

„500 plus w samorządach - strona dochodowa finansów”

Jaki wpływ na finanse samorządów miało wprowadzenie rządowego programu „Rodzina 500+”? Czy dochody jednostek samorządu terytorialnego wzrosły wyłącznie dzięki dotacjom z budżetu państwa na wypłatę świadczenia wychowawczego? Jak kształtowały się dotacje w ramach programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na mieszkańca w kraju? Odpowiedzi na te pytania można znaleźć w opracowaniach regionalnych izb obrachunkowych z lat 2017-2020 pt. „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego”.

Przypomnijmy, że samorzady realizują rządowy program „Rodzina 500+” od II kwartału 2016 r. Program wprowadziła ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2407 z późn. zm.) i stanowi on pomoc w wychowywaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych, których celem jest wsparcie dla polskich rodzin w częściowym pokryciu wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Czynności w ramach programu są zadaniem zleconym jednostkom samorządu terytorialnego przez administrację rządową, a koszty działań pokrywane są ze środków budżetu państwa. Rok 2019 był trzecim pełnym okresem rozdysponowywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków z budżetu państwa na wypłatę beneficjentom świadczeń wychowawczych. Wcześniej, przez ponad 3 lata trwania programu, świadczenie było wypłacane tylko na drugie i kolejne dziecko. Jedynie rodziny spełniające kryterium dochodowe mogły otrzymać wsparcie również na pierwsze dziecko lub na jedynaka. Należy wspomnieć również, że początkowo zadania związane z realizacją świadczenia rodzinnego i świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego realizowały województwa samorządowe. Od 1 stycznia 2018 r. zadanie to realizują wojewodowie poszczególnych województw.

Nowelizacja ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci wprowadzona ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 924), wprowadziła kolejne zmiany w programie „Rodzina 500+”. Na podstawie jej zapisów począwszy od dnia 1 lipca 2019 r. świadczenie wychowawcze, w wysokości 500 zł miesięcznie, przysługuje na wszystkie dzieci do 18 roku życia, bez względu na dochody uzyskiwane przez rodzinę.

O tym jak kształtują się dane liczbowe dotyczące dotacji na program „Rodzina 500+” na tle dochodów j.s.t. traktuje poniższa tabela przygotowana na podstawie „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku” oraz opracowań z lat poprzednich.

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)				Dynamika			
	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2019/2016
Dochody ogółem, z tego:	213 668 930,40	229 878 740,90	251 846 418,60	278 507 047,00	107,6	109,6	110,6	130,3
Dochody własne	106 682 489,80	113 244 212,90	124 040 015,80	135 766 846,40	106,2	109,5	109,5	127,3
Dotacje celowe, w tym:	53 950 348,40	62 353 778,60	71 376 673,40	80 994 652,30	115,6	114,5	113,5	150,1
– na zadania zlecone, w tym:	36 896 649,00	43 832 525,90	43 828 245,00	53 080 453,00	118,8	100,0	121,1	143,9
– program „Rodzina 500+”	17 617 999,90	23 766 647,50	22 757 864,90	31 162 638,40	134,9	95,8	136,9	176,9
Subwencja ogólna	53 036 092,20	54 280 749,50	56 429 729,40	61 745 548,40	102,3	104,0	109,4	116,4
Dochody ogółem pomniejszone o dotację na program „Rodzina 500+”	196 050 930,50	206 112 093,40	229 088 553,70	247 344 408,60	105,1	111,1	108,0	126,2
Dotacje celowe pomniejszone o dotację na program „Rodzina 500+”	36 332 348,50	38 587 131,10	48 618 808,50	49 832 013,90	106,2	126,0	102,5	137,2

