

Iwona Koza¹

ZRÓŻNICOWANIE DOCHODÓW POLSKICH POWIATÓW

Streszczenie

Badanie procesów gospodarowania środkami publicznymi jest bardzo ważnym aspektem gospodarki finansowej. Narzędziem weryfikacji wyników gospodarowania środkami finansowymi jest badanie wskaźnikowe, którego wyniki omówione są w niniejszym referacie. Badane wskaźniki dotyczyły wielkości oraz struktury zarówno dochodów, jak i relacji ogólnobudżetowych, a także ich zmian w badanym okresie. Na podstawie badań wskaźnikowych dokonano oceny sytuacji bieżącej, konfrontując sytuacje powiatów grodzkich oraz powiatów ziemskich oraz pozytywnie zweryfikowano hipotezę poprawy sytuacji powiatów ziemskich na skutek ich połączenia z gminami.

Słowa kluczowe: powiaty ziemskie, powiaty grodzkie, dochody samorządowe, wskaźniki, metody statystyczne

INCOME DISPARITIES IN POLISH COUNTIES

Abstract

The study of public funds management processes is a vital part of financial management policies. Analysis of indicators is a tool used to verify the results of financial management: the outcomes of such an analysis are discussed in this paper. The studied indicators related to the size and structure of both revenues and budget relationships, and their changes during the relevant period. On the basis of indicator analysis, the current situation of Polish local governments was assessed, comparing town districts and rural districts. The hypothesis that the situation of rural districts has improved as a result of their connection with the municipalities was positively verified.

Key words: rural districts, town districts, local government revenue, indicators, statistical methods

Wstęp

W polskiej strukturze samorządowej występują dwa rodzaje powiatów: powiaty ziemskie oraz powiaty grodzkie. Obie te struktury są systemami przestrzennie-gospodarczymi, obejmującymi wyodrębniony z otoczenia fragment przestrzeni ekonomicznej, trwale zamieszkały, zagospodarowany i wykorzystywany przez określoną społeczność, a wypełniony różnorodnymi, wzajemnie powiązanymi,

¹ dr Iwona Koza – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie, Instytut Matematyki i Informatyki

podmiotami gospodarczymi, które stanowią o wewnętrznym potencjale danego powiatu. Powiaty grodzkie, w świetle prawa, są gminami wykonującymi zadania powiatów i jako takie mają znacznie szersze uprawnienia do pozyskiwania dochodów. W związku z tym warto skonfrontować jak w takiej sytuacji wewnętrzna struktura powiatów przekłada się na osiągnięte przez nie dochody. Wyniki tej analizy z jednej strony stanowiąc będą diagnozę dotychczasowego rozwoju polskich mikroregionów, a z drugiej będą sugerować kierunki ich przyszłego rozwoju².

Wprawdzie wyniki analizy statystycznej sytuacji polskich jednostek samorządowych obrazują ich mało optymistyczną sytuację finansową, jednak wyniki analiz statystycznych wskazują na miasta na prawach powiatów jako na te jednostki, które w związku z bardzo korzystnym potencjałem endogenicznym osiągają zdecydowanie lepsze wyniki finansowe od powiatów ziemskich czy gmin. Warto zatem zastanowić się, jakie czynniki mają wpływ na taki stan rzeczy. Wysłane wnioski będą mogły stanowić gruntowną podbudowę potencjalnych reform samorządowych.

W niniejszym artykule podjęta zostanie konfrontacja z hipotezą twierdzącą, że zmniejszenie ilości powiatów ziemskich poprzez ich połączenie z gminami przyniosłoby wymierne korzyści. Korzystna sytuacja powiatów grodzkich, z których każdy łączy w sobie powiat i gminę, wydaje się potwierdzać powyższe twierdzenie.

Narzędziem, przy pomocy którego ukazane zostanie nadmienione wyżej przeszerzenie zróżnicowanie dochodów powiatów, będzie badanie wskaźnikowe wyników finansowych, osiągniętych przez te jednostki samorządowe w założonym okresie badawczym. Poprowadzi ono do wyciągnięcia szczegółowych wniosków odnoszących się do sytuacji polskich powiatów.

1. Samorząd terytorialny w Polsce – uwarunkowania prawno-administracyjne

System samorządowy, funkcjonujący w Polsce od 25 lat w oparciu o koncepcję samorządności zawartą w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego³, jest trójstopniowy – podstawowymi podmiotami są samorządy: wojewódzki⁴, powia-

² Por. *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 222.

³ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz. U. 1994.124.607 z późn. zm.

⁴ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.

towy⁵ i gminny⁶, a także dualistyczny – samorząd realizuje zarówno własne zadania, jak i zlecone⁷.

Od 1991 roku podzielono finanse państwa na dwie niezależne części: państwową i samorządową, zerwano z centralistycznym, zhierarchizowanym systemem zasilania finansowego samorządów⁸. Ustawa o finansach publicznych z 1998 roku rozstrzygnęła zasadnicze kwestie dotyczące systemu finansów publicznych i gospodarowania ich środkami⁹. Uchwalona w tym samym dniu ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 1998 roku¹⁰ wyposażyła kompetencyjnie zrestrukturyzowane samorzady w ten sposób, że gminy, w tym powiaty grodzkie¹¹, opierają swą działalność głównie na dochodach własnych, uzyskiwanych z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku od nieruchomości, a powiaty ziemskie i grodzkie oraz województwa bazują na transferach – dotacjach, czyli środkach wypłacanych z budżetu państwa lub innych instytucji sektora publicznego jako zapłata za wykonywanie określonych zadań publicznych – bądź środkach mających na celu wsparcie zadań wykonywanych na poziomie powiatowym czy wojewódzkim oraz na subwencjach – środkach przekazywanych z budżetu państwa bez wskazywania celu, na jaki mają być przeznaczone. Znaczącą część dochodów polskich jednostek samorządowych stanowią środki z budżetu Unii Europejskiej¹².

2. Analiza wskaźnikowa funkcjonowania powiatów w Polsce

2.1. Pojęcie i istota metod wskaźnikowych

Istnieje kilka definicji pojęcia *wskaźnik*. Według S. Nowaka wskaźnik to określone obserwowalne zdarzenie, którego zaistnienie uznajemy za dowód występowania innych bezpośrednio nieobserwowalnych lub trudno obserwowalnych

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.

⁷ Por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, PWN, Warszawa 2003, s. 25 i nast. oraz W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5, s. 5 i nast.

⁸ Na mocy Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

⁹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz. U. 1998, nr 155, poz. 1014.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, Dz. U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.

¹¹ *Miasto na prawach powiatu* to określenie zamiennie stosowane z określeniem *powiat grodzki*.

¹² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104 oraz *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, B. Samojlik (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2006, s. 156, a także K. Peter-Bombik, *Ewolucja systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1161, Wrocław 2007, s. 498-508.

zdarzeń. Między zdarzeniem obserwowalnym, czyli wskaźnikiem, a zdarzeniem wskaźnikowym, nie poddającym się obserwacji bezpośredniej, musi zachodzić określony związek. Wskaźnikiem może być jedynie zdarzenie, proces, przedmiot obserwowalny, a zdarzenia, procesy, o których zaistnieniu wnosimy na podstawie zaobserwowania, są nazywane zjawiskami wskaźnikowymi, których natura może być bardzo różna. Związek między tymi dwoma zjawiskami jest podstawą typologii w teorii wskaźników¹³.

