

**Magdalena Miszczuk**

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie, Politechnika Lubelska

---

## KRYTERIA PRZYDZIELANIA SUBWENCJI OGÓLNEJ JEDNOSTKOM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSKIM SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

---

**Streszczenie:** System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest dosyć skomplikowany. Typ systemu subwencjonowania ma z jednej strony charakter perfekcjonistyczny ze względu na zastosowanie licznych kryteriów w części oświatowej, a z drugiej strony oparty jest na kluczowych kryteriach w pozostałych częściach subwencji. Głównym kryterium jest liczba ludności i jej struktura. Innym ważnym kryterium jest potencjał fiskalny. Mniej istotnymi kryteriami są funkcje pełnione przez samorząd, stopień wyposażenia w infrastrukturę i stan rozwoju ekonomicznego.

**Słowa kluczowe:** subwencja ogólna, kryteria przydzielania subwencji, jednostki samorządu terytorialnego.

### 1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują ważną część zadań administracji publicznej. Dochody własne jednak są niewystarczające na pokrycie kosztów realizacji różnych usług. Konieczne zatem jest istnienie systemu transferów z budżetu państwa zasilających budżety samorządowe.

Institucja subwencjonowania czy też dotowania samorządów terytorialnych powszechnie występuje w różnych krajach<sup>1</sup>. Sposoby i formy tego zasilania są jednak bardzo zróżnicowane. Duża jest też rozpiętość udziału dotacji w samorządowych dochodach ogółem. Stosunkowo dużo transferów otrzymują władze lokalne w Wielkiej Brytanii i Francji. Dotacje i subwencje stanowią ok. 40-50% dochodów ogółem w budżetach samorządowych. Relatywnie mało z kolei takich środków mają w swoich budżetach lokalnych kraje skandynawskie. Udział procentowy transferów w dochodach waha się tam w granicach 10-20%<sup>2</sup>. W Polsce wynosi ok. 50%<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004, s. 84-95.

<sup>2</sup> M. Miszczuk, *Modele systemu finansowego samorządu terytorialnego w wybranych krajach*, [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, Tom 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 203-206.

<sup>3</sup> Rocznik Statystyczny 2010, GUS, Warszawa 2010.

Transfery z budżetu państwa zasilające samorządy mogą mieć różny charakter. Można je podzielić, wyróżniając następujące kryteria<sup>4</sup>:

- według sposobu użytkowania dzieli się je na ogólne (korzystający może swobodnie dysponować kwotą środków z transferu) i celowe (ściśle określone są cele, na które transfery mają być przeznaczone),
- według stanu gotowości funduszy wyróżnia się racjonowane (organ dotujący określa maksymalną kwotę na realizację określonych zadań) i nieracjonowane (jednostka samorządu otrzymuje taką kwotę transferu, jaką przeznaczyła na realizację zadania),
- według sposobu kalkulacji wyodrębnia się proporcjonalne (wysokość pozyskiwanych środków uzależniona jest od wkładu własnego dotowanej jednostki) i ryczałtowe (wysokość transferu wynika z porównania sumy wydatków na zadanie i wkładu własnego samorządu),
- według prawnej konstrukcji dzieli się na prawnie należne (sposób zasilania i wysokość transferu określona jest w przepisach) i uznaniowe (decyzję o zasileniu samorządu podejmuje autorytarnie organ dotujący).

W Polsce do transferów z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego zalicza się: subwencję ogólną i dotacje celowe. Ta pierwsza oznacza udzielanie pomocy, np. w celu uzupełnienia niskich dochodów z własnych źródeł samorządu. Natomiast dotacje celowe mają za zadanie zaopatrzyć czy wyposażyć w środki finansowe w celu popierania jakiejś działalności (realizacji zadania)<sup>5</sup>.

W polskim systemie finansów publicznych przyjęto rozwiązanie, w którym subwencja ogólna ma charakter prawnie należnego transferu, gdyż jej wysokość określona jest dokładnie w przepisach. Ponadto, jak jej nazwa wskazuje, jest ogólna, czyli samorząd decyduje, na co wydać pieniądze z niej pochodzące. W przypadku dotacji natomiast organ dotujący wyznacza cel, na który mają być przeznaczone środki pieniężne, a więc mają one charakter celowy. Natomiast są one, podobnie jak subwencja, prawnie należne. Mają też charakter proporcjonalny<sup>6</sup>. Nie występują w polskim systemie zasilania jednostek samorządowych transfery uznaniowe i ryczałtowe. Dotacje celowe o charakterze proporcjonalnym jednocześnie są transferami racjonowanymi<sup>7</sup>.

