

Magdalena Miszczuk
Politechnika Lubelska

EWOLUCJA KRYTERIÓW SUBWENCJONOWANIA GMIN W POLSCE W LATACH 1991-2004

1. Wstęp

Celem artykułu jest ukazanie ewolucji i znaczenia kryteriów stosowanych przy subwencjonowaniu samorządu gminnego w Polsce. Ewolucja ta znalazła wyraz w zmieniającym się ustawodawstwie z zakresu finansów samorządu terytorialnego. Zasady i kryteria subwencjonowania gmin określały bowiem, poczynając od roku 1991, już cztery ustawy:

- Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 (DzU 1990, nr 89, poz. 518),
- Ustawa o finansowaniu gmin (DzU 1993, nr 129, poz. 600), obowiązująca w latach 1994-1998,
- Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (DzU 1988, nr 150, poz. 983).
- Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003, nr 203, poz. 1966), która obowiązuje od 1 stycznia 2004 r.

Okres obowiązywania poszczególnych ustaw stał się podstawą periodyzacji przeprowadzonej – w ramach prezentowanego opracowania – analizy. Rozważania te poprzedzono charakterystyką modeli systemów finansowych samorządu terytorialnego oraz wskazaniem różnorodności kryteriów, jakie mogą być uwzględniane w procesie subwencjonowania gmin.

2. Modele systemu finansowego samorządu terytorialnego

Z teoretycznego punktu widzenia można wyróżnić trzy modele systemu finansowego samorządu terytorialnego [4, s. 37-92]. Pierwszy zakłada wydzielenie części

wpływów publicznych jako dochodów gmin i innych jednostek samorządowych (w postaci np. podatków i opłat lokalnych), będących głównymi źródłami zasobów finansowych. W tym modelu nie ma dodatkowego zasilania budżetów samorządowych subwencjami czy dotacjami z centrum, gdyż środki w postaci podatków lub części podatków zasilających władze samorządowe są wystarczające do realizacji ich zadań.

Drugi model polega na skonstruowaniu instrumentów zasilania gmin z centrum w postaci dotacji, subwencji czy innych wyrównań (np. udziałów w podatkach centralnych). Jednocześnie nie wyodrębnia się z wpływów publicznych w państwie żadnych podatków i opłat, które byłyby przypisane tylko gminom czy innym podmiotom samorządowym. Wszystkie publiczne daniny są centralizowane, a następnie według odpowiedniego klucza rozdysponowywane pomiędzy centrum i samorządy. Taki system zasilania władz samorządowych nie musi oznaczać równocześnie jego podporządkowania władzom centralnym i zniweczenia istoty samorządności. Istotnym elementem takiego finansowania jest bowiem wspomniana konstrukcja bezpośredniego systemu zasilania samorządu. Powinna ona być obiektywizowana i niecelowa. Obiektywny charakter dotacji i subwencji czy innych form zasilania samorządu oznacza, że kalkulacja tych środków pieniężnych nie może zawierać uznaniowych form premiowania finansowego jednych podmiotów kosztem innych. Niecelowość natomiast zapewnia samodzielność władz samorządowych w rozdysponowywaniu środków zgodnie z preferencjami i potrzebami społeczności zamieszkującej dane terytorium.

Trzeci model finansowania samorządu ma charakter mieszany, tzn. łączy w sobie rozwiązania dwóch wymienionych modeli. Z jednej strony wydzielone są spośród wpływów publicznych te daniny, które w całości przypisano samorządom, z drugiej strony centrum dodatkowo wspomaga finansowo jednostki samorządowe dotacjami, subwencjami lub innymi formami zasilania. Stosowanie jednocześnie dwóch rozwiązań finansowania samorządów może wynikać z dwóch przesłanek. Po pierwsze, wyodrębnienie dochodów samorządowych z podatków i opłat w państwie może spowodować zbyt dużą nierównomierność wpływów do budżetów zdecentralizowanych jednostek i niemożność realizacji wszystkich zadań, do jakich te jednostki zostały powołane. Dlatego centrum powinno zabezpieczyć finansowo również te jednostki samorządowe, które z uwagi na swoje niewielkie dochody własne nie mogłyby wykonywać zadań nałożonych na nie. Po drugie, ze względu na wagę niektórych zadań w państwie konieczne staje się dotowanie ich ze szczebla centralnego, gdyż w przeciwnym wypadku same gminy czy samorządy wyższego szczebla nie byłyby skłonne ich realizować (dotyczy to np. znacznych przedsięwzięć infrastrukturalnych).