Na metodę wskaźnikową składa się wyznaczenie i analiza wartości wskaźników. W celu scharakteryzowania zmian poziomu wskaźników zachodzących w czasie obliczane są stosowne indeksy¹⁴. Ich wartości pozwalają ocenić kierunki i tempo zmian przedmiotu badań poprzez porównanie wartości w kolejnych okresach, bowiem wskaźniki to relacje celowo powiązanych wielkości, ustalone dla uzyskania określonych wartości poznawczych¹⁵.

2.2. Założenia i metodyka własnego badania wskaźnikowego powiatów ziemskich

Badanie statystyczne przebiegało w znanych z literatury etapach¹⁶, tj.:

- wybór i wstępna charakterystyka obszaru lub rodzaju aktywności jednostki samorządu terytorialnego;
- dobór wskaźników reprezentatywnych dla danego zjawiska;
- weryfikacja wskaźników – eliminacja wskaźników silnie skorelowanych oraz ewentualne ustalenie dodatkowych wskaźników w celu pogłębienia pomiaru;
- obliczenie wartości każdego wskaźnika;
- postawienie diagnozy, czyli sformułowanie wniosków dla celów decyzyjnych.

Kluczowe było skoncentrowanie uwagi na doborze wskaźników w taki sposób, aby one dobrze opisywały sytuację finansową badanych jednostek. Zgodnie z lite-

¹³ Por. *Metody badań socjologicznych*, S. Nowak (red.), PWN, Warszawa 1970, s. 247 i nast.

¹⁴ Por. Ł. Gęsiński, M. Gęsiński, *Słownik terminów ekonomiczno-prawnych*, InterFart, Łódź 1999, s. 120.

¹⁵ Por. G. Gołębiowski, A. Tłaczała, *Analiza ekonomiczno-finansowa w ujęciu praktycznym*, Difin, Warszawa 2005, s. 102.

¹⁶ Szerzej: V. D'amelio, M. K. Chmarra, T. Tomiyam, *A method to reduce ambiguities of qualitative reasoning for conceptual design applications. Artificial Intelligence for Engineering Design*, "Analysis and Manufacturing" 2013, No. 27/01, s. 19-35; R. Arendarski, *Możliwości wykorzystania analiz finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8, s. 104-116; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2005, s. 59 oraz A. Zeliaś, *Metody statystyczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 12 i nast.

raturą przedmiotu, starano się wykorzystać niewiele, jednak właściwie dobranych, wskaźników.¹⁷

W każdej badanej jednostce samorządu terytorialnego do badania wybrano:

- A. Obszar, na który składa się otoczenie historyczne, geopolityczne oraz społeczno-ekonomiczne.
- B. Wskaźniki struktury dochodów budżetowych:
 1. Udział subwencji ogólnej w dochodach budżetu ogółem (SOwDO).
 2. Udział dotacji celowych ogółem w dochodach budżetu ogółem (DCwDO).
 3. Udział dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem (DWwDO).
 - 3.1. Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych (PDPwDW).
 - 3.2. Udział podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach własnych (PDCwDW).
 - 3.3. Udział dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych (DMwDW).
 - 3.4. Udział pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych (PDWwDW).
 4. Udział dochodów na cele inwestycyjne w dochodach budżetu ogółem (DIwDO).
- C. Inne dochody powiatów grodzkich:
 1. Udział podatków lokalnych w dochodach ogółem.
 2. Udział dochodów z Unii Europejskiej w dochodach ogółem.

Struktura dochodów budżetowych została określona zgodnie z nomenklaturą zawartą w *Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*¹⁸. Badaniem objęto wszystkie jednostki powiatowe, tj. 314 powiatów ziemskich oraz 64 powiaty grodzkie. Dane do badań pobrano z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, w którym podane są informacje wygenerowane na podstawie sprawozdań finansowych sporządzanych przez samorządy – sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz sprawozdań Rb-28

¹⁷ Por. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240; G. Gołębiowski, A. Tłaczała, op. cit., s. 103; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, op. cit., s. 97-105 i nast.; *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Brol (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 629 i nast.; R. Arendarski, op. cit., s. 104-116 oraz S. Wieteska, M. Wypych, *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 207 i nast.

¹⁸ Art. 3-5 *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

z wykonania planu wydatków budżetowych.¹⁹ Dane w sprawozdaniach wykazywane są wg stanu na koniec roku kalendarzowego.²⁰

Okres badania zawężono do lat 2005-2012.²¹ Dla celów porównawczych omówiono 8 wskaźników. Następnie inne dwa źródła dochodów powiatów grodzkich (nie dostępne dla powiatów ziemskich) omówione zostały w odrębnym podrozdziale niniejszego artykułu.

2.3. Wyniki badań

2.3.1. Wartości absolutne, charakteryzujące otoczenie społeczno-ekonomiczne powiatów ziemskich

W badanym okresie dochody ogółem polskich powiatów były coraz wyższe. Warto jednak zaakcentować, że przedział dochodów osiąganych przez powiaty ziemskie zamykał się pomiędzy 12 mln zł a 213 mln zł, podczas gdy dla powiatów grodzkich omawiany agregat wynosił od 99 mln zł do 3.592 mln zł (por. wykres 1.). Fundamentalnymi przyczynami są tu: szerszy wachlarz dochodów osiąganych przez powiaty grodzkie w porównaniu z powiatami ziemskimi oraz wyższe dochody podmiotów zamieszkujących bądź też mających siedziby na terenie miast grodzkich.

Najwyższe dochody osiągnęły powiaty ziemskie, znajdujące się w południowych województwach naszego kraju, tj. w województwach: dolnośląskim, małopolskim i śląskim. W województwie dolnośląskim przodowały powiaty: kłodzki, wałbrzyski i świdnicki. Osiągały one wyniki ponad dwukrotnie przekraczające średnią dla wszystkich powiatów w Polsce. Główną przyczyną tej sytuacji w powiatach kłodzkim i wałbrzyskim było ożywione życie gospodarcze, przejawiające się ponadprzeciętnym zwiększaniem się liczby firm, wzrostem liczby osób w wieku produkcyjnym oraz ożywione życie turystyczne i kulturalne. Natomiast powiat świdnicki w żadnym z parametrów, opisujących sferę gospodarczo-społeczną, nie wybijał się ponad przeciętność. Z kolei w województwie małopolskim prym wiodły powiaty: krakowski, nowosądecki i nowotarski, podobnie jak powiaty: dąbrowski, oświęcimski czy suski były liderami w większości wyróżników charakteryzujących obszar gospodarczo-społeczny. W województwie śląskim zaś najwyższe dochody osiągały powiaty: cieszyński, raciborski, tarnogórski i żywiecki. Powiat cieszyński, jako jedyny z wymienionych, osiągnął gęstość zaludnienia, saldo migracji, liczbę osób w wieku produkcyjnym, liczbę mieszkań oraz liczbę zakładów

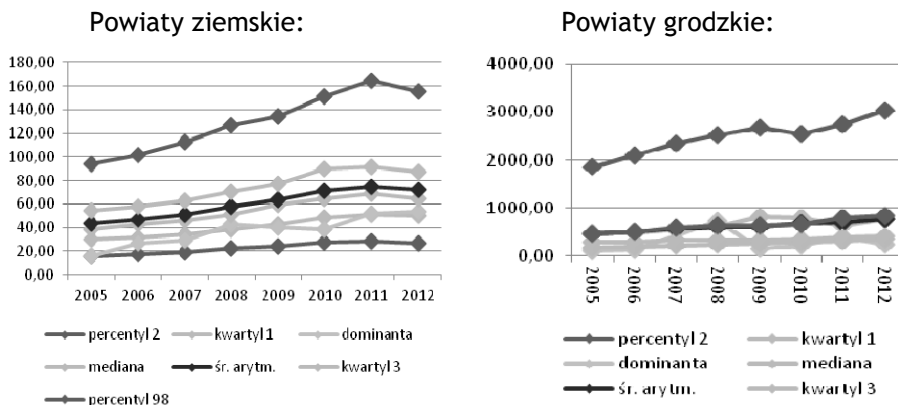
¹⁹ GUS, *Bank Danych Lokalnych*, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks (zasoby czerpano do dnia 25.11.2013 r.).

