

Piotr Laskowski

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości

POZIOME WYRÓWNYWANIE DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: W artykule przedstawiono system wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wyniku redystrybucji środków pomiędzy tymi jednostkami. System ten został oparty w Polsce na wpłatach dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencję ogólną, a wysokość tych wpłat uzależniona jest od wysokości wskaźnika dochodów podatkowych danej jednostki samorządu terytorialnego (w przeliczeniu na 1 mieszkańca). Rozwiązanie to ma według autora istotną wadę, gdyż w niektórych przypadkach powoduje zbyt duże jednostkowe obciążenia i trudno je określić rozłożonymi równomiernie. W zakończeniu zaproponowano zmiany kryterium, na podstawie którego wskazywane byłyby jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do dokonywania wpłat z tego tytułu.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, system wyrównywania dochodów, JST.

1. Wstęp

Warunkiem prawidłowego wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego jest zapewnienie trwałości i odpowiedniej wydajności źródeł finansowania ich działalności. Rozwiązania prawne dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego w istocie decydują o zakresie i możliwości realizacji zadań tych organów. Wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r. reforma administracji samorządowej, będąca kontynuacją przemian zapoczątkowanych na szczeblu gminnym w 1990 r., miała na celu przeniesienie ze szczebla państwa na szczeble województwa samorządowego i powiatu dotychczasowych zadań i kompetencji administracji rządowej. O ile reformę tę możemy uznać za udaną (doprowadziła do stworzenia stabilnego podziału administracyjnego¹), o tyle system finansowy jednostek samorządu terytorialnego korygowano w Polsce wiele razy (nie zawsze konsekwentnie w ich intere-

¹ Od 1999 r. do 2010 r. liczba województw samorządowych (16) nie uległa zmianie. Natomiast liczba powiatów (314) zwiększyła się o 6 jednostek, a w kategorii miasta na prawach powiatu (65) odnotowano jedną zmianę z powodu utraty tego statusu przez gminę Wałbrzych. Większe zmiany zaobserwowano w strukturze zbiorowości gmin, tj. liczba gmin wiejskich obniżyła się o trzynaście jednostek (do 1581 na koniec 2010 r.), liczba gmin miejskich zmniejszyła się o jedną (do 306), a liczba gmin miejsko-wiejskich zwiększyła się o czternaście (do 591).

sie). Przepisy, które z założenia miały być przepisami przejściowymi, stawały się rozwiązaniami kreującymi system finansowy JST w ciągu kilku lat. Przykładem tej tendencji jest ustawa² kształtująca dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, która miała obowiązywać przez dwa lata (tj. w latach 1999 i 2000), a była przedłużana przez następne trzy lata.

Wprowadzenie w życie idei społeczeństwa obywatelskiego wymaga, aby państwo – poprzez swoje struktury, organizacje i funkcje – tworzyło warunki do harmonijnego rozwoju wszystkich obywateli, w każdym zakątku kraju. Dobro wspólne zobowiązuje władze publiczne, aby działały w sposób korzystny dla ogółu, co wymaga zapewnienia stabilnych, adekwatnych do zapotrzebowania na środki finansowe źródeł zasilania budżetów lokalnych. Prawidłowa realizacja zadań, tzn. wypełnienie ich w sposób zgodny z potrzebami społeczności lokalnych, wymaga oddania do dyspozycji władz samorządowych wydajnych źródeł dochodów budżetowych oraz wyposażenia ich w uprawnienia do dysponowania nimi³. Mając jednak na uwadze występowanie (praktycznie w każdym kraju) dysproporcji terytorialnych w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność ochrony finansowo słabszych społeczności lokalnych przez zastosowanie procedur wyrównawczych lub działań równoważących (korygujących)⁴.

2. Źródła finansowania działalności samorządu terytorialnego

Prawno-finansowe podstawy funkcjonowania jednostek samorządu są wyznaczone przez obowiązujące regulacje prawne, których normatywną treścią jest ustanowienie poszczególnych elementów zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowe znaczenie mają przepisy określające źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnych i dotacji celowych oraz zasady planowania środków publicznych w układach terytorialnych i dysponowania nimi. Przekazywane samorządom w procesach decentralizacji uprawnienia władcze mogą odnosić się zarówno do pozyskiwania środków finansowych, jak i do ich wydatkowania⁵. Jednostkom samorządu terytorialnego powinno zapewnić się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypada-

² Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001, DzU 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm. Cytowana ustawa miała pierwotnie obowiązywać w latach 1999-2000, jednakże przedłużano jej obowiązywanie do 2003 r., co spowodowało zmianę jej nazwy na ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003.