W praktyce funkcjonowania samorządów w krajach rozwiniętych nie występują czyste formy zasilania tylko poprzez wydzielenie wydajnych podatków lub też poprzez dotowanie. Przykładem kraju najbardziej zbliżonego do pierwszego modelu jest Szwecja, w której samorząd lokalny dysponuje lokalnym podatkiem dochodowym ze stawką kalkulowaną według potrzeb danej jednostki samorządowej. Jednak i tutaj stosowa-

ne są dotacje państwowe o charakterze celowym [1, s. 134-141]. Z kolei państwem, w którym zasilanie samorządu w środki finansowe następuje głównie za pośrednictwem dotacji z centrum jest Holandia. Dotacje te mają w większości charakter ogólny i są głównym źródłem wpływów samorządowych. Kasy samorządowe są tam zasilane też nielicznymi podatkami lokalnymi (jak np. gminny podatek majątkowy), jednak ich udział we wpływach budżetów jest niewielki [4, s. 69].

Przykładem państwa, ilustrującym system zasilania samorządów w podobnym stopniu poprzez podatki samorządowe i dotacje z centrum jest Republika Federalna Niemiec. Dość licznym podatkiem lokalnym, niewystarczającym jednak na realizację zadań, towarzyszy znaczne zasilanie budżetów gminnych w postaci udziałów w podatku dochodowym czy dotacji, których kalkulacja podlega ścisłym regułom.

Szczegółne miejsce w wyrównywaniu środków będących w dyspozycji samorządu zajmuje subwencja ogólna. Ze względu na jej ogólny charakter jednostka samorządu terytorialnego może decydować o jej przeznaczeniu. Tak więc w odróżnieniu od innych instrumentów bezpośredniego zasilania (dotacji celowych) pozwala ona na realizację ważnych zadań, a jednocześnie nie określa bezpośrednio, jaka kwota ma być przeznaczona na konkretne zadanie. Z drugiej strony subwencja umożliwia kształtowanie poziomu dochodów gminy adekwatnie do jej zadań i nie pogłębia różnic wynikających z różnego potencjału fiskalnego, jak ma to miejsce w przypadku udziałów w podatkach wpływających do budżetu państwa.

Ważnym aspektem subwencjonowania jest wybór kryteriów przydzielania subwencji. Powinny one być obiektywne i umożliwiać wyrównanie dochodów odpowiednio do zadań. W poszczególnych krajach stosowane są różne kryteria. Można jednak wyróżnić cztery podstawowe kryteria, które mogą być zastosowane w procesie zasilania gmin. Są to: liczba ludności i jej struktura wiekowa, stan rozwoju ekonomicznego gminy, funkcje pełnione przez gminę i stopień ich rozwoju, majątek gminy i jego zużycie [5, s. 42-47].

W Polsce przyjęto system finansów gminnych zbliżony do niemieckich rozwiązań. Wynikało to zarówno z przejęcia przez samorząd lokalny większej części dawnych wpływów państwowej administracji terenowej szczebla podstawowego, jak i z zadań, które miał do zrealizowania samorząd gminny. Dlatego też w dyspozycji samorządowych władz lokalnych pozostały liczne podatki o charakterze lokalnym, jak również udziały w podatkach centralnych oraz dotacje i subwencje. Znacznym źródłem dochodów budżetowych gmin stała się subwencja ogólna, stanowiąca początkowo kilkanaście procent, a w 2001 r. już przeszło 30% dochodów ogółem [3]. Kryteria jej przydzielania były zmieniane w procesie doskonalenia systemu finansów lokalnych.

3. Subwencjonowanie gmin w latach 1991-1993

Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania wprowadziła subwencję ogólną jako istotne źródło zasilania samorządu. W myśl tej ustawy każda gmina otrzymywała subwencję ogólną, która składała się z czterech różnych części:

- subwencji na podstawowe wydatki bieżące gmin,
- subwencji na zadania własne w zakresie szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych (subwencja oświatowa),
- subwencji na wydatki inwestycyjne,
- subwencji wyrównawczej.