Dane liczbowe z lat 2016-2019 pokazują, że dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrastają rok do roku. W czteroletnim okresie obowiązywania programu „Rodzina 500+” dochody ogółem j.s.t. wzrosły o 30,3% tj. o 64 838,1 mln zł. Wzrost ten w ujęciu procentowym w największym stopniu dotyczył dotacji celowych (o 50,1%), a następnie dochodów własnych (o 27,3%) i subwencji ogólnej (o 16,4%), a w ujęciu kwotowym najbardziej wzrosły dochody własne o 29 084,4 mln zł, a następnie dotacje celowe - o 27 044,3 mln zł i subwencja ogólna - o 8 709,5 mln zł. Niewątpliwie dotacje przekazane w czteroletnim okresie na realizację programu „Rodzina 500+” w łącznej wysokości 95 305,2 mln zł miały znaczący wpływ na kształtowanie się dochodów j.s.t. W stosunku do kwoty dotacji na świadczenie wychowawcze przekazanej w pierwszym roku obowiązywania programu „Rodzina 500+”, do roku 2019, odnotowano jej wzrost o 76,9% tj. o 13 544,6 mln zł.

Po wyeliminowaniu z dochodów j.s.t. wpływów z dotacji na program „Rodzina 500+”, jak również pokazują dane liczbowe, dynamika dochodów j.s.t. w roku 2017 i 2019 byłaby niższa o około 2,5 punktu procentowego i wyniosłaby odpowiednio 105,1% i 108,0%, natomiast w 2018 roku byłaby wyższa od dynamiki „pełnych” dochodów ogółem o 1,5 punktu procentowego i wyniosłaby 111,1%. Dochody j.s.t. bez środków programu w okresie 4 letnim wzrosłyby o 51 293,5 mln zł.

Udział dotacji na program „Rodzina 500+” w dochodach ogółem j.s.t., w kwotach dotacji ogółem oraz w dotacjach na zadania zlecone przedstawia kolejna tabela.

Udział dotacji na program „Rodzina 500+” :	2016 r. (%)	2017 r. (%)	2018 r. (%)	2019 r. (%)
- w dochodach ogółem	8,2	10,3	9,0	11,2
- w dotacjach ogółem	32,7	38,1	31,9	38,5
- w dotacjach na zadania zlecone	47,7	54,2	51,9	58,7

Dotacje na realizację programu „Rodzina 500+” przeważały w dotacjach na zadania zlecone j.s.t. stanowiąc odpowiednio 47,7% w 2016 r. do 58,7% w roku 2019. W ramach wszystkich dotacji otrzymanych przez sektor samorządowy, dotacje na realizację programu „Rodzina 500+” również miały wysoki udział, który w latach 2017 i 2019 przekroczył 38%, a w latach 2016 i 2018 oscylował wokół 32%. Jeśli chodzi o udział dotacji na program „Rodzina 500+” w dochodach ogółem to kształtował się na poziomie od 8,2% w 2016 r. do 11,2% w roku 2019. W tym ostatnim roku też, jak wynika ze sprawozdania KRRIO, dla ponad 3/4 samorządów (78,9%) dochody otrzymane na wypłatę świadczenia wychowawczego i obsługę programu mieściły się w przedziale 10–20% wszystkich zrealizowanych dochodów¹.

Kształtowanie się wyżej omawianych kwestii w poszczególnych typach samorządów najlepiej zobrazuje poniższa tabela.

¹ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku s. 189.

