

Alicja Sekuła

Politechnika Gdańska
e-mail: Alicja.Sekuła@zie.pg.gda.pl

REZERWA SUBWENCJI OGÓLNEJ W SYSTEMIE FINANSOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

GENERAL GRANT RESERVE IN LOCAL GOVERNMENT FINANCING SYSTEM

DOI: 10.15611/pn.2017.485.32

JEL Classification: H71, H81, H23

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest rezerwie subwencji ogólnej. Jego celem jest analiza jej funkcjonowania w systemie subwencjonowania samorządu terytorialnego pod względem ekonomicznym oraz, częściowo, pod względem prawnym. Podmiotem badań są wszystkie szczeble samorządu terytorialnego: gminny, powiatowy i wojewódzki. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2008–2015, natomiast ewolucję rezerwy prześledzono od momentu reaktywacji samorządu terytorialnego, czyli od roku 1991, po czasy współczesne. W artykule wykorzystano metody: statystyki opisowej oraz analizy opisowej. Spośród sformułowanych w pracy wniosków do najważniejszych należą: brak prawidłowej konstrukcji części „transportowo-drogowej” rezerwy, która ma charakter dotacji celowej, a nie subwencji; znaczące różnice w liczbie jednostek-beneficjentów oraz duże fluktuacje kwot rozdzielanych w ramach rezerwy.

Słowa kluczowe: rezerwa, subwencja ogólna, rezerwa subwencji ogólnej, transfery zewnętrzne, części subwencji ogólnej.

Summary: The article is devoted to the reserve of general grant. Its aim is to analyze its functioning in the subsidization system of local government in economically and partly in legal terms. The subject of the research are all levels of local government, i.e. commune, county (powiat) and region (voivodeship) level. The study period covers the years 2008–2015, while the evolution of the reserve has been tracked since the reactivation of local government in Poland, i.e. from 1991 till nowadays. The article uses methods: descriptive statistics and descriptive analysis. Among conclusions formulated in the work the most important are: the lack of proper construction of the “transportation and road” part of the reserve, which is of a specific grant character, not a general grant; significant differences in the number of beneficiary units and large fluctuations in sums allocated within the reserve.

Keywords: reserve, general grant, general grant reserve, external transfers, parts of general grant.

1. Wstęp

Maksymalizacja dochodów jest nieodłącznym elementem badań systemu zasilania finansowego jednostek przestrzennych. To jedno z zadań władz samorządowych, które odpowiedzialne są za oferowanie usług wymaganych i oczekiwanych przez mieszkańców [Carroll, Johnson 2010, s. 223]. Potencjał do osiągania wyższych dochodów w każdym przypadku może być inny; zależy m.in. od własności źródła dochodów.

Istotną kategorią dochodów są dochody własne. Możliwości ich generowania nie są dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jednakowe, co skutkuje znacznymi rozpiętościami w ich wysokości. Decyduje o tym szereg przyczyn, z których najważniejszą jest niejednolita wydajność fiskalna podatków i opłat przypisanych poszczególnym szczeblom samorządowym. Skutkuje ona zróżnicowaną bazą dochodową jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też nie jest możliwe wdrożenie w państwie koncepcji samofinansowania się samorządu terytorialnego wyłącznie za pomocą podatków i opłat lokalnych. Co więcej, idea taka podważa funkcjonowanie państwa jako całości [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 68]. W sytuacji wielu źródeł dochodów własnych o zróżnicowanej wydajności zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest uzupełnianie ich transferem w postaci subwencji ogólnej zapewniającej możliwość oferowania, jakość i dostępność usług publicznych na minimalnym akceptowanym poziomie. Taki sposób finansowania gwarantuje wydatkowanie środków na lokalne usługi publiczne przez szczebel władz publicznych, najlepiej rozumiejący miejscowe uwarunkowania i posiadający największą wiedzę o potrzebach lokalnych.