²⁰ Zgodnie z par. 5. *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz. U. 2010, nr 20, poz. 103.

²¹ Początkowo założono, że badanie obejmie lata 1999-2012, a więc najdłuższy możliwy okres. W trakcie zbierania danych okazało się jednak, że sprawozdania finansowe powiatów ziemskich są w dużym stopniu niepełne, a więc nienadające się do szerszych analiz.

opieki zdrowotnej co najmniej trzykrotnie wyższe od średniej dla wszystkich powiatów tego województwa.

Wykres 1. Dochody ogółem powiatów w latach 2005-2012 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, op. cit.

Wyniki najniższe spośród wszystkich polskich powiatów ziemskich osiągnęły powiaty ziemskie z województw środkowych oraz wschodnich: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. W województwie kujawsko-pomorskim najniższym był powiat grudziądzki, który osiągał dochody przeważnie stanowiące ok. 20% średniej dla wszystkich powiatów w Polsce. Z kolei w województwie łódzkim niskie wartości osiągały powiaty brzeziński i skiernewicki, w których skrajnie wysokim okazały się: gęstość zaludnienia, liczba osób w wieku produkcyjnym, poziom bezrobocia, a skrajnie niskim: poziom płac i gęstość zaludnienia. Wielkości te stanowiły w tych powiatach zaledwie ok. kilkanaście procent średniej krajowej. Skrajnie niskie dochody osiągnęły należące do województwa mazowieckiego powiaty: białobrzeski, siedlecki i szydłowiecki. W tych powiatach występowało wysokie bezrobocie i niska liczba ludności (zwłaszcza w powiecie białobrzeskim). Wszystkie pozostałe powiaty tylko sporadycznie osiągały poziomy skrajne. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują powiaty województwa opolskiego, które mimo że osiągały jedno z najniższych wyników w obszarze gospodarczo-społecznym, to w wielkościach absolutnych, odnoszących się do dochodów, osiągały wyniki przeciętne.

Jeśli chodzi o powiaty grodzkie, najwyższe dochody osiągnięto w województwie dolnośląskim (we Wrocławiu) oraz w województwie małopolskim (w Krakowie). Prym wiodły również Łódź i Gdańsk. Wszystkie wymienione miasta osiągały wysokie wyniki również w wielkościach charakteryzujących otoczenie społeczno-gospodarcze, a zwłaszcza w gęstości zaludnienia, przyroście naturalnym, wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz poziomie migracji.

Najgorsze wyniki spośród powiatów grodzkich osiągnęły miasta z województw: mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego i lubuskiego – w szczególności: Płock,

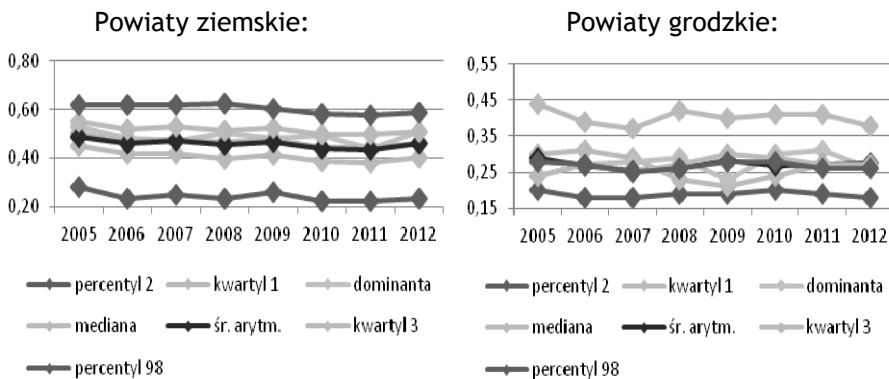
Radom, Łomża, Suwałki i Zielona Góra. Przyczyny takich wyników trzeba szukać w: niskiej gęstości zaludnienia, wysokim poziomie migracji oraz niskiej produktywności przedmiotów gospodarczych, zlokalizowanych na terenach tych jednostek.

2.3.2. Analiza struktury dochodów budżetowych

2.3.2.1. Udział subwencji ogólnej w dochodach budżetu ogółem

Badanie udziału subwencji w dochodach budżetów jednostek samorządu terytorialnego pozwala ustalić poziom prawdopodobieństwa realizacji przez nie zadań. Zagrożenie to wzrasta wraz z postępującymi kłopotami budżetu państwa i związanym z tym ograniczaniem kwoty subwencji ogólnej, która ma finansować poszczególne zadania lub wyrównywać dysproporcje między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego o różnej zasobności finansowej. Z tego powodu relacja ta powinna mieć tendencję nierosnącą. Taki też wynik utrzymywał się w większości jednostek powiatowych (por. wykres 2.), z tym, że w przypadku powiatów ziemskich udział subwencji w dochodach budżetów oscylował wokół 47%, natomiast w przypadku powiatów grodzkich, wokół 27%.

Wykres 2. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźnika SOWDO



Źródło: jak wyżej

Powiatami ziemskimi, w których udział subwencji w dochodach budżetów był porównywalnie najmniejszy, były powiaty należące do województwa łódzkiego: łódzki wschodni, skierniewicki i brzeziński, oraz należące do województwa podlaskiego: łomżyński, sejneński i suwalski. Wymienione powiaty charakteryzowały przeciętne wartości parametrów społeczno-gospodarczych.

Powiatami, w których udział subwencji w dochodach budżetów był porównywalnie największy, były powiaty należące do województwa małopolskiego: kra-

kowski, nowosądecki i tarnowski, a także należące do województwa lubelskiego: bialski i lubelski. Powiat bialski osiągnął wartość udziału subwencji w dochodach budżetu trzykrotnie wyższą od średniej ogólnopolskiej.

Miasta zlokalizowane na Pomorzu²² oraz Śląsku osiągały najniższe udziały subwencji w dochodach budżetów. Były to zwłaszcza: Gdańsk, Gdynia i Sopot oraz Wrocław. Co ciekawe, Wrocław oraz miasta z Pomorza osiągały wysokie rezultaty w większości parametrów odnoszących się do potencjału społeczno-gospodarczego. Śląskie miasta był pod tym względem przeciętne.

Powiaty grodzkie o najwyższych udziałach subwencji w dochodach budżetów były to szczególnie miasta zlokalizowane na wschodzie Polski, w województwie lubelskim, a także w województwie mazowieckim. Miasta z tych terenów osiągały najniższe rezultaty w większości parametrów odnoszących się do potencjału społeczno-gospodarczego.

2.3.2.2. Udział dotacji celowych w dochodach budżetu ogółem

Dotacje celowe to środki „znaczone”, przekazywane z budżetu państwa lub budżetów innych jednostek na zadania zlecone powiatom. Im większy jest udział dotacji celowych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, tym mniejsza jest samodzielność w określaniu rodzajów zadań, jakie może ona sfinansować. Wartość tego wskaźnika powinna więc mieć tendencję nierosnącą. Właśnie taką tendencję wykazywały wartości tego wskaźnika w latach 2005-2012 (por. wykres 3.).