Kwota subwencji na podstawowe wydatki bieżące była określana dla poszczególnych gmin na podstawie liczby ludności wyznaczającej liczbę jednostek przeliczeniowych. Ta ostatnia zwiększała się, jeśli gmina spełniała co najmniej jeden z warunków:

- liczba mieszkańców przekraczała 100 000 osób,
- posiadała na swoim terenie uzdrowiska, port morski, przejście graniczne,
- położona była na obszarze podlegającym szczególnym zasadom ochrony przyrody,
- położona była na obszarze o szczególnym zagrożeniu ekologicznym,
- posiadała co najmniej 60% użytków rolnych klasy V i VI,
- pełniła funkcje stołeczne,
- co najmniej 70% ludności gminy utrzymywało się z rolnictwa i leśnictwa.

Mankamentem tak określonych dodatkowych jednostek przeliczeniowych było to, że przyznawał je (odrębnie dla każdego działu) minister finansów. Ustawa nie precyzowała dokładnie, ile dodatkowych jednostek można przyznać. W związku z tym w odczuciu władz samorządowych ten sposób wyznaczania kwoty subwencji miał w dużej mierze charakter subiektywny i podlegał krytyce jako system niesprawiedliwy [2, s. 47].

Ogólna kwota subwencji na podstawowe wydatki bieżące była odrębnie określona dla poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej, co w pewnym stopniu czyniło ją celową. Szczególnie wyróżniono następujące działy: oświata i wychowanie, administracja, kultura i sztuka, pomoc społeczna, gospodarka komunalna, gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne oraz ochrona środowiska.

Ustalenie subwencji na zadania oświatowe przejęte i realizowane przez gminy było oparte na zasadach kalkulacji środków dla tego typu placówek finansowanych z budżetu państwa. Kwoty tej subwencji przysługiwały gminie, która realizowała zadania oświatowe niezależnie od jej dochodów i innych subwencji.

Trzecia subwencja na wydatki inwestycyjne, podobnie jak subwencja na podstawowe wydatki bieżące, kalkulowana była na podstawie liczby ludności zamieszkującej gminę. Minister finansów ustalał ją proporcjonalnie do udziału danej gminy w łącznej kwocie subwencji na podstawowe wydatki bieżące.

Ostatnią subwencję – wyrównawczą – otrzymywały gminy, których dochody kalkulacyjne na 1 mieszkańca były niższe niż 85% średniego wskaźnika takich dochodów dla wszystkich gmin w kraju. Dochody kalkulacyjne były różnie rozumiane. Początkowo zaliczano do nich podatek od nieruchomości, podatki i opłaty

od gospodarstw rolnych oraz udziały w podatkach wpływających do budżetu państwa. Później rozszerzono ich zakres o pozostałe podatki wpływające do budżetu gminy oraz o opłaty. Jednocześnie w roku 1993 kwota dochodów kalkulacyjnych została powiększona o skutki finansowe obniżania stawek. Wysokość kwoty subwencji wyrażona była następującym wzorem:

$$S = L \times 0,9(0,85B - A),$$

gdzie: S – kwota subwencji wyrównawczej należna gminie,

L – liczba mieszkańców gminy,

A – wskaźnik będący ilorazem dochodów kalkulacyjnych gminy i liczby mieszkańców,

B – średni wskaźnik dla wszystkich gmin w kraju.

Gminy, w których wskaźnik dochodów kalkulacyjnych na 1 mieszkańca przekraczał 150% średniego wskaźnika w kraju, miały zmniejszoną kwotę subwencji na podstawowe wydatki bieżące. Kwota zmniejszenia była wyrażona wzorem:

$$Z = L \times 0,25 (A - 1,5B),$$

gdzie: Z – kwota zmniejszenia subwencji,

L, A, B – jak w poprzednim wzorze.

Podsumowując charakterystykę modelu subwencjonowania gmin w latach 1991-1993, można stwierdzić, że zasilanie samorządu gminnego opierało się głównie na kryterium liczby ludności. Nie brano jednak pod uwagę jej struktury. Jednocześnie wykorzystano również inne kryteria. W kształtowaniu dodatkowych jednostek przeliczeniowych uwzględniono funkcje pełnione przez gminę (stołeczne, uzdrowiskowe, portowe, związane z funkcjonowaniem przejścia granicznego, szczególnej ochrony przyrody) oraz rozwój ekonomiczny (gminy o charakterze rolniczym). Subwencja wyrównawcza zaś uwzględniała potencjał fiskalny gmin, który wynikał z rozwoju społeczno-gospodarczego samorządu.

