

Piotr Bury

Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Łodzi

PIONOWE I POZIOME WYRÓWNYWANIE DOCHODÓW GMIN

1. Wstęp

Samorząd terytorialny w Polsce, reaktywowany w roku 1990 na szczeblu gmin, od 1999 r. został powiększony o jednostki szczebla powiatowego i wojewódzkiego.

Każdy szczebel samorządu wyposażony został w odrębny zestaw różnorodnych źródeł dochodów budżetowych. Część z nich stanowią tzw. dochody własne; najwięcej ważą one, w ogólnym ujęciu, w budżetach gmin (a przez to i w budżetach miast na prawach powiatu). Jednakże i tam, poza nielicznymi wyjątkami, nie zaspokajają potrzeb finansowych.

Z drugiej strony wszystkie jednostki danego szczebla samorządu mają do wykonania identyczny zestaw zadań publicznych. Konieczne jest zatem zapewnienie każdej z nich niezbędnego minimum środków. Odbywa się to w drodze przekazywania dodatkowych pieniędzy z budżetu państwa w postaci subwencji i dotacji.

Oba rodzaje transferów zwiększają dochody danej jednostki samorządowej. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę każdego z nich, można stwierdzić, iż tylko subwencja mająca z założenia charakter ogólny zwiększa pulę środków, jakimi jednostka może w miarę swobodnie dysponować. Natomiast dotacje, wskutek ich celowości, mają wpływ raczej na zwiększanie określonych, bo wynikających z tytułu danej dotacji, wydatków gminy, powiatu czy województwa.

Celem artykułu jest zarysowanie – na przykładzie gmin – zmian w systemie subwencji (wyrównywanie pionowe), a w jej ramach – wykorzystania środków pochodzących od innych gmin (wyrównywanie poziome). Przedstawiono w nim kolejno: znaczenie subwencji i dotacji w dochodach samorządowych (pkt 2), zmia-

ny subwencji dla gmin (pkt 3) oraz zasady i wielkość poziomego wyrównywania ich dochodów (pkt 4), podsumowanie (pkt 5).

2. Subwencje i dotacje w budżetach samorządowych

Zarówno ogólna wielkość obu rodzajów transferów, jak i proporcje między nimi stale się zmieniały (tab. 1). Największe zmiany były skutkiem przekazywania gminom, a później także nowo powstałym jednostkom samorządowym, kolejnych zadań publicznych.

Ogólnie rzecz biorąc, znaczenie subwencji i dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego rosło, osiągając w 2001 r. blisko 3/5 ich dochodów budżetowych; dopiero w ostatnim roku miało miejsce znaczne obniżenie tego udziału.

Tabela 1. Subwencje i dotacje z budżetu państwa w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1991-2004, (w mln zł i %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dochody JST, mln zł	5005	6440	9649	14 808	19 993	30 956	39 518
w tym: transfery z BP, %	25,5	30,5	28,1	36,5	35,8	39,2	38,2
z tego: subwencje, %	13,5	11,7	11,4	14,9	15,2	25,4	24,1
dotacje z BP, %	12,0	18,8	16,7	21,6	20,6	13,8	14,1
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dochody JST, mln zł	46 119	64 876	72 610	79 595	80 034	79 140	91 504
w tym: transfery z BP, %	39,7	55,3	57,0	57,8	56,8	55,2	47,3
z tego: subwencje, %	25,4	34,1	35,6	37,0	37,1	40,1	34,3
dotacje z BP, %	14,3	21,2	21,4	20,8	19,7	15,1	13,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na początku badanego okresu dotacje były niższe niż subwencje. Później nastąpiło odwrócenie tej relacji, i to na kilka lat; dopiero od roku 1996 subwencje znów przewyższają dotacje. Poza tym dają się zauważyć trzy momenty, w których miały miejsce wyraźne zmiany kwot i wynikających z nich wskaźników: są to lata 1994, 1996 i 1999.