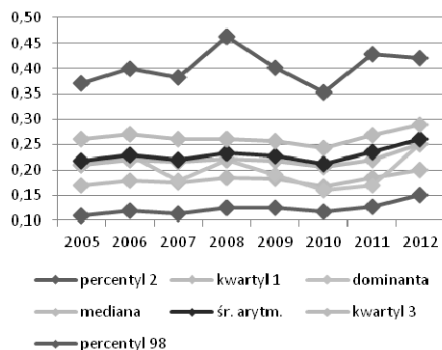
Średnia arytmetyczna udziału dotacji celowych w dochodach budżetów powiatów ziemskich wynosiła 24%, zaś powiatów grodzkich 45%. Udział dotacji celowych w dochodach budżetów był najmniejszy w znajdującym się na terenie województwa mazowieckiego ziemskim powiecie warszawskim zachodnim, pomorskim powiecie chojnickim oraz wielkopolskich powiatach: kaliskim, leszczyńskim i nowotomyskim.

Z kolei udział dotacji celowych w dochodach budżetów był porównywalnie wysoki w powiatach województwa dolnośląskiego (zwłaszcza jeleniogórskim i legnickim), łódzkiego (zwłaszcza poddębickim i brzezińskim) i zachodniopomorskiego (zwłaszcza koszalińskim i białogardzkim). Powiat poddębicki osiągnął udział dotacji celowych w dochodach budżetów czterokrotnie wyższy od średniej ogólnopolskiej.

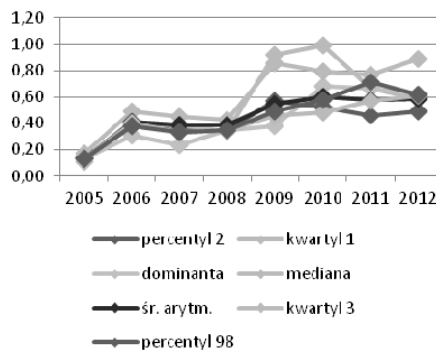
²² Nazewnictwo w oparciu o nomenklaturę NUTS.

Wykres 3. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźnika DCwDO

Powiaty ziemskie:



Powiaty grodzkie:



Źródło: jak wyżej

Jeśli chodzi o powiaty grodzkie, rozkład wartości udziałów dotacji celowych w dochodach ogółem budżetów był bardzo zbliżony do, charakteryzowanego w poprzednim podrozdziale, rozkładu subwencji ogólnych w dochodach ogółem budżetów. Tak więc miasta ze Wschodu i z Mazowsza okazują się w bardzo dużej mierze bazować na dochodach pozyskiwanych z budżetu państwa, natomiast miasta z Północy i Zachodu wykazują się większą samodzielnością w tym względzie.

2.3.2.3. Udział dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem oraz struktura dochodów własnych

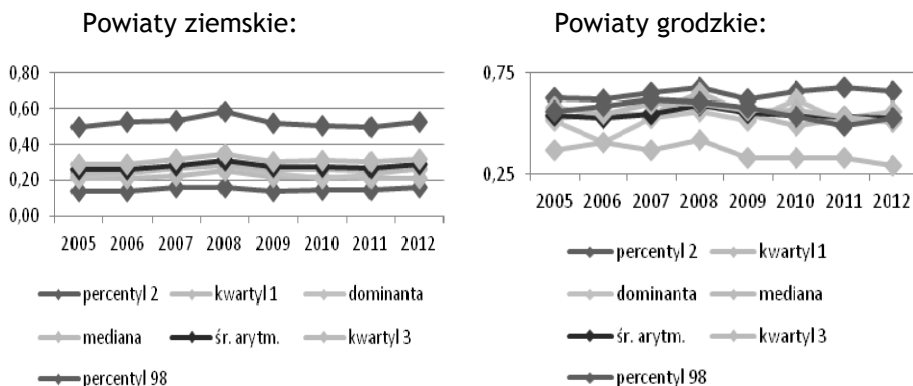
Wartość wskaźnika udziału dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem informuje o stopniu, w którym dana jednostka samorządu terytorialnego w pełni i bez ograniczeń decyduje o przeznaczeniu dochodów własnych z uwzględnieniem udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Informuje ona również o udziale w budżecie środków możliwych do wydatkowania, a nie związanych obowiązkowym algorytmem. Wartość tego wskaźnika wskazuje więc na stopień niezależności danej jednostki samorządowej od zewnętrznych źródeł finansowania. Dokonywana tym wskaźnikiem ocena samodzielności dochodowej jest związana z określeniem stopnia swobody uzyskania dochodów, czyli z faktycznym gromadzeniem przez samorząd środków na cele związane z wykonywaniem jego zadań.²³ Wartość tego wskaźnika powinna mieć tendencję niemalejącą, co świadczy o niemalejącym potencjale finansowym i samodzielności da-

²³ Ilekroć w pracy zostanie użyte określenie o niemalejącej, czy też nierosnącej, wartości wskaźnika, jest to zrobione ze świadomością, że odnośnie do wskaźników struktury wartości te muszą się mieścić w przedziale od 0 do 1.

nej jednostki samorządu terytorialnego w kreowaniu i generowaniu dochodów własnych.

W badanym okresie udział dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem nieznacznie, ale sukcesywnie, się zwiększał (por. wykres 4.). Po 2008 roku obniżyło się tempo jego wzrostu, co było skutkiem obniżenia się tempa wzrostu dochodów własnych.

Wykres 4. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźnika DWwDO



Źródło: jak wyżej

Powiaty grodzkie, jako wyposażone w gminne narzędzia pozyskiwania wpływów z podatków lokalnych, osiągnęły w przypadku dochodów własnych rezultaty o wiele korzystniejsze od powiatów ziemskich. Udziały dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem powiatów grodzkich oscylowały bowiem wokół 55%, zaś dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem powiatów ziemskich oscylowały wokół 28%.

Szczególnie pozytywne wyniki osiągnęły w tym okresie powiaty ziemskie województwa mazowieckiego, z których pięć okazało się być liderami ogólnopolskimi: grodziski, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni i wołomiński. Wszystkie wymienione powiaty (poza powiatem grodziskim) zostały we wcześniejszym podrozdziale zakwalifikowane jako wiodące prym w obszarze społeczno-gospodarczym. Charakterystyka ta odnosi się również do należącego do województwa wielkopolskiego powiatu poznańskiego oraz należącego do województwa śląskiego powiatu rybnickiego.

Wyniki zdecydowanie poniżej średniej ogólnokrajowej w badanym okresie osiągnęły powiaty ziemskie należące do województw Polski Wschodniej: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Skrajnie niskie wartości osiągnęły trzy powiaty z województwa warmińsko-mazurskiego: lidzbarski, nidzicki i gołdapski, które (poza powiatem lidzbarskim) osiągały skrajnie niskie wyniki w większości innych charakterystyk.

Również szczególnie pozytywne wyniki osiągnęły w badanym okresie wymieniane już wyżej powiaty grodzkie z północno-zachodniej Polski, zwłaszcza Sopot i Poznań oraz ze Śląska, zwłaszcza Wrocław i Katowice – miasta będące liderami w wysokości tego wskaźnika i w wysokościach wartości wszystkich części składających się na dochody ogółem.

Wyniki zdecydowanie poniżej średniej ogólnokrajowej w badanym okresie osiągnęły ponownie powiaty grodzkie z Lubelszczyzny, ponadto miasta z Małopolski – Nowy Sącz i Tarnów, charakteryzujące się szczególnie niską gęstością zaludnienia, wysokim poziomem migracji oraz niską produktywnością przedmiotów gospodarczych, zlokalizowanych na terenach tych jednostek.

Z kolei struktura dochodów własnych informuje o potencjale finansowym i samodzielności finansowej powiatów w kreowaniu i generowaniu dochodów własnych. Badanie struktury dochodów własnych wskazuje na najważniejsze, z punktu widzenia danej jednostki samorządu terytorialnego, źródła dochodów, a więc takie, które mają największy udział w puli dochodów własnych. Wzięte tu będą pod uwagę cztery części składowe dochodów własnych powiatów, tj. udział w podatku dochodowym od osób fizycznych, udział w podatku dochodowym od osób prawnych, dochody z majątku powiatu oraz pozostałe dochody własne.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, stanowiąc dochód budżetu państwa, nie są inkasowane przez powiaty, ale są dostarczane za pośrednictwem budżetu państwa, zgodnie z zapisem art. 3. *Ustawy o dochodach jednostek samorządu*²⁴. Ich wielkość jest pochodną potencjału danej jednostki samorządowej. Jeśli mieszkańcy osiągają większe dochody, zwiększa się w powiecie wpływ z podatku dochodowego od osób fizycznych. Jeśli działające na terenie powiatu firmy osiągają wyższe zyski, zwiększa się w powiecie wpływ z podatku dochodowego od osób prawnych. Warto nadmienić, że powiaty grodzkie mają szerszy dostęp do udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, ponieważ przypisane są im zarówno dochody powiatowe, jak i gminne.

Zwiększający się z upływem czasu udział dochodów własnych z majątku oraz pozostałych dochodów własnych (w tym środków na dofinansowanie własnych zadań) w ogólnej kwocie dochodów własnych świadczy o rosnącej samodzielności powiatu.

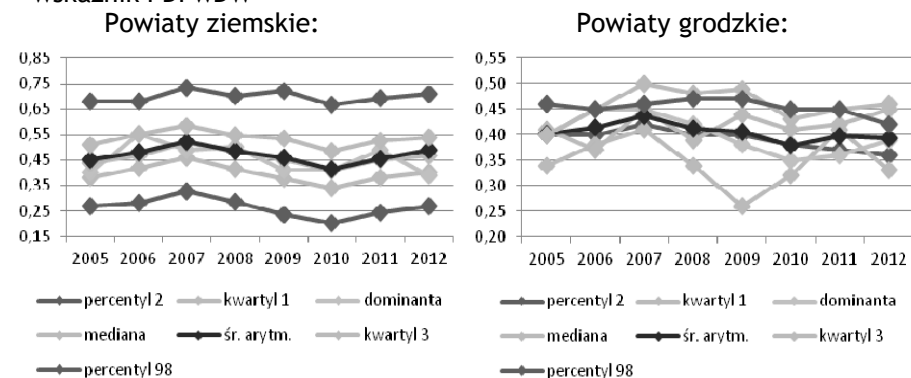
W badanym okresie zauważyć można rosnącą tendencję w udziale dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych, zarówno w powiatach ziemskich, jak i grodzkich. Przeciwną, malejącą tendencję miały udziały z pozostałych, omawianych w tym podrozdziale, części składowych dochodów własnych (por. wykres 5.).

²⁴ Art. 3. *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit.

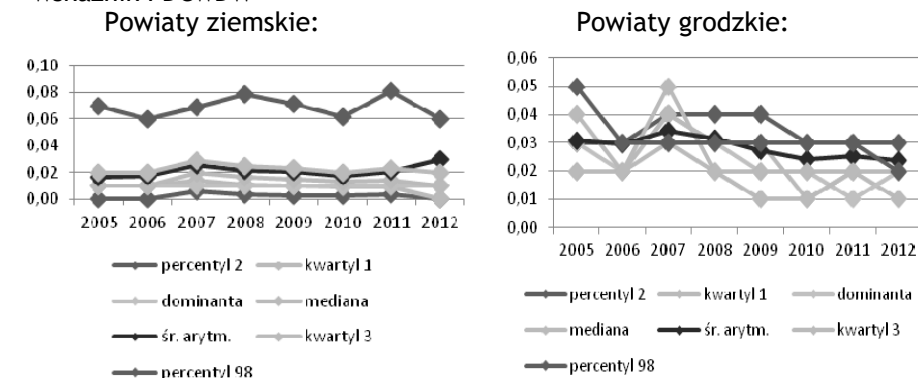
Jeśli chodzi o przeciętne wartości omawianych udziałów w założonym okresie, to w przypadku powiatów ziemskich udział w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosił 46%, udział w podatku dochodowym od osób prawnych 2%, dochody z majątku powiatu stanowiły 5%, a pozostałe dochody własne 47%. Powiaty grodzkie osiągnęły następujące wartości: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych 41%, udział w podatku dochodowym od osób prawnych 3%, dochody z majątku powiatu 8% oraz pozostałe dochody własne 9%.

Wykres 5. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźników: PDPwDW, PDCwDW, DMwDW, PDWwDW

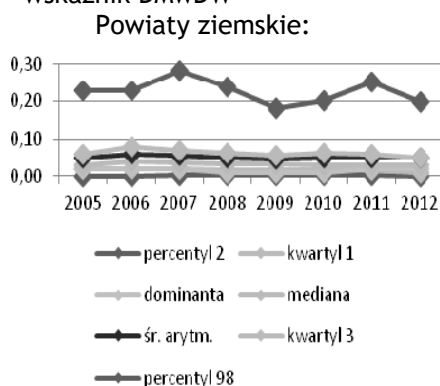
– wskaźnik PDPwDW



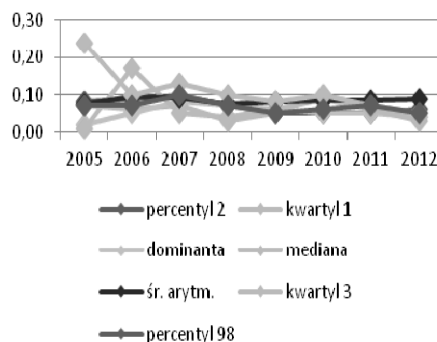
– wskaźnik PDCwDW



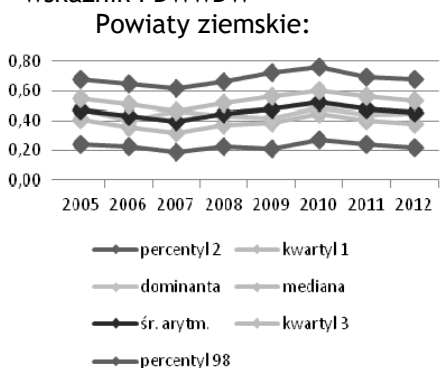
– wskaźnik DMwDW



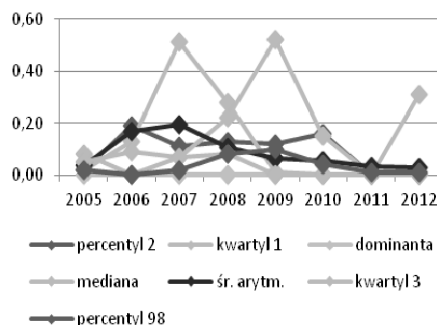
Powiaty grodzkie:



– wskaźnik PDWwDW



Powiaty grodzkie:



Źródło: jak wyżej

Bardzo korzystne udziały wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych ogółem osiągały wymienione wcześniej powiaty ziemskie województwa mazowieckiego, będące na ogólnokrajowym czele: grodziski, legionowski, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni i wołomiński oraz powiaty województwa śląskiego: będziński, rybnicki i pszczyński.

