

**Emil Rudowicz**

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **DYSPROPORCJE DOCHODÓW BUDŻETOWYCH W WYBRANYCH POWIATACH ZIEMSKICH I PRÓBY ICH WYRÓWNYWANIA W POLSCE\***

### **1. Wstęp**

Badania naukowe związane z administracją samorządową i finansami publicznymi poszukują odpowiedzi na pytania dotyczące prawidłowego rozwoju jednostek terytorialnych. Obecnie można w Polsce zauważyć dosyć duże dysproporcje w rozwoju poszczególnych regionów. Jest to zjawisko typowe dla krajów o szybkim wzroście gospodarczym, gdzie z podobną dynamiką rosną również zróżnicowania regionalne. Autor artykułu, ze względu na charakter publikacji, w przedstawionej analizie pomija szereg wypracowanych przez specjalistów teorii rozwoju regionalnego, które niewątpliwie dają czytelnikowi możliwość szerszego ujęcia badanego problemu. Niniejsze opracowanie koncentruje się tylko na wybranych czynnikach ekonomicznych, które w różnym stopniu wpływają na dysproporcje w jednostkach średniego szczebla samorządu terytorialnego. Należy jednak pamiętać, iż poza czynnikami ekonomicznymi występują inne ważne uwarunkowania, które mają istotny wpływ na poziom rozwoju danej jednostki terytorialnej. Autor zdaje sobie sprawę, iż czysto ekonomiczne i statystyczne spojrzenie jest „karłowate”, ale daje ono podstawę do wysuwania pewnych hipotez, które przy uwzględnieniu innych istotnych elementów mogą się przyczynić do ciekawych rozwiązań.

Opracowanie przedstawia nietypową analizę dysproporcji dochodów budżetowych wybranych w sposób celowy powiatów ziemskich oraz przyjętych w Polsce transferów służących do ich wyrównywania.

### **2. Zarys problematyki badawczej**

Zakres czasowy badania dotyczy okresu 2004-2007, głównym źródłem danych były informacje Banku Danych Regionalnych GUS.

---

\* Praca naukowa współfinansowana ze środków na naukę w latach 2008-2010 jako projekt badawczy N N114 056435.

Celem pracy jest próba oceny systemu finansowego powiatów ziemskich w Polsce oraz ukazanie występujących dysproporcji w dochodach budżetowych wybranych jednostek średniego szczebla administracji terytorialnej.

Badania empiryczne przeprowadzono na dobranej w sposób celowy próbie 12 powiatów ziemskich z terenu całej Polski. Były to:

- 4 powiaty ziemskie z najwyższymi dochodami budżetowymi,
- 4 powiaty ziemskie z dochodami zbliżonymi do średniej arytmetycznej dla wszystkich powiatów ziemskich w kraju,
- 4 powiaty ziemskie z najniższymi dochodami budżetowymi.

Autor celowo zakodował nazwy poszczególnych powiatów ziemskich, aby uwagę czytelnika zwrócić na czysto empiryczne fakty, pomijając aspekty polityczne, geograficzne i te związane z oddziaływaniem innych czynników opisanych w publikacjach z zakresu regionalistyki. Dla wyobrażenia specyfiki badanej jednostki autor podaje przypisane do kodu indywidualne parametry charakteryzujące dany powiat ziemski.

Tabela 1. Wybrane parametry charakteryzujące powiaty ziemskie pod względem obszaru badanej jednostki i zamieszkałej na danym terenie liczbie ludności

Badany powiat ziemski	Powierzchnia powiatu (km <sup>2</sup> )	Liczba ludności (osoba)	Gęstość zaludnienia (osoba/km)
	2007	2007	2007
A1=A2	1 643	165 146	100
A3	1 900	303 595	160
A4	621	150 800	243
C1=C2	735	83 694	114
C3	1 017	60 709	60
C4	686	82 347	120
D1=D2=D3=D4	755	37 701	50
Polska	312 679	38 115 641	122

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Regionalnych – [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (20.04.2009).

