

Jolanta Szołno-Koguc

Subwencja ogólna w dochodach samorządu województwa lubelskiego w latach 2008-2011

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 209-223

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JOLANTA SZOŁNO-KOGUC

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

SUBWENCJA OGÓLNA W DOCHODACH SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO W LATACH 2008–2011

Wprowadzenie

Subwencja ogólna jest dochodem jednostek samorządu terytorialnego o charakterze redystrybucyjnym i składa się w zależności od beneficjenta z kilku części. Dla województwa są to odpowiednio: część wyrównawcza, oświatowa i regionalna. Subwencja ma charakter obligatoryjny, stanowi wydatek budżetu państwa prawnie zdeterminowany, wykazujący się znaczną – w porównaniu zarówno z dochodami własnymi, jak i dotacjami celowymi – przewidywalnością i względną stabilnością. Ma to istotne znaczenia w procesie corocznego opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Za nieprzekazane w terminie kwoty subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przysługują odsetki karne ustalone dla zaległości podatkowych. Dążeniem ustawodawcy od początku było doprecyzowanie i zobiektywizowanie zasad i kryteriów przyznawania poszczególnych części subwencji ogólnej. Niestety, praktyczna realizacja tego postulatu spowodowała nadmierne skomplikowanie całego mechanizmu, a co za tym idzie, także ryzyko błędów i niedoszacowań. Mechanizm subwencjonowania, biorąc pod uwagę kierunek przepływu środków finansowych, można podzielić na dwa rodzaje. Pierwszy to transfer wertykalny, który oznacza przekaz środków z budżetu państwa do JST: w ten sposób przekazywane są części wyrównawcza oraz oświatowa. Drugi to transfer horyzontalny, w ramach którego z budżetów „bogatszych” jednostek przekazywane są wpłaty do budżetu państwa, które następnie – w przypadku województw – wy-

korzystywane są w części regionalnej. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza mechanizmu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w kontekście oceny jego roli i znaczenia jako wspierającego źródła zasilenia samorządu wybranego województwa.

1. Część wyrównawcza

Część wyrównawcza subwencji ogólnej ma najbardziej selektywny charakter, służy wsparciu tych jednostek samorządu terytorialnego, które mają niskie dochody lub których specyficzne cechy powodują konieczność ponoszenia większych wydatków.

Część ta oparta jest na mechanizmie wyrównawczym, w pewnym stopniu niwelującym różnice w poziomie osiągniętych dochodów o charakterze podatkowym. Liczona jest według zasad ustalonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹. Kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej i ich znaczenie dla dochodów budżetowych rosną wraz ze wzrostem różnic i są wyższe w województwach, w których dochody w zestawieniu z liczbą mieszkańców województwa są mniejsze w porównaniu z dochodami wszystkich województw w zestawieniu z mieszkańcami kraju.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej nie jest jednolita i ma swoją wewnętrzną konstrukcję prawną. Określa ją w stosunku do województw samorządowych art. 24 cytowanej ustawy o dochodach JST. Konstrukcja części wyrównawczej jest oparta na dwóch kwotach: podstawowej i uzupełniającej. Przepis ustawy szczegółowo reguluje mechanizm obliczania wymiaru obu kwot oraz warunki, które pozwalają na ich otrzymanie. Rozpatrywanie części wyrównawczej musi uwzględniać podział na dwie kwoty, gdyż ich formuła jest różna i uwzględnia inne wskaźniki przy obliczaniu należnych środków.

Kwota podstawowa ma za zadanie wyrównywać w odpowiedniej proporcji różnice we wpływach do budżetów, powstające na skutek ograniczonego dostępu do źródeł dochodów własnych. Skalę tego zjawiska mierzy się za pomocą wskaźników W i Ww :

$$W = \frac{\text{dochody podatkowe województwa}}{\text{liczba mieszkańców województwa}}$$

¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. (t.j. Dz.U.2010.80.526 ze zm.).

$$W_w = \frac{\text{dochody podatkowe wszystkich województw}}{\text{liczba mieszkańców kraju}}$$

przy czym w przypadku województw przez dochody podatkowe należy rozumieć udział we wpływach w podatkach dochodowych, czyli podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych.

