

**Sonia Duliba**

Uniwersytet Wrocławski

Studenckie Koło Naukowe Prawa Finansowego FISCUS

## **Rola subwencji ogólnej w finansowaniu województwa samorządowego**

**Abstrakt:** Konstytucyjnie gwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza ich samodzielności finansowej. Obok dochodów własnych znaczącym źródłem dochodów tych jednostek są dotacje i subwencje z budżetu państwa. Artykuł poświęcony jest analizie stanu prawnego oraz stanu doktryny polskiej w kwestii subwencji ogólnej, jako jednego z rodzajów subwencji udzielanych województwom samorządowym.

**Słowa kluczowe:** jednostka samorządu terytorialnego, dochody jednostek samorządu terytorialnego, dotacje, subwencje

Wykonywanie przez jednostkę samorządu terytorialnego ciążących na niej zadań uzależnione jest od zapewnienia jej dostatecznych źródeł dochodów<sup>1</sup>. Każda jednostka samorządu terytorialnego ma prawo do posiadania własnych środków finansowych i może nimi swobodnie dysponować w granicach obowiązującego prawa, co jest zagwarantowane przez ustrojodawcę w Konstytucji RP (art. 167 ust. 2)<sup>2</sup>. Aby województwo samorządowe mogło dobrze spełniać swoją rolę, która polega na dbałości o rozwój regionu i podnoszenie komfortu życia społeczności lokalnej, konieczne jest posiadanie przez nie określonych funduszy. Bez nich jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła wywiązać się z nałożonych na nią zadań własnych oraz zleconych. Fundusze te wpływają do województwa samorządowego z różnych źródeł i dzielą się na dwie kategorie: na dochody obligatoryjne, czyli takie, które jednostka samorządu terytorialnego musi posiadać, ponieważ bez nich nie mogłaby funkcjonować i wykonywać należących do niej zadań, oraz fakultatywne, czyli takie, które finansowo wspierają daną jednostkę samorządu terytorialnego, ale nie są dla niej niezbędne i konieczne. Do dochodów obligatoryjnych należą: dochody własne, w tym udziały we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych, dotacje celowe oraz subwencja ogólna z budżetu państwa<sup>3</sup>. Do dochodów fakultatywnych zalicza się środki, które pochodzą z zagranicy i nie podlegają zwrotowi, środki pochodzące z Unii Europejskiej, oraz inne określone w odrębnych przepisach.

---

<sup>1</sup> P. Czernski, A. Hanusz, A. Niezgodna, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 11.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Zob. art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.), dalej jako u.d.j.s.t.

Dochody własne najlepiej odpowiadają charakterowi jednostek samorządu terytorialnego. Istotną jego cechą jest bowiem samodzielność, która polega na pozostawianiu społeczności lokalnej pewnej swobody<sup>4</sup>. Swoboda ta odnosi się przede wszystkim do wydatków, które muszą być pokrywane z zasobów finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Dochody własne powinny stanowić podstawę wszystkich zasobów pieniężnych jednostek takich jak województwo samorządowe. Dochody własne można podzielić na dochody podatkowe oraz dochody niepodatkowe. Samorząd województwa nie posiada jednak własnych dochodów podatkowych, a jedynie korzysta ze źródeł dochodów w formie udziałów w podatkach państwowych, tj. we wpływach w wysokości 1,60% z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa, oraz we wpływach w wysokości 14,75% z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa.

Polska należy do nielicznych państw, które odróżniają subwencje od dotacji nie tylko w znaczeniu językowym, lecz także w znaczeniu normatywnym. Podkreśla się, iż subwencje ustala się w inny sposób niż dotacje oraz że wypłaty subwencji można żądać i dochodzić na drodze prawnej<sup>5</sup>. Subwencja stanowi jedno ze źródeł dochodów obowiązkowych jednostek samorządu terytorialnego, a cechą charakterystyczną subwencji jest fakt, że co do zasady nie jest ona przeznaczona na ściśle określony cel<sup>6</sup>. Subwencje to inaczej niepodatkowy dochód budżetu gminy, powiatu i województwa samorządowego, który jest świadczeniem wypływającym ze Skarbu Państwa. Zadaniem subwencji jest wyrównanie poziomu gospodarczego i poziomu materialnego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego w państwie. Subwencje, podobnie jak dotacje, zasilają budżet gmin, powiatów i województw corocznie, jednak w odróżnieniu od nich, to do organów jednostek samorządu terytorialnego należy wybór przeznaczania środków pieniężnych zawartych w tym świadczeniu. To organy gminy, województwa i powiatu, a nie administracja rządowa decydują o tym, na co wydać pieniądze pochodzące z subwencji ogólnej. Potrzeba subwencjonowania samorządu terytorialnego wynika z pewnych dysproporcji w rozkładzie dochodów publicznych oraz ze zróżnicowanego zakresu działań realizowanych przez poszczególne jednostki samorządowe<sup>7</sup>.