Ze względu na to, że subwencja ma charakter ogólny, istotne są kryteria jej przydzielania. Celem artykułu zatem jest identyfikacja kryteriów przydzielania subwencji ogólnej samorządom różnych szczebli w Polsce, a także określenie ich wagi.

---

<sup>4</sup> A. Wągródzka, *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2, s. 38-39; A. Walasik, *Finansowa alimentacja władz lokalnych w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2009, s. 96-100.

<sup>5</sup> Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002, s. 23-24.

<sup>6</sup> A. Walasik, wyd. cyt., s. 96-100.

<sup>7</sup> A. Wągródzka, *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2, s. 39.

## 2. Kryteria wyznaczające subwencję ogólną

Ważnym zagadnieniem związanym z subwencjonowaniem jest dobór odpowiednich kryteriów. Uzależniony jest on od charakteru subwencji. W przypadku subwencji zadaniowej brane są pod uwagę takie kryteria, które odzwierciedlają potrzeby zasilenia samorządu w związku z wykonywaniem określonych zadań<sup>8</sup>. Istotną sprawą staje się zatem wyznaczenie mierników zadań publicznych. Można wyróżnić następujące typy mierników tych zadań:

- ilościowe – określające w jednostkach fizycznych rozmiary wykonywanych zadań,
- jakościowe – wskazujące na stopień osiągnięcia określonych standardów,
- wskaźniki efektu – obrazujące skutki realizacji zadań,
- wskaźniki kosztów – wiążące się z wydatkami na realizację zadania<sup>9</sup>.

Mogą więc to być takie kryteria, jak np.: liczba mieszkańców (czy też odpowiednia grupa ludności, jak liczba uczniów czy bezrobotnych), liczba odbiorców usług, długość dróg, stopień zużycia majątku samorządowego, zabudowa historyczna, potrzeby w zakresie szkoleń przeciwpożarowych.

Z kolei subwencja o charakterze wyrównawczym uwzględnia w kalkulacji potencjał fiskalny jednostki samorządu terytorialnego. Ważną kwestią jest w tym przypadku dobór odpowiednich dochodów podatkowych wyznaczających ten potencjał<sup>10</sup>.

System subwencjonowania w danym państwie może opierać się na mniej lub bardziej licznych kryteriach, co przesądza o jego skuteczności. Z tego punktu widzenia można wyróżnić trzy typy systemu subwencjonowania<sup>11</sup>:

- perfekcjonistyczny – gdy ma miejsce zastosowanie licznych kryteriów obrazujących potrzeby i koszty zadań samorządu w różnych dziedzinach,
- oparty na kluczowych kryteriach – liczba kryteriów uznanych za ważne jest mniejsza niż w systemie perfekcjonistycznym,
- uproszczony – wykorzystujący kryterium liczby mieszkańców.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można wyróżnić następujące grupy kryteriów wyznaczających subwencję ogólną<sup>12</sup>:

- liczba ludności i jej struktura,
- potencjał fiskalny samorządu,
- stan rozwoju ekonomicznego samorządu,

---

<sup>8</sup> B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2008, s. 71.

<sup>9</sup> B. Guziejewska, *Warunki skutecznej polityki subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8, s. 79.

<sup>10</sup> B. Guziejewska, *Zewnętrzne...*, wyd. cyt., s. 72.

<sup>11</sup> P. Swianiewicz, wyd. cyt., s. 85.

<sup>12</sup> D. Strahl, *Kryteria przyznawania dotacji samorządom terytorialnym w krajach zachodnioeuropejskich – propozycja dla Polski*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, red. M. Obrębalski, AE we Wrocławiu, Wrocław 1991, s. 42-47; T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne objętozwiązacji subwencji i dotacji dla budżetów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 60.

- stopień wyposażenia w infrastrukturę,
- funkcje pełnione przez jednostki samorządu terytorialnego,
- majątek samorządu i jego zużycie.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego subwencja ogólna dla każdego szczebla samorządowego w Polsce składa się z 3 części<sup>13</sup>. W samorządzie gminnym i powiatowym są to: oświatowa, wyrównawcza, równoważąca. Województwo samorządowe natomiast zasilane jest następującymi częściami subwencji ogólnej: oświatowa, wyrównawcza, regionalna. W dalszej części artykułu omówione zostaną dokładnie kryteria, które mają zastosowanie w poszczególnych częściach subwencji ogólnej.

### 3. Kryteria wyznaczające część oświatową subwencji ogólnej

Część oświatową subwencji ogólnej otrzymują wszystkie jednostki samorządu terytorialnego adekwatnie do ich zadań oświatowych. Kalkulacja tej części jest dosyć skomplikowana. Określa ją Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej<sup>14</sup>. Podział części oświatowej między jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli wymaga ustalenia kwoty bazowej, uzupełniającej i na zadania pozaszkolne. Wyraża to następujący wzór:

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

gdzie: *SO* – część oświatowa po odliczeniu rezerwy,

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

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

*SOC* – kwota na realizację zadań pozaszkolnych.