Uprawnionymi do otrzymania kwoty podstawowej są te województwa, których wskaźnik W jest mniejszy od wskaźnika W_w . Kwota należna wynosi 72% tej różnicy i jest różnicowana dla poszczególnych uprawnionych województw przy uwzględnieniu ich liczby mieszkańców. Zatem obrazowo kwotę podstawową możemy przedstawić następująco:

$$K_p = \text{liczba mieszkańców} \times 72(W_w - W).$$

Prezentowane wskaźniki są corocznie obliczane dla danej jednostki samorządu terytorialnego, przy uwzględnieniu danych dotyczących dochodów podatkowych uzyskanych przez województwo w roku poprzedzającym rok bazowy oraz przy uwzględnieniu liczby mieszkańców na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy.

Bez wątplenia u podstaw istnienia części wyrównawczej leży zróżnicowanie gospodarcze poszczególnych województw. Ten element konstrukcji subwencji ogólnej najlepiej wpisuje się w przypisywaną jej funkcję równoważenia dochodów JST w skali globalnej i wyrównania dysproporcji w dostępie do potencjalnych źródeł dochodów własnych. Z uwagi na swoją sytuację społeczno-gospodarczą województwo lubelskie otrzymuje co roku jedną z najwyższych sum części wyrównawczej. O kondycji gospodarczej analizowanego województwa niech świadczy wskaźnik W potrzebny do obliczania części wyrównawczej subwencji ogólnej. Wskaźnik ten, przedstawiający podstawowe dochody podatkowe na jednego mieszkańca województwa, przyjęty do obliczania części wyrównawczej na 2012 rok, kształtował się na poziomie 57,26 i był najniższy w kraju. Wskaźnik W_w dla wszystkich województw wynosił odpowiednio 126,97 (dane Ministerstwa Finansów).

Druga z kwot składających się na część wyrównawczą, tj. kwota uzupełniająca, jest uzależniona od liczby mieszkańców i wskaźnika W_w . Kwotę uzupełniającą nie otrzymują wszystkie województwa, a tylko te, których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności

i Mieszkań przeprowadzonego w 2011 r.) kryterium to spełnia 12 województw; w grupie tej znajduje się również województwo lubelskie. Sposób obliczania kwoty uzupełniającej najlepiej przedstawia równanie:

$$Ku = 9Ww \times \text{przeliczeniowa liczba mieszkańców.}$$

Dla województwa lubelskiego z liczbą mieszkańców na poziomie ok. 2,185 mln stosuje się ustawowo określony przelicznik dla województw z liczbą mieszkańców z przedziału 2–2,5 mln, traktując liczbę mieszkańców województwa jako sumę 2,5 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 2 milionów.

Część wyrównawcza w ramach subwencji ogólnej w kolejnych latach analizowanego okresu kształtowała się następująco:

- w roku 2008 przy dochodach na poziomie 644 568 614,36 zł część wyrównawcza została przekazana w kwocie 121 240 724,00 zł,
- w roku 2009 przy dochodach w kwocie 989 722 260,40 zł część wyrównawcza wyniosła 142 543 759,00 zł,
- w roku 2010 przy kwocie 752 470 401,73 zł wykonanych dochodów część wyrównawcza wyniosła 160 912 108,00 zł,
- w 2011 przy kwocie 851 304 943,83 zł dochodów część wyrównawcza wyniosła 144 724 818,00 zł.

Istotny wniosek płynie z zestawienia kwot części wyrównawczej z całą sumą subwencji ogólnej przekazanej województwu lubelskiemu (tabela 1).

Tabela 1

Udział części wyrównawczej w subwencji ogólnej zasilającej budżet samorządu województwa lubelskiego

| Rok | Subwencja ogólna (w zł) | Część wyrównawcza (w zł) | (3 : 4) |
|------|-------------------------|--------------------------|---------|
| 2008 | 222 738 728,00 | 121 240 724,00 | 54,43% |
| 2009 | 292 188 391,00 | 142 543 759,00 | 48,78% |
| 2010 | 318 150 846,00 | 160 912 108,00 | 50,58% |
| 2011 | 257 378 979,00 | 144 724 818,00 | 56,23% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu samorządu województwa lubelskiego za lata 2008–2011.