Subwencja ogólna składa się z trzech części, przy czym dwie z nich, a mianowicie część wyrównawcza oraz część równoważąca dotycząca gmin i powiatów, i regionalna w przypadku województw, ustalane są według reguł odrębnych dla jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, natomiast część trzecia, oświatowa, określana jest w sposób jednolity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie

<sup>4</sup> Patrz szerzej: P. Czerski, A. Hanusz, A. Niezgoda, *op. cit.*, s. 17.

<sup>5</sup> A. Borodo, *Subwencje ogólne i dotacje celowe dla samorządów – zasady ogólne, procedury prawne i rozszczenia*, [w:] A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, TNOiK „DOM ORGANIZATORA” 2013, s. 25 i n.; C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 153.

<sup>6</sup> P. Smoleń, *Prawo finansów publicznych. Kompendium akademickie*, Warszawa 2012, s. 140.

<sup>7</sup> A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 85.

z art. 19 u.d.j.s.t. kwoty części subwencji ogólnej są określane corocznie w ustawie budżetowej. Przekazania kwot subwencji ogólnej województwom dokonuje minister finansów, a zasadą jest, że następuje to w ramach 12 rat miesięcznych<sup>8</sup>.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej (jak sama nazwa wskazuje) ma za zadanie wyrównywać nadmierne dysproporcje dochodowe między jednostkami samorządu terytorialnego<sup>9</sup> i składa się odpowiednio z dwóch kwot: podstawowej oraz uzupełniającej. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.d.j.s.t. kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (wskaźnik W) jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw (wskaźnik Ww). Wskaźnik W oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy przez liczbę mieszkańców tego województwa (faktycznie zamieszkałych na obszarze województwa, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedzający rok bazowy, ustalony w komunikacie przez Prezesa GUS)<sup>10</sup>. Wskaźnik Ww natomiast oblicza się poprzez podzielenie sumy dochodów wszystkich województw uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy przez wszystkich mieszkańców kraju. Wyrównanie potencjału dochodowego województwa stanowi 72 % różnicy między średnim dochodem podatkowym na jednego mieszkańca i średnim dochodem w danym województwie<sup>11</sup>. Kwota uzupełniająca uzależniona jest natomiast od liczby mieszkańców danego województwa. Zgodnie z art. 24 ust. 7 u.d.j.s.t. otrzymują ją województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów.

Swoistym dopełnieniem subwencji ogólnej są wpłaty pobierane od jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się w korzystniejszej od pozostałych sytuacji finansowej<sup>12</sup>. Wpłaty trafiają do Skarbu Państwa po to, aby następnie zostały rozdzielone w subwencjach ogólnych dla najbardziej potrzebujących jednostek samorządu terytorialnych. Ta część subwencji nazywana jest częścią regionalną dla województw samorządowych.

Część regionalna subwencji ogólnej dla województwa samorządowego wypłacana jest z puli środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa, pula ta jest równa sumie wpłat województw o najwyższej sile podatkowej<sup>13</sup>. Część regionalna występuje tylko w województwie, a w literaturze przedmiotu nazywana jest „prawem Janosika”, ponieważ jej celem jest pobranie funduszy z najbogatszych województw i przekazanie ich do województw bardziej potrzebujących i biedniejszych. Województwa, których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww są zobowiązane wpłacić nadwyżkę z tego tytułu na rachunek budżetu państwa. Stanowią one całą wartość części regionalnej subwencji ogólnej dla województw<sup>14</sup>. Cała wartość części regionalnej (100%) jest

<sup>8</sup> P. Smoleń, *op. cit.*, s. 136.

<sup>9</sup> A. Mikos-Sitek [w:] A. Nowak-Far (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 275.

<sup>10</sup> Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2007, s. 192.

<sup>11</sup> A. Majchrzycka-Guzowska, *op. cit.*, s. 87.

<sup>12</sup> P. Czerski, A. Niezgodą, A. Hanusz, *op. cit.*, s. 209.