Wyniki poniżej średniej ogólnokrajowej, jeśli chodzi o udział wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych ogółem, osiągnęły w badanym okresie powiaty ziemskie należące do województw Polski Wschodniej: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. W tej grupie znalazły się również powiaty z województw: lubuskiego, kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

Bardzo korzystne udziały wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych ogółem osiągały powiaty grodzkie z centrum naszego kraju – z województw: mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i łódzkiego, w tym zwłaszcza: Skierniewice, Płock i Siedlce. W większości wymienionych miast o opisanym

rezultacie decydował wysoki potencjał podmiotów gospodarczych mieszczących się na ich terenie.

Wyniki poniżej średniej ogólnokrajowej, jeśli chodzi o udział wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych ogółem, osiągnęły w badanym okresie powiaty grodzkie północno-zachodniej Polski, w tym zwłaszcza: Koszalin, Kalisz, Konin i Leszno, a ponadto: Dąbrowa Górnicza i Jaworzno.

2.3.2.4. Udział dochodów z majątku w dochodach budżetu ogółem

Udziały dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych były osiągnęte zdecydowanie powyżej średniej w przypadku powiatów ziemskich w województwie zachodniopomorskim, a zwłaszcza w powiatach białogardzkim i kołobrzeskim. Powiat kołobrzeski zawdzięcza ten wynik jednej z największych w kraju liczbie turystów odwiedzających ten podregion.

Udziały dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych były zdecydowanie poniżej średniej w powiatach ziemskich w województwach: lubelskim, mazowieckim, małopolskim oraz śląskim. Skrajnie niską wartość osiągnął powiat grudziądzki, należący do województwa kujawsko-pomorskiego.

W przypadku powiatów grodzkich udziały dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych były zdecydowanie powyżej średniej w północno-zachodniej Polsce. Bardzo korzystne wyniki osiągnęły zwłaszcza miasta Koszalin i Konin. Dorównywały im dolnośląskie powiaty grodzkie, tj. Wrocław czy Opole.

Udziały dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych były zdecydowanie poniżej średniej w powiatach grodzkich z Małopolski, w tym zwłaszcza Tarnów, oraz z Mazowsza, tj. Płock, Skierniewice czy Ostrołęka.

Ponad przeciętne wartości udziału pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych osiągały powiaty ziemskie województw: lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i lubelskiego. Liderami były znajdujące się w województwie lubuskim powiaty nowosolski i strzelecko-drezdeński – przeciętne, jeśli chodzi o potencjał społeczno-gospodarczy.

Najniższe wartości udziału pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych osiągały powiaty ziemskie z województwa dolnośląskiego – lubiński, polkowicki, wałbrzyski oraz mazowieckiego – grodziski, nowodworski, pruszkowski, warszawski zachodni.

Jeśli chodzi o wartości udziału pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych, osiągnęte przez powiaty grodzkie, liderami były miasta z południa, a szczególnie: Żory, Tarnobrzeg i Rybnik.

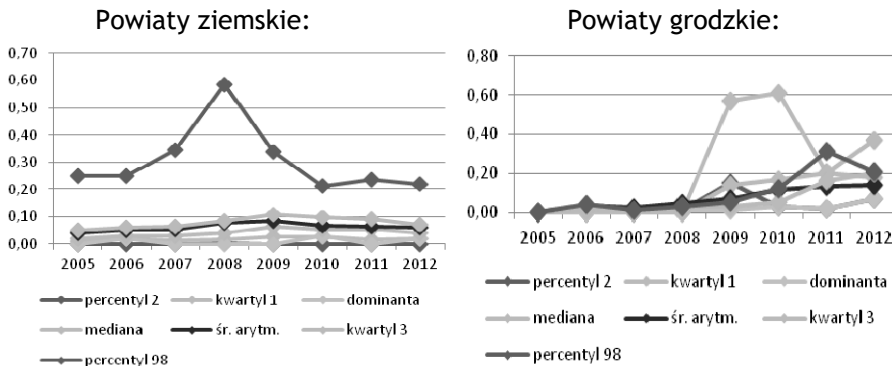
Najniższe wartości udziału pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych osiągały znajdujące się w centrum takie powiaty grodzkie jak Siedlce czy Radom oraz powiaty grodzkie z Małopolski takie jak Kraków czy Tarnów.

Wszystkie wymienione powiaty były w badanym okresie przeciętne, jeśli chodzi o potencjał społeczno-gospodarczy, natomiast borykały się z pogarszającym się przyrostem naturalnym i saldem migracji.

2.3.2.5. Udział dochodów na cele inwestycyjne w dochodach budżetu ogółem

Realizacja celów inwestycyjnych jest szczególnie pożądana i świadczy o kreatywności i innowacyjności danego powiatu. Z tego powodu, odnosząca się do nich wartość udziału dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem, powinna mieć tendencję niemalejącą. W znacznej liczbie powiatów relacja ta miała tendencję zwykłą, zwłaszcza w latach 2006-2010. W ostatnich dwóch latach w powiatach ziemskich relacja ta z roku na rok obniżała się na skutek znacznego obniżania się wartości dochodów przeznaczonych na cele inwestycyjne (por. wykres 6.).

Wykres 6. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne wartości wskaźnika DIwDO



Źródło: jak wyżej

Wartość udziału dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem powiatów ziemskich w badanym okresie wyniosła średnio 6%, natomiast w dochodach ogółem powiatów grodzkich 7%.

Szczególnie wysokie udziały dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem osiągnęły powiaty ziemskie województw: podlaskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego; jednak zdecydowanie najkorzystniej w porównaniu z innymi uplasowały się powiaty poddębicki i radomszczański – z województwa łódzkiego, które osiągnęły wartość dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem dziesięciokrotnie przewyższającą średnią krajową.

Natomiast wyjątkowo niskie udziały dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem osiągnęły powiaty w województwach: dolnośląskim (zwłaszcza głogowski i lubański), kujawsko-pomorskim (szczególnie starogardzki) i mazowieckim (zwłaszcza najślabszy w tym kontekście powiat piaseczyński).

Szczególnie wysokie udziały dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem osiągnęło Opole. Wyjątkowo niskie udziały dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem osiągnęły Siedlce.

Podsumowując, powiaty województw: mazowieckiego, wielkopolskiego i śląskiego zasilane były głównie z dochodów własnych. W powiatach województwa śląskiego spotykało się to ze szczególnie niskimi dochodami z subwencji ogólnej, a w powiatach województwa wielkopolskiego ze szczególnie niskimi dochodami z dotacji celowych i dochodami na cele inwestycyjne. Powiaty województwa mazowieckiego osiągały niskie dochody zarówno z subwencji ogólnej, jak i z dotacji celowych oraz z dochodów na cele inwestycyjne.

Sytuacja odwrotna miała miejsce w powiatach województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Na terenie wymienionych województw dochody własne traciły na znaczeniu w porównaniu z innymi źródłami dochodów ogółem. Równolegle w województwie warmińsko-mazurskim duże znaczenie miały dochody z subwencji ogólnej, w świętokrzyskim duże znaczenie miały dochody z dotacji celowych, a w podlaskim i podkarpackim duże znaczenie miały dochody na cele inwestycyjne. Województwo lubelskie osiągało wysokie dochody zarówno z subwencji ogólnej, jak i z dotacji celowych oraz z dochodów na cele inwestycyjne.