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)				Dynamika (2019/2018)	Dynamika (2019/2016)	Struktura w 2019 r. (w %)
	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.			
Gminy							
Dochody ogółem, w tym:	101 794 831,40	111 189 284,90	121 425 597,40	135 161 458,30	111,3	132,8	100
Dotacje celowe, w tym:	30 299 625,00	36 042 712,30	40 537 117,00	46 258 738,20	114,1	152,7	34,2
– na zadania zlecone, w tym:	23 890 302,50	28 923 507,10	29 113 294,20	34 715 915,90	119,2	145,3	25,7
– program „Rodzina 500+”	13 037 379,80	17 493 866,90	16 696 699,30	21 910 362,40	131,2	168,1	16,2
Dochody ogółem pomniejszone o dotację na program "Rodzina 500+”	88 757 451,60	93 695 418,00	104 728 898,10	113 251 095,90	108,1	127,6	x
Warszawa							
Dochody ogółem, w tym:	14 722 230,00	15 476 720,20	17 004 591,90	18 109 406,60	106,5	123,0	100
Dotacje celowe, w tym:	1 963 202,40	2 003 690,20	2 174 578,20	2 798 594,70	128,7	142,6	15,5
– na zadania zlecone, w tym:	1 063 965,30	1 286 702,10	1 297 741,00	1 926 100,40	148,4	181,0	10,6
– program „Rodzina 500+”	580 568,60	806 685,80	796 147,40	1 391 823,80	174,8	239,7	7,7
Dochody ogółem pomniejszone o dotację na program "Rodzina 500+”	14 141 661,40	14 670 034,40	16 208 444,50	16 717 582,80	103,1	118,2	x
Powiaty							
Dochody ogółem, w tym:	23 948 338,90	25 388 531,30	27 959 347,00	30 696 260,60	109,8	128,2	100
Dotacje celowe, w tym:	5 245 221,20	6 047 416,70	7 377 418,40	6 737 566,60	91,3	128,5	21,9
– na zadania zlecone, w tym:	2 691 305,70	2 742 543,90	2 794 322,10	2 972 271,70	106,4	110,4	9,7
– program „Rodzina 500+”	145 467,00	190 931,50	188 652,40	210 606,90	111,6	144,8	0,7
Dochody ogółem pomniejszone o dotację na program "Rodzina 500+”	23 802 871,90	25 197 599,80	27 770 694,60	30 485 653,70	109,8	128,1	x
Miasta na prawach powiatu							
Dochody ogółem, w tym:	59 697 899,90	63 052 819,50	68 503 198,50	75 784 964,10	110,6	126,9	100
Dotacje celowe, w tym:	12 106 969,80	13 392 866,40	15 539 390,60	18 917 067,80	121,7	156,2	25,0
– na zadania zlecone, w tym:	7 933 196,30	9 608 879,70	9 913 079,20	12 732 658,30	128,4	160,5	16,8
– program „Rodzina 500+”	3 848 139,30	5 260 068,90	5 076 328,90	7 649 845,30	150,7	198,8	10,1
Dochody ogółem pomniejszone o dotację na program "Rodzina 500+”	55 849 760,60	57 792 750,60	63 426 869,60	68 135 118,80	107,4	122,0	x
Województwa							
Dochody ogółem, w tym:	13 505 630,20	14 771 385,00	16 953 683,90	18 754 957,50	110,6	138,9	100
Dotacje celowe, w tym:	4 335 330,00	4 867 093,00	5 748 169,30	6 282 684,90	109,3	144,9	33,5
– na zadania zlecone, w tym:	1 317 879,30	1 270 893,10	709 808,60	733 506,70	103,3	55,7	3,9
– program „Rodzina 500+”	6 445,10	15 094,40	36,8	-	x	x	x
Dochody ogółem pomniejszone o dotację na program "Rodzina 500+”	13 499 185,10	14 756 290,60	16 953 647,10	18 754 957,50	110,6	138,9	x

Opis do poszczególnych typów samorządu znajduje się w częściach sprawozdania KRRIO dedykowanych tym typom jednostek. Tam można znaleźć m.in. dynamikę rok do roku poszczególnych składowych dochodów j.s.t. z wyodrębnieniem dynamiki dotacji na program „Rodzina 500+”. Natomiast dynamika z 4 lat pokazuje, że

dotacje na program „Rodzina 500+” miały zasadniczo wpływ na finanse gmin, miast na prawach powiatu oraz miasta stołecznego Warszawy, co bezpośrednio związane jest z zakresem przydzielonych przez ustawodawcę zadań związanych z przekazywaniem świadczenia wychowawczego. W uproszczeniu można przyjąć, że dochody gmin w latach 2016-2019 niezależnie od dotacji na program „Rodzina 500+” wzrosłyby o 27,6%, podczas gdy z tą dotacją ich wzrost wyniósł 32,8%. Analogicznie w miastach na prawach powiatu wzrost bez dotacji na program „Rodzina 500+” wyniósłby 22,0%, z dotacją 26,9%, a w Warszawie odpowiednio 18,2% i 23,0%. W województwach samorządowych omawiana dotacja nie miała wpływu na ich dochody, a w powiatach ich wpływ był znikomy.