<sup>13</sup> B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2012, s. 205.

<sup>14</sup> P. Smoleń, *op. cit.*, s. 135.

następnie dzielona według ustalonych kryteriów na pięć części w różnych proporcjach i o innym przeznaczeniu (art. 25 ust. 2–15 u.d.j.s.t.). I tak:

- 20% dzieli się między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju;
- 40% rozdzielane jest między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wyższa od średniej dla kraju;
- 10% dzieli się między te województwa, w których Produkt Krajowy Brutto na jednego mieszkańca jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca<sup>15</sup>;
- 15% otrzymują województwa z uwzględnieniem wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy<sup>16</sup>;
- 15% dzieli się między województwa, uwzględniając różnicę między dochodami planowanymi na rok budżetowy a dochodami planowanymi na rok bazowy. Zazwyczaj w ten sposób uzupełnia się dochody województw w związku ze zmianą finansowania zadań<sup>17</sup>.

Kryteria ustalające beneficjentów subwencji regionalnej są w dużym stopniu zróżnicowane, ale nie przesądzają o tym, w jaki sposób pochodzące stąd środki zostaną wykorzystane. O zagospodarowaniu części regionalnej subwencji ogólnej decyduje bowiem sejmik województwa.

Ostatnim składnikiem subwencji ogólnej, wspólnym dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jest jej część oświatowa. W niektórych przypadkach (całkiem licznych) stanowi ona znaczną część środków, jakimi dysponują jednostki (zwłaszcza niewielkie gminy wiejskie)<sup>18</sup>. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.d.j.s.t. kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Od oświatowej subwencji ogólnej odlicza się 0,4%. Uzyskana w ten sposób kwota stanowi rezerwę części oświatowej, którą dysponuje minister finansów po zasięgnięciu opinii ministra edukacji narodowej oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, a podział rezerwy części oświatowej dokonywany jest nie później niż do 30 listopada każdego roku budżetowego<sup>19</sup>. Po odliczeniu rezerwy części oświatowej minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych

<sup>15</sup> B. Brzeziński (red.), *op. cit.*, s. 205.

<sup>16</sup> P. Smoleń, *op. cit.*, s. 136.

<sup>17</sup> Z. Ofiński, *op. cit.*, s. 195.

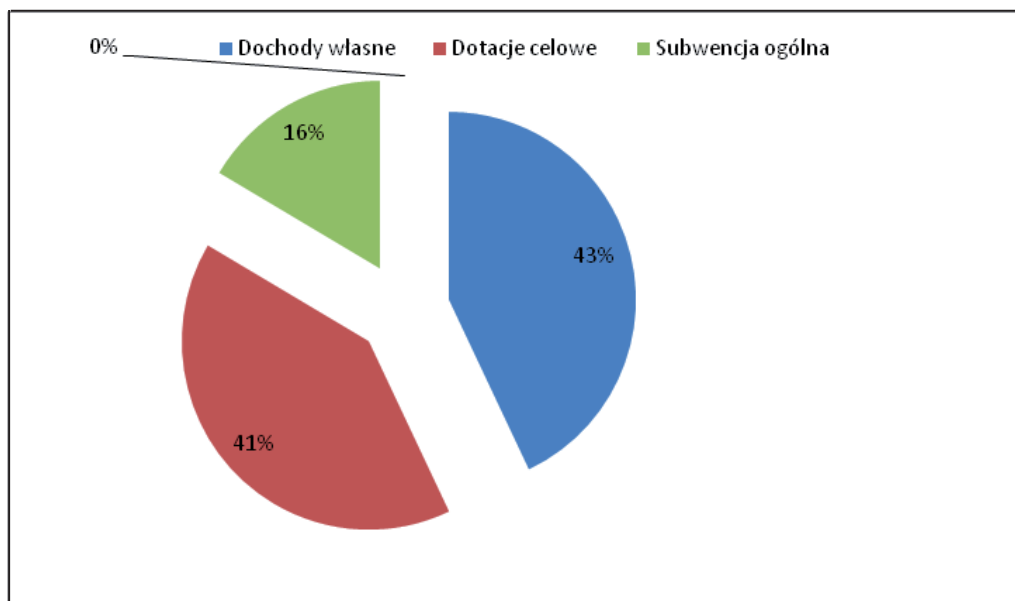
<sup>18</sup> T. Sowiński, [w:] A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 594.