4. Subwencjonowanie gmin w latach 1994-1998

Ustawa o finansowaniu gmin zmieniła między innymi zasady subwencjonowania samorządu terytorialnego. Przede wszystkim uzależniono kwotę subwencji od planowanych dochodów budżetu państwa. Początkowo było to 0,9%, a od roku 1996 – 7,5% (po przejściu przez gminy szkół podstawowych jako zadanie własne). Zlikwidowano ponadto subwencję na podstawowe wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne. Zrezygnowano z potrącania z subwencji ogólnej kwot tym gminom, które miały wysokie dochody kalkulacyjne na 1 mieszkańca, a w miejsce tych ostatnich wprowadzono podstawowe dochody podatkowe. Podstawowe dochody podatkowe objęły takie dochody budżetowe, jak: podatek rolny, od nieruchomości, leśny, od środków transportowych, kartę podatkową, opłatę skarbową, opłatę eksploatacyjną i udziały w podatkach wpływających do budżetu państwa. Subwencję

związaną z zadaniami oświatowymi wyodrębniono z subwencji ogólnej i nazwano ją subwencją oświatową. W ramach subwencji ogólnej natomiast pozostawiono subwencję wyrównawczą przejściowo, zmniejszając próg jej uzyskania do 80% średniego wskaźnika w kraju. Zupełnie nowym rozwiązaniem był rozdział pozostałej części subwencji ogólnej (po odjęciu kwot subwencji wyrównawczej oraz rezerwy subwencji), proporcjonalnie do przeliczeniowej liczby mieszkańców.

W celu kalkulacji kwoty proporcjonalnej do przeliczeniowej liczby mieszkańców w gminie skonstruowano specjalny algorytm jej obliczania. Dla gmin liczących do 5 tys. mieszkańców przeliczeniowa liczba mieszkańców wynosiła 5 tys., powyżej 5 do 10 tys. była równa faktycznemu zaludnieniu, natomiast w gminach o liczbie ludności powyżej 10 tys. przeliczeniowa liczba mieszkańców była ustalona według algorytmu zawartego w tab. 1.

Tabela 1. Przeliczeniowa liczba ludności na potrzeby subwencjonowania gmin w latach 1999-2003

Liczba mieszkańców	Przeliczeniowa liczba mieszkańców
10 000 – 50 000	10 000 + 110% liczby mieszkańców powyżej 10.000
50 000 – 300 000	54 000 + 120% liczby mieszkańców powyżej 50.000
powyżej 300 000	354 000 + 125% liczby mieszkańców powyżej 300.000

Źródło: art. 15 ust. 3 ustawy o finansowaniu gmin.

W związku z taką kalkulacją przeliczeniowej liczby mieszkańców kwotę części subwencji proporcjonalną do tej liczby determinowało zaludnienie danej gminy. Jednak większe gminy otrzymywały nieproporcjonalnie wyższą część tej subwencji. Szczególnie premiiowane były również gminy bardzo małe.

Subwencja wyrównawcza była kalkulowana według wzoru:

$$S_w = 0,9 \times (0,85 P - G) \times L \times B,$$

gdzie: S_w – subwencja wyrównawcza przypadająca danej gminie,

G – iloraz podstawowych dochodów podatkowych gminy w pierwszym półroczu roku bazowego i liczby mieszkańców tej gminy,

P – iloraz podstawowych dochodów podatkowych wszystkich gmin w Polsce i liczby mieszkańców kraju,

L – liczba mieszkańców gminy,

B – wskaźnik określony jako iloraz planowanych dochodów budżetu państwa i tych dochodów zrealizowanych w pierwszym półroczu.

Powyższy wzór wskazuje, że w zakresie wyrównywania dochodów gminom kontynuowano w zasadzie rozwiązanie z lat 1991-1993. Jednocześnie kalkulacja kwot dla gmin była powiązana bezpośrednio z dochodami budżetu państwa.

Ostatecznie nastąpił powrót do koncepcji pomniejszania dochodów tych gmin, których podstawowe dochody podatkowe na 1 mieszkańca są wyższe niż 150% wskaźnika średniego dla wszystkich gmin w Polsce. W nowym rozwiązaniu gminy dokonywały rocznych wpłat na rzecz budżetu państwa. Kwoty tych wpłat były zróżnicowane w zależności od stopnia przekroczenia średniego wskaźnika. W zależności od obciążenia gminy te można podzielić na trzy grupy. W pierwszej zna-

lazły się te samorządy, których wskaźnik G był większy od 150% P, ale także mniejszy lub równy 200% P. Wpłata takich gmin była określona następującym wzorem:

$$W = 0,2 \times (G - 1,5P) \times L \times B,$$

gdzie: W – roczna wpłata gminy

Pozostałe wskaźniki określone są jak we wzorze na obliczanie subwencji wyrównawczej.

Druga grupa gmin, dla których wskaźnik G był większy niż 200% P, ale nie większy niż 300%, dokonywała większej wpłaty wyrażonej wzorem:

$$W = [0,1 \times P + 0,25(G - 2 \times P)] \times L \times B,$$

gdzie wszystkie wskaźniki są określone tak samo jak w poprzednim wzorze.

Wreszcie trzecia grupa gmin, w których wskaźnik G kształtował się powyżej 300% P, płaci roczną wpłatę według wzoru:

$$W = [0,35 \times P + 0,3(G - 3 \times P)] \times L \times B,$$

gdzie wskaźniki oznaczają te same wielkości co w poprzednim wzorze.

Pod koniec okresu funkcjonowania Ustawy o finansowaniu gmin wprowadzono jeszcze jedną zmianę. W związku z ograniczeniem przedmiotu podatku od środków transportowych, w celu zrekompensowania dochodów gminom wprowadzono subwencję drogową. Kalkulowana była w budżecie państwa w kwocie nie mniejszej niż 6,66% planowanych wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Rozdział tych środków był proporcjonalny do ubytku dochodów z tytułu częściowej likwidacji podatku od środków transportowych.

Subwencjonowanie gmin w latach 1994-1998 różniło się od rozwiązań stosowanych w latach 1991-1993. Należy podkreślić, że w dalszym ciągu kryterium ludnościowe i potencjału fiskalnego odgrywało istotną rolę w przyznawaniu subwencji ogólnej. Znikły natomiast kryteria związane z funkcjami pełnionymi przez samorząd czy z rozwojem ekonomicznym gminy. Nowe uregulowania okazały się uboższe, jeśli chodzi o liczebność kryteriów przyznawania subwencji.

5. Subwencjonowanie gmin w latach 1999-2003

Reforma administracji publicznej końca lat dziewięćdziesiątych wywołała potrzebę zmiany ustawy o finansowaniu gmin. W jej miejsce wprowadzono ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, zakładając już na początku jej tymczasowość. Konstrukcja subwencji ogólnej otrzymywanej przez każdą gminę w zasadzie nie zmieniła się w stosunku do rozwiązań z poprzednich okresów. Najważniejszą zmianą, nie mającą jednak konsekwencji finansowych, było włączenie do subwencji ogólnej subwencji oświatowej i drogowej. Nowa subwencja składała się z trzech części: podstawowej, oświatowej i rekompensującej. Część podstawowa subwencji miała charakter wyrównujący dochody

gmin. Jej wysokość ustalona była jako suma kwoty stanowiącej co najmniej 1% planowanych dochodów budżetu państwa i wpłat gmin, w których podstawowe dochody podatkowe przypadające na jednego mieszkańca były większe niż 150% średnich takich dochodów dla wszystkich gmin w kraju. Z części podstawowej odliczano 4% na rezerwę rozdzielaną między gminy nie otrzymujące kwoty wyrównawczej, a jednocześnie realizujące ubytek dochodów na skutek zmiany sposobu rozdzielania podatku dochodowego od osób fizycznych przypadającego gminom (z tworzenia tej rezerwy później zrezygnowano). Pozostałe środki części podstawowej dzielone były z kolei na dwie kwoty, tj. wyrównawczą i proporcjonalną do przeliczeniowej liczby mieszkańców. Sposób rozdziału zarówno tych kwot, jak i rocznych wpłat gmin pozostał niezmienny.

Z kolei część oświatowa subwencji ogólnej dla gmin zastąpiła subwencję oświatową. W związku z rozszerzeniem zadań własnych gmin w zakresie oświaty i wychowania o szkolnictwo gimnazjalne wpływy z tej części subwencji kalkulowane były w kwocie większej niż dotychczas. Na uwagę zasługuje również wyartykułowanie przez ustawodawcę kryterium liczby uczniów – jako jedno z najistotniejszych w rozdziale środków.

