

## **SUBWENCJA WYRÓWNAWCZA I JEJ ROLA W KSZTAŁTOWANIU SYTUACJI DOCHODOWEJ WYBRANYCH GMIN WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**

Marian Podstawka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Anna Świrska

Akademia Podlaska w Siedlcach

**Streszczenie.** Subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce stanowi istotny element systemu finansów publicznych. Subwencja ogólna dla gmin składa się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Każda z tych części pełni funkcję wsparcia finansowego dla tych jednostek. Artykuł koncentruje uwagę na kwocie wyrównawczej subwencji ogólnej, której zadaniem jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie dochodów gmin. Celem artykułu jest ocena skuteczności subwencji wyrównawczej w wyrównywaniu sytuacji dochodowej wybranych gmin województwa mazowieckiego w latach 2006–2008. W pierwszej części artykułu zostały przedstawione zasady naliczania kwot subwencji wyrównawczej dla gmin oraz zmiany, jakie zaszły w tej kwestii od 2004 r. Z kolei w drugiej części dokonano oceny sytuacji dochodowej wybranych gmin przed otrzymaniem i po otrzymaniu subwencji wyrównawczej oraz zbadano, jak jej kwoty wpłynęły na zmniejszenie zróżnicowania poziomu dochodów badanych gmin.

**Słowa kluczowe:** subwencja wyrównawcza, gminy, sytuacja dochodowa gmin

### **WSTĘP**

Trójstopniowy podział terytorialny państwa wprowadzony w 1989 r. skutkował nie tylko decentralizacją władzy i realizowanych zadań, ale także decentralizacją finansów publicznych. Jednak ta ostatnia ma najbardziej złożony charakter i jest najtrudniejsza

---

Adres do korespondencji – Corresponding authors: Marian Podstawka, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, e-mail: marian\_podstawka@sggw.pl; Anna Świrska, Akademia Podlaska, Wydział Zarządzania, Instytut Zarządzania i Marketingu, Katedra Nauk Ekonomicznych, ul. Żytnia 17/19, 08-110 Siedlce, e-mail: annaswirska@gmail.com

w realizacji [Kosikowski, Ruśkowski 2008]. Po dwudziestu latach (1990–2010) doświadczeń w funkcjonowaniu gmin można zauważyć, że wiele z tych jednostek samorządowych nadal boryka się z problemem niedoboru dochodów w stosunku do koniecznych do zrealizowania zadań.

Podstawowym źródłem dochodów gminy są dochody własne. Świadczą one o jej samorządności, samodzielności i władztwie. Jednak zróżnicowanie poziomu dochodów własnych w poszczególnych gminach jest duże i często zdarza się, że gmina ze środków pochodzących z tej grupy dochodów nie jest w stanie realizować swoich zadań. Wówczas konieczna jest pomoc państwa, która przybiera postać subwencjonowania jednostek samorządowych o niskim poziomie dochodów i dotowania tych, które wykazują zapotrzebowanie na środki finansowe.

Ten specyficzny transfer z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej składa się z trzech części: subwencji wyrównawczej obejmującej kwotę podstawową oraz kwotę uzupełniającą, subwencji równoważącej i subwencji oświatowej. Każda z tych części pełni szczególną rolę w procesie wyrównywania poziomu dochodów w gminach, a także w realizowaniu zadań wynikających z decentralizacji samorządu terytorialnego.

Zadaniem części wyrównawczej jest wyrównywanie sytuacji dochodowej wśród gmin. Celem części równoważącej jest uzupełnienie dochodów gmin w związku z wprowadzonymi w 2004 r. zmianami finansowania zadań. Subwencja oświatowa, którą można uznać za specyficzną formę dotacji<sup>1</sup>, pełni rolę mechanizmu wspierającego realizację zadań z zakresu edukacji i wychowania.

Dotychczasowe wyrównywanie sytuacji dochodowej gmin przez system subwencjonowania bywa niekiedy kontrowersyjne, a zmiany w zakresie konstrukcji subwencji oraz algorytmów wyliczania poszczególnych jej kwot nie przynoszą zadowalających efektów.