<sup>19</sup> P. Smoleń, *op. cit.*, s. 136.

z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego (art. 28 ust. 5 u.d.j.s.t.). Zgodnie z art. 28 ust 6 u.d.j.s.t. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia określa podział części oświatowej subwencji ogólnej pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Jest zobowiązany jednak do zapoznania się z opinią ministra finansów oraz jednostek reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego na temat podziału części oświatowej. Przed podziałem części oświatowej minister właściwy do spraw oświaty musi wziąć pod uwagę również liczbę uczniów, rodzaj szkół i placówek oraz stopień awansu zawodowego nauczycieli na danym terytorium.

Województwa samorządowe w 2012 roku otrzymały łącznie 2 506,3 mln zł subwencji ogólnej, w tym część wyrównawcza to 1 004,8 mln zł, część regionalna – 687,2 mln zł, a część oświatowa – 772, 0 mln zł<sup>20</sup>.

**Wykres 1. Procentowy udział subwencji ogólnej w dochodach województwa samorządowego w 2012 roku**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2012, Warszawa 2013

Analizując wykres, można dostrzec, iż największy udział w dochodach województw samorządowych w roku 2012 miały dochody własne, niewiele mniejsze znaczenie dla

<sup>20</sup> Dane pochodzą ze *Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Warszawa 2013, sporządzonego przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

mieszkańców miały dotacje celowe, natomiast subwencje ogólne stanowią najmniejszą część dochodów.

Przyglądając się znaczeniu subwencji ogólnych na przestrzeni trzech ubiegłych lat, sytuacja tej formy dochodów niepodatkowych województwa samorządowego kształtowała się następująco. W 2010 roku subwencje ogólne dla województw samorządowych stanowiły 20,7% ich dochodów, z czego część oświatowa zajmowała 4,9%, część wyrównawcza – 9,0%, natomiast część regionalna – 6,8%. W 2011 roku procentowy udział subwencji ogólnej w dochodach województw samorządowych spadł natomiast o 4,1 pkt. procentowych i wynosił 16,6%. Mimo to część oświatowa zajmowała nadal 4,9% sumy subwencji ogólnej. Spadł natomiast udział części wyrównawczej (7,4%) oraz części regionalnej (4,3%). W 2012 roku procentowy udział subwencji ogólnej w dochodach był bardzo zbliżony do roku poprzedniego i wynosił dokładnie 16,5%. Część oświatowa stanowiła 5,1%, część wyrównawcza – 6,6%, natomiast część regionalna – 4,8%<sup>21</sup>.

Analizując powyższe dane, można dostrzec, iż udział subwencji ogólnej w dochodach województw samorządowych z roku na rok się zmniejsza. Podobnie zmniejsza się również udział części wyrównawczej. Zmniejszanie się udziału części wyrównawczej w subwencji ogólnej może świadczyć o tym, iż dysproporcje dochodowe między województwami samorządowymi w Polsce stają się coraz mniejsze.

Subwencję ogólną wyróżniają charakterystyczne dla tego źródła dochodów j.s.t. cechy, do których można zaliczyć m.in.:

- źródło pochodzenia, jakim są zasoby budżetu państwa;
- złożoną strukturę składającą się z wielu elementów powiązanych z poszczególnymi jej częściami, tj. częścią wyrównawczą, częścią regionalną (równoważącą w gminach i powiatach) oraz częścią oświatową;
- sposób ustalania jej wysokości, opierając się na zobiektywizowanych kryteriach odnoszących się do poszczególnych jej części, co wyklucza uznaniowość rządu i parlamentu w ustalaniu wielkości środków przeznaczonych na subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w ustawie budżetowej;
- nieodpłatny i bezzwrotny charakter środków otrzymanych w tej formie;
- swobodę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego co do wykorzystania tych środków;
- możliwość dochodzenia należnego świadczenia na drodze sądowej.

## Literatura

Borodo A., *Subwencje ogólne i dotacje celowe dla samorządów – zasady ogólne, procedury prawne i roszczenia*, [w:] A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, TNOiK „DOM ORGANIZATORA” 2013

<sup>21</sup> Dane pochodzą ze *Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Warszawa 2012, sporządzonego przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

- Brzeziński B. (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2012
- Czerski P., Hanusz A., Niezgoda A., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009
- Drwiłło A. (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2011
- Kosikowski C., *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2011
- Nowak-Far A. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2011
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2007
- Smoleń P., *Prawo finansów publicznych. Kompendium akademickie*, Warszawa 2012
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku

