subwencji ogólnej

Aby prawidłowo zinterpretować wyniki zamieszczone w dalszej części artykułu, należy zwrócić uwagę, iż w badanym okresie subwencja ogólna ulegała ewolucji i jej szczegółowej charakterystyki należy dokonywać w dwóch etapach: w latach 1996-1998 oraz w okresie 1999-2001. W latach 1996-1998 była ona przekazywana gminom z budżetu państwa stosownie do przepisów Ustawy z dnia 10

grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (art. 11) z późn. zm., której treść wskazywała, że każda gmina otrzymuje subwencję ogólną z budżetu państwa.

Od stycznia 1996 r. łączna kwota subwencji ogólnej dla gmin wynosi nie mniej niż 7,5% planowanych wydatków budżetu państwa oraz kwot wpłat gmin¹. W odniesieniu do obowiązującego od 1.01.1996 r. art. 12 ustawy o finansowaniu gmin z łącznej kwoty subwencji ogólnej wyodrębniono następujące części:

1. Wyrównawczą. Jej konstrukcję określał art. 14 ustawy o finansowaniu gmin. Ta część subwencji była przekazywana gminom najbiedniejszym, tj. takim, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca nie przekraczał określonego poziomu. Na przykład w roku 1996 do otrzymania subwencji wyrównawczej były uprawnione gminy, w których ten wskaźnik nie przekraczał 85%. Kryterium to podlega corocznym zmianom.
2. Ogólną. Jest ona uzależniona od przeliczeniowej liczby mieszkańców. Wszystkie gminy w Polsce otrzymywały ją proporcjonalnie do przeliczeniowej liczby mieszkańców. Kwota przeznaczona na tę subwencję nie jest z góry określona, lecz jest nią różnica powstała z kwoty przeznaczonej na subwencję ogólną po odjęciu subwencji na zadania oświatowe i subwencji wyrównawczej. W celu ustalenia subwencji przypadającej na każdą gminę wprowadzono do ustawy pojęcie przeliczeniowej liczby mieszkańców. Na tej podstawie faktyczną liczbę mieszkańców (według stanu w dniu 30 czerwca roku bazowego, tj. roku poprzedzającego rok, dla którego oblicza się subwencję) przekształca się w liczbę przeliczeniową według reguł zawartych w art. 15 ustawy o finansowaniu gmin.

Według tab. 1 udział subwencji ogólnej w dochodach budżetów gmin wiejskich woj. dolnośląskiego ogółem wynosił w roku 1996 25,2%, z wyjątkiem roku 1997, w którym był on w porównaniu z rokiem poprzednim niższy o 1 punkt procentowy. Od 1998 r. obserwuje się stały wzrost tego rodzaju wpływów sięgający 34,5% w roku 2001. Z każdym rokiem gminy wiejskie województwa dolnośląskiego otrzymują więcej środków finansowych z tytułu subwencji ogólnej. W latach 1996-2001 udział dotacji celowych z budżetu państwa był silnie zróżnicowany. W 1996 r. był on niższy od średniej krajowej o 0,8 punktu procentowego, a już w 1997 r. – wyższy o 4,3 punktu procentowego. Podczas analizy udziału środków na dofinansowanie zadań gmin ze środków pozabudżetowych odnotowywano ich wzrost w dochodach ogółem budżetów gmin wiejskich woj. dolnośląskiego z 4,8% w 1996 r. do 9,3% w roku 1998. Od roku 1999 ich udział spadł do 2,3%, a w roku 2000 wynosił już tylko 1,4%.

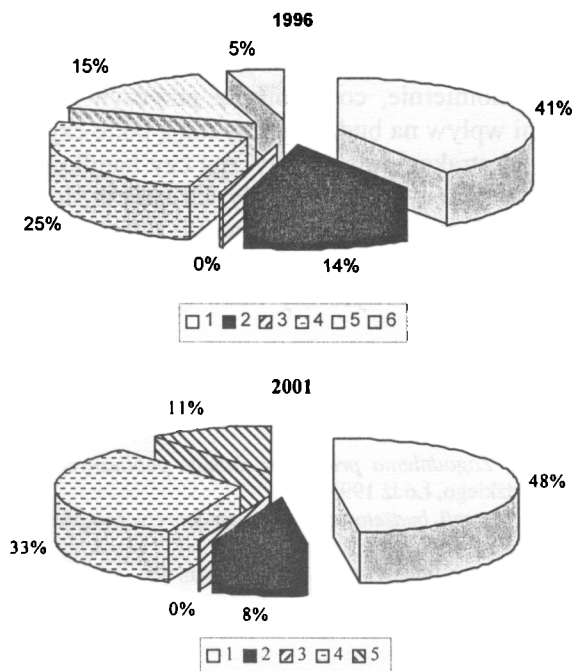
¹ Wpłaty gmin dotyczyły tych jednostek samorządu terytorialnego, w których odnotowany był wysoki wskaźnik dochodów podatkowych przypadających na 1 mieszkańca. Ich celem, oprócz zwiększenia kwoty przeznaczonej na subwencję ogólną, jest przejęcie części środków finansowych gmin, które skupiały na swym terytorium wydajne źródła podatkowe. Obliczenia tej kwoty dokonuje się, przyjmując wskaźniki G i P. Do uiszczenia tej wpłaty zobligowane były gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika P. Wskaźnik G przedstawia należne podstawowe dochody podatkowe na jednego mieszkańca w konkretnej gminie, a otrzymuje się go, dzieląc kwotę należnych dochodów podatkowych gminy osiągniętą w pierwszym półroczu roku bazowego (rok bazowy to rok poprzedzający ten, na który obliczona jest subwencja) przez liczbę mieszkańców tej gminy według stanu w dniu 30 czerwca roku bazowego. Wskaźnik P uzyskuje się, dzieląc dochody podatkowe wszystkich gmin w Polsce przez ogólną liczbę mieszkańców tych gmin. Oblicza się go łącznie dla wszystkich gmin w Polsce. W wyniku tych obliczeń uzyskuje się jeden charakterystyczny dla kraju wskaźnik P oraz ilość wskaźników G odpowiadających ilości gmin w Polsce. Szerzej zob. (Ustawa o finansowaniu gmin, 1993).