Część wyrównawcza, jak wynika z danych prezentowanych w tabeli 1, ma największy udział w całej kwocie subwencji ogólnej przekazywanej województwu lubelskiemu z budżetu państwa. Nie jest to sytuacja charakteryzująca wszystkie województwa, a tylko te, w których dostęp do źródeł dochodów własnych jest najmniejszy. Część wyrównawcza otrzymywana przez województwo lubelskie na przestrzeni czterech analizowanych lat była najwyższa w kraju (dane Ministerstwa Finansów). Zauważalny jest także trend zwiększania środków przekazywanych w ramach części wyrównawczej w latach 2008–2010, co przy znaczącym udziale tej części w całej subwencji przełożyło się na wzrost kwoty globalnej przekazywanej z tego tytułu. Analogicznie zmniejszenie kwoty przekazanej części wyrównawczej zaszkodziło zmniejszeniem ogólnej kwoty subwencji w roku 2011.

Uwzględniając fakt, iż liczba ludności województwa w badanym okresie była względnie stała (na poziomie 2,15 mln; w 2011 spis powszechny dokładnie określił liczbę na 2,18 mln, jednak ten wynik służył obliczeniom subwencji dopiero na 2012 r.), istotna jest tendencja kształtowania się wskaźników *W* i *W_w*, a co za tym idzie, skala różnicy między nimi. Różnica ta w latach 2008–2010 powiększała się, co oznaczało zwiększanie się dysproporcji między średnią dla województwa a średnią dla kraju. W 2011 roku sytuacja uległa zmianie: różnica między wskaźnikami *W* i *W_w* zmniejszyła się, co w efekcie dało mniejszą kwotę części wyrównawczej w roku 2011 niż rok wcześniej.

2. Część oświatowa

Subwencja oświatowa jest głównym źródłem finansowania zadań edukacyjnych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednakże wyraźnie podkreślić, iż tak jak pozostałe części subwencji ogólnej, subwencja oświatowa nie jest formalnie powiązana z żadnym konkretnym zadaniem i nie musi być wykorzystana na cele oświatowe. Z drugiej strony należy zauważyć, iż bez subwencji oświatowej większość JST nie byłaby w stanie podołać finansowo nałożonym zadaniom edukacyjnym. Łączną kwotę subwencji oświatowej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego określa dość ogólnie art. 28 ust. 1 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce kwota przyjmowana do projektu ustawy budżetowej jest wyższa od kwoty, jaką można byłoby wyliczyć, stosując przywołany przepis ustawy. Jest to niezbędne, zważywszy na konieczność uwzględnienia ewentualnych podwy-

żek płac nauczycielskich oraz wzrostu wydatków rzeczowych. Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej do podziału między JST jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej (art. 27 Ustawy o dochodach JST). Część oświatowa jest dzielona między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez nie zadań oświatowych. Zadania oświatowe, w tym zadania szkolne i pozaszkolne, są określone w Ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty². Ustalona w ustawie budżetowej na rok 2012, po odliczeniu rezerwy w wysokości 0,25%, część oświatowa (SO) składa się z kwoty bazowej (SOA), kwoty uzupełniającej (SOB) i kwoty na zadania pozaszkolne (SOC). Algorytm ten przedstawia równanie:

$$SO = SOA + SOB + SOC,$$

gdzie:

SO – część oświatowa, po odliczeniu rezerwy, o której mowa w art. 28 ust. 2 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,

SOA – kwota bazowa części oświatowej według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zadań szkolnych,

SOB – kwota uzupełniająca części oświatowej według wag P zwiększających finansowy standard A na realizację zadań szkolnych,

SOC – kwota części oświatowej na realizację zadań pozaszkolnych.

Standard finansowy (A) minister edukacji narodowej wyznacza, dzieląc kwotę subwencji przewidzianej do podziału (SO) przez przeliczeniową liczbę uczniów dla kraju (U_p). W roku 2012 standard ten wynosi 4 955,8092 zł (dane MEN).