Ciekawą kwestią, ujmowaną w sprawozdaniu KRRIO jest kształtowanie się dochodów zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w przeliczeniu na mieszkańca. W 2019 r. suma dochodów ogółem osiągniętych przez wszystkie j.s.t., bez względu na ich typ, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosła 7 255 zł, co przy dochodach wynoszących w 2018 r. 6 556 zł oznacza wzrost o 699 zł. Poziom dotacji celowych przeznaczonych na realizację rządowego programu „Rodzina 500+”, po incydentalnym spadku w 2018 r., w roku 2019 wyraźnie wzrósł co przy dochodach j.s.t. liczonych per capita przeznaczonych na ten cel oznaczało wzrost o 219 zł, do kwoty 812 zł. Wzrost należy tłumaczyć zmianą sposobu liczenia świadczenia wychowawczego wprowadzoną 1 lipca 2019 r. – na każde dziecko, bez kryterium dochodowego. Kwota wszystkich dotacji celowych przekazanych do budżetów samorządów na program „Rodzina 500+” per capita wzrosła o 252 zł, do kwoty 2 110 zł.

W sprawozdaniu KRRIO za 2019 r. odrębnie ujęto dane budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju. Wyciąg z tych danych w układzie województw prezentuje poniższa tabela.

Lp.	Dane budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. w układzie według województw	Dochody ogółem* (zł)	Dotacje celowe ogółem* (zł)	Dotacje na program „Rodzina 500+”*** (zł)
1	Dolnośląskie	5 367	1 642	743
2	Kujawsko-pomorskie	5 256	1 839	865
3	Lubelskie	4 964	1 929	827
4	Lubuskie	5 149	1 706	759
5	Łódzkie	5 219	1 708	814
6	Małopolskie	5 141	1 871	938
7	Mazowieckie	5 580	1 808	948
8	Opolskie	4 715	1 463	670
9	Podkarpackie	5 127	1 947	846
10	Podlaskie	5 181	1 847	808
11	Pomorskie	5 703	2 066	967
12	Śląskie	5 052	1 578	790
13	Świętokrzyskie	4 948	1 861	758
14	Warmińsko-mazurskie	5 190	1 921	836
15	Wielkopolskie	5 271	1 769	920
16	Zachodniopomorskie	5 320	1 651	739
	Razem	5 240	1 793	849