Dane zawarte w tab. 1 przedstawiają charakterystykę powiatów ziemskich, które zostały wybrane do próby badawczej. Informacje te są istotne z punktu widzenia dalszych rozważań, ponieważ konstrukcja algorytmu subwencji ogólnych w dużym stopniu uwzględnia liczbę mieszkańców danego powiatu, a ponadto wielkość zarządzanego powiatu i gęstość zaludnienia daje zarys występującej na danym terenie problematyki.

### 3. Dysproporcje dochodów budżetowych w wybranych powiatach ziemskich w latach 2004-2007

Sprawą oczywistą jest, że nie istnieje model rozwoju regionalnego, w którym wszystkie jednostki wchodzące w jego skład rozwijają się na identycznym poziomie. Zawsze były, są i prawdopodobnie będą pewne dysproporcje w rozwoju jednostek terytorialnych, jednak rozważania postawione w opracowaniu poszukują odpowiedzi na następujące pytania:

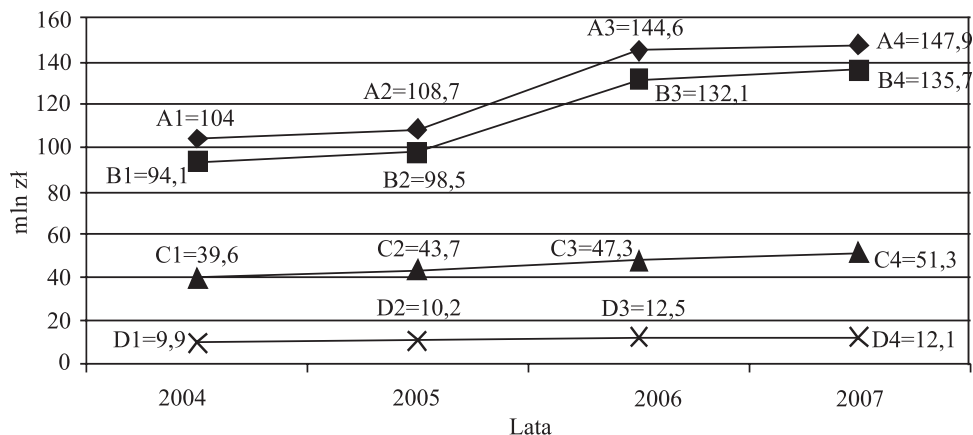
- Dlaczego występują tak duże dysproporcje w dochodach budżetowych powiatów ziemskich?
- Czy należy ingerować i niwelować skutki nasilającej się rozpiętości w poziomie zamożności poszczególnych jednostek średniego szczebla samorządu?
- Czy subwencje ogólne i dotacje celowe spełniają swoje funkcje?
- Czy należy zapewnić możliwie równomierny rozkład dochodów i korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego i bogacenia się społeczeństwa?
- Jaki jest bezpieczny poziom zróżnicowania w dochodach budżetowych powiatów ziemskich?

Rozważania na temat sprawiedliwego podziału wzrostu gospodarczego prowadzą zazwyczaj do wniosku, że nie istnieje w pełni obiektywne kryterium. Ponadto rozstrzygnięcia dotyczące finansowania jednostek samorządu terytorialnego są próbą pogodzenia sprzecznych interesów różnych grup społecznych<sup>1</sup>. Pomimo tych trudności warto, zdaniem autora, badać różne czynniki mające wpływ na postępujące dysproporcje w dochodach budżetowych powiatów ziemskich, które przekładają się na różny poziom usług publicznych.

Na rys. 1 przedstawiono cztery rodzaje funkcji liniowych, które pokazują obszar zmienności dochodów budżetowych wybranych powiatów ziemskich zajmujących skrajne i środkowe pozycje w statystyce ogólnej BDR GUS. Funkcja liniowa A łączy ze sobą 4 powiaty ziemskie, które w badanym okresie miały największe dochody budżetowe. Funkcja liniowa B odzwierciedla rozstęp między powiatem ziemskim o najwyższych i najniższych dochodach budżetowych. Funkcja liniowa C łączy ze sobą 4 powiaty ziemskie, które miały dochody budżetowe najbliższe średniej arytmetycznej liczonej dla wszystkich powiatów ziemskich w badanym okresie. Natomiast funkcja liniowa D łączy 4 powiaty, które w czasie 4 lat cechowały się najniższymi dochodami budżetowymi.