Sposób podziału części oświatowej, jak wskazuje art. 28 ust. 6 Ustawy o dochodach JST, należy do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, który po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach. Rozporządzenie takie, regulujące sposób podziału czę-

² T.j. Dz.U.2004.256.2572 ze zm.

ści oświatowej, właściwy minister wydaje co roku w okolicach połowy grudnia. W celu doprecyzowania sposobu mierzenia skali zadań oświatowych i dostosowania do nich wysokości subwencji, rozporządzenie wprowadza algorytm, w którym to ustala się przeliczeniową liczbę uczniów w roku bazowym dla poszczególnych szkół i placówek oświatowych, a następnie wylicza według zróżnicowanych wag dla wybranych kategorii uczniów (wychowanków) i określonych typów oraz rodzajów szkół oraz wskaźnika korygującego, uwzględniającego stopnie awansu zawodowego nauczycieli. Zastosowanie tego wskaźnika umożliwi przekazanie relatywnie wyższych kwot części oświatowej subwencji ogólnej do tych jednostek samorządu terytorialnego, w których udział etatów nauczycieli o najwyższych stopniach awansu zawodowego w relacji do ogólnej liczby etatów nauczycieli jest wyższy niż średnio w skali kraju, co przekłada się na poziom ponoszonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wydatków na wynagrodzenia nauczycieli³. Algorytm podziału subwencji oświatowej nie wykorzystuje żadnych parametrów opisujących warunki kształcenia czy charakteryzujących jakość kształcenia. Zrezygnowano więc z wykorzystania subwencji oświatowej jako instrumentu promowania wyższej jakości działania szkół.

Do naliczenia ostatecznych kwot części oświatowej subwencji ogólnej stosuje się dane o liczbie uczniów i wychowanków oraz liczbie etatów nauczycieli gromadzonych w ramach Systemu Informacji Oświatowej. System funkcjonuje od 1 stycznia 2005 roku na mocy ustawy o systemie informacji oświatowej⁴. Stworzono go w celu zgromadzenia w jednej spójnej bazie informacji z zakresu sprawozdawczości statystycznej, rozproszonych dotychczas między Głównym Urzędem Statystycznym, Ministerstwem Edukacji Narodowej, poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, jak i instytucjami innych resortów.

Kwoty przekazywane w ramach części oświatowej dla województwa lubelskiego w kolejnych latach w zestawieniu z całą kwotą subwencji przedstawiały się, jak pokazano w tabeli 2.

³ Zob. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 (Dz.U.2011.288.1693).

⁴ Obecnie Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. 2011. 139.814 ze zm.), która zastąpiła poprzednio obowiązującą Ustawę z dnia 19 lutego 2004 r. (Dz.U.2004.49.463 ze zm.).

Tabela 2

Udział części oświatowej w subwencji ogólnej zasilającej budżet samorządu
województwa lubelskiego

| Rok | subwencja ogólna (w zł) | część oświatowa (w zł) | (3 : 2) |
|------|-------------------------|------------------------|---------|
| 2008 | 222 738 728,00 | 35 835 211,00 | 16,09% |
| 2009 | 292 188 391,00 | 36 961 492,00 | 12,65% |
| 2010 | 318 150 846,00 | 39 394 556,00 | 12,38% |
| 2011 | 257 378 979,00 | 43 387 396,00 | 16,86% |

Źródło: jak w tabeli 1.

W zestawieniu z wykonanymi wydatkami samorządu województwa lubelskiego na oświatę pokrycie ich przez część oświatową wyglądało następująco:

Tabela 3

Stopień pokrycia wydatków oświatowych środkami pochodzącymi z części oświatowej
subwencji ogólnej budżecie samorządu województwa lubelskiego

| Rok | część oświatowa (w zł) | wydatki na oświatę (w zł) | Pokrycie |
|------|------------------------|---------------------------|----------|
| 2008 | 35 835 211,00 | 42 011 618,07 | 85,30% |
| 2009 | 36 961 492,00 | 42 430 447,24 | 87,11% |
| 2010 | 39 394 556,00 | 41 923 397,29 | 93,97% |
| 2011 | 43 387 396,00 | 45 539 757,35 | 95,27% |

Źródło: jak w tabeli 1.

