

**PRACE NAUKOWE**  
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
**RESEARCH PAPERS**  
of Wrocław University of Economics

**247**

# Finanse publiczne



pod redakcją  
**Jerzego Sokołowskiego**  
**Michała Sosnowskiego**  
**Arkadiusza Żabińskiego**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,  
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,  
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-213-0**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski:</b> Polski długi publiczny w latach 1991-2015 .....	13
<b>Arkadiusz Babczuk:</b> Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce .....	36
<b>Agnieszka Cyburt:</b> Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego .....	46
<b>Jolanta Gałuszka:</b> Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
<b>Feliks Grądalski:</b> Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego .....	70
<b>Sylvia Grenda:</b> Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce .....	79
<b>Piotr Gut:</b> Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
<b>Dagmara Hajdys:</b> Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
<b>Małgorzata Magdalena Hybka:</b> Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech .....	120
<b>Maria Jastrzębska:</b> System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu .....	130
<b>Danuta Kołodziejczyk:</b> Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
<b>Paweł Kowalik:</b> Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin .....	151
<b>Iwona Kowalska:</b> Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce .....	161
<b>Agnieszka Krzemińska:</b> Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce .....	170
<b>Janusz Kudła:</b> Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010 .....	180
<b>Piotr Laskowski:</b> Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego .....	191

<b>Sylvia Łęgowik-Świącik:</b> Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych .....	202
<b>Zofia Łękawa:</b> Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody .....	210
<b>Paweł Marszałek:</b> Finansyzacja – problemy i kontrowersje .....	220
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych .....	231
<b>Ewelina Młodzik:</b> Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych .....	240
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego .....	249
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych .....	260
<b>Paweł Piątkowski:</b> Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego .....	274
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak:</b> Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku .....	283
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman:</b> Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej .....	292
<b>Marian Podstawka, Agnieszka Deresz:</b> Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010 .....	301
<b>Piotr Ptak:</b> Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce .....	314
<b>Joanna Rakowska:</b> Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin .....	325
<b>Jarosław Skorwider:</b> Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów .....	336
<b>Michał Sosnowski:</b> Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych .....	346
<b>Marcin Stępień:</b> Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego .....	359
<b>Monika Szudy:</b> Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+ .....	367
<b>Michał Thlon, Piotr Podsiadło:</b> Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof .....	378
<b>Monika Truszkowska-Kurstak:</b> Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia .....	390

<b>Alina Walenia:</b> Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
<b>Adam Wasilewski:</b> Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
<b>Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc:</b> Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
<b>Barbara Wieliczko:</b> Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
<b>Dorota Wyszowska:</b> Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
<b>Jolanta Zawora:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
<b>Magdalena Ziolo:</b> Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

## Summaries

<b>Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski:</b> Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
<b>Arkadiusz Babczuk:</b> Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
<b>Agnieszka Cyburt:</b> Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
<b>Jolanta Gałuszka:</b> The concept of tax unification in the European Union law.....	69
<b>Feliks Grądalski:</b> Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
<b>Sylwia Grenda:</b> The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
<b>Piotr Gut:</b> Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
<b>Dagmara Hajdys:</b> The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

<b>Malgorzata Magdalena Hybka:</b> VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
<b>Maria Jastrzębska:</b> Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue .....	138
<b>Danuta Kołodziejczyk:</b> Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes .....	150
<b>Paweł Kowalik:</b> The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
<b>Iwona Kowalska:</b> Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland .....	169
<b>Agnieszka Krzemińska:</b> Local government sector economic position in the public finances in Poland .....	179
<b>Janusz Kudła:</b> Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
<b>Piotr Laskowski:</b> Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units .....	201
<b>Sylvia Łęgowik-Świącik:</b> Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
<b>Zofia Łękawa:</b> Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
<b>Paweł Marszałek:</b> Financialization – problems and controversies .....	230
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
<b>Ewelina Młodzik:</b> Risk management in the light of the act of public finance .....	248
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> E-filing as a convenient way to file personal income tax forms .....	273
<b>Paweł Piątkowski:</b> Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis .....	282
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak:</b> Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman:</b> Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus .....	300
<b>Marian Podstawka, Agnieszka Deresz:</b> Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010 .....	313
<b>Piotr Ptak:</b> Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland .....	324
<b>Joanna Rakowska:</b> Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
<b>Jarosław Skorwider:</b> Opportunities of creating the investment potential of rural counties .....	344