Część rekompensująca, ostatnia z części subwencji ogólnej, miała na celu rekompensowanie gminom ubytku dochodów na skutek wprowadzania przez ustawodawcę zwolnień i ulg w podatkach i opłatach będących dochodami budżetowymi gmin. Włączono tutaj kwotę przekazywaną gminom z tytułu subwencji drogowej, wyrównywano dochody z tytułu zwolnień i ulg czy innych obniżek w podatkach rolnym, leśnym, od nieruchomości czy opłacie eksploatacyjnej.

Podsumowując zasady subwencjonowania gmin w latach 1999-2003, można stwierdzić, że był to okres dosyć stabilnych rozwiązań w tym zakresie. Jednocześnie należy dodać, iż kalkulacja kwot, które gminy otrzymały, nie różniła się od rozwiązań funkcjonujących w latach 1994-1998. Wydaje zatem się słuszne wyróżnienie w tym okresie takich samych kryteriów przyznawania subwencji jak w okresie poprzednim. Jest to przede wszystkim liczba ludności. W jej strukturze duże znaczenie ma liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjalnych. Innym kryterium, mającym wciąż istotne znaczenie, jest potencjał fiskalny.

6. Subwencjonowanie gmin od 2004 r.

W styczniu 2004 r. zaczęła obowiązywać nowa Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta nie ma, w odróżnieniu od jej poprzedniczki, tymczasowego charakteru. Zmiany w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego objęły również subwencję ogólną dla gmin. Składa się ona z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Mechanizm wyliczania części oświatowej nie zmienił się istotnie w stosunku do obowiązującego w latach 1999-2003, natomiast w dwóch pierwszych częściach zastosowano nowe konstrukcje.

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, podobnie jak w latach poprzednich, wpływy z:

- podatku od nieruchomości,
- podatku rolnego,
- podatku leśnego,
- podatku od środków transportowych,
- podatku od czynności cywilnoprawnych,
- podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
- opłaty skarbowej,
- opłaty eksploatacyjnej,
- udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- udziału w podatku dochodowym od osób prawnych.

Zmienił się system przydzielania kwot wyrównawczych. W zależności od stopnia odchylenia dochodów podatkowych gminy w stosunku do średniej krajowej inaczej jest kalkulowana kwota przypadająca samorządom. Algorytm kalkulacji tych kwot przedstawia się następująco:

jeżeli $G \leq 0,4G_g$, to kwota podstawowa (K_p) wyraża się wzorem:

$$K_p = L \times [0,9 \times (0,4 G_g - G) + 0,4075 G_g],$$

jeżeli $0,4G_g < G \leq 0,75G_g$, to K_p wynosi:

$$K_p = L \times [0,8 \times (0,75G_g - G) + 0,1275G_g],$$

jeżeli $0,75G_g < G < 0,92G_g$, to K_p określona jest według wzoru:

$$K_p = L \times 0,75 \times (0,92G_g - G),$$

gdzie: G – wskaźnik dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

G_g – wskaźnik średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

L – liczba ludności gminy.

W porównaniu z poprzednimi rozwiązaniami można zauważyć dwie istotne zmiany. Pierwsza z nich wskazuje na odejście od określania na potrzeby kalkulacji subwencji dochodów podatkowych należnych gminie przy zastosowaniu maksymalnych stawek. Druga zmiana dotyczy rezygnacji z zastosowania współczynnika B , kształtującego kwoty wyrównawcze w zależności od planowanych dochodów budżetu państwa.

Podobne rozwiązania przyjęto w odniesieniu do wpłat gmin do budżetu w sytuacji, kiedy to osiągają one dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyższe niż średnia krajowa. Tak samo jak w przypadku kwot wyrównawczych zrezygnowano ze współczynnika B . Wpłaty te (W_g) wyrażają następujące wzory:

dla $1,5G_g < G \leq 2G_g$:

$$W_g = L \times 0,2 \times (G - 1,5G_g),$$

dla $2G_g < G \leq 3G_g$:

$$W_g = L \times [0,1 \times G_g + 0,25(G - 2G_g)],$$

dla $G > 3G_g$:

$$W_g = L \times [0,35 \times G_g + 0,3(G - 3G_g)].$$

Kwotę uzupełniającą (K_u) otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej krajowej. Wyraża to wzór:

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

gdzie: P – średnia gęstość zaludnienia w kraju,

P_g – gęstość zaludnienia w gminie.