Część oświatowa subwencji ogólnej nie ma tak wielkiego znaczenia w dochodach województwa samorządowego (większość ogólnej sumy części oświatowej otrzymują samorządy gminne oraz nieco mniej samorządy powiatowe), a w kontekście całej subwencji ogólnej, przekazywanej samorządowi województwa lubelskiego, stanowi jej trzecią część pod względem udziału w całej kwocie. W analizowanym okresie wysokość części oświatowej z każdym rokiem rosła. Jednakże wniosek o tym, że ta sytuacja wydatnie przełożyła się na wzrost dochodów samorządu z tytułu subwencji ogólnej, nie jest do końca uprawniony, tym bardziej że udział części oświatowej w latach, kiedy kwota subwencji ogólnej rosła, malał. Zwiększył się on dopiero w roku 2011, kiedy jednak zanotowano spadek całej kwoty subwencji ogólnej. Środki przekazywa-

ne jako część oświatowa dla samorządu województwa lubelskiego na tle innych województw przekonują o średniej skali zadań oświatowych wykonywanych przez samorząd województwa. Kwoty przekazywane jako część oświatowa były zawsze nieco poniżej średniej dla wszystkich województw. Z tabeli 3, biorącej po uwagę wydatki samorządu województwa na oświatę, wynika, że subwencja nie pokrywa w 100% wydatków związanych z oświatą. Dodatkowo trzeba wziąć pod uwagę fakt, że dane pokazane w tabeli przedstawiają wydatki zrealizowane nie w pełnych kwotach zaplanowanych w budżecie. Widoczny jest natomiast wzrost pokrycia wydatków oświatowych kwotami części oświatowej przy względnie stałym poziomie wydatków w kolejnych czterech latach, począwszy od 2008 roku. Świadczyć to może o coraz bardziej precyzyjnym sposobie rozdzielania części oświatowej subwencji ogólnej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

3. Część regionalna

Subwencja regionalna ma pod względem stosowanych kryteriów podziału podobny charakter do kwoty uzupełniającej subwencji wyrównawczej. Część regionalna wypłacana jest w kwotach odpowiadających obowiązkowym wpłatom do budżetu państwa dokonywanym przez jednostki dysponujące najwyższymi dochodami podatkowymi. Jest ona zatem instrumentem poziomej redystrybucji dochodów samorządowych za pośrednictwem budżetu państwa⁵.

Podział części regionalnej między województwa zakłada wiele warunków, które zostały już omówione wcześniej. Przypomnieć należy jednak, że wszystkie warunki oparte są na danych liczbowych i wynikających z nich wskaźników charakteryzujących każde województwo. Regulacja ta jest wynikiem dążenia ustawodawcy do zobiektywizowania kryteriów, na podstawie których rozdzielane są poszczególne części subwencji ogólnej. Zestawienie wymaganych przez ustawę wskaźników dla poszczególnych województw z tożsamymi wskaźnikami dla kraju daje obraz sytuacji gospodarczej danego województwa i jest podstawą do obliczenia należnej kwoty w ramach rozdzielanych środków. Wskaźniki, które warunkują przyznanie kwot w ramach części regionalnej, a następnie służą obliczaniu należnych środków, odnoszą się do stopy bezrobocia, PKB na

⁵ W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej*, Warszawa 2010, s. 25.

mieszkańca, powierzchni dróg wojewódzkich na mieszkańca, poziomu wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie oraz w oparciu o bilans rozliczeń dochodów województwa z tytułu części regionalnej i wyrównawczej.

Przy omawianiu praktycznego wymiaru części regionalnej należy zaznaczyć, że jest ona finansowana z wpłat województw, których wskaźnik przekracza 110% wskaźnika W_w . Nieco zawiły sposób obliczania wysokości wpłat konkretnych województw, wskazany w ustawie o dochodach JST (art. 31 ust. 2), najlepiej przedstawić za pomocą równania. I tak, dla województw, w których wskaźnik W nie przekracza 170% wskaźnika W_w , wysokość wpłaty oblicza się następująco:

$$K_w = l_m \times 80\% (W - 110\% W_w),$$

gdzie:

K_w – oznacza kwotę wpłaty, zaś l_m – liczbę mieszkańców województwa.