³ J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa 2008, s. 139.

⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607. Zasady finansowe samorządów lokalnych w niej zawarte mają ramowy i ogólny charakter. Karta nie narzuca szczegółowych rozwiązań dotyczących gospodarki finansowej samorządów lokalnych, to zaś powoduje, że jest respektowana i możliwa do zastosowania w różnorodnych rozwiązaniach spotykanych w krajach Europy.

⁵ Szerzej E. Kornberger-Sokołowska, M. Mekiński, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 153-155.

jących im zadań. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST)⁶ jako międzynarodowa konwencja (wiążąca państwa europejskie, które ją ratyfikowały) formułuje podstawowe zasady finansowe samorządów lokalnych, których nadrzędnym celem jest respektowanie norm służących ochronie i rozwojowi praw samorządów lokalnych oraz warunków i zasad ich finansowania samorządu. Społeczności lokalne mają prawo – w ramach narodowej polityki gospodarczej – do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w trakcie wykonywania swoich uprawnień.

Przepisy regulujące system finansowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce tworzą hierarchicznie zbudowany system norm prawnych, a podstawowe znaczenie dla finansów sektora samorządowego mają przepisy zamieszczone w Konstytucji RP⁷. Przepisy te w ogólny sposób określają pozycję finansową samorządu terytorialnego w stosunku do państwa, ustalając, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań i że dochodami tymi są dochody własne jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencje ogólne i dotacje celowe. Konstytucja RP stanowi, iż źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie, i nakazuje, aby każda zmiana zakresu zadań przebiegała równoległe ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Przepisy Konstytucji RP zapewniają jednostkom samorządu terytorialnego także możliwość korzystania z prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Ogólne zasady zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w ustawach samorządowych⁸. Zawarte w nich przepisy regulują zagadnienia dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego i procedury ich opracowania, uchwalania, i wykonywania. Ponadto w ustawach tych określono kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu budżetu oraz zasady wykonywania bankowej obsługi budżetu samorządowego i uprawnienia organów wykonawczych w zakresie lokowania wolnych środków budżetowych.

Regulacje prawne określające źródła i szczegółową konstrukcję dochodów jednostek samorządu terytorialnego są zawarte w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹. Ustawa ta określa szczegółowo źródła dochodów, zasady gromadzenia dochodów, zasady ustalania subwencji ogólnych oraz zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa do budże-

⁶ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., wyd. cyt.

⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU1997, nr 78, poz. 483.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 1998, nr 162, poz. 1126 z późn. zm., Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm., Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

tu jednostek samorządu terytorialnego. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na cztery podstawowe grupy¹⁰:

- dochody własne,
- transfery z budżetu państwa, od innych samorządów lub z innych (pozabudżetowych) źródeł,
- udziały we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa,
- środki pochodzące z kredytów, pożyczek lub emisji obligacji.

3. Subwencje a samodzielność finansowa samorządu terytorialnego

Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego związana jest z wielkością zasobów pieniężnych przekazywanych im do samodzielnej dyspozycji oraz z zakresem swobody tych jednostek w kształtowaniu swych dochodów¹¹. Można stwierdzić, iż jest jednym z aspektów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w ogólności, przesądzającej m.in. o statusie podmiotu publicznoprawnego tych jednostek. Samodzielność ta jest gwarantowana przez ustawowe określenie źródeł dochodów, a także przez możliwość ich kreowania. Bardzo istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ma struktura źródeł dochodów ich budżetów. Regułą jest, że samodzielność ta jest tym większa, im większy jest udział dochodów własnych, a mniejszy dotacji celowych w całości dochodów budżetowych. Granice samodzielności finansowej są wyznaczone przez zakres budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz kompetencje tych jednostek w przedmiocie kształtowania dochodów i dysponowania zgromadzonymi środkami finansowymi. Samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie budżetu ma odmienny zakres i cechy prawne w sferze gromadzenia dochodów, administrowania nimi i ich wydatkowania¹². Większą samodzielność mają jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kreowania wydatków na realizację zadań własnych.

Subwencje są instrumentami służącymi wyrównywaniu różnic w zakresie potencjału dochodowego i potrzeb, stanowiąc swoiste i konieczne uzupełnienie innych sposobów podziału środków pomiędzy poszczególne szczeble samorządu. Stosowanie procedur wyrównawczych lub działań równoważących mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów nie powinno jednak ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. Jeśli jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficz-

¹⁰ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010, s. 91.

¹¹ E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007, s. 106.

¹² T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 1995, s. 169-172.

nych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień¹³.

W strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie ze standardami wynikającymi z Konstytucji oraz EKST, muszą występować subwencje ogólne z budżetu państwa, stanowiące jeden z trzech podstawowych rodzajów dochodów wyrównawczych i rekompensujących budżetów samorządowych. Konstytucja nie precyzuje bliżej charakteru prawnego subwencji, ograniczając jedynie zasilanie subwencyjne do jednego rodzaju – subwencji ogólnej. W tej sytuacji ustawodawca dokonał jej wewnętrznego podziału, wyodrębniając dla jednostek samorządowych części składowe subwencji ogólnej. Subwencja ogólna stanowi bezwrotny, nieodpłatny transfer środków z zasobów finansowych budżetu państwa do budżetów samorządowych w celu uzupełnienia środków własnych tych budżetów, o których przeznaczeniu decydują samodzielnie organy stanowiące jednostek samorządowych. Przymiotnik „ogólna” oznacza więc, że jest ona powszechna, a jej wysokość ustalana jest na podstawie określonych w prawie kryteriów¹⁴. Dla konstrukcji prawnej subwencji ogólnej istotne znaczenie mają regulacje gwarantujące, że zamieszczenie w budżecie państwa kwot wydatków przeznaczonych na subwencje dla samorządów stanowi podstawę roszczeń tych podmiotów wobec budżetu państwa o jej właściwe obliczenie i przekazanie w odpowiednim terminie¹⁵.

4. System wyrównawczy

Na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie do finansów lokalnych systemu wyrównawczego, który ma za zadanie wyrównanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a szczególnie winien zapewniać minimalny, standardowy poziom usług publicznych na obszarze całego kraju¹⁶. Ze względu na duże zróżnicowanie dochodów w gminach, powiatach i województwach w przywoływanej już ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzony został system wyrównawczy, który ma za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Różnice w dochodach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są wyrównywane w postaci: części wyrównawczej oraz części równoważącej dla gmin i powiatów i części regionalnej dla województw.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin stanowi suma kwot podstawowej i uzupeł-

¹³ J. Gliniecka, *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2001, s. 99.

¹⁴ J. Glumińska-Pawlic, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003, s. 60.

¹⁵ A. Bordo, *Roszczenia gmin o subwencje ogólne i dotacje celowe (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 6, s. 62.

¹⁶ B. Guziejewska, *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5.

niającej. Kwotę podstawową subwencji ogólnej otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (G)¹⁷ jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin (Gg)¹⁸. Wysokość należnej gminie kwoty podstawowej oblicza się, uwzględniając wartość G każdej gminy w relacji do wskaźnika Gg. Jeśli wskaźnik G jest:

a) mniejszy od 40% lub równy 40% wskaźnika Gg, to liczbę mieszkańców gminy mnoży się przez liczbę stanowiącą sumę:

- liczby stanowiącej 99% (do 2008 r. była to wartość 90%) różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
- liczby stanowiącej 40,75% wskaźnika Gg.

b) większy od 40%, lecz mniejszy od 75% lub równy 75% wskaźnika Gg, to liczbę mieszkańców gminy mnoży się przez liczbę stanowiącą sumę:

- liczby stanowiącej 83% (do 2008 r. była to wartość 80%) różnicy między 75% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
- liczby stanowiącej 12,75% wskaźnika Gg,

c) większy od 75% wskaźnika Gg, lecz mniejszy od 92% lub równy 92% wskaźnika Gg, to liczbę mieszkańców gminy mnoży się przez liczbę stanowiącą 76% różnicy między 92% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G.

Kwotę uzupełniającą subwencji ogólnej otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Wysokość należnej gminie kwoty uzupełniającej, zwiększającą część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, w których G nie przekracza 150%, oblicza się jako iloczyn:

- 17% wskaźnika Gg,
- liczby mieszkańców gminy,
- ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju.

Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów stanowi suma kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje powiat, w którym wskaźnik dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych na jednego mieszkańca w powiecie (P)¹⁹ jest mniejszy niż wskaźnik dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych dla wszystkich powiatów (Pp)²⁰. Wysokość należnej powiatowi kwoty podstawowej ustala się, mnożąc liczbę stanowiącą 90% (do 2008 r. była to wartość 88%) różnicy między wskaźnikiem Pp a wskaźnikiem P przez liczbę mieszkańców danego powiatu. Kwotę uzupełniającą otrzymuje powiat, w którym wskaź-

¹⁷ Wskaźnik G oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców gminy.

¹⁸ Wskaźnik Gg oblicza się, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich gmin, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

¹⁹ Wskaźnik P oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu.