W roku 1994 nastąpił znaczny wzrost obu rodzajów transferów: w cenach bieżących i subwencje, i dotacje uległy podwojeniu w porównaniu z rokiem poprzednim (przy inflacji wynoszącej 32,2%). Było to skutkiem wprowadzenia w 1994 r. tzw. programu pilotażowego, czyli dobrowolnej „przymiarki” ze strony kilkudziesięciu największych miast do roli powiatu przez przejmowanie wybranych zadań od administracji państwowej (głównie od urzędów rejonowych, a także wojewodów, kuratorów i innych organów) [8]. Na finansowanie realizacji przejętych zadań miasta otrzymywały dotacje. Jednocześnie w tymże roku wiele gmin dobrowolnie

przejęło od państwa i włączyło do zadań własnych oświatę na szczeblu podstawowym (planowane powszechne przekazanie szkół zostało wskutek oporu gmin wiejskich przesunięte o dwa lata), na co z kolei otrzymały subwencję oświatową.

W roku 1996 również miały miejsce dwa wydarzenia ważne ze względu na analizowane zmiany. Dotychczasowy dobrowolny program pilotażowy został zastąpiony obowiązkowym przejęciem zadań przez wyznaczone 46 miast (bez Warszawy) na mocy tzw. ustawy o dużych miastach [3]. Ponieważ zakres przejmowanych zadań był tym razem jednakowy dla wszystkich miast, otrzymały one nowe środki w postaci dodatkowych udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Nastąpiło również obowiązkowe przejęcie szkół podstawowych przez pozostałe gminy, co oznaczało dalsze zwiększenie subwencji oświatowej.

Kolejna ważna zmiana nastąpiła w roku 1999, w wyniku utworzenia powiatów i samorządowych województw, których dochody opierają się na transferach z budżetu państwa. W efekcie nominalne kwoty dotacji i subwencji wzrosły dwukrotnie (przy inflacji wynoszącej już tylko 7,3%), a ich udział w dochodach samorządowych przekroczył 55%.

W 2004 r. w porównaniu z rokiem poprzednim znaczenie transferów zmalało o 8 punktów procentowych, zachowując dotychczasową proporcję między subwencją i dotacjami.

3. System subwencji dla gmin w latach 1991-2006

W omawianym okresie dochody jednostek samorządu terytorialnego regulowane były czterema ustawami: o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 [1], o finansowaniu gmin [2], o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 [5] i o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [7].

1991-1993. W latach 1991-1993 na subwencję ogólną składały się cztery odrębne subwencje: na podstawowe wydatki bieżące, na zadania własne gminy w zakresie szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych, na wydatki inwestycyjne i wyrównawcze. Sposób obliczania tej pierwszej, opartej na przeliczeniowej liczbie mieszkańców gmin (rzeczywistą liczbę zwiększano z różnych tytułów, np. wielkości miasta, słabych gleb posiadania na terenie gminy uzdrowiska, portu lub przejścia granicznego), był wysoce skomplikowany, a jednocześnie mało efektywny.

Subwencję „inwestycyjną”, po odliczeniu rezerwy, dzielono proporcjonalnie do subwencji „bieżącej”. Subwencja „oświatowa” dotyczyła tych gmin, które przejęły od państwa wymienione rodzaje placówek, a obliczana była według zasad obowiązujących dla placówek finansowanych z budżetu państwa. Subwencja wyrównawcza przysługiwała tym gminom, których dochód z podatków, opłat i udziałów na jednego mieszkańca był niższy niż 85% analogicznego dochodu w skali kraju. Ważne było przy tym to, iż brano pod uwagę dochody kalkulacyjne, a więc

bez uwzględniania skutków zaniechań, ulg, odroczeń i umorzeń. Gminy osiągające z wymienionych źródeł wysokie dochody (powyżej 150% średniej krajowej) były pozbawiane części lub nawet całości przypadającej im subwencji „bieżącej”, a zaoszczędzone środki przeznaczano na rezerwę subwencji.

1994-1998. Ustawa o finansowaniu gmin, obowiązująca w latach 1994-1998, najważniejsze zmiany wprowadziła właśnie w zakresie subwencji ogólnej: zasadniczo zmieniono sposób ustalania jej wielkości i rozdziału, wyłączwszy z niej subwencję „oświatową”.

Łączną kwotę subwencji ogólnej ustalono w wysokości 0,9% planowanych dochodów budżetu państwa. Po odliczeniu 1% rezerwy rozdzielana była najpierw subwencja wyrównawcza. Odbывало się to na podobnych zasadach jak poprzednio, z tym że próg upoważniający do otrzymania pieniędzy obniżony został do 80% wskaźnika krajowego (od 1996 r. podniesiono go znów do 85%), a w miejsce dochodów kalkulacyjnych wprowadzono dochody należne, co oznaczało, iż gmina nie mogła liczyć na większą subwencję wyrównawczą z powodu nie tylko wprowadzonych przez siebie ulg, odroczeń, umorzeń i zaniechań (od roku 1996 – również i zwolnień), ale także z powodu uchwalenia stawek poniżej maksymalnych. Jest to bardzo ważne: chodzi o to, by gminy – jeśli chcą ulgowo traktować swoich mieszkańców i podmioty gospodarcze – robiły to na własny rachunek, a nie obarczały nimi budżetu państwa, a także by te najbogatsze nie unikały w ten sposób przekazywania części środków na rzecz innych. Obostrzenie to zostało jednak zniesione od 1997 r. w odniesieniu do najbardziej znaczącego ze źródeł, czyli podatku od nieruchomości, dla gmin liczących mniej niż 15 tys. mieszkańców; dla każdej z nich przyjmowano stawki przez nią uchwalone. Przywilej ten w praktyce był wyraźnie adresowany do gmin wiejskich, z obniżania stawek skorzystać mogło bowiem aż 97,5% ich liczby (wobec 62,6% gmin miejsko-wiejskich oraz 24,5% miejskich).

Pozostałą część rozdzielano na podstawie jednego, prostego kryterium demograficznego. Była nim przeliczeniowa liczba mieszkańców gmin, która – poza przedziałem 5-10 tys. – była większa od faktycznej i rosła szybciej niż ona. Takie podejście należy generalnie uznać za słuszne: kryterium ludnościowe jest bardzo proste, a jednocześnie obiektywne, natomiast idea rozdziału środków ma uzasadnienie w kształtowaniu się kosztów funkcjonowania i rozwoju gmin, liczonych na jednego mieszkańca. Koszty te są dla jednostek najmniejszych stosunkowo wysokie, po czym stopniowo maleją, a następnie szybko rosną. Wynika to m.in. z konieczności zapewnienia nawet w najmniejszej gminie minimum kadrowego oraz wyposażenia jej w podstawowy zestaw obiektów i urządzeń usługowych. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców koszty te ulegają niewielkiemu obniżeniu (korzyści skali), a następnie gwałtownie rosną wskutek konieczności rozbudowy administracji oraz wprowadzania kolejnych rodzajów urządzeń właściwych dużym miastom. Przyznawania znacznie większych środków gminom największym nie można więc w żadnym wypadku traktować jako „okradania” gmin mniejszych, mieszkańcy

tych ostatnich bowiem są również użytkownikami urządzeń wielkomiejskich, np. obiektów kultury czy środków komunikacji masowej, na równych prawach z mieszkańcami tych miast.

Wprowadzone od 1994 r. rozwiązanie uznawało jednak tylko pierwszą z podanych wyżej prawidłowości, wskutek czego najmniejsze gminy mogły uzyskać nawet kilkakrotny przelicznik rzeczywistej liczby mieszkańców (najmniejsza nawet 3,85). Progresa przyjęta dla gmin dużych (czyli przede wszystkim miast) była niewielka: największa wówczas gmina w kraju, Warszawa-Centrum, miała przelicznik zaledwie 1,23.

Subwencja oświatowa najpierw była rozdzielana jak dotychczas. Od roku 1996, po obowiązkowym przejęciu przez gminy oświaty na szczeblu podstawowym, włączono ją znów do subwencji ogólnej, ustalając jednocześnie wielkość tej ostatniej na nie mniej niż 7,5%, a w niej – subwencji oświatowej nie mniej niż 6,6% – planowanych dochodów budżetu państwa. Rozdział tych pieniędzy następował według nader skomplikowanych algorytmów, „udoskonalanych” każdego roku przez ministra ds. edukacji.

Również od 1996 r. wprowadzono obowiązek przekazywania do budżetu państwa, z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji ogólnej, części dochodów gmin najbogatszych, uzyskujących (ze źródeł przyjętych dla ustalania subwencji wyrównawczej) na jednego mieszkańca powyżej 150% średniej krajowej.

W roku 1998 utworzono jeszcze subwencję drogową, w celu zrekompensowania gminom utraty dochodów w związku z ograniczeniem przedmiotu opodatkowania w podatku od środków transportowych. Środki na tę subwencję ustalono w wysokości 6,66% wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

1999-2003. Kolejna ustawa wprowadziła zasady tworzenia i rozdziału subwencji dla gmin oraz nowo powstałych powiatów i województw.

Subwencja ogólna dla gmin składała się z trzech ustalanych odrębnie części: podstawowej, oświatowej i rekompensującej; w ich ramach wyróżniane były kwoty. Na część podstawową przeznaczano nie mniej niż 1% planowanych dochodów budżetu państwa oraz (wprowadzone od 1996 r.) wpłaty gmin najbogatszych; jej rozdział między gminy, oraz zasady wpłat nie uległy zmianie.

Część oświatową tworzone – dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – w wysokości nie mniejszej niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa. Z tego 1% przeznaczano na rezerwę ministra finansów, natomiast sposób rozdziału pozostałej części odbywał się nadal według zasad ustalanych przez ministra ds. edukacji, z tym że podstawę algorytmu stanowiła przeliczeniowa liczba uczniów. Na część oświatową składały się kwoty: bazowa (zbliżona do rzeczywistej liczby uczniów), uzupełniająca (uwzględniająca dodatkowo różne grupy uczniów, np. na wsi, niepełnosprawnych), na pozaszkolne zadania oświatowe (uwzględniająca np. wychowanków internatów); przejściowo, w roku 2003, obliczano jeszcze kwotę związaną z reformą wynagrodzeń nauczycieli.

Nowością natomiast była część rekompensująca, na którą składały się dwie kwoty, przy czym wielkość każdej z nich, a w odniesieniu do drugiej – także jej

składników – była ustalana odrębnie. Pierwsza z kwot była przeznaczona na wyrównanie gminom strat w dochodach z podatku od środków transportowych powstałych wskutek likwidacji części przedmiotu opodatkowania (zastąpiła ona subwencję drogową). Ogólną kwotę rekompensaty ustalano w wysokości nie mniejszej niż 10,5% planowanych wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Podstawą rozdziału między gminy był współczynnik wyrażający udział każdej gminy w dochodach z podatku od środków transportowych w 1997 r., w części dotyczącej środków wyłączonych z podatku od roku 1998.

Druga z kwot części rekompensującej miała wyrównać gminom dochody utracone bezpośrednio wskutek: niektórych ustawowych ulg i zwolnień w podatku rolnym (np. zwolnienia na pięć lat gruntów powstałych z zagospodarowania nieużytków czy ulg inwestycyjnych w wysokości 25% nakładów w odniesieniu do budynków inwentarskich), niektórych ustawowych zwolnień w podatku leśnym (np. dotyczących lasów z drzewostanem do 40 lat), zwolnień określonych w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych (chodziło tu przede wszystkim o podatki od nieruchomości), zwolnień podmiotowych stosowanych wobec zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej (dotyczyło to głównie podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych) oraz obniżenia przez organ koncesyjny opłaty eksploatacyjnej. W ramach części rekompensującej gminy mogły również otrzymywać inne, doraźne rekompensaty.

2004-2006. Od 2004 r. subwencja ogólna dla gmin składa się z części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej; nadal wyróżnia się w nich kwoty. Wielkość poszczególnych części jest natomiast określana co roku w ustawie budżetowej. Ogólne zasady podziału części oświatowej pozostały niezmienione.

Na część wyrównawczą składają się kwoty: podstawowa¹ i uzupełniająca. Istotną nowością w odniesieniu do pierwszej z nich jest złagodzenie progu, od którego gminie przysługuje wsparcie z budżetu państwa – z 85% na 92%, oraz wprowadzenie trzech stopni „ubóstwa”, z progresywnym wyrównywaniem dochodów według zasady: im gorzej w gminie, tym większa pomoc. O ile to pierwsze rozwiązanie można uznać za przejaw nadopiekuńczości wobec gmin, o tyle to drugie może nieco złagodzić dysproporcje między gminami bogatymi i biednymi.

Zasady zaliczania gmin do biednych i do najbogatszych nie uległy zmianie²; dopiero od 2006 r. zasadę górnych stawek wprowadzono także dla podatku od środków transportowych, zredukowano też listę przyczyn, które nie usprawiedliwiały wpływów niższych, niż to możliwe.

Nowością jest natomiast kwota uzupełniająca, przyznawana gminom o gęstości zaludnienia niższej od średniej krajowej, w wysokości tym większej, im większa

¹ Poprzednio kwota wyrównawcza była składnikiem części podstawowej, teraz kwota podstawowa składa się na część wyrównawczą. Zamiana pojęć przy zachowaniu istoty treści, a także wprowadzenie synonimicznych nazw części subwencji (wyrównawcza, równoważąca), jest niewątpliwie przejawem twórczych, lecz zbędnych ambicji ustawodawcy.

² Poza tym, że w żargonie ustawodawcy zwrot „dochody, które gmina może uzyskać” ([5, art. 21.6] oraz [7, art. 32.2]) jest tożsamy z „dochodami uzyskanymi” [7, art. 20.4].

jest rozpiętość między oboma współczynnikami. Uzasadnieniem takiego rozwiązania mogą być większe jednostkowe koszty obsługi (np. drogi, woda, kanalizacja) w przypadku ludności rozproszonej. Przyjęto tu słuszną zasadę, iż gmina osiągająca z wybranych źródeł dochody na jednego mieszkańca większe niż 150% średniej krajowej (czyli zaliczana do najbogatszych) nie otrzyma obliczonej dla niej kwoty uzupełniającej. Kwota ta, wraz ze środkami pochodzącymi z wpłat gmin najbogatszych, tworzy część równoważącą subwencji.

Część równoważąca jest też nowym rozwiązaniem, aczkolwiek niesprecyzowany ustawowo sposób podziału upodabnia ją do istniejącej wcześniej rezerwy wydzielanej z części podstawowej.

Zniesiona została dotychczasowa część rekompensująca, jednakże równocześnie utworzono inną, przeznaczoną na wyrównanie ubytku dochodów z powodu zwolnienia z podatku od nieruchomości przedsiębiorców działających na terenie specjalnych stref ekonomicznych [6].

Niemal od początku istnienia samorządowych gmin miało miejsce pionowe wyrównywanie ich dochodów. Poza tym występowały różne formy wyrównywania poziomego. Chodzi tu przede wszystkim o obowiązek oddawania przez tzw. gminy najbogatsze części dochodów, zgromadzonych głównie ze źródeł określanych jako własne (wyrównywanie czynne), ale również i o zmniejszanie lub pozbawianie tychże gmin należnej im – gdyby nie były aż tak bogate – części subwencji (wyrównywanie bierne). Fakt, iż wyrównywanie poziome odbywa się *via* budżet państwa, nie zmienia jego istoty. Omawiane sposoby wyrównywania dochodów gmin w badanym okresie można zatem ująć jak w tab. 2.

Tabela 2. Sposoby wyrównywania dochodów gmin w latach 1991-2006

Wyrównywanie	Lata		
	1991-1995	1996-2003	2004-2006
Pionowe	+	+	+
Poziome czynne	–	+	+
Poziome bierne	+	–	+

Źródło: opracowanie własne.

4. Poziome wyrównywanie dochodów gmin

Rozpiętości między dochodami gmin były (i nadal są) bardzo duże. W 1995 r. tzw. dochody własne w najbogatszej gminie były, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, aż 437 razy większe niż w najbiedniejszej; po wyrównaniu ich subwencją i dotacjami rozpiętość ta wynosiła już „tylko” 65 razy. W 2004 r. różnice te wynosiły odpowiednio 196 i 34 razy (na podstawie danych GUS).

Obowiązek przekazywania przez tzw. gminy najbogatsze części dochodów do budżetu państwa, z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji ogólnej, wprowadzony

został od 1996 r. [4]. Dotyczyło to gmin uzyskujących na jednego mieszkańca dochody powyżej 150% średniej krajowej z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, „karty podatkowej” oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych, a także z opłat: skarbowej i eksploatacyjnej (liczonych według zasad przedstawionych w poprzednim punkcie). Lista ta została od 1999 r. powiększona o część rekompensującą subwencji, a od roku 2001 – o podatek od czynności cywilnoprawnych. Obecnie kryterium to obejmuje dochody z wymienionych wyżej podatków, udziałów i opłat.

Wielkość wpłat zależy od stopnia przekroczenia przez gminę wskaźnika krajowego: dla gmin o wskaźniku nie większym niż 200% wskaźnika krajowego – 20% nadwyżki wskaźnika gminy ponad 150% wskaźnika krajowego, dla gmin o wskaźniku między 200 i 300% wskaźnika krajowego – 10% wskaźnika krajowego plus 25% nadwyżki wskaźnika gminy ponad 200% wskaźnika krajowego, a dla gmin o wskaźniku powyżej 300% wskaźnika krajowego – 35% wskaźnika krajowego plus 30% nadwyżki wskaźnika gminy ponad 300% wskaźnika krajowego.

Gminy dokonują wpłat do budżetu państwa w dwunastu równych ratach, do 15 dnia każdego miesiąca; od kwot niewpłaconych w terminie naliczane są odsetki jak od zaległości podatkowych.

Od 2004 r. wpłat na zbliżonych zasadach dokonują również najbogatsze powiaty i województwa, z przeznaczeniem na – odpowiednio – część równoważącą i regionalną subwencji dla tego rodzaju jednostek (dla miast na prawach powiatu wpłaty ustala się odrębnie dla części gminnej i powiatowej ich budżetów)³. Wysokość tych wpłat w latach 1996-2006, zapisaną w ustawach budżetowych, i ich znaczenie w wypłaconej jednostkom samorządowym subwencji (rok 2006 – plan) przedstawia tab. 3⁴.

Znaczenie wpłat najbogatszych gmin, powiatów i województw w wypłaconej jednostkom samorządowym subwencji nie jest duże, lecz – poza przejściowym obniżeniem, wywołanym utworzeniem nowych szczebli samorządu i zwiększeniem subwencji, zwłaszcza części oświatowej – rośnie. Wskazuje to na znaczne dysproporcje w tzw. dochodach własnych, także wśród powiatów i województw.

W roku 2006 obowiązek dokonania wpłat obejmuje 96 gmin (w tym 5 miast na prawach powiatu od dochodów ich części gminnych budżetu), 59 powiatów (w tym 43 miasta na prawach powiatu od dochodów ich części powiatowych budżetu) oraz jedno województwo.

Najwięcej musi wpłacić Warszawa: 243 148,9 tys. zł od dochodów części gminnej i 319 513,9 tys. zł od dochodów części powiatowej swojego budżetu. Województwo mazowieckie, jako jedyne w tym roku (w 2005 r. w tej grupie były jeszcze: pomorskie, świętokrzyskie, podlaskie i lubelskie), ma wpłacić 637 746,2 tys. zł.

³ Poza tym wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (oraz związki i stowarzyszenia gmin i powiatów) mogą udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządowym.

⁴ Dane dotyczące subwencji przekazywanej do całości budżetów szczebla gminnego są praktycznie nieosiągalne wskutek łącznego ujmowania dochodów miast na prawach powiatu.

Tabela 3. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego i ich znaczenie w subwencji w latach 1996-2006

Rok	Wpłaty JST (mln zł)	Subwencja dla JST (mln zł)	Udział wpłat w subwencji (%)
1996	65,3	7841,2	0,83
1997	78,1	9541,9	0,82
1998	105,6	11 733,3	0,90
1999	142,2	22 116,4	0,64
2000	132,6	25 858,0	0,51
2001	180,0	29 430,0	0,61
2002	247,0	29 700,5	0,83
2003	275,4	31 728,5	0,87
2004	342,9	31 314,2	1,10
2005	386,0	32 486,7	1,19
2006	441,9	34 440,4	1,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych, danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Gminą o najwyższych dochodach na mieszkańca jest natomiast od dawna wiejska gmina Kleszczów w woj. łódzkim. Dochody tej liczącej niespełna 4 tys. mieszkańców gminy pochodzą głównie z podatków i opłat od przemysłu wydobywczego i energetycznego oraz z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Poniżej przedstawione zostały wpłaty tej gminy do budżetu państwa w latach 1996-2006 (rok 2006 – wielkość planowana), jej dochody własne oraz udział wpłat w tych dochodach (tab. 4).

Tabela 4. Wpłaty gminy Kleszczów do budżetu państwa i ich udział w bieżących dochodach własnych w latach 1996-2006

Rok	Wpłaty do BP tys. zł	Dochody własne tys. zł	Udział wpłat w dochodach własnych %
1996	9572,9	15 678,0	61,1
1997	--	50 161,6	--
1998	13 611,7	77 889,0	17,5
1999	17 284,2	73 602,9	23,5
2000	11 929,2	86 623,3	13,8
2001	21 446,0	121 003,1	17,7
2002	27 930,3	138 341,6	20,2
2003	36 027,9	127 155,9	28,3
2004	27 572,4	135 988,7	20,3
2005	32 245,0	.	.
2006	34 001,8	.	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, RIO w Łodzi i Ministerstwa Finansów.

Wysokość wpłat podlegała znacznym wahaniom, a w 1997 r. nie było ich w ogóle. Sytuacja taka była spowodowana nierytmicznym regulowaniem zobowiązań podatkowych (podatek od nieruchomości, opłata eksploatacyjna) przez największe podmioty gospodarcze z terenu gminy. Wpłaty, realizowane z dwuletnim „poślizgiem” wynikającym z przepisów [7, art. 32.1], pochłaniały (bez roku 1997), od 14 do 61% dochodów własnych w roku, w którym były przekazywane do budżetu państwa.

Pozbawienie gminy Kleszczów tak znacznej części środków i tak pozwoliło zachować jej bardzo silną pozycję w stosunku do gmin o najniższych dochodach na mieszkańca (tab. 5).

Tabela 5. Dochody gminy Kleszczów pomniejszone o wpłaty do budżetu państwa oraz dochody gmin najbiedniejszych w latach 1996-2004, na mieszkańca (zameldowanego)

Rok	Dochody na mieszkańca w gminie			
	Kleszczów, bez wpłat do BP (zł)	najbiedniejszej		dysproporcja x
		nazwa	kwota (zł)	
1996	2578,01	w. Płońsk	428,96	6,0
1997	15 676,52	w. Kraśnik	548,54	28,6
1998	20 031,63	w. Radziejów	629,02	31,8
1999	16 848,11	w. Radziejów	634,92	26,5
2000	25 114,39	w. Kraśnik	767,25	32,7
2001	31 212,92	w. Tom. Lub.	834,05	37,4
2002	33 193,22	w. Tom. Lub.	879,78	37,7
2003	25 457,50	w. Tom. Lub.	914,34	27,8
2004	28 737,67	w. Tom. Lub.	1041,08	27,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i RIO w Łodzi.

Z wyjątkiem roku 1996, kiedy otrzymała wyjątkowo niskie dochody własne, w pozostałych latach gmina Kleszczów dysponowała na jednego mieszkańca dochodami – po odjęciu wpłat do budżetu państwa – przewyższającymi od 26 do 38 razy dochody gminy najbiedniejszej. Gdyby nie te wpłaty, dysproporcje byłyby nieco większe: od 29 do 47 razy (tylko w 1996 r. najmniej, bo 12 razy).

5. Podsumowanie

Przedstawione w artykule rozważania natury ogólnej oraz podane przykłady pozwalają na sformułowanie następujących stwierdzeń i wniosków:

1. Zakres zadań, jakimi państwo obarczyło jednostki samorządu terytorialnego, w porównaniu z przyznanymi im źródłami tzw. dochodów własnych jest tak duży, że bez wsparcia finansowego większość z nich nie mogłaby być zrealizowana. Od

początku reaktywowania gmin ich dochody były więc wyrównywane ze środków budżetu państwa w formie subwencji (wyrównywanie pionowe).

2. W 1996 r. dla gmin osiągających znacznie wyższe niż przeciętne tzw. dochody własne z ważniejszych źródeł wprowadzone zostały obowiązkowe wpłaty części tych dochodów do budżetu państwa. Ponadto, do roku 1995 i od roku 2004, subwencja dla tych gmin była i jest ograniczana. Uzyskane lub zaoszczędzone w ten sposób środki były i są przeznaczane na dodatkowe wspieranie innych gmin. Jest to praktyczna realizacja idei poziomego, czynnego i biernego, wyrównywania dochodów jednostek samorządowych.

3. Obciążenia gmin najbogatszych z tytułu wyrównywania poziomego (aczkolwiek szokujące dla gmin o niewielkich budżetach), nie wydają się aż tak uciążliwe, by powstrzymywać ich dążenia do zwiększania dochodów własnych. Jednocześnie stanowią one wyraz, wymuszonej wprawdzie, solidarności między tymi jednostkami samorządu.