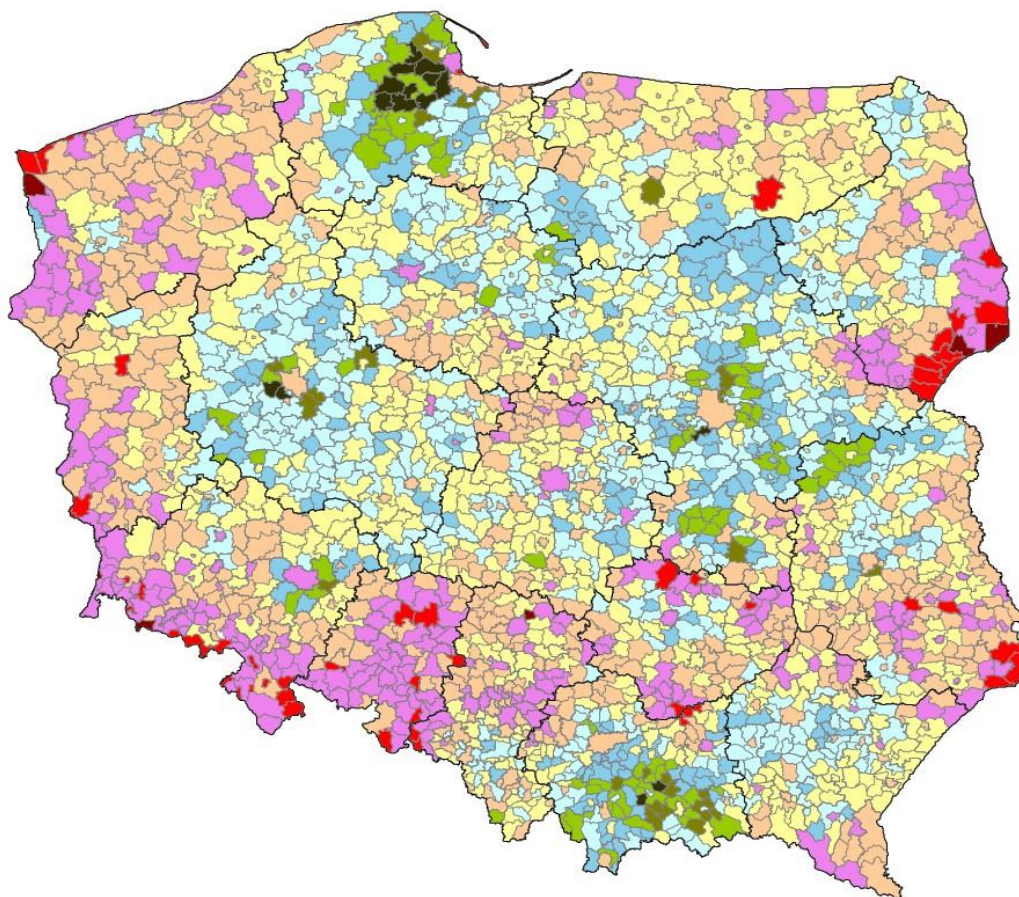
* kolorem czerwonym oznaczono wartości największe, zielonym najmniejsze

** informacje nieopublikowane

Średnie dochody ogółem gmin na mieszkańca wyniosły 5 240 zł, w tym dotacje celowe – 1 793 zł, a dotacje na program „Rodzina 500+” - 849 zł. Analizując poziom dotacji celowych w 2019 r. w gminach wg województw, najwięcej tych środków otrzymały gminy województw: pomorskiego, podkarpackiego i lubelskiego, odpowiednio 2 066 zł, 1 947 zł i 1 929 zł, najmniej gminy z województw: opolskiego (1 463 zł), śląskiego (1 578 zł) i dolnośląskiego (1 642 zł). Dotacje na program „Rodzina 500+” w przeliczeniu na mieszkańca gmin wg

województw największe były w pomorskim (967 zł), mazowieckim (948 zł) i małopolskim (938 zł) a najmniejsze w opolskim (670 zł), zachodniopomorskim (739 zł) i dolnośląskim (743 zł).

W sprawozdaniu KRRIO dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. ujęto w postaci graficznej na mapach, z których jedna została zaprezentowana poniżej.



Legenda	
poniżej 500 zł	900 zł - 1 000 zł
500 zł - 600 zł	1 000 zł - 1 100 zł
600 zł - 700 zł	1 100 zł - 1 200 zł
700 zł - 800 zł	1 200 zł - 1 300 zł
800 zł - 900 zł	powyżej 1 300 zł

Niniejszy artykuł nie wyczerpuje tematyki wpływu dotacji z budżetu państwa na finansowanie programu „Rodzina 500+”, ale z pewnością warto odnieść się do pełnego tekstu sprawozdania KRRIO, który oprócz strony dochodowej finansów j.s.t. obejmuje również stronę wydatkową. Podsumowując, w czteroletnim okresie obowiązywania programu „Rodzina 500+” dochody ogółem j.s.t. wzrosły o 30,3% tj. o 64 838,1 mln zł. Bez udziału dotacji na świadczenie wychowawcze, dochody j.s.t. w tym okresie wzrosłyby o 26,2% tj. 51 293,5 mln zł.

ⁱ Źródło: „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku” oraz sprawozdania z poprzednich 3 lat. Materiały dostępne w serwisie www.rio.gov.pl