²⁰ Wskaźnik Pp oblicza się, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

nik bezrobocia w powiecie, obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju (B) jest wyższy od 1,10. Wysokość należnej powiatowi kwoty uzupełniającej oblicza się w zależności od poziomu wskaźnika B. Jeżeli:

- wskaźnik B jest większy od 1,25 lub równy 1,25, to mnoży się różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,10 przez liczbę stanowiącą 10% wskaźnika Pp i przez liczbę mieszkańców tego powiatu,
- wskaźnik B jest większy od 1,25, lecz mniejszy od 1,40, to mnoży się różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,25 przez liczbę stanowiącą 25% wskaźnika Pp, powiększoną o 1,50% wskaźnika Pp i przez liczbę mieszkańców tego powiatu,
- wskaźnik B jest większy od 1,40, to mnoży się różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,40 przez liczbę stanowiącą 40% wskaźnika Pp, powiększoną o 5,25% wskaźnika Pp i przez liczbę mieszkańców tego powiatu.

Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw stanowi suma kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych na jednego mieszkańca w województwie (W)²¹ jest mniejszy niż wskaźnik dochodów z tytułu udziałów w tych podatkach dla wszystkich województw (Ww)²². Wysokość należnej województwu kwoty podstawowej ustala się, mnożąc liczbę stanowiącą 72% (do 2008 r. była to wartość 70%) różnicy między wskaźnikiem Ww a wskaźnikiem W przez liczbę mieszkańców województwa. Kwotę uzupełniającą otrzymuje województwo, w którym liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów osób. Wysokość kwoty uzupełniającej należnej województwu oblicza się, mnożąc liczbę stanowiącą 9% wskaźnika Ww przez przeliczeniową liczbę mieszkańców, ustaloną dla województw o liczbie mieszkańców:

- mniejszej niż 2 miliony osób – jako sumę 2 milionów mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 1 miliona,
- większej niż 2 miliony osób, ale nie większej niż 2,5 miliona osób – jako sumę 2,5 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 2 milionów,
- przekraczającej 2,5 miliona osób, ale nie większej niż 3 miliony mieszkańców – jako sumę 2,75 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców ponad 2,5 miliona.

Jednym z elementów systemu wyrównawczego jest solidarnościowy system wpłat. Duże zróżnicowanie dochodowe jednostek samorządu terytorialnego spowodowało konieczność wprowadzenia obowiązku dokonywania wpłat nie tylko przez gminy²³, ale także przez powiaty i województwa. Wpłat tych dokonują:

²¹ Wskaźnik W oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa.

²² Wskaźnik Ww oblicza się, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

²³ Do końca 2003 r. wpłat tych dokonywały jedynie gminy.

- gminy, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 150% średniego dochodu na 1 mieszkańca w kraju²⁴,
- powiaty, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 110% średniego dochodu na 1 mieszkańca w kraju²⁵,
- województwa, w których dochód na 1 mieszkańca województwa jest wyższy od 110% średniego dochodu na 1 mieszkańca w kraju²⁶.

Środki pochodzące z wpłat, ustalonych odpowiednio dla gmin, powiatów, województw, wpływają do budżetu państwa:

- gminy dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin,
- powiaty dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów,
- województwa dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

5. Podsumowanie

Postanowienia zawarte w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określają różne części subwencji ogólnych, które zasilają budżety jednostek samorządu terytorialnego, ustalając szczegółowo kryteria i warunki ich uzyskania. Ponadto przy transferowaniu środków publicznych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w formie subwencji ogólnych największe znaczenie mają subwencje o charakterze zadaniowym, a subwencje o charakterze wy-

²⁴ Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:

- 20% nadwyżki wskaźnika G ponad 150% wskaźnika Gg dla gmin, o wskaźniku G mniejszym od 200% lub równym 200% wskaźnika Gg,
- 10% wskaźnika Gg, powiększoną o 25% nadwyżki wskaźnika G ponad 200%,
- wskaźnika Gg dla gmin, w których wskaźnik G jest większy od 200%, lecz mniejszy od 300% lub równy 300% wskaźnika Gg,
- 35% wskaźnika Gg, powiększoną o 30% nadwyżki wskaźnika G ponad 300%,
- wskaźnika Gg w gminach o wskaźniku G większym od 300% wskaźnika Gg.

²⁵ Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

- dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż 120% wskaźnika Pp-80% nadwyżki wskaźnika P ponad 110% wskaźnika Pp,
- dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 120%, lecz nie przekracza 125% wskaźnika Pp-80% wskaźnika Pp, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika P ponad 120% wskaźnika Pp,
- dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 125% wskaźnika Pp-12,75% wskaźnika Pp, powiększoną o 98% nadwyżki wskaźnika P ponad 125% wskaźnika Pp.