---

<b>Michał Sosnowski:</b> Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax .....	358
<b>Marcin Stępień:</b> Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
<b>Monika Szudy:</b> Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+ .....	377
<b>Michał Thlon, Piotr Podsiadło:</b> Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
<b>Monika Truszkowska-Kurstak:</b> Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
<b>Alina Walenia:</b> Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
<b>Adam Wasilewski:</b> EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas .....	420
<b>Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc:</b> Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture .....	429
<b>Barbara Wieliczko:</b> Public finance in Poland vs. support for agriculture .....	439
<b>Dorota Wyszowska:</b> Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
<b>Jolanta Zawora:</b> Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
<b>Magdalena Ziolo:</b> Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them .....	469
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation .....	481

**Alina Walenia**

Uniwersytet Rzeszowski

---

## ZASILANIE FINANSOWE Z BUDŻETU PAŃSTWA A REALIZACJA USTAWOWYCH ZADAŃ PRZEZ GMINY PODKARPACIA

---

**Streszczenie:** Zakres ustawowych zadań należących do jednostek samorządu terytorialnego jest znaczny, a dochody własne są często niewystarczające, stąd też do realizacji tych zadań konieczne jest wsparcie finansowe z budżetu państwa. Ma ono postać subwencji ogólnej oraz dotacji celowych. W gminach województwa podkarpackiego udział transferów w dochodach ogółem tych jednostek w ostatnich latach wynosił ponad 50%. Dotyczyło to głównie subwencji. Wysoki udział dotacji w dochodach gmin jest wynikiem nadmiernego zlecania gminom zadań z zakresu administracji rządowej.

**Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, zadania ustawowe gminy, dotacje, subwencje.

### 1. Wstęp

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> stanowi, iż gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Podejście takie jest zgodne z zasadą subsydiarności, postulującą, aby jednostce większej nie powierzać tego, co równie efektywnie może zrobić – jednostka mniejsza. Stąd też jednostki większe działają w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci wydajności działania. Przyjęcie tej zasady znajduje swój wyraz w rozległych kompetencjach oraz zakresie zadań należących do samorządów gmin, jak też znacznej części środków publicznych pozostawionych im do dyspozycji. Wynika to również z faktu, iż w określonych sprawach publicznym samorządy lokalne działają lepiej niż państwo, a to za sprawą lepszej znajomości lokalnych warunków i potrzeb społeczeństwa.

System dochodów zasilających budżety samorządowe występuje m.in. w postaci subwencji ogólnych oraz dotacji celowych. Obie te formy umożliwiają zasilanie finansowe gmin z budżetu państwa w formie transferów środków pieniężnych do budżetu gminy. Subwencje ogólne służą finansowaniu zadań własnych, natomiast dotacje celo-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1997 nr 78, poz. 483).



we – zadań własnych i zadań z zakresu administracji rządowej zleconych jednostkom samorządowym. Dotacje związane są z finansowaniem określonego zadania, zaś subwencje ogólne przeznaczone są na finansowanie ogółu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. O przeznaczeniu środków otrzymywanych w formie subwencji ogólnej decyduje rada gminy. To właśnie jest cecha, która w głównej mierze różnicuje subwencje i dotacje, albowiem przeznaczenie tych ostatnich nie zależy od decyzji jednostek samorządowych, ale wyłącznie od woli podmiotu przyznającego.

Głównym zadaniem systemu transferów jest wyrównywanie sytuacji finansowej biedniejszych i bogatszych jednostek samorządowych. Inną spełnianą przez nie funkcją jest funkcja stymulacyjna. Dotacje i subwencje będące transferami z budżetu państwa z przeznaczeniem na realizację przez jednostki samorządowe zadań stanowią ponadto formę wpływu państwa na kierunki działalności samorządu terytorialnego. W świetle zasygnalizowanego problemu podjęto próbę oceny, jaką rolę w dochodach gmin województwa podkarpackiego pełni system transferów obowiązujący w Polsce. Z wykorzystaniem danych statystycznych publikowanych przez GUS za lata 2006-2010 określony został udział transferów z budżetu państwa w dochodach ogółem gmin województwa podkarpackiego z wyszczególnieniem subwencji oraz dotacji.