Gminy dokonujące wpłat do budżetu państwa nie dostają kwoty uzupełniającej.

Część równoważąca subwencji ogólnej jest finansowana z wpłat gmin oraz kwot uzupełniających, które należałyby się gminom, gdyby ich dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie przekraczały 150% średniej krajowej. Jest ona dzielona pomiędzy gminy w związku ze zmianą finansowania zadań – poprzez likwidację stosownej dotacji celowej – z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych.

Analizując zmiany w subwencjonowaniu gmin pod kątem zastosowanych kryteriów, można stwierdzić, że czynnik ludnościowy i potencjału fiskalnego odgrywają nadal dużą rolę. Dodatkowo pojawiło się nowe kryterium – gęstość zaludnienia – wprowadzając powierzchnię jako element kalkulacji subwencji. Sposób przydzielania kwoty uzupełniającej w zależności od tego, czy gęstość ta jest niższa od średniej, wskazuje w pewnym stopniu na nawiązanie do kryterium rozwoju ekonomicznego gminy.

7. Podsumowanie

Podsumowując całość rozważań, można stwierdzić, że kryteria przyznawania subwencji dla gmin w latach 1991-2004 ulegały zmianom. Największe ich różnicowanie charakterystyczne było dla pierwszego analizowanego okresu, tj. dla lat 1991-1993. Zastrzeżenia budził jednak dosyć subiektywny sposób przydzielania dodatkowych jednostek przeliczeniowych, powiększających subwencję na podstawowe wydatki bieżące.

Poczynając od roku 1994, nastąpiło zredukowanie liczby kryteriów subwencjonowania do liczby ludności zamieszkującej gminę i potencjału fiskalnego. Dodatkowe kryteria pojawiały się jako następstwo ogólnych zmian w zakresie kompetencji gmin (przejęcie szkół podstawowych, wprowadzenie szkolnictwa gimnazjalnego) bądź reformy systemu podatkowego (częściowa likwidacja podatku od środków transportowych, wprowadzanie ulg i zwolnień systemowych w podatkach i

opłatach lokalnych). Wprowadzono również jednoznaczny mechanizm wyrównawczy w zakresie subwencjonowania gmin, oznaczający nie tylko otrzymywanie przez biedniejsze gminy subwencji z budżetu państwa, ale także obowiązek wpłacania przez bogatsze gminy pewnych kwot do budżetu państwa.

Obowiązujący od 2004 r. system przyznawania subwencji dla gmin usankcjonował wiele wcześniejszych rozwiązań, uzależniając kwoty subwencji od liczby ludności, liczby uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych, potencjału fiskalnego oraz – co jest *novum* w tym zakresie – od powierzchni gminy, wprowadzając gęstość zaludnienia jako istotne kryterium przydziału uzupełniających środków.

Literatura

- [1] Gustafsson A., *Samorząd terytorialny w Szwecji*, FRDL, Szczecin 1992.
- [2] Rębowska A., *Niedoskonałość rozwiązań prawnych określających funkcjonowanie samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 7-8.
- [3] „Rocznik Statystyczny”, GUS, Warszawa 2002.
- [4] Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993.
- [5] 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, Wrocław 1991.

THE EVOLUTION OF CRITERIA OF GMINAS SUBSIDIZING IN POLAND IN 1991-2004

Summary

In the process of shaping of local finances four periods of subsidizing of self-government in gminas can be distinguished. These periods have been set by four different acts regulating the issue of supplying gminas with funds from the budget. In the first period, functioning in the years 1991-1993, the main criterion of assigning subsidies/ subventions was the number of people. Other criteria with less importance were linked with various functions that the self-government played, with an economic development or with the need to protect environment and also with the fiscal potential of a given gmina. The following two periods from 1994-1998 and 1999-2003 were also characterised by similar ideas in the range of subventions/ subsidies. One of a major criterion was, similarly to the first period, the number of people, but simultaneously the number of pupils attending schools run by a gmina became also important for the amount of money received from the budget, and the fiscal potential. However, other criteria included in the previous period, which conditioned the amount of subsidy being granted, were given up. The fourth period which has been functioning since 2004 does not basically differ from the previous ones, but certain criteria previously used, have been accepted in new forms/shapes, e.g. the fiscal potential and the number of pupils. Simultaneously, a new criterion has been introduced – the population density- taking into account, at the same time, the total land area as an important factor in shaping of subsidies.