Dla województw, w których wskaźnik W jest większy od 170% wskaźnika W_w , wysokość kwoty wpłaty wynosi:

$$K_w = l_m \times [48\% W_w + 95\% (W - 170\% W_w)].$$

Województwo lubelskie w latach 2008–2011 nie było zobowiązane do dokonywania wpłat. Wpłaty dokonują tylko najsilniejsze ekonomicznie województwa: w roku 2012 mechanizm wpłat objął województwa mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie (dane Ministerstwa Finansów). Warto zauważyć, iż 96% sumy wpłat (ok. 659 mln zł) to kwota przekazywana przez województwo mazowieckie, które z roku na rok jest największym płatnikiem wpłat na część regionalną subwencji ogólnej.

Dla samorządu województwa lubelskiego w latach 2008–2011 przekazano kwoty, które są zawarte w tabeli 4.

Tabela 4

Udział części regionalnej w subwencji ogólnej zasilającej budżet
województwa lubelskiego

| Rok | subwencja ogólna (w zł) | część regionalna (w zł) | (3 : 2) |
|------|-------------------------|-------------------------|---------|
| 2008 | 222 738 728,00 | 64 929 793,00 | 29,15% |
| 2009 | 292 188 391,00 | 109 988 004,00 | 37,64% |
| 2010 | 318 150 846,00 | 117 299 982,00 | 36,87% |
| 2011 | 257 378 979,00 | 69 016 949,00 | 26,82% |

Źródło: jak w tabeli 1.

Część regionalna przekazywana samorządowi województwa lubelskiego jest druga pod względem udziału w całej kwocie subwencji ogólnej. Jeśli chodzi o cały kraj, samorząd województwa lubelskiego otrzymuje jedną z najwyższych kwot części regionalnej. W latach 2009 i 2010 więcej otrzymały tylko Mazowieckie i Podkarpackie, w 2011 roku tylko podkarpackie otrzymało większą sumę w ramach tej części (dane Ministerstwa Finansów). Wiele kryteriów branych pod uwagę przy podziale i obliczaniu części regionalnej wyraźnie wpływa na wysokość kwot przysługującym samorządowi. Mimo że udział w całej subwencji ogólnej na przestrzeni badanego okresu był ciągle drugi co do wielkości, to jednak jego wahania można określić jako znaczne: na przestrzeni trzech lat sięgające ponad 10%.

4. Analiza kształtowania się wpływów z subwencji ogólnej w budżecie województwa lubelskiego

W analizowanym okresie subwencja ogólna była przekazywana dla samorządu województwa lubelskiego z tytułu wszystkich trzech części. Wysokość subwencji ogólnej w każdym z analizowanych lat sytuowała Lubelskie na drugiej pozycji w kraju; więcej otrzymywał tylko samorząd województwa podkarpackiego (dane Ministerstwa Finansów).

Subwencja ogólna, obok dochodów własnych, jest najważniejszym źródłem dochodów samorządu województwa lubelskiego. Do takiego stwierdzenia upoważnia analiza zarówno wysokości otrzymywanych kwot ogółem, jak też ocena udziału tych kwot we wszystkich dochodach samorządu. Udział subwen-

cji ogólnej w wykonanych dochodach w kolejnych latach przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 5

Znaczenie subwencji ogólnej w dochodach ogółem budżetu woj. lubelskiego

| Rok | Dochody budżetowe (w zł) | subwencja ogólna (w zł) | (3 : 2) |
|------|--------------------------|-------------------------|---------|
| 2008 | 644 568 614,36 | 222 738 728,00 | 34,56% |
| 2009 | 989 722 260,40 | 292 188 391,00 | 29,52% |
| 2010 | 752 470 401,73 | 318 150 846,00 | 42,28% |
| 2011 | 851 304 943,83 | 257 378 979,00 | 30,23% |

Źródło: jak w tabeli 1.