## **2. Znaczenie transferów z budżetu państwa w realizacji zadań przez samorządy gminy**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 167 ust. 1 zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań oraz przewiduje rozwiązanie, zgodnie z którym zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Zasady konstytucyjne pozostają zaś w zgodzie z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządowej, która stanowi, iż wyposażenie samorządu terytorialnego w odpowiednie środki finansowe jest podstawowym warunkiem właściwego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny.

Podstawowe zasady finansowania społeczności lokalnych określa Europejska Karta Samorządu Terytorialnego<sup>2</sup>.

Niezbędność zasilania finansowego jednostek samorządowych wiąże się z funkcjami, jakie transfery mogą lub powinny spełniać. Wśród nich najważniejsze są dwie funkcje, tj. wyrównawcza (regulacyjna) oraz stymulująca (pobudzająca rozwój społeczno-gospodarczy)<sup>3</sup>. Pierwsza ma na celu przeciwdziałanie dysproporcjom w zakresie dóbr publicznych, druga wpływa na podnoszenie konkurencyjności terenu.

<sup>2</sup> Sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej 1 marca 1994 r. (DzU 1994 nr 124, poz. 607).

<sup>3</sup> *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Poznań – Wrocław 2004, s. 117-118.

Głównym motywem systemu transferów zmniejszenie dysproporcji dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dysproporcje te wynikają z różnych warunków naturalnych: położenia geograficznego, warunków klimatycznych, atrakcyjności turystycznej. Istotne są również różnice w stopniu uprzemysłowienia czy gęstości zaludnienia<sup>4</sup>.

Zasilanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest niezbędne i powszechnie stosowane, również ze względu na niemożliwość pełnej komercjalizacji usług komunalnych i socjalnych. Gospodarka komunalna i usługi socjalne stanowią bowiem działalność o niskim poziomie rentowności: ewentualna odpłatność pokrywa niewielką część kosztów świadczonych usług<sup>5</sup>.

Omawiając instytucję transferów pomiędzy szczeblami władzy publicznej, nie sposób nie wspomnieć o negatywnych przesłankach ich stosowania. Negatywne przesłanki są następujące<sup>6</sup>:

- transfery pozostają w sprzeczności z autonomią lokalną i obniżają odpowiedzialność polityków lokalnych przed wyborcami,
- transfery powodują zaniechanie przez władze lokalne podejmowania czynności stymulujących rozwój ekonomiczny.

W zależności od kryterium przeznaczenia można wyróżnić następującą klasyfikację transferów<sup>7</sup>:

- Subwencje – rodzaj transferów nieprzeznaczony na ściśle określony cel, o ich przeznaczeniu decyduje samorząd. Jest to forma transferu o charakterze bezwrotnym i nieodpłatnym, bezwarunkowym, obiektywnie określonym.
- Dotacje celowe – są one przekazywane z budżetu państwa, budżetów innych samorządów oraz innych źródeł z przeznaczeniem na określony cel.

### **3. Struktura dochodów, udział transferów w budżetach gmin Podkarpacia w latach 2003-2010**

Według obowiązującego podziału administracyjnego kraju w województwie podkarpackim wydzielonych zostało 160 gmin, w tym 16 gmin miejskich. Analiza materiału empirycznego wykazała, że największy udział w dochodach gmin województwa podkarpackiego w latach 2003-2010 stanowiły dochody własne i subwencje ogólne. Dochody te stanowiły łącznie około 80% ogólnej kwoty dochodów gmin. Zdecydowanie odmiennie kształtowała się struktura dochodów budżetów gmin wiejskich i miejskich. W gminach miejskich najważniejszą rolę odgrywały dochody włas-

<sup>4</sup> P. Swianiewicz, *Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 1, s. 98.