²⁶ Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

- 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww,
- 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

równawczym mają zdecydowanie mniejszą wagę. Wobec dużego zróżnicowania poziomu rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego takie rozwiązania nie przyczyniają się do niwelowania tego zróżnicowania. Zauważyć należy, iż system poziomej redystrybucji środków obejmuje nie tylko gminy, których budżety zasilane są dochodami z podatków lokalnych, lecz także powiaty i województwa, które korzystają z dochodów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (nie przypisano im bowiem żadnych podatków lokalnych)²⁷.

Analizując system finansów samorządowych, można wskazać kierunki pożądanых zmian, których wprowadzenie przyczyniłoby się do rozwiązania omówionych powyżej problemów, a jednocześnie zapewniłoby wystarczające finansowanie jednostek samorządu terytorialnego i wzmocnienie motywacji do podejmowania przez władze samorządowe działań zmierzających do zwiększania potencjału dochodowego i ograniczania stałych obciążeń wydatkowych. Wydaje się, iż najważniejsze zmiany w systemie dochodów powinny przede wszystkim prowadzić do:

- zwiększenia udziału dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów samorządowych,
- zasadniczego ograniczenia udziału dotacji celowych,
- zmniejszenia maksymalnych obciążeń (wpłat do budżetu państwa) jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się w najlepszej sytuacji finansowej.

Zasadniczym celem tak zarysowanych zmian jest zapewnienie jednostkom o niskim potencjale dochodowym lepszych warunków, natomiast jednostkom o większym potencjale – silniejszej motywacji do podejmowania działań zwiększających dochody własne. Niewątpliwie lepsze byłoby rozwiązanie, w którym jednostkowe obciążenia na rzecz najsłabszych jednostek samorządu terytorialnego byłyby mniejsze i rozłożone bardziej równomiernie²⁸. Za celowe autor uważa też rozważenie zmiany kryterium, na podstawie którego wskazywane są jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do dokonywania wpłat – bardziej logiczne wydaje się, by podstawą była nie wielkość dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, a saldo jednostkowych dochodów i jednostkowych i normatywnych wydatków. Zasadna

²⁷ Z jednej zatem strony od 2004 r. zwiększono wysokość udziałów, z drugiej natomiast rozszerzono zakres redystrybucji poziomej. Wbrew pozorom dochody z tytułu udziałów nie stanowią stabilnego źródła dochodów jednostek samorządowych. Przesądza o tym przede wszystkim wysokość wpływów osiąganych z tych podatków w skali państwa, która uzależniona jest od sytuacji gospodarczej, w tym wysokiej stopy bezrobocia.

²⁸ Wpłaty jednostek z tytułu wysokich dochodów podatkowych nie są, w skali globalnej, duże. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, iż w 2007 roku łączne wpłaty gmin, powiatów i województw wyniosły 1.866,7 mln zł, co odpowiada 1,4% wszystkich dochodów jednostek samorządu terytorialnego i ok. 3,3% środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa. Wpłaty te są jednak ponoszone tylko przez małą część jednostek, w 2007 roku do wpłat zobowiązanych było:

- jedno województwo (mazowieckie),
- 17 powiatów,
- 46 miast na prawach powiatu,
- 93 inne gminy.

wydaje się również możliwość uwzględnienia faktu, iż część wydatków jednostki (szczególnie w zakresie wydatków inwestycyjnych) mogłaby być finansowana dochodami, które nie zostałyby uwzględniane w algorytmach wyrównywania.

Literatura

- Bordo A., *Roszczenia gmin o subwencje ogólne i dotacje celowe (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 6.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 1995.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607.
- Gliniecka J., *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2001.
- Glumińska-Pawlic J., *Dochody jednostek samorządu terytorialnego de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003.
- Guziejewska B., *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5.
- Kornberger-Sokołowska E., Mekiński M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009.
- Ostaszewski J. (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa 2008.
- Ruśkowski E., Salachna J.M., *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 1998, nr 162, poz. 1126 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001, DzU 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Walczak M., Kowalczyk M., *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010.

HORIZONTAL EQUALIZATION OF THE INCOMES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary: The article presents the system of equalization of the territorial self-government units' income by redistributing money among these units. In Poland the system has been based on payments made by self-government units into the country budget assigned to balancing part or regional part of general subvention. The level of the payments depends on income tax ratio of the separate self-government unit (per one inhabitant). Such a solution has, according to the author, a flaw, as in some cases it causes too much individual burden and it is difficult to say it is distributed regularly. At the end, the author proposes the change in the criterion on the base of which self-government units obliged to the payments would be pointed out.