Funkcja liniowa B przedstawia stale postępującą dysproporcję między powiatem ziemskim z najwyższymi i najniższymi dochodami budżetowymi. Z analizy badań wynika, iż funkcja liniowa B jest skorelowana z funkcją liniową A, co oznacza, że na rozmiar dysproporcji wpływa głównie dynamika wzrostu dochodów budżetowych wśród najbogatszych powiatów ziemskich. Poziom tej dynamiki nadaje tempo wzrostu zaobserwowanych w badaniu dysproporcji, ponieważ w powiatach ziemskich z najniższymi dochodami budżetowymi wzrost jest bardzo mały. W roku 2007

<sup>1</sup> J. Osiatyński, *Finanse publiczne, ekonomia i praktyka*, PWN, Warszawa 2006, s. 199.



- ◆— Powiat ziemski z największymi dochodami budżetowymi
- Rozstęp między powiatem ziemskim o najwyższych i najniższych dochodach budżetowych
- ▲— Powiat ziemski z dochodami budżetowymi najbliższej średniej arytmetycznej dla wszystkich powiatów ziemskich
- ×— Powiat ziemski z najmniejszymi dochodami budżetowymi

Rys. 1. Obszar zmienności dochodów budżetowych ogółem wybranych do badania powiatów ziemskich w latach 2004-2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Regionalnych – [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (20.04.2009).

można zauważyć nawet nieznaczny spadek (punkt D4 w stosunku do punktu D3) dochodów budżetowych w tej grupie badanych powiatów.

W badaniu celowo dobrano grupę powiatów odzwierciedlającą średnią arytmetyczną dla całej populacji (funkcja liniowa C), aby czytelnik mógł oszacować, jak duży rozstęp występuje również między tego typu powiatami a jednostkami o najwyższych dochodach budżetowych.

Przedstawiony na rys. 1 rozstęp pomiędzy funkcją liniową A i funkcją liniową D odzwierciedla obszar dysproporcji. Wartość nominalną tej dysproporcji wyraża funkcja B, z której wynika, iż na przełomie czterech lat nastąpił jej wzrost o 44% (z 94,1 mln zł do 135,7 mln zł)<sup>2</sup>.

Warto dodać, iż w dobranej w sposób celowy próbie spośród 12 obserwacji (A1, A2, A3, A4, C1, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4) dwa obiekty (A1=A2, C1=C2) nie zmieniają swojej pozycji wobec całej populacji badawczej przez okres dwóch lat (zmiana dotyczy jedynie nominalnych wartości), a jeden obiekt nie zmienia swojej pozycji wobec populacji badawczej przez okres całego badania (D1=D2=D3=D4).

<sup>2</sup> Odchylenie standardowe dla wszystkich powiatów ziemskich w 2007 r. jeśli chodzi o dochody budżetowe wynosiło 23 141 122 zł. Natomiast współczynnik zmienności wynosił 44% – opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

Świadczy to o tym, że zajmowana przez dany obiekt pozycja (dobra, średnia lub zła) w małym stopniu się zmienia (4 obiekty zmienne na 12 obserwacji). Należy tu dodać, iż próba badawcza stanowi 4% całej populacji, a dalej idące wnioski powinny być poprzedzone dodatkowymi badaniami.

Tabela 2. Podział dochodów budżetowych wybranych powiatów ziemskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2004-2007

Badany powiat ziemski	Dochody ogółem w latach 2004-2007 w przeliczeniu na 1 mieszkańca powiatu (zł)				Dochody własne w latach 2004-2007 w przeliczeniu na 1 mieszkańca powiatu (zł)				Dochody podatkowe w 2007 r. na 1 mieszkańca powiatu (zł)
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2007
A1=A2	617	649	649	714	142	178	167	196	104
A3	314	382	496	475	163	205	312	284	211
A4	628	698	825	996	318	376	481	637	436
C1=C2	474	524	683	620	115	168	301	198	129
C3	690	722	778	877	150	179	188	221	94
C4	518	563	584	624	107	128	147	162	87
D1=D2=D3=D4	259	269	331	322	71	92	90	97	65
Polska	492	543	585	636	118	147	163	188	108

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Regionalnych – [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (20.04.2009).