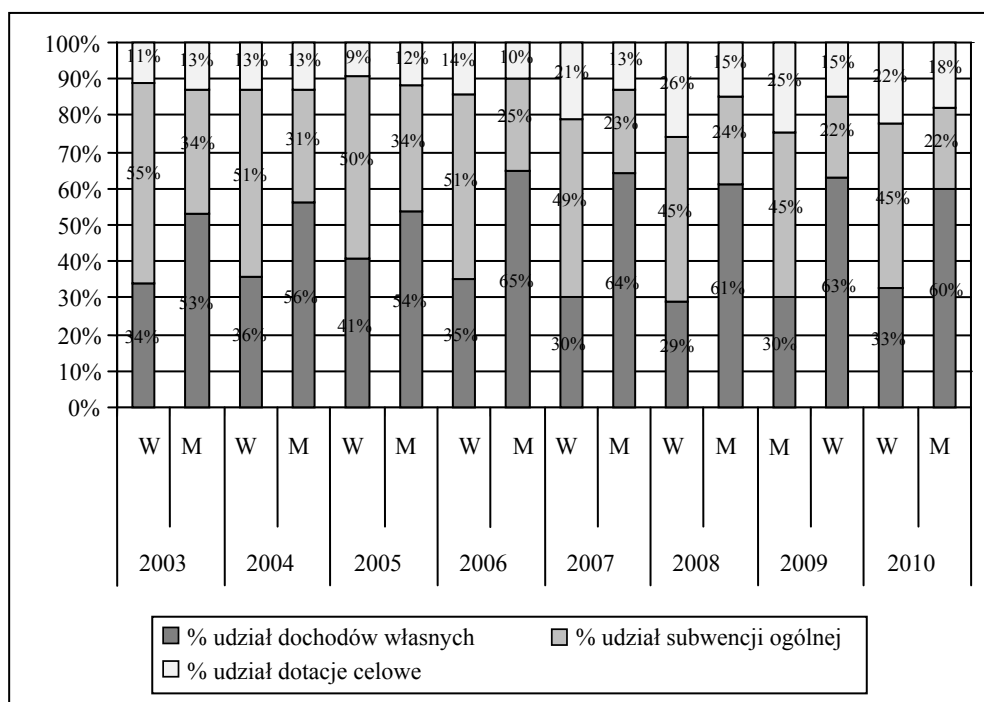
<sup>5</sup> B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Łódź 2008, s. 90.

<sup>6</sup> P. Swianiewicz, wyd. cyt., s. 99.

<sup>7</sup> P. Bury, *Pionowe i poziome wyrównywanie dochodów gmin*, „Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce” 2007, nr 1161, s. 421.

ne, które stanowiły w analizowanych latach ponad 50% całości dochodów. W dalszej kolejności w strukturze dochodów należało wskazać subwencję ogólną stanowiącą ponad 30% dochodów. Na samym końcu plasują się zaś dotacje celowe stanowiące 10-18% dochodów ogółem.

W gminach wiejskich Podkarpacia głównym źródłem dochodów w badanym okresie były subwencje ogólne stanowiące ponad 50% dochodów. Drugie miejsce zajmowały dochody własne – stanowiły one ponad 30% dochodów. Na ostatnim miejscu znajdowały się zaś – podobnie jak w przypadku gmin miejskich – dotacje celowe stanowiące ok. 10-20% dochodów ogółem. Procentowy udział wszystkich kategorii dochodów w strukturze dochodów gmin wiejskich i miejskich województwa podkarpackiego w latach 2003-2010 przedstawia rys. 1.



**Rys. 1.** Procentowy udział transferów z budżetu państwa w strukturze dochodów gmin wiejskich i miejskich województwie podkarpackim (M – gminy miejskie, W – gminy wiejskie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin wiejskich i miejskich Podkarpacia.

Analizując strukturę dochodów budżetów gmin Podkarpacia, należy stwierdzić, iż w przypadku gmin wiejskich występowało zmniejszenie poziomu dochodów własnych, począwszy od 2004 r. Sytuacja ta wywołana została m.in. zmianą przepisów

dotyczących stawek podatku od działek rolnych<sup>8</sup>. Obniżenie obciążeń podatkowych właścicieli działek o powierzchni mniejszej niż 1 ha spowodowało spadek wysokości dochodów własnych miast – gmin, na których terenie udział takich działek w powierzchni gruntów jest stosunkowo wysoki.

#### **4. Znaczenie dotacji celowych w dofinansowaniu ustawowych zadań gminy**

Dotację można też określić jako jednostronne świadczenie pieniężne podmiotu dotującego na rzecz podmiotu dotowanego mające charakter bezzwrotny i nieodpłatny. Z jednej strony dotacja stanowi dochód budżetu lokalnego, z drugiej zaś – wydatek budżetu dotującego<sup>9</sup>.