W powiatach województw: mazowieckiego, łódzkiego, śląskiego i dolnośląskiego przeważały udziały w dochodach z podatków bezpośrednich, a udziały w dochodach z majątku oraz udziały pozostałych dochodów własnych miały mniejsze znaczenie. Z kolei w powiatach województw: zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego oraz podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego udziały w dochodach z podatków bezpośrednich były niskie, skutkiem czego w strukturze dochodów własnych na znaczeniu zyskały udziały w dochodach z majątku oraz udziały pozostałych dochodów własnych.

Można w oparciu o powyższe dane potwierdzić obiegową opinię, że w powiatach Polski zachodniej i centralnej istnieje znacząco silniejszy potencjał społeczno-gospodarczy. Polska Północno-Wschodnia i Wschodnia to obszar biedniejszy, w większym stopniu wspierany wpływami z budżetu państwa.

2.4. Inne dochody powiatów grodzkich

Powiaty grodzkie, jako gminy wykonujące zadania powiatów, posiadają jeszcze dwa ważne źródła dochodów: podatki lokalne oraz dochody z puli środków Unii Europejskiej.

Pierwszym źródłem, o którym będzie mowa w niniejszym podrozdziale, są gminne podatki lokalne. Podstawową część ich struktury stanowi podatek od nieruchomości. Zaraz za nim plasują się: podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnej.²⁵ Dla potrzeb niniejszego artykułu analizowana

²⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, op. cit.

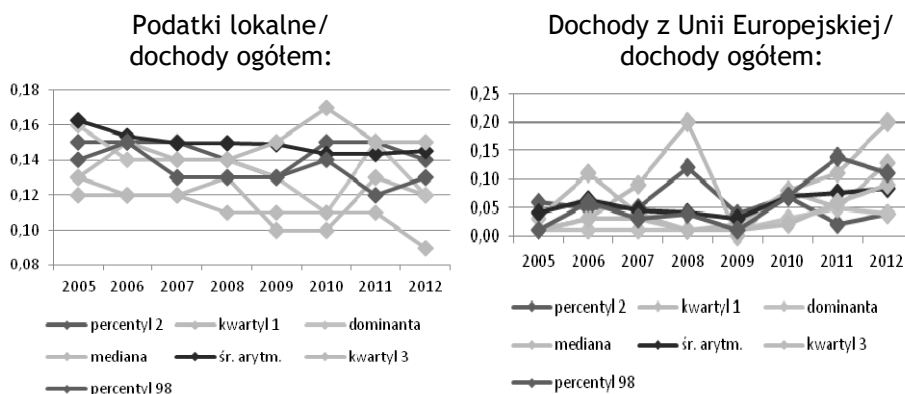
będzie zbiorcza wartość podatków lokalnych, pozyskiwanych przez poszczególne jednostki samorządowe.

Wprawdzie zasoby unijne są dostępne również dla powiatów ziemskich, jednak dla badanego okresu nie dało się odnaleźć źródeł w wiarygodny i rzetelny sposób informujących o wysokości dochodów pozyskiwanych przez te jednostki samorządowe. Z tego względu analizę zawężono tylko do miast na prawach powiatu. Pominięto również dochody z tytułu opłat lokalnych, jako że ich wysokość okazała się być mało znacząca w założonym okresie badawczym.

Dla spójności z dotychczasowym tekstem artykułu niżej omawiane będą udziały w dochodach ogółem dwóch wielkości, tj. podatków lokalnych oraz dochodów z Unii Europejskiej (por. wykres 7.). Jeśli chodzi o udział podatków lokalnych w dochodach ogółem, utrzymywał się on w badanym okresie na podobnym poziomie rok po roku, oscylując wokół 15% średniej arytmetycznej. Z kolei udział dochodów z Unii Europejskiej w dochodach ogółem miał w badanym okresie tendencję rosnącą.

W ujęciu regionalnym najwięcej środków z podatków lokalnych pozyskiwano na Śląsku, zwłaszcza w Dąbrowie Górniczej i Jaworznie. Najmniej dochodów z podatków lokalnych pozyskiwano w Kielcach i Opolu. Jednak stwierdzić można, że im bardziej bogatymi okazały się regiony w charakterystykach przeprowadzonych w poprzednich podrozdziałach, tym mniej dochodowymi były ich podatki lokalne.

Wykres 7. Średnie arytmetyczne i inne charakterystyki statystyczne udziałów innych dochodów powiatów grodzkich w dochodach ogółem



Źródło: jak wyżej

Jeśli chodzi o kwoty dochodów z Unii Europejskiej, liderami były województwa: śląskie, podkarpackie i podlaskie, zaś ranking ponownie zamykały Kielce i Opole. W przypadku tego agregatu również im bardziej bogatymi okazały się regiony w charakterystykach przeprowadzonych w poprzednich podrozdziałach, tym mniej pozyskiwały środków z puli unijnej.

Zakończenie

W badanym okresie dochody ogółem polskich powiatów były coraz wyższe. Wartości charakteryzujące strukturę budżetową również okazały się korzystne. Udział dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem nieznacznie, ale sukcesywnie się zwiększał. Z upływem czasu zwiększał się udział dochodów własnych z majątku oraz pozostałych dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów własnych. Świadczy to o rosnącej samodzielności powiatów. Jednocześnie w badanym okresie zauważyć można rosnącą tendencję udziału dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych. W rezultacie malejącą tendencję miały udziały z pozostałych dochodów własnych. W większości jednostek powiatowych utrzymywała się korzystna, nierosnąca tendencja zarówno udziału subwencji w dochodach budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i udziału dotacji celowych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o udział dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem, wartość tego wskaźnika przez kilka ostatnich lat niekorzystnie się obniżała. Warto tu nadmienić prognozowane odwrócenie tej tendencji.

W niniejszym artykule podjęto konfrontację z hipotezą twierdzącą, że zmniejszenie ilości powiatów ziemskich poprzez ich połączenie z gminami przyniosłoby wymierne korzyści. Sytuacja powiatów grodzkich, z których każdy łączy w sobie powiat i gminę, rzeczywiście okazała się przynosić pozytywne skutki. Powiaty grodzkie we wszystkich powyżej omawianych wskaźnikach osiągały wyższe wartości od powiatów ziemskich, a ponadto są wyposażone w inne, bardzo cenne źródła dochodów.

Jedną z możliwych zmian w odniesieniu do powiatów ziemskich jest korekta ich kompetencji. Zmniejszenie kompetencji władz powiatów ziemskich mogłoby polegać na zastąpieniu dotychczasowych radnych powiatowych przedstawicielami organów gmin mieszczących się na terenie danego powiatu. Uszczuplenie roli szczebla powiatowego poprawiłoby ogólne wyniki finansowe samorządów i usprawniło ich działanie. Relacje między powiatem i gminami mogłyby przybrać właściwy kształt, gdyby organ stanowiący powiatu (rada) składał się z wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wchodzących w skład powiatu i przypominałby rejon administracyjny z lat 1990-1998. Wprowadzenie tego rozwiązania wpłynęłoby korzystnie na poziom samodzielności władz powiatowych, jednak musiałyby zostać poprzedzone korektą formuły ustawowej powiatów. Wysuwane są przy tym różne propozycje dotyczące pozycji, jaką powinien zajmować powiat²⁶. Włączenie wójtów, burmistrzów prezydentów miast do organu stanowiącego i kontrolnego powiatu wymusiłoby współpracę zarówno gmin z powiatem, jak i współpracę między gminami wchodzącymi w skład powiatu. Współdziałanie wszystkich jednostek samorządowych w ramach powiatu byłoby bez wątpienia bardzo korzystne. Stałoby się to impulsem do tworzenia się *local governance*, tj. lokal-

²⁶ Por. R. Bról, *Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 243, Wrocław 2012, s. 153-162.

nych wspólnot samorządowych, angażujących poszczególne podmioty z danego terytorium²⁷. Do myślenia w kategoriach interesu własnej gminy doszłaby szersza perspektywa planowania działań z poziomu subregionalnego. Założyć można, że włączenie się przedstawicieli gmin w zarządzanie powiatem poprawiłoby efektywność finansów powiatowych i pozwoliłoby zwiększyć dochody z majątku powiatu, zwiększyć dochody na cele inwestycyjne oraz zredukować wydatki bieżące powiatu.