W opracowaniu celowo zastosowano metodę przedstawienia danych statystycznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, która według autora daje bardziej miarodajne poglądy dotyczące porównania poszczególnych jednostek budżetowych samorządu terytorialnego. Jak pokazują dane zawarte w tab. 2, stosunek między powiatem z największymi dochodami budżetowymi ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2007 r. do dochodów powiatu o najmniejszych tego typu wartościach wynosił ok. 220% (A1, A2 do D1, D2, D3, D4).

Ponadto warto zwrócić uwagę na bardzo zróżnicowane dochody własne. W 2007 r. stosunek dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu ziemskiego A4 do podobnej zmiennej powiatu ziemskiego D4 wynosił 650%. Podobną zależność można zauważyć między dochodami podatkowymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca, gdzie dochody podatkowe powiatu A4 są 6,5-krotnie większe od dochodów podatkowych powiatu D4. Taka zależność wynika ze struktury dochodów budżetowych powiatów ziemskich, w której główny wpływ na dochody własne mają udziały w podatkach dochodowych<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Do dochodów podatkowych powiatów zalicza się udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych 10,25% oraz udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych 1,4%. Dotyczy to mieszkańców zamieszkałych na terenie powiatu i zarejestrowanych firm z tego obszaru.

Długotrwałe utrzymywanie się rosnących różnicowań między dochodami budżetowymi poszczególnych jednostek terytorialnych może hamować wzrost gospodarczy całego kraju. W niektórych przypadkach bieguny wzrostu nie generują już wystarczających korzyści zewnętrznych pobudzających rozwój rejonów słabo rozwiniętych. Zatem dla dobra wszystkich obywateli kraju warto niwelować występujące dysproporcje, aby nie powodowały pewnych patologicznych sytuacji i zachowań. Taką sytuację można w uproszczony sposób przedstawić na przykładzie wybranego rynku. Duże różnicowania powodują migracje, a zatem do ośrodków dynamicznie rozwijających się napływają ludzie, powodując zwiększony popyt na lokalne dobra, np. mieszkania (co przekłada się na cenę m<sup>2</sup> oraz wynajmu mieszkań), a wyludniając tereny macierzyste, powodują spadek cen na rynku pierwotnym, a to przekłada się na niską opłacalność nowych inwestycji w swoim pierwotnym miejscu zamieszkania i zwiększa bezrobocie. Wniosek z takiego obrotu sprawy jest taki, że za występujące dysproporcje płacą zarówno mieszkańcy dużych i dynamicznych ośrodków, jak i tych mniej rozwiniętych, na terenie których coraz trudniej prowadzić działalność gospodarczą. Dodatkowym kosztem niespójnej polityki wyrównawczej jest wymierna strata czasu spowodowana korkami i dużymi odległościami pokonywanymi codziennie do miejsca pracy. Warto dodać do tego pewne koszty społeczne, gdzie na zbyt zagęszczonym terenie występuje większe prawdopodobieństwo różnego rodzaju frustracji i chorób cywilizacyjnych.

#### **4. Mechanizmy wyrównawcze dochodów budżetowych powiatów ziemskich**

Teoretycznie zróżnicowanie dochodów budżetowych jednostek terytorialnych powinno być niwelowane, w określonym stopniu, poprzez system zasilania finansowego realizowany za pomocą subwencji ogólnych i dotacji celowych. Założenia takie są związane z redystrybucyjną funkcją finansów publicznych.

Wyrównywanie dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego ma na celu zapewnienie wszystkim mieszkańcom danego kraju odpowiedniego dostępu do dóbr publicznych<sup>4</sup>.

Jak przedstawiają dane zawarte w tab. 3, poziom subwencji ogólnej kierowanej do poszczególnych grup powiatów ziemskich nie odzwierciedla realnych potrzeb. Co więcej, z przeprowadzonych badań wynika, że subwencja ogólna nie tylko nie wyrównuje dysproporcji w budżetach powiatów ziemskich, ale z punktu widzenia statystycznego jeszcze je pogłębia. Najmniejszy udział w subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca w przeprowadzonym badaniu miały powiaty najbiedniejsze (D1, D2, D3, D4) oraz jeden powiat z najwyższymi dochodami budżetowymi A3. Co ciekawe, powiat z najwyższymi dochodami budżetowymi A1 i A2 w

<sup>4</sup> W. Oates, *An essay of fiscal federalism*, „Journal of Economic Literature” 1999, vol. 37, no. 3, s. 1120-1149.

Tabela 3. Poziom subwencji ogólnych kierowanych z budżetu państwa do wybranych powiatów ziemskich w latach 2004-2007

Badany powiat ziemski	Subwencje ogólne kierowane do wybranych powiatów w latach 2004-2007 (mln zł)				Subwencje ogólne kierowane do wybranych powiatów w latach 2004-2007 na 1 mieszkańca (zł)			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
A1=A2	53,2	54,8	52,3	57,8	316	328	315	350
A3	27,7	33,9	32,9	34,9	98	117	111	115
A4	21,6	23,5	29,5	32,2	154	163	200	213
C1=C2	22,9	24,6	25,3	27,4	274	295	303	327
C3	19,0	19,8	21,5	23,0	312	326	354	380
C4	23,7	25,4	26,6	28,9	290	310	324	351
D1=D2=D3=D4	4,9	4,8	5,3	6,3	131	128	142	169
Polska	6340,2	6699,4	6840,2	7445,2	166	175	179	195

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Regionalnych – [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (20.04.2009).

2007 r. otrzymał dwa razy większą kwotę z tytułu subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do powiatu z najniższymi dochodami budżetowymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca D1, D2, D3, D4.

Z danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów<sup>5</sup> wynika, że głównym parametrem określającym wielkość subwencji ogólnej w odniesieniu do powiatów ziemskich jest jej część oświatowa. Analizując strukturę subwencji z 2007 r., można stwierdzić, iż część równoważąca subwencji stanowiła ok. 5% środków z tytułu subwencji ogólnej kierowanej do powiatów ziemskich. Natomiast część wyrównawcza w tym samym okresie stanowiła ok. 14% środków subwencji ogólnej kierowanej do powiatów ziemskich.

W 2007 r. subwencja ogólna stanowiła 46% wszystkich środków, jakimi dysponowały budżety powiatów ziemskich. Z tego część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowiła 6,2% wszystkich środków pozostających w dyspozycji powiatów ziemskich. Natomiast część równoważąca stanowiła 2,2% dochodów ogółem, jakimi dysponowały powiaty ziemskie.

Wobec dotychczasowych ustaleń warto jeszcze raz przeanalizować algorytmy służące do wyliczenia subwencji ogólnej kierowanej do powiatów, ponieważ stosowane parametry nie służą zakładanej polityce wyrównawczej, lecz w głównym stopniu zwracają koszty poniesione z tytułu realizowanych zadań oświatowych.

Dotacje celowe kierowane do powiatów ziemskich są dodatkowymi transferami wyrównującymi poziom dochodów budżetowych. Ze względu na gestora środków publicznych możemy wyróżnić:

<sup>5</sup> Sprawozdania roczne z wykonania budżetu państwa 2007-2008 - Ministerstwo Finansów - [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (01.04.2009).

- dotacje celowe z budżetu państwa (na zadania własne i te z zakresu administracji rządowej),
- dotacje celowe z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego na zadania realizowane na podstawie porozumień między tymi jednostkami,
- dotacje otrzymane z funduszy celowych.

Z danych przedstawionych w tab. 4 można odczytać, że poziom dotacji celowych kierowanych do poszczególnych grup powiatów ziemskich nie jest prawidłowy. Z przeprowadzonych badań wynika, iż dotacje celowe z budżetu państwa kierowane do powiatów o najniższych dochodach budżetowych (w 2005 i 2007 r. D1, D2, D3, D4) są nawet 10-krotnie mniejsze w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do powiatów z grupy o najwyższych dochodach budżetowych (A1, A2, A4). Sytuacja taka nie sprzyja też wyrównywaniu dysproporcji w budżetach powiatów ziemskich i z punktu widzenia statystycznego jeszcze je pogłębia. Najmniejszy udział w dotacjach celowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w przeprowadzonym badaniu w okresie 2004-2007 miały powiaty najbiedniejsze (D1, D2, D3, D4).