Spośród otrzymywanych przez gminy dotacji najważniejsze znaczenie mają dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej. Ustawy mogą bowiem nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej pod warunkiem zapewnienia przez administrację rządową odpowiednich środków finansowych. Zasada ta odnosi się również do zadań z zakresu administracji rządowej przyjmowanych przez gminy do wykonania na podstawie porozumień z organami administracji. Gminy mogą również otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie niektórych zadań własnych. Chodzi tu w szczególności o realizowane przez gminę zadania dotyczące: pomocy społecznej, zadań inwestycyjnych szkół, wspierania edukacji na obszarach wiejskich czy też kultury. Dotacje jednostek samorządu terytorialnego w Polsce mają charakter dotacji celowych, co znaczy, że ich przyznanie powiązane jest z określeniem ich przeznaczenia, o czym przesądza podmiot dotujący<sup>10</sup>.

Regulacja dotycząca dotacji celowych w podstawowym zakresie zawarta jest w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. W myśl ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe służą realizacji następujących zadań:

a) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,

b) zadań wykonywanych na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego,

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 2010 nr 95, poz. 613, ze zm.).

<sup>9</sup> Nykiel W., *Rola dochodów w równoważeniu dochodów lokalnych*, Łódź 2003, s. 84.

<sup>10</sup> Cz. Rudzka – Lorentz, *Finanse gmin. Aspekty ekonomiczne*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 2002, s. 288 i n.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2010 nr 80, poz. 526 ze zm.).

- c) usuwaniu bezpośrednich zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi, skutków innych klęsk żywiołowych,
- d) finansowaniu lub dofinansowaniu zadań własnych,
- e) zadań wynikających z umów międzynarodowych,
- f) zadań powiatowych straży i inspekcji,
- g) dofinansowaniu zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim,
- h) dofinansowaniu innych zadań własnych, w tym:
  - określonych w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego,
  - z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych,
  - związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, (m.in. na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej),
  - związanych z wdrożeniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego,
  - zadań objętych mecenatem państwa w dziedzinie kultury.

Największe znaczenie mają dotacje przekazywane na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, jak też zadań wykonywanych na mocy porozumień. Zadania te występują obok zadań własnych samorządu, a ich wykonywanie jest nadzorowane przez organy administracji rządowej na podstawie kryterium legalności<sup>12</sup>.

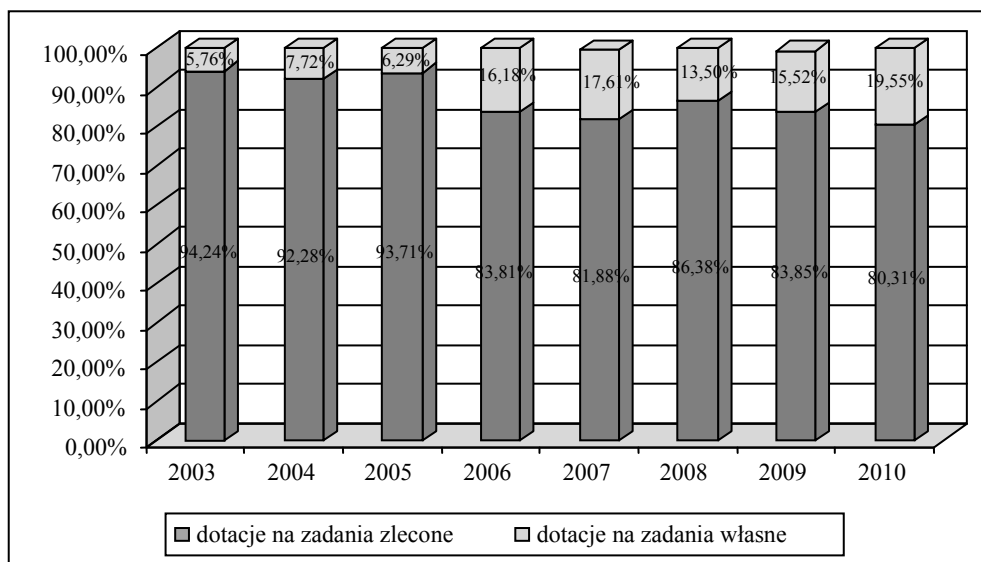
Wykonując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, jednostka otrzymuje dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Kwoty dotacji ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju<sup>13</sup>.