Udział subwencji w dochodach budżetu województwa zmieniał się dynamicznie w kolejnych latach. Mimo zwiększenia kwoty subwencji w 2009 w porównaniu z rokiem poprzednim, jej udział w dochodach samorządu województwa spadł w stosunku do 2008 roku. Wiązało się to z przekazaniem znacznych kwot w ramach dotacji rozwojowej, która w wyraźny sposób zwiększyła ogólne dochody samorządu. Dochody województwa w 2009 roku zwiększyły się aż o 53,5%, podobnie jak we wszystkich województwach samorządowych w kraju (średni wzrost ich dochodów na poziomie 54,4%)⁶. Rok 2010 w porównaniu z rokiem 2009 to blisko 13-procentowy wzrost udziału (12,76%), natomiast już rok następny, 2011, to 12-procentowy spadek udziału w dochodach. Zwłaszcza rok 2010 pokazuje, jak wielkie znaczenie ma dla budżetu otrzymanie subwencji ogólnej. Udział tej pozycji w dochodach samorządu województwa na poziomie ponad 40% w znacznym stopniu uzależnia funkcjonowanie samorządu i realizację założonych celów od środków transferowanych z budżetu państwa. Kwota przekazana z tytułu subwencji ogólnej była najważniejszą pozycją w strukturze wykonanych dochodów województwa w 2010 roku. Trend ten, sytuujący subwencję ogólną najwyżej wśród dochodów Lubelskiego, rozpoczął się już w 2009 roku, mimo że jej udział w dochodach nie osiągnął wtedy 30%. Od roku 2009 mamy więc sytuację, w której subwencja ogólna jest najważniejszym źródłem dochodów województwa lubelskiego, tak było także we wspomnianym 2010 roku oraz w roku 2011. Ostatnim rokiem, kiedy to dochody własne stano-

⁶ Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego woj. lubelskiego w 2009 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, zeszyt za 2009 r.

wiły najważniejsze źródło dochodów samorządu województwa, był rok 2008. Wtedy to subwencja ogólna stanowiła 34,56%, a dochody własne stanowiły 36,21% ogólnych dochodów.

Warto również zwrócić uwagę na rosnącą w badanym okresie począwszy od 2008 roku nominalną kwotę subwencji ogólnej. Przekazana w 2008 roku kwota subwencji była o 9,62% większa niż w roku poprzednim. Rok 2009 to znaczny wzrost o 31,18%, natomiast w roku 2010 był to już wzrost jedynie na poziomie 8,89%. Wysoki wzrost przekazanej subwencji w roku 2009 stanowił rezultat generalnie zwiększonych w tymże roku transferów z budżetu państwa, który średnio dla wszystkich województw oznaczał trzykrotny wzrost dotacji oraz wzrost subwencji o 23% w stosunku do poprzedniego okresu. W 2011 roku nastąpił zwrot i kwota subwencji uległa obniżeniu o 19,10% w stosunku do roku 2010. Nominalnie był to aż o 60 771 867 zł mniej. Spadek był konsekwencją zmian założonych w nowej ustawie o finansach publicznych, w kierunku wzmocnienia udziału dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz zmniejszenia roli transferu środków z budżetu państwa.

W latach 2008–2011 województwo lubelskie otrzymało w ramach subwencji ogólnej 1 090 456 944,00 zł. Wykonane dochody w tym okresie to suma 3 238 066 220,32 zł, udział subwencji wyniósł więc 33,68%. Taki poziom transferów środków z budżetu państwa do budżetu samorządowego świadczy z jednej strony o silnym powiązaniu finansów województwa z sytuacją gospodarczą w kraju, a z drugiej strony o relatywnie słabej pozycji ekonomicznej województwa.

W kolejnych latach dochody zaplanowane z tytułu subwencji ogólnej były realizowane na poziomie 100%. Subwencja była więc pewnym źródłem planowania dochodów przez samorząd województwa. Jest to o tyle ważne, że prognozowane kwoty subwencji ogólnej są znane na etapie projektowania budżetu samorządu województwa i inaczej niż w przypadku pozostałych kategorii dochodów istnieje pewność otrzymania z góry określonej sumy środków.