## METODA

Celem opracowania jest próba oceny, w jakim stopniu kwoty subwencji wyrównawczej wpływają na wyrównywanie sytuacji dochodowej wybranych gmin województwa mazowieckiego w latach 2006–2008.

Próbę badawczą stanowią gminy województwa mazowieckiego, które w latach 2004–2008 (czyli od momentu wejścia w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003, DzU Nr 203, poz. 1966) pozostawały niezmiennie w tym samych przedziałach algorytmicznych subwencji ogólnej, według których naliczana jest kwota podstawowa subwencji wyrównawczej. Są to gminy, których ustawowo wyliczone dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca (wskaźnik G) stanowią wartość nie większą niż 92% dochodów podatkowych ogółu gmin w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca (wskaźnik Gg).

Liczebność próby badawczej to 163 gminy. Stanowią one 52% ogółu gmin województwa mazowieckiego: 25 gmin należy do pierwszego przedziału algorytmicznego, w którym wartość G jest nie większa niż 40% Gg, 133 gmin należy do drugiego prze-

---

<sup>1</sup>Ta część subwencji ogólnej może być przeznaczona na finansowanie realizowanych inwestycji i zadań oświatowych przez samorządy.

działu algorytmicznego ( $G (40\%G_g, 75\%G_g >)$ ), 5 gmin należy do trzeciego przedziału algorytmicznego ( $G (75\%G_g, 92\%G_g)$ ) [www.mf.gov.pl, 2010].

W artykule wykorzystano dane dotyczące poziomu dochodów badanych gmin zgromadzone przez Bank Danych Regionalnych GUS oraz informacje o kwotach subwencji wyrównawczej dla gmin oraz wysokości wskaźnika  $G$  udostępnione przez Ministerstwo Finansów.

W opracowaniu przyjęto następujące kategorie dochodowo-podatkowe:

**DWr<sub>0</sub>** – wskaźnik obrazujący rzeczywistą sytuację dochodową gminy przed zastosowaniem subwencji wyrównawczej jako mechanizmu wyrównującego sytuację dochodową, na który składają się: rzeczywiste dochody własne (DWr) w przeliczeniu na 1 mieszkańca:

$$DWr_0 = DWr / L$$

gdzie: DWr – rzeczywiste wpływy podatkowe, wpływy z opłat i majątku oraz inne,

L – liczba ludności faktycznie zamieszkałej na terenie gminy.

**DWr<sub>s</sub>** – wskaźnik obrazujący rzeczywistą sytuację dochodową gminy po zastosowaniu subwencji wyrównawczej jako mechanizmu wyrównawczego, na który składają się: rzeczywiste dochody własne (DWr) oraz kwoty subwencji wyrównawczej (Sw) w przeliczeniu na 1 mieszkańca:

$$DWr_s = (DWr + Sw) / L$$

gdzie: DWr – rzeczywiste wpływy podatkowe, wpływy z opłat i majątku oraz inne,

Sw – subwencja wyrównawcza, czyli kwoty: podstawowa i uzupełniająca,

L – liczba ludności faktycznie zamieszkałej na terenie gminy.

**G** – wskaźnik rzeczywisto-potencjalnych dochodów podatkowych, na który składają się: potencjalne dochody podatkowe (DPp) w przeliczeniu na 1 mieszkańca:

$$G = DPp / L = (DPr + Sk) / L$$

gdzie: DPp – rzeczywisto-potencjalne dochody podatkowe, które są sumą rzeczywistych dochodów podatkowych (DPr)<sup>2</sup> oraz skutków niezastosowania górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień podatkowych (Sk),

L – liczba ludności faktycznie zamieszkałej na terenie gminy.

## ZASADY WYRÓWNYWANIA SYTUACJI DOCHODOWEJ GMIN OD 2004 ROKU

Mechanizm wyrównywania sytuacji dochodowej gmin to przede wszystkim kwoty subwencji wyrównawczej (część podstawowa i uzupełniająca) zasilające budżety wielu gmin w kraju. Ustawodawca pozostawił swobodę dysponowania tą częścią subwencji ogólnej władzom gminy. Oznacza to, że kwoty subwencji wyrównawczej mogą być wykorzystane na finansowanie różnych zadań realizowanych przez gminę.

<sup>2</sup>Dochody podatkowe: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, wpływy z opłaty skarbowej, wpływy z opłaty eksploatacyjnej, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Jak wskazują dane Ministerstwa Finansów, w latach 2006–2008 ok. 80% gmin w kraju przysługiwała kwota podstawowa subwencji wyrównawczej [www.mf.gov.pl 2010]. Stąd istotna jest ocena roli subwencji wyrównawczej w procesie wyrównywania sytuacji dochodowej gmin.

Szczegółowe zasady subwencjonowania gmin reguluje ustawa o dochodach jednostek samorządowych z 13 listopada 2003 r. z późniejszymi zmianami, która weszła w życie z dniem 1.01.2004 r. (DzU z 2003 r. Nr 203, poz. 1966). W 2008 roku dokonano istotnych zmian i obecnie obowiązującą jest znowelizowana ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., tekst jednolity: DzU z 2008 r. Nr 88, poz. 539. Wprowadzone nowelizacje subwencji wyrównawczej dotyczą przede wszystkim algorytmów wyliczania kwot poszczególnych jej części. Zmiany dotyczące gmin objęły jedynie te algorytmy, na podstawie których wyliczane są kwoty subwencji wyrównawczej (część podstawowa).

Kryterium klasyfikacji gmin w tzw. przedziały algorytmiczne stanowi wskaźnik dochodów podatkowych gminy (G). Gminy, których wskaźnik G mieści się w konkretnym przedziale algorytmicznym otrzymują kwoty subwencji wyrównawczej (część podstawowa) lub dokonują wpłat do budżetu państwa na poczet subwencji równoważącej. Owe sumy wyliczane są według ustawowo wyznaczonego wzoru (algorytmu).

Tabela 1 przedstawia przedziały, do których klasyfikowane są gminy, jak również algorytmy wyznaczające kwoty podstawowe części wyrównawczej subwencji ogólnej w latach 2004–2007 oraz po 2008 roku.

Klasyfikacja gmin w przedziały algorytmiczne ma na celu przede wszystkim:

- usystematyzowanie ich w zbiory o zbliżonej sytuacji dochodowej,

Tabela 1. Algorytmy wyznaczania kwoty podstawowej, części wyrównawczej, subwencji ogólnej w latach 2004–2008

Table 1. Algorithms for calculating the basic sum of compensation subvention in 2004–2008

Wyszczególnienie	Przedział algorytmiczny	Algorytm	
		2004–2007 r.	Po 2008 r.
Prawo do otrzymania subwencji	$G \leq 40\%Gg$	$Kp = L \cdot [90\%(40\%Gg - G) + 40,75\%Gg]$	$Kp = L \cdot [99\%(40\%Gg - G) + 41,97\%Gg]$
	$G(40\%Gg, 75\%Gg >$	$Kp = L \cdot [80\%(75\%Gg - G) + 12,75\%Gg]$	$Kp = L \cdot [83\%(75\%Gg - G) + 12,92\%Gg]$
	$G(75\%Gg, 92\%Gg)$	$Kp = L \cdot [75\%(92\%Gg - G)]$	$Kp = L \cdot [76\%(92\%Gg - G)]$
	$G < 92\%Gg, 150\%Gg >$	$Kp = 0$	Bez zmian
	$G(150\%Gg, 200\%Gg >$	$Kw = L \cdot 20\%(G - 150\%Gg)$	Bez zmian
Obowiązek wpłat	$G(200\%Gg, 300\%Gg >$	$Kw = L \cdot [10\%Gg + 25\%(G - 200\%Gg)]$	Bez zmian
	$G > 300\%Gg$	$Kw = L \cdot [35\%Gg + 30\%(G - 300\%Gg)]$	Bez zmian

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o dochodach JST z 13 listopada 2003 r. (DzU Nr 203, poz. 1966, DzU z 2008 r. Nr 88, poz. 539).