Ustawa o finansach publicznych przewiduje pewne odstępstwa przy rozliczaniu dotacji na zadania zlecone. Według przepisów cytowanej ustawy dotacje celowe przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w części niewykorzystanej w danym roku podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane. W tej sytuacji podstawy rozliczenia dotacji nie stanowi zatem wydatkowanie przyznanej kwoty, lecz wykonanie dotowanego zadania. Udział dotacji z budżetu państwa na zadania własne oraz zadania zlecone w ogólnej kwocie dotacji dla gmin województwa podkarpackiego przedstawia rys. 2.

Analiza danych dotyczących transferów z budżetu państwa w formie dotacji dla gmin województwa podkarpackiego w latach 2003-2010 wykazała, że zdecydowanie najwyższą pozycję zajmowały dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez gminy. Otrzymywane przez gminy dotacje przeznaczone były na:

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU nr 16, poz. 95 ze zm.).

<sup>13</sup> Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego. Tom II. Zagadnienia finansowo – prawne*, Szczecin – Zielona Góra 2008, s. 126.



**Rys. 2.** Procentowy udział dotacji na zadania własne oraz zadania zlecone w ogólnej kwocie dotacji dla gmin województwa podkarpackiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

- realizację zadań z zakresu administracji rządowej,
- działalność usługową,
- realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania,
- zadania z zakresu pomocy społecznej,
- zadania z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej.

## 5. Subwencje jako źródła finansowania zadań gminy

Przez subwencję najczęściej rozumie się „publiczną, bezzwrotną pomoc finansową przyznaną określonej podmiotowi w celu wsparcia jego działalności (zrównoważenia dochodów danego podmiotu)”<sup>14</sup>. Subwencja określana jest również jako „zasiłek pieniężny, forma finansowania organizacji, instytucji z budżetu. Inne definicje wskazują na to, iż jest to stały bezwarunkowy dochód jednostki samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym, przysługujący każdej jednostce bezpośrednio z budżetu państwa.

Subwencja należy do obligatoryjnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (na równi z dochodami własnymi), a jej zamieszczenie w wydatkach

<sup>14</sup> *Słownik samorządu terytorialnego*, red. B. Kumorek, Zielona Góra 2003, s. 381.

budżetu państwa – w myśl ustawy o finansach publicznych – stanowi podstawę roszczeń jednostek samorządu terytorialnego wobec państwa<sup>15</sup>.

Subwencja jako jeden z elementów dochodów jednostek samorządu terytorialnego spełnia istotne funkcje. Podstawowa jest funkcja uzupełniająca, polegająca na uzupełnieniu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w celu umożliwienia im realizacji nałożonych na nie zadań w sytuacji, kiedy dochody te nie są proporcjonalne do wydatków. Wyrównawczy charakter subwencji określony został w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.

Obecna struktura subwencji ogólnej przedstawia się następująco<sup>16</sup>:

1) część wyrównawcza – obejmująca:

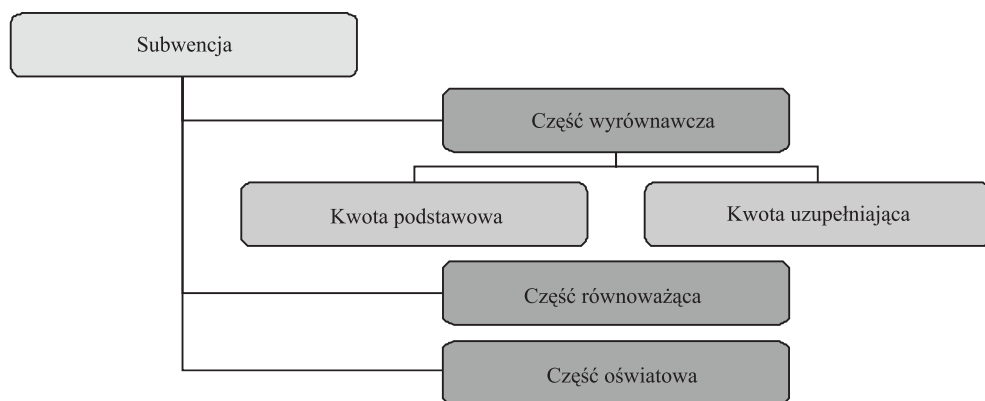
a) kwotę podstawową,

b) kwotę uzupełniającą,

2) część równoważąca (w województwach: część regionalna),

3) część oświatowa.