W celu wyliczenia finansowego standardu *A* należy skalkulować przeliczeniową liczbę uczniów dla wszystkich samorządów, uwzględniając wagi nadane określonym grupom uczniów oraz wskaźnik korygujący wynikający z wydatków rzeczowych oraz płacowych. Wagi przypisane uczniom zależą m.in. od rodzaju szkół, do jakich uczniowie uczęszczają (różne wagi przyporządkowano uczniom w szkołach publicznych i niepublicznych dla dorosłych czy w szkołach artystycznych), od tego, na jakich terenach zlokalizowane są szkoły, od konieczności zastosowania specjalnych wymagań dotyczących organizacji nauki i metod pracy (w przypadku niepeł-

<sup>13</sup> Wyjątkiem od tej zasady jest szczebel gminny. Obok trzech części występuje jeszcze czwarta – rekompensująca, która wyrównuje gminom ubytki dochodów z tytułu stosowania zwolnień z podatku od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych. Część ta została wprowadzona rozporządzeniem Ministra Finansów.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, DzU 2010, nr 249, poz. 1659.

nosprawności, zaburzeń zachowania itp.) i innych. Przeliczeniowa liczba uczniów wyrażona jest wzorem:

$$U_p = \Sigma U_{p,i} = \Sigma [(U_{r,i} + U_{u,i} + U_{z,i}) \times D_i],$$

- gdzie:  $U_p$  – przeliczeniowa liczba uczniów ogółem,  
 $U_{p,i}$  – przeliczeniowa liczba uczniów w  $i$ -tej jednostce samorządu terytorialnego,  
 $U_{r,i}$  – statystyczna liczba uczniów (skorygowana o wagi dla uczniów szkół dla dorosłych),  
 $U_{u,i}$  – uzupełniająca liczba uczniów (wynikająca z 27 różnych wag nadanych niektórym uczniom, np. uczęszczającym do szkół na terenach wiejskich i małych miast),  
 $U_{z,i}$  – przeliczeniowa liczba wychowanków albo dzieci i młodzieży uprawnionych do korzystania lub korzystających w bazowym roku szkolnym z zadań pozaszkolnych (obliczana przy zastosowaniu 14 różnych wag, np. dla wychowanków internatów i burs, niepełnosprawnych w wieku przedszkolnym i inne),  
 $D_i$  – wskaźnik korygujący dla  $i$ -tej jednostki samorządu terytorialnego, uwzględniający średni wskaźnik wydatków rzeczowych i wydatków płacowych administracji i obsługi (wskaźnik ten określony jest ryczałtowo w wysokości 0,2 dla wszystkich JST) oraz wskaźnik struktury zatrudnienia nauczycieli w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem zwiększonych wydatków z tytułu zatrudnienia nauczycieli na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców.

Wskaźnik  $D_i$  wyrażony jest dosyć skomplikowanym wzorem, w którym zastosowano osiem różnych wskaźników, średnie wynagrodzenia nauczycieli o różnym stopniu awansu i liczby uczniów (z uwzględnieniem tych uczęszczających do szkół na wsi i w małych miastach). Obliczona w ten sposób przeliczeniowa liczba uczniów służy do kalkulacji standardu finansowego  $A$ . Wzór na ten standard kształtuje się następująco:

$$A = SO/U_p,$$

gdzie:  $A$  – finansowy standard  $A$  określający kalkulacyjną kwotę jednostkową na ucznia,

$SO$  – część oświatowa po odliczeniu rezerwy,

$U_p$  – przeliczeniowa liczba uczniów ogółem.

Kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla konkretnej jednostki samorządu terytorialnego kalkulowana jest według wzoru:

$$SO_i = SOA_i + SOB_i + SOC_i,$$

gdzie:  $SO_i$  – kwota części oświatowej dla  $i$ -tej jednostki samorządowej,

$SOA_i$  – kwota bazowa części oświatowej dla  $i$ -tej jednostki samorządowej  
liczona jako  $SOA_i = A \times (U_{r,i} \times D_i)$ ,

$SOB_i$  – kwota uzupełniająca części oświatowej dla  $i$ -tej jednostki samorządowej liczona jako  $SOB_i = A \times (U_{u,i} \times D_i)$ ,

$SOC_i$  – kwota na zadania pozaszkolne dla  $i$ -tej jednostki samorządowej liczona jako  $SOC_i = A \times (U_{z,i} \times D_i)$ .