4. Wielkość wyrównywania poziomego w porównaniu z pionowym jest bardzo mała i ma niewielki wpływ na łagodzenie ogromnych dysproporcji w dochodach gmin. Wydaje się zatem słuszne, aby zwiększyć zakres tego wyrównywania albo skorygować listę źródeł dochodów własnych, by nie dopuszczać do tak ogromnych dysproporcji. O ile bowiem takie różnice w dochodach podmiotów prywatnych można usprawiedliwić, to nie powinny one mieć miejsca w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, z których każdy rodzaj ma do wykonania taki sam dla wszystkich, ogólny zestaw zadań publicznych, natomiast stan ich budżetów w niewielkim tylko stopniu zależy od użytkowników (mieszkańców i firm) tych jednostek.

Literatura

- [1] Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (DzU nr 89, poz. 518).
- [2] Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (DzU nr 129, poz. 600).
- [3] Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o niektórych strefach usług publicznych (DzU nr 141, poz. 692).
- [4] Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (DzU nr 154, poz. 794).
- [5] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (DzU nr 150, poz. 983).
- [6] Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (DzU nr 188, poz. 1840).
- [7] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).
- [8] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (DzU nr 65, poz. 309).

VERTICAL AND HORIZONTAL EQUALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT INCOME

Summary

Each local government tier has been equipped with its unique set of budget income sources. Actual possibilities in gathering money by a particular local government unit depends however on many individual features, like for instance its location or kind and condition of business. The biggest differences can be met in the basic units of local government (*gminas*) due to their size but also to the long list of possible revenue sources.

On the other hand, all *gminas* have to execute the same the of public tasks, so it is vital to secure each of them with a necessary minimum of money. This is done by a system of transfers from the central budget, mainly in the form of a general grant (vertical equalization) which includes money from other, rich *gminas* (horizontal equalization).

The paper shows the role of central transfers in local government budgets, the general grant system for the *gminas* and the horizontal equalization within it.

VERTIKÁLNÍ A HORIZONTÁLNÍ SROVNÁVÁNÍ PŘÍJMŮ OBCÍ

Anotace

Každá úroveň územní samosprávy má separátní zdroje rozpočtových příjmů. O možnostech získávání příjmů v konkrétních případech rozhodují specifické charakteristiky dané jednotky, jako např. její poloha nebo druh ekonomiky. Největší rozdílnost těchto charakteristik se vyskytuje v obcích. Vyplyvá to z četnosti možných zdrojů příjmů a také ze skutečnosti, že to jsou nejmenší územní celky.

Na druhé straně mají všechny obce zadané stejné veřejné úkoly. Je proto nezbytné zajistit pro každý z nich nezbytné minimum prostředků. Provádí se to formou získávání dodatečných finančních prostředků ze státního rozpočtu, především formou subvencí (vertikální vyrovnávání), včetně využití prostředků pocházejících od jiných obcí (horizontální vyrovnávání).

Příspěvek prezentuje význam transferů ze státního rozpočtu v samosprávných příjmech a důležitější změny v systému subvencí pro obce, se zvláštním zřetelem na horizontální vyrovnávání příjmů.

VERTIKALER UND HORIZONTALER EINKOMMENAUSGLEICH DER GEMEINDEN

Zusammenfassung

Alle Ebenen der territorialen Selbstverwaltung haben gesonderte Quellen des Haushaltsbudgets zugesprochen. Über die Möglichkeiten der Einkommensansammlung in konkreten Fällen entscheiden dagegen spezifische Merkmale der jeweiligen Einheit, solche wie z.B. ihre Lage oder auch die Art der Wirtschaft. Größte Differenzierungen dieser Merkmale treten in den Gemeinden auf. Dies folgt sowohl aus der vielseitigen Möglichkeit der Einkommensquellen, als auch aus der Tatsache, dass dies die kleinsten territorialen Einheiten sind.

Andererseits, haben alle Gemeinden identische öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Unbedingt notwendig ist es also, jeder von ihnen das Minimum nötiger Mittel zu sichern. Dies erfolgt auf dem Wege der Überweisung von zusätzlichen Geldern aus dem Staatsbudget, hauptsächlich in Form von

Subventionen (vertikaler Ausgleich), darunter auch bei Einsetzung der aus anderen Gemeinden stammenden Mittel (horizontaler Ausgleich).

Der Artikel zeigt die Bedeutung des Transfers aus dem Staatsbudget in den Einkommen der Selbstverwaltung sowie die wichtigsten Änderungen im Subventionssystem für die Gemeinden, mit besonderer Berücksichtigung des horizontalen Einkommensausgleichs.