Source: Basis of Legal Act about local units' incomes, 13<sup>th</sup> of November 2003 (DzU Nr 203, poz. 1966, DzU z 2008 r. Nr 88, poz. 539).

gdzie: Kp – kwota podstawowa, Kw – kwota wpłaty, L – liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych na terenie gminy, G – wskaźnik dochodów podatkowych gminy, Gg – wskaźnik dochodów podatkowych ogółu gmin w Polsce

- uporządkowanie ich względnie chronologicznie, biorąc pod uwagę wartość dochodów gmin,
- przekazanie gminom kwot podstawowych części wyrównawczej subwencji ogólnej adekwatnych do ich sytuacji dochodowej.

W celu dokonania oceny sytuacji dochodowej analizowanych gmin oraz skuteczności subwencji wyrównawczej w wyrównywaniu poziomu ich dochodów w latach 2006–2008 zbadano rzeczywistą sytuację dochodową gmin przed otrzymaniem subwencji wyrównawczej i po jej otrzymaniu.

## RZECZYWISTA SYTUACJA DOCHODOWA BADANYCH GMIN PRZED WYKORZYSTANIEM MECHANIZMU WYRÓWNAWCZEGO

Przyjęto, iż wskaźnikiem, który właściwie określa sytuację dochodową gminy jest wysokość dochodów własnych *per capita*. Dochody własne uznawane są za dochody względnie stabilne, mające trwały charakter i są na stałe przypisane gminom. Świadczą one również o samodzielności i władztwie podatkowym JST. Wykluczenie dotacji z puli dochodów kształtujących sytuację dochodową gminy spowodowane jest tym, iż stanowią one incydentalne i nieregularne źródło dochodów [Lubońska i in. 2007]. Mimo że zarówno dochody własne, jak i dotacje ujmowane są w uchwale budżetowej i stanowią udział w strukturze dochodów ogółem, to dochody własne są fundamentalnymi kwotami świadczącymi o potencjale dochodowym JST.

Jak wspomniano wcześniej, wskaźnik określający rzeczywistą sytuację dochodową gmin przed otrzymaniem subwencji wyrównawczej ( $DW_{r_0}$ ) przyjął następującą formułę:

$$DW_{r_0} = \frac{DWr}{L}$$

gdzie:  $DW_{r_0}$  – rzeczywista sytuacja dochodowa gmin przed otrzymaniem subwencji wyrównawczej,

$DWr$  – rzeczywiste dochody własne,

$L$  – liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych na terenie gminy.

Sytuacja dochodowa badanych gmin, przed zastosowaniem mechanizmu wyrównawczego, którą odzwierciedla wartość wskaźnika  $DW_{r_0}$ , kształtowała się w sposób przedstawiony w tabeli 2.

W tabeli tej uwzględniono wartości graniczne wskaźnika  $DW_{r_0}$  (minimalne i maksymalne) oraz średnią arytmetyczną dla poszczególnych lat wyliczoną na podstawie sytuacji dochodowej wszystkich badanych gmin w danym przedziale.

Jak można zauważyć, rzeczywista sytuacja dochodowa badanych gmin przed otrzymaniem subwencji wyrównawczej jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych przedziałach, np. niektóre gminy z I przedziału algorytmicznego charakteryzują się znacznie lepszą sytuacją dochodową niż część gmin z II przedziału. W przypadku gmin z III przedziału algorytmicznego można dostrzec, że w ciągu badanego okresu wszystkie jednostki cechują się gorszą sytuacją dochodową niż gminy z II przedziału algorytmicznego. Oznacza to, że nie powinny one należeć do III grupy algorytmicznej, lecz do II. Odsetek

Tabela 2. Sytuacja dochodowa przed zastosowaniem subwencji wyrównawczej ( $DW_{r_0}$ ) wśród gmin badanych gmin województwa mazowieckiego, zł/osobęTable 2. Income situation in researched communes before applying the compensation subvention ( $DW_{r_0}$ ), PLN per person

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
	I przedział algorytmiczny		
min.	296,12	410,36	448,82
maks.	610,60	640,58	812,30
wartość średnia	452,77	519,42	632,54
II przedział algorytmiczny			
min.	380,04	487,04	529,37
maks.	1159,67	1315,78	1727,00
wartość średnia	620,81	680,08	816,49
III przedział algorytmiczny			
min.	810,17	905,02	1027,37
maks.	937,86	1303,26	1343,21
wartość średnia	895,96	1036,13	1175,96

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Regionalnych GUS.  
Source: Counted on the basis of statistical data (GUS).

„niewłaściwie” zaklasyfikowanych gmin wyniósł: w 2006 r. – 48%, w 2007 r. – 38%, w 2008 r. – 50%. To różnicowanie sytuacji dochodowej badanych gmin oraz „niewłaściwie” zaklasyfikowanie w przedziały algorytmiczne powoduje błędne naliczanie kwot subwencji wyrównawczej. Z kolei za niskie kwoty subwencji utrudniają tym gminom realizację powierzonych im zadań i wpływają na spowolnienie procesu konwergencji wśród gmin.

### RZECZYWISTA SYTUACJA DOCHODOWA BADANYCH GMIN PO WYKORZYSTANIU MECHANIZMU WYRÓWNAWCZEGO

Jak wcześniej wspomniano, subwencja wyrównawcza powinna mieć na celu wyrównywanie sytuacji dochodowej w gminach i niwelowanie zbyt dużych różnic w poziomie dochodów (w przeliczeniu na 1 mieszkańca).

Ocenie skuteczności subwencji wyrównawczej w wyrównywaniu sytuacji dochodowej posłużył wskaźnik  $DW_{r_s}$ , który przyjął następującą formułę:

$$DW_{r_s} = \frac{DW_r + S_w}{L}$$

gdzie:  $DW_{r_s}$  – rzeczywista sytuacja dochodowa gmin przed otrzymaniem subwencji wyrównawczej,

$DW_r$  – rzeczywiste dochody własne,

$S_w$  – subwencja wyrównawcza,

$L$  – liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych na terenie gminy.

W tabeli 3 przedstawiono kształtowanie się w analizowanych gminach poziomu dochodów własnych wzbogaconego o kwoty subwencji wyrównawczej.

Tabela 3. Sytuacja dochodowa badanych gmin po zastosowaniu subwencji wyrównawczej (DWr<sub>s</sub>), zł/osobę

Table 3. Income situation in researched communes after applying the compensation subvention (DWr<sub>s</sub>), PLN per person

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
	I przedział algorytmiczny		
min.	786,13	881,78	1014,02
maks.	1119,94	1185,84	1474,38
wartość średnia	927,52	1034,42	1225,11
II przedział algorytmiczny			
min.	756,06	814,27	903,21
maks.	1561,53	1690,92	2174,23
wartość średnia	940,02	1021,97	1212,91
III przedział algorytmiczny			
min.	916,08	1043,81	1166,93
maks.	1051,43	1385,97	1399,62
wartość średnia	999,25	1131,00	1292,31

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Regionalnych GUS oraz Ministerstwa Finansów.

Source: Counted on the basis of statistical data (GUS) and Ministry of Finance.

Wśród gmin z I grupy algorytmicznej zauważyć można, iż w latach 2006–2008 średni poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększył się dość znacząco. Wzrost dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł średnio: w 2006 r. – 104,85%, w 2007 r. – 99,15%, w 2008 r. – 93,68%. Zważywszy na fakt, że gminy z I grupy algorytmicznej są uznane przez ustawodawcę za jednostki „najbiedniejsze”, to mechanizm wyrównawczy w istotny sposób wpłynął na poprawę sytuacji dochodowej badanych gmin.

W przypadku gmin II przedziału algorytmicznego także zanotowano istotny wzrost dochodów *per capita*. W 2006 roku nastąpiło zwiększenie puli dochodów własnych o 51,42%, w 2007 r. – o 50,27%, w 2008 r. – o 48,55%. Mając na uwadze konstrukcję algorytmów subwencji wyrównawczej, zwłaszcza jej kwoty podstawowej, mniejszy przyrost w poziomie dochodów (mierzonym wskaźnikiem DWr<sub>s</sub>) jest zrozumiały. Gminy uznane za „zamożniejsze” otrzymują mniejsze wsparcie finansowe z budżetu państwa.

W ostatniej grupie gmin, które otrzymują kwotę podstawową subwencji wyrównawczej, nastąpił bardzo niewielki przyrost dochodów *per capita*. W 2006 roku wyniósł on średnio 11,53%, w 2007 r. – 9,16%, w 2008 r. – 9,89%.

Subwencja wyrównawcza zasilająca budżety badanych gmin powoduje poprawę ich sytuacji dochodowej, jednak zauważalna jest tendencja spadkowa przyrostu dochodów *per capita* w latach 2006–2008. W każdej z grup algorytmicznych zmniejsza się z roku na rok przyrost dochodów spowodowany subwencją wyrównawczą. Wynika to przede

wszystkim ze zwiększenia kwot dochodów własnych generowanych przez gminy, a im wyższe dochody, tym niższe kwoty subwencji otrzymują gminy.

Dokonując oceny subwencji wyrównawczej, jako mechanizmu wyrównującego sytuację dochodową gmin, istotna jest analiza zróżnicowania poziomu dochodów *per capita* (przed zastosowaniem i po zastosowaniu mechanizmu wyrównawczego) badanych gmin.

Oceny skuteczności subwencji wyrównawczej dokonano w dwóch obszarach:

- statycznym – analiza skuteczności subwencji w wyrównywaniu sytuacji dochodowej w danym roku,
- dynamicznym – analiza skuteczności subwencji w wyrównywaniu sytuacji dochodowej w ciągu badanego okresu.

Analiza statyczna ogranicza się do odpowiedzi na pytanie: jak skutecznie subwencja wyrównawcza, wyliczona na dany rok (np. 2006), wpłynęła na zmniejszenie zróżnicowania w poziomie dochodów *per capita* badanych gmin w tym (2006) roku?

Z kolei analiza dynamiczna pozwala ocenić skuteczność subwencji w dłuższym okresie i odpowiada na pytanie: jak skutecznie subwencja wyrównawcza wpływa na zmniejszenie dysproporcji w poziomie dochodów *per capita* badanych gmin w latach 2006–2008?

Skuteczność mechanizmu wyrównawczego w wyrównywaniu sytuacji dochodowej analizowanych gmin można określić oceniając zmianę współczynnika zmienności wskaźników  $DWR_0$  i  $DWR_s$  w badanych latach. Kwoty subwencji wyrównawczej powinny wpłynąć nie tylko na poprawę sytuacji dochodowej badanych gmin, ale również zmniejszyć obszar zmienności wskaźnika rzeczywistej sytuacji dochodowej ( $DWR_s$ ) wśród gmin z poszczególnych przedziałów w porównaniu ze zmiennością wskaźnika  $DWR_s$ .

Współczynniki zmienności, które informują o zróżnicowaniu sytuacji dochodowej badanych gmin (wskaźniki  $DWR_0$  oraz  $DWR_s$ ), przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Współczynniki zmienności  $DWR_0$  i  $DWR_s$  w latach 2006–2008 (%)

Table 4. Variation coefficients of  $DWR_0$  and  $DWR_s$  in 2006–2008 (%)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
I przedział algorytmiczny			
$DWR_0$	19,27	14,23	16,62
$DWR_s$	10,06	7,28	9,38
II przedział algorytmiczny			
$DWR_0$	20,09	19,97	21,76
$DWR_s$	13,06	12,24	13,25
III przedział algorytmiczny			
$DWR_0$	5,66	15,35	10,50
$DWR_s$	6,10	12,70	7,93

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Regionalnych GUS oraz Ministerstwa Finansów.

Source: Counted on the basis of statistical data (GUS) and Ministry of Finance.

Analizując dane z tabeli 4 można zauważyć, że w konkretnych latach wystąpiło zmniejszenie dysproporcji w poziomie dochodów mierzonych wskaźnikiem  $DWR_s$ . Jednak zróżnicowanie sytuacji dochodowej w badanych gminach powinno też zmniejszać się z biegiem czasu, a ten proces niestety nie zachodzi.