W 2011 r. część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniesie 36 924 829 000 zł. Kwota w wysokości 221 550 502 zostanie wyłączona z podziału między jednostki samorządu terytorialnego jako rezerwa (stanowi ona 0,6% całej sumy przeznaczonej na część oświatową). Z pozostałej części gminy otrzymają najwięcej – 21 795 411 958 zł, powiaty dostaną 14 166 399 970 zł, a województwa uzyskają najmniej – 741 466 570 zł<sup>15</sup>. Tak duże kwoty rozdzielane są z tytułu zadań oświatowych. Głównym kryterium przyznania środków z tej części subwencji jest liczba uczniów kalkulowana w sposób uwzględniający podwyższenie tej liczby w przypadkach, gdy dotyczy uczniów wymagających dodatkowych wydatków. Spośród tych przypadków można wymienić zwyczajki dla uczniów: szkół artystycznych, szkół dla mniejszości narodowych, niepełnosprawnych czy nawet dla tych uczęszczających do gimnazjum. Najwyższe wagi zwiększające środki dla samorządu z tytułu części oświatowej są przewidziane dla uczniów upośledzonych, dosyć wysokie dla tych ze szkół artystycznych, dużo mniejsza zaś waga przypisana została uczniom gimnazjów. Innym kryterium, które zostało uwzględnione w kalkulacji części oświatowej, jest liczba i wynagrodzenia nauczycieli z uwzględnieniem ich stopnia awansu zawodowego.

Duże skomplikowanie i drobiazgowość w kalkulacji części oświatowej wskazuje na jej charakter perfekcjonistyczny. Samorządy odpowiadają za realizację zadań oświatowych (łącznie z wypłatami wynagrodzeń dla nauczycieli), które pochłaniają duże środki finansowe. Stąd też wydaje się usprawiedliwione rozbudowanie kryteriów przydzielania tej części subwencji<sup>16</sup>. Jednak pomimo uwzględnienia tytułu kryteriów (związanych z różnymi kategoriami uczniów czy stopniami awansu nauczycieli) środki z oświatowej części nie pokrywają w całości wydatków na oświatę w samorządach. W 2009 r. część oświatowa przekazana samorządom wyniosła 33 400 milionów zł, a wydatki na oświatę i wychowanie z budżetów jednostek samorządów terytorialnych stanowiły 47 398 milionów zł<sup>17</sup>. Zatem środki z budżetu państwa pokrywają tylko w ok. 70% wydatki związane z oświatą, a gdyby jeszcze dodać do wydatków władz lokalnych i regionalnych te na edukacyjną opiekę wychowawczą (w dziale tym występują również wydatki kalkulowane na podstawie różnych kryteriów dotyczących uczniów), to procent ten byłby jeszcze mniejszy. Może to wynikać z jednej strony z niegospodarności władz samorządowych, na co wskazują liczne próby likwidacji małych szkół. Z drugiej zaś strony może oznaczać to, że system

<sup>15</sup> W. Kępka, *Subwencja oświatowa w 2011 roku będzie wyższa*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 23, s. 17.

<sup>16</sup> P. Swianiewicz, wyd. cyt., s. 85.

<sup>17</sup> Rocznik Statystyczny 2010....

subwencionowania zadań oświatowych, pomimo swojego skomplikowania, nie realizuje właściwie swojej funkcji subwencji zadaniowej. Warto też dodać, iż w kalkulacji części oświatowej wykorzystano ilościowe (liczba uczniów) i kosztowe (płace nauczycieli) mierniki do określenia potrzeb zasilania jednostki samorządu w zakresie zadań oświatowych.

Część oświatowa stanowi największą kwotę przekazywaną z budżetu państwa z tytułu subwencji ogólnej. W 2011 r. udział jej ma wynosić 76,93% w subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego<sup>18</sup>. W 2004 r. udział ten wynosił 81,02%<sup>19</sup>. Zatem ranga kryteriów wyznaczających część oświatową jest istotna, chociaż z punktu widzenia spadającego jej udziału w całej subwencji ogólnej rośnie znaczenie pozostałych kryteriów określających wysokość zasilania samorządu częścią wyrównawczą, równoważącą i regionalną.

#### 4. Kryteria wyznaczające część wyrównawczą subwencji ogólnej

Część wyrównawcza subwencji ogólnej, podobnie jak oświatowa, jest przypisana samorządom wszystkich szczebli. Jednak nie każdy samorząd otrzyma z jej tytułu środki. Wynika to z wyrównawczego charakteru tej części subwencji, a nie każdy samorząd takiego wyrównania potrzebuje.

Część wyrównawcza składa się z: kwoty podstawowej oraz uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymują gminy, w których dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca ( $G$ ) są mniejsze niż 92% średniej krajowej ( $G_g$ ). Do dochodów podatkowych zaliczono wpływy z najważniejszych podatków i opłat. Są to podatki: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, karta podatkowa, udziały w podatkach dochodowych oraz opłaty: skarbowe i eksploatacyjna.

System przydzielania kwoty podstawowej uzależniony jest od stopnia odchylenia dochodów podatkowych gminy w stosunku do średniej krajowej. Algorytm kalkulacji tych kwot przedstawia się następująco:

jeżeli  $G \leq 0,4G_g$  to kwota podstawowa ( $K_p$ ) wyraża się wzorem:  $K_p = L \times [0,99 \times (0,4G_g - G) + 0,4197G_g]$ ;

jeżeli  $0,4G_g < G \leq 0,75G_g$  to  $K_p$  wynosi:  $K_p = L \times [0,83 \times (0,75G_g - G) + 0,1292G_g]$ ;

jeżeli  $0,75G_g < G < 0,92G_g$ , to  $K_p$  określona jest według wzoru:  $K_p = L \times 0,76 \times (0,92G_g - G)$ ,

gdzie:  $G$  – dochody podatkowe gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

$G_g$  – dochody podatkowe wszystkich gmin w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

$L$  – liczba ludności gminy.

<sup>18</sup> Obliczenia własne na podstawie: Rocznik Statystyczny 2010....

<sup>19</sup> Obliczenia własne na podstawie: B. Guziejewska, *Podstawowe założenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle konstrukcji teoretycznych*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11, s. 48.

Kwotę uzupełniającą ( $K_u$ ) otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej krajowej. Nie dostają jej te samorzady, które dokonują wpłat do budżetu państwa z tytułu wysokich dochodów podatkowych, przekraczających 150% średniego dochodu podatkowego obliczonego dla całego kraju. Kwotę uzupełniającą wyraża wzór:

$$K_u = 0,17G_g \times L \times (P - P_g)/P,$$

gdzie:  $P$  – średnia gęstość zaludnienia w kraju,

$P_g$  – gęstość zaludnienia w gminie.

Prostsza niż w gminach jest kalkulacja kwoty podstawowej w powiatach. Otrzymują ją te powiaty, których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest mniejszy od średniego wskaźnika obliczonego dla wszystkich samorządów tego szczebla w Polsce. Do dochodów podatkowych zaliczone są tylko udziały w podatkach wpływających do budżetu państwa. Wzór na kwotę podstawową części wyrównawczej dla powiatów przedstawia się następująco:

$$K_p = 0,9 (P_p - P) \times L,$$

gdzie:  $K_p$  – kwota podstawowa części wyrównawczej dla powiatu,

$P_p$  – dochody podatkowe wszystkich powiatów przypadające na 1 mieszkańca w kraju,

$P$  – dochody podatkowe powiatu na 1 mieszkańca w powiecie,

$L$  – liczba mieszkańców w powiecie.

Z kolei kwotę uzupełniającą otrzymuje powiat, w którym wskaźnik bezrobocia  $B$  jest wyższy od 1,1. Wskaźnik bezrobocia liczony jest jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju. Wysokość kwoty uzupełniającej zależy od stopnia odchylenia wskaźnika  $B$  od liczby 1,1. Sposób kalkulacji przedstawiają następujące wzory:

Jeżeli  $1,1 < B \leq 1,25$ , to kwota uzupełniająca  $K_u$  określona jest wzorem:

$$K_u = 0,1(B - 1,1) \times P_p \times L.$$

Jeżeli  $1,25 < B \leq 1,4$ , to kwota uzupełniająca  $K_u$  określona jest wzorem:

$$K_u = [0,015P_p + 0,25P_p(B - 1,25)] \times L.$$

Jeżeli  $B > 1,4$  to kwota uzupełniająca  $K_u$  określona jest wzorem:

$$K_u = [0,0525P_p + 0,4P_p(B - 1,4)] \times L.$$

Województwo, podobnie jak powiat, otrzymuje kwotę podstawową, jeśli dochody podatkowe na 1 mieszkańca są mniejsze niż dochody podatkowe we wszystkich województwach przypadające na 1 mieszkańca w kraju. Dochody podatkowe obejmują udziały w podatkach. Kalkulację kwoty podstawowej przedstawia wzór:

$$K_p = 0,72(W_w - W) \times L,$$

gdzie:  $K_p$  – kwota podstawowa dla województwa,

$W_w$  – wskaźnik będący ilorazem dochodów podatkowych wszystkich województw i liczby mieszkańców w kraju,



$W$  – dochody podatkowe na 1 mieszkańca w województwie,  
 $L$  – liczba mieszkańców w województwie.

Kwotę uzupełniającą otrzymują województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów. Wielkość kwoty wyrażona jest następującym wzorem:

$$K_u = 0,09W_w \times L_p,$$

gdzie:  $K_u$  – kwota uzupełniająca dla województwa,

$L_p$  – liczba przeliczeniowa mieszkańców województwa.

Liczba przeliczeniowa mieszkańców kalkulowana jest z kolei według następujących wzorów:

Jeżeli  $L \leq 2$  mln, to  $L_p$  wyraża się wzorem:  $L_p = 2 \text{ mln} + 0,5(L - 1 \text{ mln})$ .

Jeżeli  $2 \text{ mln} < L \leq 2,5 \text{ mln}$ , to  $L_p$  wyraża się wzorem:  $L_p = 2,5 \text{ mln} + 0,5(L - 2 \text{ mln})$ .

Jeżeli  $2,5 \text{ mln} < L \leq 3 \text{ mln}$ , to  $L_p$  wyraża się wzorem:  $L_p = 2,75 + 0,5(L - 2,5 \text{ mln})$ .

Część wyrównawcza subwencji ogólnej przydzielana jest samorządom na podstawie kluczowych kryteriów. Są to przede wszystkim liczba ludności i potencjał fiskalny, które znalazły zastosowanie w zasilaniu częścią wyrównawczą samorządów wszystkich szczebli. Szczególnie ważnym kryterium jest liczba ludności w subwencjonowaniu samorządu województwa, gdyż liczba ta jest istotna również przy kalkulacji kwoty uzupełniającej. Inne kryteria, które zastosowano w kwocie uzupełniającej, to gęstość zaludnienia w gminie i stopa bezrobocia w powiecie. Gęstość zaludnienia można zaliczyć do tej grupy kryteriów, która nawiązuje do stanu rozwoju ekonomicznego samorządu. Natomiast stopa bezrobocia wykorzystywana w kalkulacji części wyrównawczej może być zaliczona do grupy kryteriów związanych z funkcjami pełnionymi przez samorzady (zadaniem powiatu jest m.in. walka z bezrobociem).

Część wyrównawcza w 2011 r. dla wszystkich szczebli samorządowych ma stanowić 18,1% subwencji ogólnej, a w 2004 r. stanowiła 15,06%. Zatem ranga tej części subwencji wzrasta.

## 5. Kryteria wyznaczające część równoważącą subwencji ogólnej

Część równoważąca ma charakter subwencji wyrównawczej i jednocześnie zadaniowej. O jej charakterze wyrównawczym świadczy przede wszystkim rozdział części środków dla gmin i powiatów, których dochody są niższe niż przeciętnie, jak również sposób zasilania tej części subwencji. Środki składające się na część równoważącą pochodzą bowiem z wpłat gmin i powiatów, które relatywnie mają wyższe dochody podatkowe na 1 mieszkańca niż pozostałe samorzady<sup>20</sup>. Natomiast na charakter

<sup>20</sup> Część równoważąca dla gmin jest jednak w części zasilana środkami z budżetu państwa. Gminy, które dokonują wpłat do budżetu z tytułu dochodu podatkowego na 1 mieszkańca przekraczającego 150% średniego takiego wskaźnika dla kraju, nie otrzymują kwoty uzupełniającej części wyrównawczej, jeśli nawet spełniają warunek co do gęstości zaludnienia. Kwota im przypadająca z tego tytułu zasila część równoważącą dla gmin.

subwencji zadaniowej wskazuje to, że część środków przydzielana jest gminom i powiatom z tytułu realizacji różnych zadań, chociaż rozdział kwot między samorządy ma charakter rekompensujący ponadprzeciętne wydatki na te zadania.

Część równoważąca dla gmin rozdzielana jest następująco<sup>21</sup>:

- 50% otrzymują gminy miejskie, których wydatki na dodatki mieszkaniowe na 1 mieszkańca są wyższe niż 80% średnich takich wydatków wszystkich gmin miejskich,
- 25% dostają gminy miejsko-wiejskie i wiejskie, których wydatki mieszkaniowe są wyższe od 90% średnich wydatków na ten cel w gminach o tym samym charakterze (miejско-wiejskim lub wiejskim),
- 25% rozdzielane jest między gminy miejsko-wiejskie i wiejskie, których dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, z podatku rolnego i leśnego na 1 mieszkańca są niższe od 80% takich średnich dochodów dla gmin o odpowiednim charakterze.