2. Cechy subwencji ogólnych

Subwencja ogólna jest jednym z trzech obligatoryjnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W istotnym stopniu winna niwelować wspomniane zróżnicowanie fiskalne dochodów własnych. Jako źródło dochodu ma specyficzne cechy odróżniające je od dotacji celowych i dochodów własnych w wąskim ujęciu, a zbliżające do dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, które mocą ustaw przyporządkowane są do dochodów własnych, co wielokrotnie było w literaturze krytykowane. Cechą subwencji, w literaturze anglojęzycznej funkcjonującej częściej pod pojęciem *general grant* [Lotz 2005, s. 59], czyli dotacja ogólna, a nie *subsidy* bądź *subvention*, jest centralizacja w sferze dochodowej, a w wydatkowej – decentralizacja, co oznacza, że organy samorządowe mają swobodę wyboru kierunków ich rozdysponowania [Sekuła 2015, s. 919]. Niecelowość, innymi słowy brak wytycznych, na jakie zadania można wydatkować środki z subwencji, podkreślona jest również w anglojęzycznym określeniu *general-purpose transfer*, czyli transfer ogólnego przeznaczenia [Shah 2016, s. 56]. Pozostałymi własnościami subwencji są: ogólność, bezzwrotność i nieodpłatność. Pierw-

sza z nich rozumiana jest jako przeznaczanie środków na finansowanie ogółu zadań własnych. Druga oznacza, że – poza nienależnym pobraniem – nie jest zwracana do budżetu państwa. Ostatnia, nieodpłatność, wyraża się w tym, że otrzymanie środków w formie subwencji nie wymaga wykonania wzajemnego świadczenia na rzecz skarbu państwa [Borodo 2007, s. 206].

Od 2004 roku całkowita kwota subwencji stanowi sumę trzech kwot (w przypadku gmin opcjonalnie czterech) plus środki z rozdziału rezerwy, które składają się w dość nierównej proporcji na jej ostateczną wielkość. A zatem subwencja ogólna składa się z części wyrównawczej, równoważącej (regionalnej w województwach) i oświatowej. Oprócz nich tworzy się rezerwę subwencji ogólnej, stanowiącą oś rozważań niniejszego artykułu, oraz rezerwę w ramach części oświatowej, a gminy mogą uzyskać też środki z tytułu subwencji rekompensującej.

Porównując kwoty wpływające do budżetów gmin z różnych źródeł dochodów, subwencję ogólną można nazwać zasadniczym wpływem [Sekuła 2014, s. 237]. Kwoty zasilające budżet z jej tytułu to nierzadko ok. 50% wydatków, a w pojedynczych przypadkach, zwłaszcza w gminach wiejskich, stanowią nawet 2/3 wydatków, co zobrazowano w tabeli 1.

Tabela 1. Udział subwencji w wydatkach ogółem gmin (w %) w latach 2008-2015 z podziałem na typy gmin oraz przykłady jednostek (gmin wiejskich) z największym współczynnikiem

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska, w tym gminy:	26,4	26,4	24,9	25,3	26,7	26,6	24,7	25,2
• miejskie	19,8	19,9	19,6	20,0	20,8	20,9	19,6	20,0
• miejsko-wiejskie	29,6	29,6	27,1	27,8	29,6	29,3	27,4	28,1
• wiejskie, przykłady:	39,9	39,6	34,6	35,5	38,4	37,9	34,6	35,3
– Rusinów	63,9	59,0	58,2	42,2	62,9	66,1	65,5	63,6
– Lipnica Wielka	68,2	69,7	64,3	54,9	52,5	61,1	65,1	65,0
– Lutocin	59,5	48,7	41,8	59,9	64,4	65,0	59,0	64,3

Źródło: na podstawie Banku Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane> (30.06.2017).

Spośród wymienionych wcześniej części największą, dochodzącą niekiedy nawet do 90% ogółu wpływów z tego tytułu, stanowi subwencja oświatowa. Nie oznacza to jednak, że części oświatowej należy przede wszystkim poświęcić uwagę. Prawdłowo skonstruowany system subwencjonowania oznacza, że każda ze składowych winna posiadać własności subwencji, również rezerwa.

3. Ewolucja mechanizmu naliczania i rozdzielania rezerwy subwencji ogólnej

System subwencjonowania istnieje praktycznie tak długo, jak długo istnieje reaktywany samorząd terytorialny w Polsce. W roku 1990 na poziomie konstytucyjnym pojawiło się pojęcie subwencji jako dochodu. Pochodząca z tego roku ustawa, zmieniając Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, określiła subwencje (jeszcze bez przymiotnika „ogólne”) jako wpływy uzupełniające dochody własne gmin. W podobnej formie zaistniały one w Małej Konstytucji z 1992 roku. Określenie subwencji w obecnym brzmieniu, a więc jako subwencje ogólne, pojawiło się 5 lat później, w Konstytucji z roku 1997. Wskazuje ona, że na dochody jednostek samorządu terytorialnego składają się dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa.

Akty prawne w randze konstytucji nie zawierały i nie zawierają szczegółowych rozwiązań dotyczących zarówno części subwencji, jak i rezerwy. Znajdowały się one w aktach prawnych niższego rzędu, czyli ustawach. Dochody gmin w latach 1991–2015, w tym zasady ich subwencjonowania, regulowało szereg ustaw. Jedną z nich była ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania. Stanowiła ona przede wszystkim, że subwencja ogólna jest dochodem gmin. Wydzielała jej cztery części, jedną z nich była część na podstawowe wydatki bieżące gmin. Jeśli średni dochód danej gminy był równy co najmniej 150% średniej dla wszystkich jednostek, to subwencję na wydatki bieżące pomniejszono o 1/4 nadwyżki. Tak powstała różnica między wartością pierwotnie obliczoną a wartością zmniejszoną tworzyła rezerwę (tab. 2). Uprawnienia w zakresie zasad i trybu przekazywania subwencji ogólnej, w tym także dysponowania rezerwą przypisano Ministrowi Finansów.

Przez następnych 5 lat obowiązywała Ustawa o finansowaniu gmin. Podobnie jak poprzednia jednoznacznie precyzowała, że każda gmina otrzymuje subwencję ogólną. W systemie subwencjonowania oprócz części przedstawionych w tab. 2 ustanowiono również rezerwę subwencji ogólnej w wysokości jej jednego procenta, której rozdział w dalszym ciągu podlegał Ministrowi Finansów.

Kolejne zmiany w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego zakończone ustawą miały miejsce pod koniec 1998 roku. Uchwalono wówczas wchodzącą w życie w 1999 roku ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zawierała nie tylko zmiany w obrębie systemu subwencjonowania gmin, ale w związku z ustanowieniem drugiego etapu reformy samorządowej wprowadzała również rozwiązania dla powiatów i województw samorządowych.

Ustawa w odniesieniu do gmin w latach 1999–2000 stanowiła, że na subwencję ogólną składają się trzy części: podstawowa, oświatowa, rekompensująca. Część podstawowa miała charakter wyrównujący dochody. W jej ramach wydzielana była 4-procentowa rezerwa, kwota wyrównawcza oraz kwota obligatoryjna, przysługująca wszystkim gminom, nazwana w ustawie „pozostałą”. Rezerwa, będąca w dyspozycji Ministra Finansów, przeznaczana była dla gmin nieobjętych kwotą wyrów-

Tabela 2. Składowe subwencji ogólnej dla gmin w latach 1991–2015

Skrócona nazwa aktu prawnego	Lata obowiązywania	Składowe						Redystrybucja pozioma	
		wyrównawcza	na podst. wydatki bieżące gmin	na wydatki inwestycyjne	rezerwa	na zadania własne z zakresu oświaty	czynna	bierna	
Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania	1991–1993					rezerwa	na zadania własne z zakresu oświaty	–	✓
		wyrównawcza	obligatoryjna	rezerwa	oświatowa (w tym rezerwa)			–	–
Ustawa o finansowaniu gmin	1994–1996	wyrównawcza	obligatoryjna	rezerwa	oświatowa (w tym rezerwa)			–	–
	1997	wyrównawcza	obligatoryjna	rezerwa	oświatowa (w tym rezerwa)			✓	–
Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	1998	wyrównawcza	obligatoryjna	rezerwa	oświatowa (w tym rezerwa)		drogowa	✓	–
	1999–2000	podstawowa, kwoty:			oświatowa (w tym rezerwa)		rekompensująca	✓	–
		wyrównawcza	obligatoryjna	rezerwa					
2001–2003	podstawowa, kwoty:				oświatowa (w tym rezerwa)		rekompensująca	✓	–
	wyrównawcza		obligatoryjna						
	wyrównawcza, kwoty:				oświatowa (w tym rezerwa)		rekompensująca	✓	–
Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	2004–współcześnie	podstawowa	uzupełniająca		rezerwa	oświatowa (w tym rezerwa)	rekompensująca	✓	–
				obowiązkowa					

Źródło: opracowanie własne.

nawczą, które zanotowały ubytek dochodów na skutek zmian ustalania udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Po nowelizacjach ustawy rezerwa została z niej, jak i z całego systemu subwencjonowania usunięta aż do 2004 roku, w którym weszła w życie kolejna ustawa regulująca system dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 3. Składowe subwencji ogólnej dla powiatów i województw w latach 1999-2015

Skrócona nazwa aktu prawnego	Lata obowiązywania	Składowe				Redystrybucja pozioma		
						czynna	bierna	
Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	1999	wyrównawcza	rezerwa	oświatowa (w tym rezerwa)	drogowa (w tym rezerwa)	–	–	
	2000–2003	wyrównawcza		oświatowa (w tym rezerwa)	drogowa (w tym rezerwa)	–	–	
Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	2004–współcześnie	wyrównawcza, kwoty:		równoważąca/ regionalna	rezerwa	oświatowa (w tym rezerwa)	✓	✓
		podstawowa	uzupełniająca					

Źródło: opracowanie własne.

Likwidacja rezerwy, ale już od 2000 roku, miała miejsce także w przypadku powiatów i województw (tab. 3). Regulacje pierwszej ustawy o dochodach ponadgminnych szczebli samorządu terytorialnego ustanowiły ją przejściowo dla pierwszego roku istnienia powiatów i województw. W ich przypadku, podobnie jak w gminach, rezerwa pojawiła się ponownie w roku 2004.

Analizując zmiany w komponentach subwencji, należy podkreślić, że rezerwa w żadnym akcie prawnym regulującym samorządowe dochody nigdy nie została określona mianem „części”, nawet jeśli była dość wyraźnie wyeksponowana, stąd też w tabelach 2 i 3 użyto określenia „składowe subwencji ogólnej”.

4. Wielkość wpływów z rezerwy subwencji ogólnej

Rezerwa subwencji ogólnej zasilala i zasila budżety na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Środki z tego tytułu w stosunku do całkowitych wpływów subwencyjnych na przestrzeni ośmiu analizowanych lat nie przekroczyły w żadnym roku 2% (tab. 4). Jako że rezerwa winna być uznana za wpływy uzupełniające, stan ten uznać należy za prawidłowy. Analiza kwot i udziałów przedstawionych w tabeli 4 w odniesieniu do gmin oraz w tabeli 5 w odniesieniu do powiatów i województw prowadzi do wniosku o dużej zmienności wysokości rozdzielanych kwot. W każdym roku są one innej wielkości, stąd nie ma możliwości określenia tendencji zmian. Niekiedy dzielone środki miały charakter na tyle symboliczny (uwagę zwraca-

ca zwłaszcza rok 2008), że ich wpływu na całkowitą wielkość subwencji nie można określić nawet jako minimalnego.

Tabela 4. Wpływy z rezerwy subwencji ogólnej (mln zł) oraz jej udział w całkowitych wpływach z subwencji ogólnej (w %) w latach 2008–2015 z podziałem na typ gmin

Rok		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gminy, w tym:	mln zł	153,9	338,1	350,4	351,0	386,6	348,5	271,0	279,2
	%	0,51	1,02	1,02	0,98	1,02	0,91	0,71	0,71
gminy miejskie*	mln zł	153,4	290,7	227,3	237,1	296,5	283,8	224,8	238,9
	%	1,17	2,01	1,51	1,49	1,75	1,65	1,30	1,34
gminy miejsko-wiejskie	mln zł	0,2	20,7	42,1	45,5	39,4	27,0	19,4	16,1
	%	0,00	0,30	0,59	0,61	0,50	0,34	0,25	0,20
gminy wiejskie	mln zł	0,3	26,7	80,9	68,4	50,7	37,8	26,8	24,3
	%	0,00	0,22	0,66	0,55	0,39	0,28	0,21	0,18

* W tym miasta na prawach powiatów.

Źródło: na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl (30.06.2017).

Tabela 5. Wpływy z rezerwy subwencji ogólnej (w mln zł) oraz jej udział w całkowitych wpływach z subwencji ogólnej (w %) w latach 2008–2015 w powiatach i województwach

Rok		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Powiaty	mln zł	4,4	114,6	162,8	189,9	138,1	115,4	150,4	103,8
	%	0,05	1,24	1,67	1,88	1,35	1,12	1,48	1,03
Województwa	mln zł	0,0	75,0	26,4	20,4	42,3	32,7	18,7	46,4
	%	0,00	2,69	0,90	0,81	1,69	1,24	0,65	2,33

Źródło: na podstawie Banku Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane> (30.06.2017).

Tabela 6. Liczba jednostek uzyskujących wpływy z rezerwy subwencji ogólnej w latach 2008–2015

Rok		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gminy, w tym:	liczba	202	729	221	525	2479	512	437	442
	%	8,2	29,4	8,9	21,2	100	20,6	17,6	17,8
miejskie*	liczba	199	173	41	81	306	158	116	105
	%	65,0	56,5	13,4	26,5	100	51,6	38,0	34,4
miejsko-wiejskie	liczba	1	212	37	116	602	112	93	87
	%	0,2	35,9	6,2	19,3	100	18,6	15,2	14,2
wiejskie	liczba	2	344	143	328	1571	242	228	250
	%	0,1	21,9	9,1	20,9	100	15,4	14,6	16,0
Powiaty	liczba	98	270	122	253	288	274	269	256
	%	31,2	86,0	38,9	80,6	91,7	87,3	85,7	81,5
Województwa	liczba	0	16	11	16	13	11	10	16
	%	0	100	68,8	100	81,2	68,8	62,5	100

Źródło: na podstawie Banku Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane> (30.06.2017).

Zmienna, i to znacząco, jest także liczba jednostek-beneficjentów (tab. 6). O ile w 2012 roku wpływy uzyskiwały wszystkie gminy oraz prawie wszystkie powiaty i województwa, o tyle w 2008 roku beneficjentami były praktycznie gminy miejskie (2 na 3 jednostki). Po dwóch latach, w roku 2010, liczba gmin miejskich, które otrzymały subwencje, zmalała pięciokrotnie. Przedstawione analizy tabel 4–6 dowodzą, że brak jest możliwości szacowania zarówno kwoty pochodzącej z rozdziału rezerwy subwencji ogólnej, jak i liczby jednostek, które ją otrzymają.

5. Zasady i reguły naliczania i rozdzielania rezerwy subwencji ogólnej

We współczesnym systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego uwzględniona została rezerwa subwencji ogólnej jako jedna z jej składowych. Zasady naliczania oraz rozdziału kwot rezerwy regulowane są głównie w dwóch artykułach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – art. 26 i art. 36. Ze względu na brak powiązań między rozwiązaniami we wspomnianych artykułach, omówiono je rozłącznie. Na potrzeby niniejszej pracy części te nazwano:

- transportowo-drogową – art. 26,
- ze zwrotów (nienależnie ustalonych) – art. 36.

W odniesieniu do pierwszej z wymienionych – transportowo-drogowej – w ustawie zawarto ogólną zasadę ustalania jej globalnej kwoty, która nie może być mniejsza niż kwota przyjęta w ustawie budżetowej na rok bazowy (chyba że zmieni się zakres realizowanych zadań) na dofinansowanie trzech typów przedsięwzięć:

- inwestycji na powiatowych i wojewódzkich drogach publicznych oraz na powiatowych, wojewódzkich i krajowych drogach w granicach miast na prawach powiatu,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku minimum 2 tys. pojazdów/dobę,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w obrębie miast na prawach powiatu.

Z analizy zaprezentowanych obszarów wsparcia wynika, że rezerwa dotyczy wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, choć w dość ograniczonym zakresie środki mogą uzyskać z niej jednostki gminne o charakterze wiejskim i miejsko-wiejskim, co znajduje potwierdzenie w danych zawartych w tabeli 4. Beneficjentami są głównie powiaty, województwa, miasta na prawach powiatu – w niniejszym opracowaniu włączone do kategorii gmin miejskich, a kwota przeznaczona na przeprawy promowe w praktyce trafia do budżetu Świnoujścia. Precyzyjne sformułowanie ustawowe zawężające możliwość przeznaczenia rezerwy na dofinansowanie wyłącznie wymienionych wyżej trzech grup zadań, jednocześnie pozostawiające w gestii Ministra Finansów (działającego w porozumieniu z ministrem ds. transportu, aktualnie – Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, wcześniej Ministrem Infrastruktury i Rozwoju), po uzyskaniu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, sposób rozdzielenia kwoty z tego tytułu, całkowicie przeczy idei subwencji. Od-

wrotnie niż w przypadku pozostałych składowych sposobów rozdziału rezerwy jest scentralizowany, a kryteria brane pod uwagę nieznane. Akceptację sposobu rozdziału ma zapewnić wyrażenie opinii w tym zakresie przez przedstawicieli podsektora samorządowego, jednak dzielenie środków według reguł wspólnie uzgodnionych przez stronę rządową i samorządową, nawet jeśli dotyczą wyboru kryteriów, według których dzielona jest rezerwa oraz wielkości środków rozdzielanych na podstawie poszczególnych kryteriów, należy uznać za niewystarczające, aby traktować je jako spełnienie wymogów obiektywizacji przyznania. Pojęciem tym określa się taki przydział środków pieniężnych, który ogranicza pole dowolności w zasilaniu finansowym [Owsiak 2017, s. 190]. Rezerwa „transportowo-drogowa” dofinansowuje konkretne projekty drogowe w założonym czasie na określoną sumę. Ma więc wszystkie cechy dotacji celowej.

Również jej roczna wysokość jest określona wyjątkowo nieprecyzyjnie. Możliwość dowolnej korekty kwot rezerwy w sytuacji „zmiany zakresu realizowanych zadań” sformułowanych dość ogólnie stwarza pole do dowolnego ustalania wielkości rezerwy w każdym kolejnym roku.

Na podstawie analizy danych pochodzących z nieistniejącego już Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju można stwierdzić, że z wykorzystaniem wsparcia z rezerwy subwencji w wysokości 336 mln zł w roku 2015 zaplanowano realizację 139 projektów inwestycyjnych, natomiast kwotę 22 mln zł przeznaczono na przeprawy promowe w Świnoujściu. W okresie 15 ostatnich lat z rezerwy dofinansowano ponad 2 tysiące projektów drogowych o wartości ponad 11 mld zł. Beneficjentami były głównie miasta na prawach powiatu (63,5% środków), a w mniejszym stopniu powiaty (21,5%) i województwa – 15%. O ile wartość dofinansowania dla miast na prawach powiatu utrzymuje się na stałym poziomie, oscylując wokół kwoty 200 mln zł rocznie, o tyle dla województw maleje (w roku 2002 – 110 mln zł, w roku 2014 niecałe 20 mln zł), a dla powiatów systematycznie rośnie – z 10 mln zł w roku 1999 do 130 mln zł w roku 2014. Wsparcie finansowe ze strony rządu dla projektów infrastrukturalnych realizowanych przez jednostki samorządowe dopuszczalne jest w teorii samorządu terytorialnego, natomiast niezwykle kontrowersyjne jest przeznaczanie na nie środków z rezerwy subwencji ogólnej o charakterze *de facto* dotacji celowych.

Nieco inna jest sytuacja w przypadku drugiej części rezerwy subwencji ogólnej, w stosunku do której nie używa się wprawdzie takiego określenia, lecz w rozwiązaniach ustawowych funkcjonuje niezależnie i odrębnie od części pierwszej, opisaną wyżej. Tworzą ją zwrócone w danym roku budżetowym (do 15 grudnia) nienależnie przyznane kwoty części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej. Samą ideę, aby zwroty nie zasilają budżetu państwa, lecz w dalszym ciągu stanowiły element subwencji, należy ocenić pozytywnie. Podobnie jak w opisaną wcześniej sytuacji, ich suma pozostaje w dyspozycji Ministra Finansów, jednak w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego [Wyrok z 31 stycznia 2013] w ustawie umieszczono zapisy dotyczące kryteriów rozdziału środków. W orzeczeniu znalazło się m.in. stwierdzenie, że brak kryteriów, jakimi powinien kierować się Minister Finansów, dyspo-

nując rezerwę budżetową dla jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z Konstytucją. W miejsce wcześniejszego ogólnikowego sformułowania, iż zwroty nienależnie otrzymanych kwot poszczególnych części subwencji tworzyły rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzono sposób rozdziału środków, zgodnie z którym kwota ta może zostać przeznaczona dla [Ustawa z 13 listopada 2003, art. 36a]:

- gmin, powiatów i województw z dochodami na mieszkańca niższymi, odpowiednio, od średnich dochodów gmin, powiatów i województw; dochody te liczone są nieco inaczej niż w przypadku części wyrównawczej czy równoważącej/regionalnej; rezerwa adresowana jest do jednostek, których dochody po zastosowaniu mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego nadal są niskie w stosunku do innych,
- jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania własne z zakresu pomocy społecznej,
- gmin, powiatów i województw, w których w wyniku zdarzeń losowych wystąpiły straty w infrastrukturze komunalnej,
- gmin, które w roku budżetowym dokonały wpłat do budżetu państwa na część równoważącą, a ich wskaźnik dochodów podatkowych G jest niższy od 2000% od wskaźnika średnich dochodów podatkowych dla gmin Gg ; z możliwości skorzystania z tej części rezerwy wyłączono więc gminy, których dochody podatkowe przekraczają 20-krotność średnich dochodów podatkowych.

Analizując rozwiązania odnoszące się do tej części rezerwy, należy – biorąc pod uwagę brak możliwości wcześniejszego szacowania kwot pozostających do dyspozycji Ministra Finansów – uznać je za prawidłowo i wystarczająco precyzyjne.

Podział rezerwy następuje najpóźniej w połowie grudnia. Dokonuje go Minister Finansów, konsultując ze stroną samorządową zarówno kryteria podziału, sposób, jak i wielkość środków rozdzielanych na podstawie każdego kryterium. Ustawa zawiera nawet regulacje dotyczące sposobu podziału tej części rezerwy, gdyby do konsensusu między stroną rządową i samorządową nie doszło.

6. Zakończenie

Przedmiotem badań i analiz niniejszego artykułu była rezerwa subwencji ogólnej. Środki stanowiące rezerwę tworzone mogą być zarówno w odniesieniu do subwencji ogólnej, jak i w ramach jej poszczególnych części. Ten drugi przypadek nie był przedmiotem rozważań niniejszego artykułu.

Ustawa w odniesieniu do pierwszej części rezerwy subwencji, na potrzeby niniejszego opracowania nazwanej „transportowo-drogową”, zawiera lakoniczne stwierdzenia dotyczące naliczania i rozdziału kwot w jej ramach. Na poziomie ustawowym brakuje przesłanek przesądzających o kwalifikowalności wniosków do dofinansowania, o których corocznie decyduje minister ds. transportu. Oznacza to, że stosowane kryteria wyboru są niejawne i mogą być zmieniane. Brak zasad podziału oceniany

jest krytycznie jako nieodpowiadający standardom wynikającym z Konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego [Ofiarski 2010, s. 217]. W ustawie zawarto natomiast limitowany wykaz przedsięwzięć podlegający dofinansowaniu z rozdziału tej części rezerwy. Sposób dofinansowywania zadań, sprecyzowany rodzaj dofinansowywanych zadań (konkretne projekty drogowe w założonym czasie na określoną sumę) jednoznacznie przesądzają, że ma charakter dotacji celowej z wszystkimi wadami tego rozwiązania, stąd też oceniona winna być negatywnie.

Z kolei druga część rezerwy, umownie w artykule nazwana częścią „ze zwrotów”, skonstruowana jest prawidłowo. Zawiera nie tylko kryteria rozdziału, ale wymusza aktywną partycypację strony samorządowej w procesie rozdziału, gdyż w ustawie zawarto rozwiązania, gdyby strona samorządowa nie zaakceptowała proponowanych wielkości na każde z zadań i kryteriów podziału.

Warto zwrócić uwagę, że powyższe prawidłowo ocenione regulacje zostały zawarte w ustawie dopiero po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, oraz podkreślić, iż zmiana nie została wykonana kompleksowo – w odniesieniu do całej rezerwy subwencji ogólnej, lecz częściowo – tylko w zakresie artykułu 36, do którego wprost nawiązywał wniosek Rady Miasta Krakowa.

W wątpliwość należy też podać sens tworzenia dwóch składowych rezerwy, których kwoty są naliczane i rozdzielane według całkowicie odrębnych reguł.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane>.
- Borodo A., 2007, *Polskie prawo finansowe*, Dom Organizatora, Toruń.
- Carroll D.A., Johnson T., 2010, *Examining small town revenues: To what extent are they diversified?*, *Public Administration Review*, vol. 70, iss. 2, s. 223–235.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Lotz J., 2005, *Accountability and control in the financing of local government in Denmark*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, no. 2, s. 55–67.
- Ofiarski Z., 2010, *Normatywny model źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ograniczenia wynikające z sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce. Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu*, nr 141, s. 211–223.
- Owsiak S., 2017, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa.
- Sekuła A., 2014, *Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego*, *Finanse publiczne*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 346, s. 235–245.
- Sekuła A., 2015, *General grants and development – a relationship without a future? The effects of the structure of general grants on the development of local government units in Poland*, *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 13, no. 4, s. 915–932.
- Shah A., 2016, *Fiscal policies for coordinated urban-rural development and their relevance for China*, *Public Finance & Management*, vol. 16, no. 1, s. 51–74.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, Dz.U. z 2013, poz. 193.