W przypadku gmin z I przedziału algorytmicznego skuteczność mechanizmu wyrównawczego mierzona współczynnikiem zmienności wskazuje, że jest ona bardzo wysoka w porównaniu ze wskaźnikami w dwóch pozostałych przedziałach algorytmicznych. W wyniku otrzymywania kwot subwencji wyrównawczej zróżnicowanie sytuacji dochodowej w gminach I przedziału algorytmicznego uległo zmniejszeniu. Różnica między współczynnikiem zmienności  $DWR_0$  a współczynnikiem zmienności  $DWR_s$  wyniosła w 2006 r. – 9,21, w 2007 r. – 6,95, w 2008 r. – 7,24. W poszczególnych latach wysokość tej różnicy podlega fluktuacji, co oznacza, że siła, z jaką subwencja wyrównawcza wyrównuje dysproporcje w poziomie dochodów gmin nie jest stała i waha się. W latach 2007 i 2008 porównaniu do 2006 roku zróżnicowanie sytuacji dochodowej wśród badanych gmin nie zmniejszyło się w wyniku stosowania mechanizmu wyrównawczego.

Skuteczność mechanizmu wyrównawczego w gminach II przedziału algorytmicznego w ciągu badanego okresu była dość wysoka, jednak relatywnie niższa niż w przypadku gmin z I grupy algorytmicznej. Działo się tak z powodu konstrukcji algorytmów wyznaczających kwoty podstawowe subwencji wyrównawczej. Wartość współczynnika zmienności  $DWR_s$  dla badanych gmin jest średnio o ok. 7,8% niższa od wartości współczynnika zmienności  $DWR_0$ . Co więcej, w przypadku tych gmin można zauważyć, że z roku na rok różnica współczynników zmienności  $DWR_0$  i  $DWR_s$  rośnie. W 2006 roku wyniosła ona 7,03, w 2007 r. – 7,73, w 2008 r. – 8,51. Świadczy to o skutecznym wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin tego przedziału algorytmicznego zarówno w aspekcie statycznym, jak i dynamicznym.

Do III grupy algorytmicznej należą gminy, które zgodnie z założeniami ustawodawcy charakteryzują się najlepszą sytuacją dochodową ze wszystkich gmin otrzymujących kwotę podstawową subwencji wyrównawczej. Tym samym kwoty tej subwencji są relatywnie niższe w porównaniu z sumami, jakie otrzymywały gminy z I i II przedziału. Wartość współczynnika zmienności  $DWR_s$  jest bardzo niska, a różnica między współczynnikami zmienności  $DWR_s$  a  $DWR_0$  niewielka. Skuteczność subwencji wyrównawczej jest bardzo nieznaczna, a w 2006 roku w ogóle nie zaistniała. W tym roku zwiększyły się dysproporcje między poziomem dochodów mierzonych wskaźnikiem  $DWR_s$ . Nastąpił wzrost współczynnika zmienności tego wskaźnika o 0,44%. Przyjmując, że kwoty subwencji wyrównawczej powinny zmniejszać dysproporcje w poziomie dochodów *per capita* wśród gmin, to fakt jego zwiększenia nie powinien zaistnieć. Wskaźnik zróżnicowania sytuacji dochodowej badanych gmin w analizowanym okresie, podobnie jak w I grupie algorytmicznej, charakteryzuje się fluktuacją współczynnika zmienności  $DWR_s$ , co oznacza, że subwencja wyrównawcza nie wpływa na dynamiczne zmniejszenie dysproporcji w poziomie dochodów własnych (po zastosowaniu mechanizmu wyrównawczego) *per capita*.

Analizując skuteczność subwencji wyrównawczej jako mechanizmu zmniejszającego dysproporcje w poziomie dochodów gmin, niezbędne są jej analiza i ocena w odniesieniu do całej próby badawczej (163 gmin).

Tabela 5 przedstawia wartości współczynników zmienności  $DWR_0$  (sytuacji dochodowej przed zastosowaniem mechanizmu wyrównawczego) oraz  $DWR_s$  (sytuacji dochodowej po zastosowaniu mechanizmu wyrównawczego).