Z kolei część równoważąca w powiatach dzielona jest następująco<sup>22</sup>:

- 9% rozdzielane jest w związku z wydatkami na rodziny zastępcze między te powiaty, które w roku poprzednim nie dokonywały wpłat do budżetu lub ta wpłata była niższa niż 1 milion zł,
- 7% dostają powiaty, w których nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki realizuje inny powiat,
- 30% otrzymują powiaty, w których długość dróg na 1 mieszkańca jest wyższa od takiego wskaźnika dla wszystkich powiatów w kraju,
- 30% dzielone jest między miasta na prawach powiatu, w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach tych miast,
- 24% otrzymują powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od tej planowanej w roku poprzednim.

W części równoważącej znalazły zastosowanie liczne kryteria jej rozdziału. Przede wszystkim brane są pod uwagę kwoty wydatków na konkretne zadania, takie jak wypłaty dodatków mieszkaniowych w gminach czy wydatki na rodziny zastępcze w powiatach przy wykorzystaniu mierników kosztowych. Poza tym w podziale części równoważącej wykorzystano jako kryterium rozdziału środków potencjał fiskalny (ograniczony w gminach do trzech źródeł podatkowych) i potencjał dochodowy (kwota planowanych dochodów w powiatach). Innym kryterium jest w powiecie i miastach na prawach powiatu długość dróg (w powiatach w relacji do liczby mieszkańców).

Waga kryteriów zastosowanych w części równoważącej nie jest duża. Część ta stanowi w całej subwencji ogólnej dla samorządów w 2011 r. tylko 3,66%, chociaż w stosunku do 2004 r. udział ten wzrósł (w 2004 r. wynosił 2,67%). Kwoty uzyskiwane przez jednostki samorządowe z tego tytułu są niewielkie.

<sup>21</sup> W. Kępka, *Ile środków dostaną samorządy w 2011 r.*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 22, s. 15.

<sup>22</sup> Art. 23a Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

## 6. Kryteria wyznaczające część regionalną subwencji ogólnej

Część regionalna subwencji ogólnej w województwach samorządowych jest odpowiednikiem części równoważącej w gminach i powiatach. Podobnie jak w przypadku części równoważącej jej źródłem są kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w tym przypadku województw. Ponadto ma też charakter wyrównawczy i zadaniowy. Dzielona jest następująco:

- 20% rozdzielane jest między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110% stopy bezrobocia w kraju,
- 40% dostają województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich na 1 mieszkańca jest wyższa od takiego wskaźnika liczonego dla kraju,
- 10% otrzymują województwa, których PKB na 1 mieszkańca jest niższy niż 75% PKB kraju na 1 mieszkańca,
- 15% podzielone jest między województwa w zależności od wysokości wydatków bieżących poniesionych w roku poprzedzającym rok poprzedni na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie,
- 15% otrzymują województwa, w których kwota planowanych dochodów z tytułu części wyrównawczej i pozostałych kwot składających się na część regionalną pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu państwa jest niższa od takiej kwoty planowanej w roku poprzednim.

W części regionalnej subwencji ogólnej dla województw znalazły zastosowanie również liczne kryteria jej rozdziału. Podobnie do części równoważącej w gminach i powiatach jako jedno z kryteriów przyjęto kwoty wydatków (na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie). W ograniczony sposób wykorzystano też kryterium potencjału dochodowego. Ponadto ważnym kryterium jest powierzchnia dróg wojewódzkich i stopa bezrobocia (rozdzielają aż 60% części regionalnej dla województw). Poza tym jedynie w województwie ma zastosowanie kryterium wynikające z rozwoju ekonomicznego regionu wykorzystujące kategorię makroekonomiczną, jaką jest PKB.

Pomimo dużej liczby kryteriów część regionalna ma mniejsze znaczenie dla województw niż wyrównawcza, gdyż kwota tej ostatniej jest blisko dwa razy większa niż regionalnej. Udział części regionalnej w subwencji ogółem dla samorządów wszystkich szczebli wynosi w 2011 r. zaledwie 1,31% (w 2004 r. udział ten wyniósł mniej – 1,24%), chociaż dla konkretnego województwa może mieć duże znaczenie, porównywalne do części wyrównawczej.

## 7. Podsumowanie

W polskim systemie subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego mają zastosowanie liczne kryteria. W związku z tym trudno jednoznacznie określić, czy typ subwencjonowania ma charakter perfekcjonistyczny czy oparty jest na kluczowych kryteriach. Nie ma natomiast wątpliwości, że nie jest typem uproszczonym

z zastosowanym tylko kryterium liczby mieszkańców. Na typ perfekcjonistyczny wskazuje sposób przydzielania części oświatowej, a na kluczowy – algorytmy rozdziału pozostałych części subwencji.

Z kolei biorąc pod uwagę wielkość rozdzielanej kwoty (a największa jest część oświatowa), należy stwierdzić, że system subwencjonowania ma przede wszystkim charakter zadaniowy. Natomiast pozostałe części mają w swojej konstrukcji, obok tych związanych z realizacją różnych zadań, również elementy wyrównawcze. Przy kalkulacji kwot dla jednostek samorządu terytorialnego odnoszących się do wykonywanych zadań zastosowano głównie mierniki ilościowe, ale też wykorzystano wskaźniki kosztów. Nie ma natomiast mierników jakościowych i wskaźników efektu.

Analiza przepisów dotyczących subwencji ogólnej pozwala stwierdzić, iż w Polsce mają zastosowanie prawie wszystkie grupy kryteriów subwencjonowania wymieniane w literaturze. Głównym kryterium jest liczba ludności i jej struktura. Ma ono zastosowanie w części oświatowej (liczba uczniów, struktura zatrudnienia nauczycieli) i w wyrównawczej, w której liczba ludności jest jednym z czynników określających ogólną kwotę należną samorządom. Drugim ważnym kryterium wykorzystywanym w kalkulacji subwencji jest potencjał fiskalny. Samorządy wszystkich szczebli mogą otrzymać część wyrównawczą na podstawie tego właśnie kryterium. Ponadto w sposób ograniczony kryterium to znalazło zastosowanie w części równoważącej dla gmin (wykorzystujące tylko 3 grupy podatków) i powiatów (potencjał dochodowy) oraz w części regionalnej (potencjał ograniczony tylko do części subwencji). Pozostałe kryteria są o mniejszej wadze, gdyż wyznaczają części subwencji o mniejszym znaczeniu dochodowym dla samorządów. Spośród nich wyróżnić można kryterium bazujące na stopniu wyposażenia w infrastrukturę (długość dróg na 1 mieszkańca w powiecie i województwie) czy na stanie rozwoju ekonomicznego (PKB na 1 mieszkańca w województwie i pośrednio określająca stan tego rozwoju gęstość zaludnienia w gminie), a przede wszystkim odnoszące się do funkcji (zadań) pełnionych przez samorząd w państwie. To ostatnie kryterium jest dosyć często wykorzystywane w kalkulacji części równoważącej i regionalnej. Przykładem może być zastosowanie wydatków na dodatki mieszkaniowe w gminach czy na rodziny zastępcze w powiatach jako kryterium przydzielania środków z części równoważącej. Ponadto w części wyrównawczej w powiecie wykorzystywana jest stopa bezrobocia, która koresponduje z zadaniem powiatu odnośnie do walki z bezrobociem. Miasta na prawach powiatu ponadto zobowiązane są do utrzymywania dróg krajowych oraz wojewódzkich i otrzymują z tego tytułu środki z części równoważącej, a województwa realizujące regionalne kolejowe przewozy pasażerskie dostają pewną pulę z części regionalnej. Nie można natomiast doszukać się w konstrukcji subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce kryterium nawiązującego do majątku samorządu i jego zużycia.

## Literatura

- Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienia prawne obiektywizacji subwencji i dotacji dla budżetów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 1991.
- Guziejewska B., *Podstawowe założenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle konstrukcji teoretycznych*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1,
- Guziejewska B., *Warunki skutecznej polityki subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8.
- Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2008.
- Kępka W., *Ile środków dostaną samorządy w 2011 r.*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 22.
- Kępka W., *Subwencja oświatowa w 2011 roku będzie wyższa*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 23.
- Miszczuk M., *Modele systemu finansowego samorządu terytorialnego w wybranych krajach*, [w:] *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, Tom 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002.
- Rocznik Statystyczny 2010, GUS, Warszawa 2010.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, DzU 2010, nr 249, poz. 1659.
- Strahl D., *Kryteria przyznawania dotacji samorządom terytorialnym w krajach zachodnioeuropejskich – propozycja dla Polski*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, red. M. Obrębalski, AE we Wrocławiu, Wrocław 1991.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- Wąlasik A., *Finansowa alimentacja władz lokalnych w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2009.
- Wągorzka A., *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

## CRITERIA OF ALLOCATING GENERAL SUBSIDY TO LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLISH PUBLIC FINANCE SYSTEM

**Summary:** The system of subsidizing local government units in Poland is rather complicated. The type of the subsidizing system has on the one hand a perfectionist feature due to the application of numerous criteria in educational part, but on the other hand it is based on crucial criteria in other parts of subsidy. The main criterion is population and its structure. Another important criterion is fiscal potential. Functions performed by a local government, degree of equipment with infrastructure and condition of economic development are less important criteria. In Polish subsidizing system there is no application of criterion which acknowledges it in calculation of sums for local government units, the government's assets and its consumption.