Współpraca między gminami nie jest jednak naturalnym odruchem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zorientowanych na swoje społeczności. Są jednak potrzeby, których gminy nie zaspokoją we własnym zakresie. Według zasady pomocniczości powinien to czynić powiat, zgodnie z interesami gmin wchodzących w jego skład. Członkowie organu stanowiącego i kontrolnego w powiecie mieliby odpowiednią, silną legitymację od swoich wyborców w oparciu o wybory bezpośrednie. Współpraca wójtów w strukturze ponadgminnej, nawet gdyby wiązała się z określonymi konfliktami, byłaby bardziej czytelna dla mieszkańców powiatu niż niezrozumiałe dla przeciętnego mieszkańca i niemające odniesienia do lokalnych realiów polityczne potyczki partyjnych radnych. Ograniczenie procedur demokratycznych ze względu na eliminację wyborów do średniego szczebla mogłoby wpłynąć na procesy utożsamiania się i integracji społeczności na poziomie subregionów. Wydaje się również, że finansowe, kompetencyjne i władcze wzmocnienie powiatu w żadnej mierze nie zaszkodziłoby gminom, a wręcz usunęłoby antagonizm pomiędzy tymi szczeblami samorządów, wywołując efekt synergii²⁸.

Uszczuplenie roli szczebla powiatowego wymagałoby nowelizacji *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* i wprowadzenia do niej stosownych zapisów. Wystąpiłaby również konieczność nowelizacji wszystkich aktów prawnych – począwszy od *Ustawy o finansach publicznych*, poprzez *Ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, a na *Ustawie o samorządzie powiatowym* skończywszy. Jako że rozwiązanie to wymagałoby korekty funkcjonowania gmin, niezbędna byłaby również nowelizacja *Ustawy o samorządzie gminnym*. Wymienione ustawy to tylko najważniejsze z aktów prawnych, które należałoby zmienić. Wprowadzenie tego rozwiązania byłoby więc bardzo oddalone w czasie.

Niemniej jednak z powyższej korekty płynęłyby same pozytywne skutki, przede wszystkim w obszarze dochodów budżetowych, w którym wyraźnie zwiększyła się wartość udziału dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem, przy jednoczesnym spadku wartości udziału, zarówno subwencji ogólnej, jak i dotacji celowych, w dochodach budżetu ogółem. Zwiększyłaby się samodzielność władz powiatów ziemskich w zakresie podejmowania decyzji oraz siła do pozyskiwania środków zewnętrznych, również poprzez zdolność do emisji komunal-

²⁷ Szerzej: E. Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2008, s. 61-110.

²⁸ Por. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005 oraz M. Kulesza, *Konsolidacja zarządzania*, „Wspólnota” 2005, nr 23, s. 7 i nast.

nych papierów wartościowych. Korzystne zmiany w obszarze dochodów budżetowych przełożyłyby się na pozytywną tendencję w relacji dochodów ogółem oraz wydatków ogółem. W obszarze wydatków ogółem nastąpiłby wyraźny spadek wartości udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem, przy jednoczesnym wzroście wartości udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Wiązałoby się to z bardziej trafnym planem wydatków, rosnącą płynnością finansową, wynikiem operacyjnym oraz wydatkami na inwestycje. Obciążone historycznie powiaty województw wschodnich naszego kraju miałyby większą szansę na niwelowanie różnic w ich potencjale w porównaniu z powiatami takich województw jak: mazowieckie, wielkopolskie czy śląskie, które obecnie są liderami rankingów opartych na charakterystykach społeczno-gospodarczych. Mocne powiaty miałyby jednocześnie szansę na jeszcze szybszy rozwój. Na znaczeniu mogłyby zyskać potencjał geopolityczny i związana z nim unikatowa specyfika każdego powiatu ziemskiego.

Problem efektywniejszego wykorzystania każdej jednostki dochodów publicznych przez podmioty sektora publicznego jest szczególnie ważny, zwłaszcza w sytuacji, w jakiej znajduje się obecnie Polska i przy uwzględnieniu pesymistycznych prognoz na nadchodzące lata dla finansów publicznych. W związku z tym sprawą niezwykle pilną jest podjęcie zinstytucjonalizowanych przedsięwzięć, które wymuszałyby efektywniejsze gospodarowanie środkami publicznymi²⁹.

Organy administracji powiatowej, na wzór dużych przedsiębiorstw, powinny stać się podmiotami przedsiębiorczymi, które dbając o efektywne źródła dochodów, będą w stanie zapewnić w przyszłości wzrost gospodarczy i rozwój społeczny na swoim obszarze działania.³⁰

Bibliografia

1. Arendarski R., *Możliwości wykorzystania analiz finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8.
2. Brol R., *Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 243, Wrocław 2012.
3. Coulson A., Campbell A., *Local government in central and eastern Europe*, Routledge, London – New York 2008.
4. D’amelio V., Chmarra M. K., Tomiyam T., *A method to reduce ambiguities of qualitative reasoning for conceptual design applications. Artificial Intelligence for Engineering Design*, “Analysis and Manufacturing” 2013, No. 27/01.
5. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2005.
6. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz. U. 1994.124.607 z późn. zm.

²⁹ Por. A. Coulson, A. Campbell, *Local government in central and eastern Europe*, Routledge, London – New York 2008, s. 112.

³⁰ Por. A. Shah, *Local public financial management*, The World Bank, Washington 2007, s. 157.

7. Gęsicki Ł., Gęsicki M., *Słownik terminów ekonomiczno-prawnych*, InterFart, Łódź 1999.
8. Gołębiowski G., Tłaczała A., *Analiza ekonomiczno-finansowa w ujęciu praktycznym*, Difin, Warszawa 2005.
9. *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Bról (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.
10. *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
11. *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, B. Samojlik (red.), Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
12. Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, PWN, Warszawa 2003.
13. Kulesza M., *Konsolidacja zarządzania*, „Wspólnota” 2005, nr 23.
14. *Metody badań socjologicznych*, S. Nowak (red.), PWN, Warszawa 1970.
15. Miemiec W., *Finanse samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5.
16. Ostrom E., *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2008.
17. Peter-Bombik K., *Ewolucja systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1161, Wrocław 2007.
18. Regulski J., *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
19. *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz. U. 2010, nr 20.
20. Shah A., *Local public financial management*, The World Bank, Washington 2007.
21. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.
22. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.
23. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.
24. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.
25. *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych*, Dz. U. 1998, nr 155, poz. 1014.
26. *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, Dz. U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.
27. *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.
28. *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych*, Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104.
29. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240.
30. Wieteska S., Wypych M., *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
31. Zeliaś A., *Metody statystyczne*, PWE, Warszawa 2000.

Źródła internetowe

1. GUS, *Bank Danych Lokalnych*, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks (zasoby czerpano do dnia 25.11.2013 r.).