Tabela 5. Współczynniki zmienności  $DW_{r_0}$  i  $DW_{r_s}$  (%)  
 Table 5. Variation coefficients of  $DW_{r_0}$  and  $DW_{r_s}$  (%)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
$DW_{r_0}$	23,59	23,33	23,95
$DW_{r_s}$	12,49	11,71	12,58
różnica	11,10	11,62	11,37

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Regionalnych GUS oraz Ministerstwa Finansów.

Source: Counted on the basis of statistical data (GUS) and Ministry of Finance.

Zróżnicowanie sytuacji dochodowej we wszystkich badanych gminach uległo zmniejszeniu pod wpływem zastosowania mechanizmu wyrównawczego. W badanych latach różnice między współczynnikiem zmienności sytuacji dochodowej przed zastosowaniem mechanizmu wyrównawczego a analogicznym współczynnikiem sytuacji dochodowej po zastosowaniu mechanizmu są znaczne i wynoszą: 11,10% w 2006 r., 11,62% w 2007 r., 11,37% w 2008 r.

W kontekście poszczególnych lat wartości te można uznać za zadowalające, jednak stosowanie mechanizmu wyrównawczego powinno sukcesywnie zmniejszać zróżnicowanie sytuacji dochodowej wśród badanych gmin. Tendencja ta niestety nie ma miejsca, gdyż różnica między  $DW_{r_0}$  a  $DW_{r_s}$  nie przyjmuje z roku na rok coraz to mniejszych wartości, pozostając na zbliżonym poziomie (niewiele ponad 11%).

## PODSUMOWANIE

Dotychczasowa analiza sytuacji dochodowej badanych gmin wskazuje, że ich sytuacja dochodowa przed otrzymaniem kwot subwencji wyrównawczej jest bardzo zróżnicowana. Co więcej, te dysproporcje zauważalne są wśród gmin zaklasyfikowanych ustawowo do tego samego przedziału algorytmicznego. Wiele gmin należących do jednej grupy algorytmicznej charakteryzuje się niewspółmiernie lepszą lub gorszą sytuacją dochodową niż pozostałe.

Mechanizm wyrównawczy, czyli subwencja wyrównawcza, znacznie poprawia sytuację dochodową gmin, mierzoną jako wartość rzeczywistych dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, jednak nie prowadzi on do istotnego jej wyrównania. Owszem, w ciągu badanego okresu zróżnicowanie sytuacji dochodowej wszystkich badanych gmin uległo zmniejszeniu, lecz w niektórych przedziałach algorytmicznych zanotowano nieznaczny wzrost dysproporcji w poziomie dochodów badanych gmin województwa mazowieckiego.

Subwencja wyrównawcza nie wpływa na dynamiczne zmniejszenie dysproporcji w poziomie dochodów własnych *per capita* (po zastosowaniu mechanizmu wyrównawczego) wśród badanych gmin. Tym samym nie można stwierdzić, że zachodzi proces konwergencji dochodowej wśród badanych gmin.

## PIŚMIENNICTWO

- Kosikowski C., Ruśkowski E., 2008. *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., 2007. *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*”. Difin, Warszawa.
- Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., DzU Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- [www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=1323&id=97249](http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=1323&id=97249) [13.05.2010].

## COMPENSATION SUBVENTION AND ITS ROLE IN EQUALIZING COMMUNES' INCOMES (EXAMPLE OF SELECTED COMMUNES OF MAZOVIAN PROVINCE)

**Abstract.** The article deals with the issue of compensation subvention and its role in equalizing communes' incomes. Three elements constitute general subvention in Poland, these are: compensation subvention, education subvention, balance subvention. The compensation subvention should allow to equalize the level of incomes generated by all communes in Poland. However, there appear some nuances which cast doubt on subvention's effectiveness. The first part of the article covers the theoretical aspects of allotting the basic sum of compensatory subvention and changes made through analysed years (2006–2008). The second section, divided into two subsections, describes the income situation in chosen communes before granting a compensation subvention and, later, it shows the change of the income-level, when the subvention is included. The analysis lead to the conclusion that the compensatory sum of the subvention does not compensate the incomes of communes sufficiently.

**Key words:** compensation subvention, communes, income situation of communes

Zaakceptowano do druku – Accepted for print 14.07.2010