Warto zauważyć, iż w badanym okresie również poszczególne części subwencji ogólnej charakteryzowały się określoną dynamiką. Zmiany przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 6

Zmiany subwencji ogólnej według jej części

| Rok | Cz. oświatowa (w zł) | Zm. % | Cz. wyrównawcza (w zł) | Zm. % | Cz. regionalna (w zł) | Zm. % |
|------|-------------------------|---------|---------------------------|---------|--------------------------|----------|
| 2008 | 35 835 211 | (-0,25) | 121 240 724 | 16,80 | 64 929 793 | 2,35 |
| 2009 | 36 961 492 | 3,14 | 142 543 759 | 17,60 | 109 988 004 | 69,40 |
| 2010 | 38 394 556 | 3,88 | 160 912 108 | 12,90 | 117 299 982 | 6,65 |
| 2011 | 43 387 396 | 13 | 144 724 818 | (-10,1) | 69 016 949 | (-41,20) |

Źródło: jak w tabeli 1.

Analizując kwoty poszczególnych części subwencji ogólnej przekazywanej w latach 2008–2011, widać, że część oświatowa tylko na początku badanego okresu, tzn. w roku 2008, była mniejsza niż rok wcześniej, natomiast w kolejnych trzech latach w każdym roku następował wzrost tej kwoty. W latach 2009–2010 był to względnie stały poziom wzrostu oscylujący między 3% a 4%, a w roku 2011 już znaczny, bo w granicach 13%. Był on związany ze skutkami przechodzącymi na rok 2011 podwyżki wynagrodzeń o 7% od 1 września 2010 roku oraz planowaną podwyżką wynagrodzeń dla nauczycieli o 7% od 1 września 2011 roku, a także z konsekwencjami zmian w strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Odwrotnie było ze zmianami w przypadku dwóch pozostałych części subwencji ogólnej. Przez pierwsze trzy lata w badanym okresie obserwujemy coroczny wzrost przekazywanych kwot z tych tytułów, sytuacja uległa zmianie natomiast w 2011 roku: zarówno kwoty części wyrównawczej, jak i części regionalnej były mniejsze niż rok wcześniej. Odnośnie do części wyrównawczej widać, że sprecyzowane kryteria i wskaźniki wpłynęły na względnie stabilny wzrost przekazywanej kwoty z tego tytułu w latach 2008–2010. W roku 2011 zmniejszenie środków o 10,1% to efekt zmniejszenia dysproporcji między wskaźnikami W i Ww.

Część regionalna z kolei charakteryzowała się bardzo dużymi wahaniami, zarówno jeśli chodzi o wzrost w kolejnych latach od 2008 do 2010 roku, jak również gwałtowny spadek środków z tego tytułu w roku 2011. Brak stabilnego poziomu wzrostu jest wynikiem tego, że kwota części regionalnej jest w odpowiednich proporcjach zależna od bardzo wielu czynników i mierzących ich skalę wskaźników o bez wątpienia dynamicznym charakterze.

Konkluzja

Podsumowując, można stwierdzić, że subwencja ogólna jako źródło dochodów województwa jest formą uzupełniania jego dochodów, stanowi źródło selektywnego wspierania tych województw, które mają ograniczony dostęp do źródeł dochodów własnych. Jest także instrumentem, który zapewnia utrzymanie bieżącej płynności województwa. Dla województwa lubelskiego subwencja ogólna stanowi podstawowe źródło dochodów, przy czym w całym analizowanym okresie kwota przyjęta w uchwale budżetowej nie zmieniała się w ciągu roku, w planowanej wysokości zasilając rachunek budżetu JST.

GENERAL SUBVENTION IN THE REVENUE OF THE LUBELSKIE VOIVODESHIP'S GOVERNMENT IN YEARS 2008–2011

Summary

Considering the direction of the financial flows, there are two kinds of the subvention mechanism. The first one, named the vertical transfer, means crediting the local government from the national budget: the compensatory and the educational share is remitted in this way. The second one is the horizontal transfer, within the framework of which the remittances from the “wealthy” territorial units are transferred to the national budget and subsequently – as far as the voivodeships are concerned – utilized in the regional part.

The subject of the elaboration is the analysis of subsidizing of the territorial government units' mechanism in the context of its role and significance evaluation as a supporting source of supplying the government of the chosen voivodeship.

Translated by Agata Wosińska