Tabela 1. Poziom i udział subwencji ogólnej, dotacji celowych z budżetu państwa i środków na dofinansowanie zadań gmin ze źródeł pozabudżetowych w dochodach ogółem budżetów gmin wiejskich oraz w dochodach budżetów gmin ogółem w woj. dolnośląskim w latach 1996-2001 (wartości nominalne)

Lata	Dochody budżetów gmin						
	ogółem		w tym:				
			subwencja ogólna		dotacje celowe z budżetu państwa		
	%	zł	zł	%	zł	%	
1996	A	100	2 571 165 783	527 985 154	20,5	336 079 715	13,1
	B	100	486 471 214	122 647 679	25,2	74 426 709	15,3
1997	A	100	3 382 018 174	631 681 232	18,7	578 400 709	17,1
	B	100	615 653 313	149 166 843	24,2	125 667 597	20,4
1998	A	100	4 160 439 773	786 760 737	18,9	683 352 829	16,4
	B	100	693 615 372	181 294 151	26,1	126 128 161	18,2
1999	A	100	4 378 124 177	1 162 487 385	26,6	646 822 138	14,8
	B	100	688 413 211	216 045 423	31,4	81 267 567	11,8
2000	A	100	4 758 787 582	1 291 224 753	27,1	759 782 395	16,0
	B	100	698 908 455	224 555 528	32,1	96 793 307	13,8
2001	A	100	4 896 635 749	1 487 166 267	30,4	644 557 194	13,2
	B	100	737 729 393	254 302 759	34,5	83 844 468	11,4

A – wszystkie typy gmin ogółem; B – gminy wiejskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.



Rys. 1. Struktura dochodów gmin wiejskich w woj. dolnośląskim w latach 1996 i 2001

Objaśnienia: 1) dochody własne gmin; 2) podatek dochodowy od osób fizycznych; 3) podatek dochodowy od osób prawnych; 4) subwencja ogólna; 5) dotacje celowe; 6) źródła pozabudżetowe

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1 prezentuje sytuację dochodową gminnych JST z uwzględnieniem subwencji, dotacji, a także grupy dochodów własnych gmin. Takie ujęcie danych pozwala na pełniejsze przedstawienie problemu, ułatwiając analizę informacji oraz dając możliwość określenia tendencji czy struktury zachodzących zjawisk finansowych.

Najbogatsze gminy wiejskie w woj. dolnośląskim to: Jerzmanowa, Lubin oraz Rudna. Główne źródło bogactwa tych JST jest determinowane przez wypracowane wysokie dochody własne przez te gminy. Duże znaczenie dla wysokiego potencjału dochodowego dla gmin Lubin i Rudna ma przede wszystkim działalność przedsiębiorstw przemysłu miedziowego. Żadna z jednostek gminnych w roku 1998 nie znalazła się w grupie 100 najbiedniejszych w kraju, zatem zamożność dolnośląskich jednostek samorządu terytorialnego związana jest z wysokimi dochodami własnymi. Wpływy z tytułu subwencji ogólnej i dotacji celowej na 1 mieszkańca były mniejsze niż średnie w innych województwach, co uznaje się za zgodne z polityką wyrównywania poziomu między regionami i polityką wspierania biedniejszych regionów.

3. Podsumowanie

Dochody budżetów gminnych, szczególnie w odniesieniu do dochodów własnych, są często uwarunkowane historyczną lokalizacją kapitału, złóż naturalnych czy przedsiębiorstw. Źródła dochodów gminnych na terenie Polski są zlokalizowane bardzo nierównomiernie, co wynika z przyczyn niezależnych od gmin. Natomiast bezpośredni wpływ na budżet gminy mają takie czynniki, jak: położenie geograficzne gminy, jej atrakcyjność turystyczna czy handlowa itp. O ile wydatki gmin mają podobny charakter, o tyle dochody ich bardzo się od siebie różnią. W niwelowaniu tych dysproporcji powinno pomagać państwo, ponieważ nie mogą one obciążać tylko mieszkańców danej społeczności gminnej. Jednym z instrumentów finansowych, służącym do wyrównywania tych dysproporcji dochodowych jest subwencja ogólna.

Literatura

- Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 65.
- Chojna-Duch E., *Struktura dotacji budżetowej – studium teoretyczno-prawne*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 17.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, z późn. zm.

**GENERAL SUBVENTION – COMPENSATION INCOME
OF LOCAL GOVERNMENT UNITS (ON EXAMPLE OF RURAL
COMMUNES OF DOLNOSLASKI VOIVODSHIP)**

Summary

The aim of this article is to show differences of rural budgets. The author analysis functioning of communes in Poland, the importance of general subsidies for their incomes, and for the whole budget of these communes. The author studied how to average the rural communes in province compared to all communes in the province and how to average the rural communes in the whole country compared to all communes in Poland.