Części wyrównawcza i oświatowa adresowane są do gmin, powiatów i województw, natomiast część równoważąca przeznaczona jest dla gmin i powiatów (w województwie jej odpowiednikiem jest część regionalna).



**Rys. 3.** Elementy składowe subwencji ogólnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Poza częścią oświatową pozostałe składniki subwencji kierowane są tylko do tych jednostek samorządu terytorialnego, które spełniają kryteria określone w ustawie lub jej aktach wykonawczych (rozporządzeniach). Mają one na celu finansową pomoc dla tych jednostek, które osiągają dochody niewystarczające na pokrycie podstawowych kosztów samorządowych lub też ze względu na warunki, w jakich funkcjonują, ponoszą większe wydatki. Podstawowe znaczenie w niwelowaniu dysproporcji między poszczególnymi jednostkami ma część wyrównawcza. Rola części

<sup>15</sup> K. Burzyńska, *Subwencja ogólna dla gminy*, „Rachunkowość Budżetowa” 2004, nr 9, s. 16.

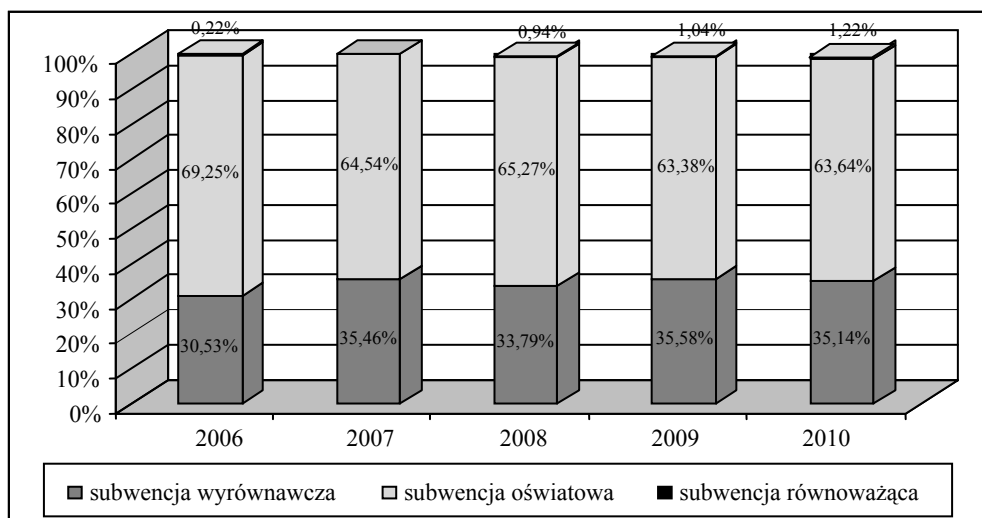
<sup>16</sup> E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2006, s. 571.

równoważonej i regionalnej jest drugorzędna – kwota przeznaczona w budżecie państwa na tę część w głównej mierze pochodzi z wpłat uiszczanych przez jednostki osiągające wysokie dochody. Część oświatową traktuje się jako standardowy koszt utrzymania szkół i innych placówek oświatowych prowadzonych przez jednostkę samorządową. Nie oznacza to jednak, że subwencja w tym zakresie musi być przeznaczona tylko i wyłącznie na wydatki oświatowe. Część wyrównawczą otrzymują bowiem gminy słabsze ekonomicznie, mające niskie dochody podatkowe na jednego mieszkańca gminy (w stosunku do średniej obliczanej dla ogółu gmin w kraju). Istotą tej subwencji jest to, aby gminy słabo rozwinięte pod względem gospodarczym uzyskiwały odpowiednie wyrównanie nawiązujące do stanu przeciętnego obliczanego w stosunku do wszystkich gmin.

Istotne dla części wyrównawczej jest uwzględnienie dwóch kryteriów<sup>17</sup>:

- wysokości dochodów podatkowych gminy przypadających na jednego mieszkańca,
- wielkości gminy wyrażonej w liczbie mieszkańców (gęstości zaludnienia).

Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin ma na celu uzupełnianie ich dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań. Ustala się ją w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Dzieliąc środki, pod uwagę bierze się sytuację finansową gmin, zwłaszcza zaś wysokość wydatków na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (w tym wypłatę dodatków mieszkaniowych).



**Rys. 4.** Procentowy udział poszczególnych części subwencji w jej ogólnej kwocie w gminach województwa podkarpackiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez GUS.

<sup>17</sup> P. Smoleń, [w:] W. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Kraków 2005, s. 113.



Analiza materiału empirycznego wykazała, że w budżetach gmin województwa podkarpackiego następował systematyczny wzrost kwoty subwencji ogólnej w strukturze dochodów gmin. W latach 2006-2010 największy udział w strukturze subwencji gmin województwa podkarpackiego stanowiła subwencja oświatowa z występującym spadkiem jej udziału w kwotach subwencji ogółem. Zaznaczył się natomiast wzrost transferowanych kwot subwencji wyrównawczej, co stanowi odzwierciedlenie wdrażania zasad polityki regionalnej UE. Cechą niezmienną jest dominujące znaczenie części oświatowej – zarówno przed reformą, jak i po niej stanowiła ona dwie trzecie ogólnej kwoty subwencji w strukturze transferów do gmin w formie subwencji (rys. 4).

## 6. Podsumowanie

W gminach województwa podkarpackiego udział transferów w dochodach ogółem tych jednostek na ostatnich latach był znaczny. Dotyczy to głównie subwencji ogólnej, której wysoki poziom występował zwłaszcza w gminach wiejskich, tj. dochody z tytułu subwencji ogólnej stanowiły w analizowanym okresie średnio 50% dochodów ogółem. Mniejszą rolę odgrywały dochody własne (30% dochodów ogółem). W gminach miejskich występowała odwrotna zależność: dochody własne stanowiły 50% dochodów ogółem, zaś subwencja stanowiła 30% dochodów. Najmniejsze znaczenie w obu gminach miały zaś dotacje celowe, których poziom wynosił średnio ok. 20%. Analiza danych empirycznych potwierdza, iż w latach 2006-2010 transfery z budżetu państwa ogrywały znaczącą rolę w realizacji ustawowych zadań gmin badanego regionu.

Dla obu typów gmin wspólny jest bardzo wysoki udział w ramach subwencji ogólnej części oświatowej. Wysoki udział dotacji w dochodach gmin jest wynikiem nadmiernego zlecenia gminom zadań z zakresu administracji rządowej. Dotacje na zadania zlecone stanowią przeważającą część wszystkich dotacji, i to w gminach zarówno miejskich, jak i wiejskich.

## Literatura

- Bal-Domańska B., *Decentralizacja finansów publicznych w Polsce i wybranych państwach Europy*, „Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce” 2006, nr 1124.
- Bury P., *Pionowe i poziome wyrównywanie dochodów gmin*, „Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce” 2007, nr 1161.
- Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Poznań – Wrocław 2004.
- Guziejewska B., *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 4.
- Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Łódź 2008.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Budżet i finanse 2006*, Warszawa 2006.

- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa – Rzeszów 2006.
- Misiąg W., *Budżet gminy dla praktyków. Wzory i przykłady uchwał*, Warszawa 2004.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Ostaszewski J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2007.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2002.
- Patrzałek L., *Finanse samorządowe*, Wrocław 2007.
- Peter-Bombik K., *Ewolucja systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1161, Wrocław 2007.
- Ruśkowski E., Salachna J., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Sochacka-Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2006.

## FINANCING FROM STATE BUDGET AND IMPLEMENTATION OF STATUTORY TASKS BY SUBCARPATHIAN COMMUNES

**Summary:** The scope of statutory tasks of territorial self-governments is significant, and own revenues often insufficient. Therefore in order to implement such tasks, the support in the form of state budget financing is necessary. The support takes the form of a general subsidy or restricted grants. In Subcarpathian commune the share of transfers in total revenues for these units in the recent years has amounted to over 50%. This mainly accounts for subsidies. High share of subsidies in communes' revenues is the result of excessive assignment of public administration tasks to the communes.

**Keywords:** municipal finance, municipal statutory tasks, grants, subsidies.