Tabela 4. Poziom dotacji celowych kierowanych z budżetu państwa do wybranych powiatów ziemskich w latach 2004-2007

Badany powiat ziemski	Dotacje celowe z budżetu państwa kierowane do wybranych powiatów w latach 2004-2007 (mln zł)				Dotacje celowe z budżetu państwa w latach 2004-2007 na 1 mieszkańca powiatu (zł)			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
A1=A2	25,1	20,3	22,8	23,9	149	122	137	145
A3	12,2	8,5	12,8	13,0	43	29	43	42
A4	21,3	20,3	19,0	20,0	152	141	129	133
C1=C2	6,4	4,5	5,0	7,0	77	53	60	83
C3	13,2	11,8	12,6	12,1	216	194	207	200
C4	7,5	6,9	8,3	8,1	92	84	101	99
D1=D2=D3=D4	2,0	0,4	0,8	0,5	55	12	21	15
Polska	2819,3	2481,2	2737,9	2927,9	73	65	71	76

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Regionalnych – [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (20.04.2009).

Dotacje celowe z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego na zadania realizowane na podstawie porozumień między tymi jednostkami w przeliczeniu na statystycznego mieszkańca powiatu w Polsce zawierały się w przedziale od 4 zł w roku 2004 do 13 zł w roku 2007 i ze względu na niski wpływ w dochodach ogółem szczegółowa struktura tego typu transferów zostanie pominięta. Dotyczy to również dotacji z funduszy celowych, gdzie w badanym okresie na statystycznego mieszkańca powiatu w Polsce z tego źródła przypadało 2 zł.

W przypadku, gdy zdecydowana większość środków na szczeblu powiatów ziemskich pochodzi z budżetu państwa (subwencje ogólne + dotacje celowe oraz w



pewnym sensie udział w podatkach centralnych PIT i CIT), powstaje pytanie: na ile samodzielne są powiaty ziemskie i jak duży wpływ na wielkość dochodów budżetowych ma sposób zarządzania powiatem oraz aktywność władz średniego szczebla administracji publicznej?

Tabela 5. Poziom środków z innych źródeł pozyskanych przez powiaty ziemskie na dofinansowanie zadań własnych w latach 2004-2007

Badany powiat ziemski	Środki na dofinansowanie własnych zadań powiatu pozyskane z innych źródeł w latach 2004-2007 (tys. zł)				Środki na dofinansowanie własnych zadań powiatu pozyskane z innych źródeł w latach 2004-2007 na 1 mieszkańca powiatu (zł)			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
A1=A2	95,2	1 092,7	2 599,1	1 642,2	0,5	6,5	15,6	9,9
A3	7,1	469,9	335,3	701,4	0,0	1,6	1,1	2,3
A4	0	1 114,0	388,4	0	0	7,7	2,6	0
C1=C2	413,0	0	0	0	4,9	0	0	0
C3	41,7	204,1	499,5	3 318,7	0,6	3,3	8,2	54,6
C4	0	29,1	28,2	27,7	0	0,3	0,3	0,3
D1=D2=D3=D4	0	29,8	1 885,7	0	0	0,8	49,9	0
Polska	103 965,3	280 077,4	422 156,3	421 749,7	2,7	7,3	11,0	11,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Regionalnych – [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (20.04.2009).

Dane zawarte w tab. 5 przedstawiają poziom środków zdobytych przez starostwo powiatowe na dofinansowanie zadań własnych pozyskanych z innych źródeł w latach 2004-2007. Środki z tego źródła stanowiły średnio 2% wszystkich dochodów, jakimi dysponowały powiaty ziemskie w tym okresie.

## 5. Podsumowanie

Przedstawione opracowanie wskazuje, że mimo prowadzonej polityki wyrównawczej nadal postępują dysproporcje pomiędzy powiatami ziemskimi w Polsce i na przełomie czterech badanych lat nastąpił ich wzrost o 44%.

Tempo wzrostu dysproporcji występujących między jednostkami średniego szczebla administracji samorządu terytorialnego jest ściśle związane z dynamiką rozwoju najsilniejszych pod względem dochodowym powiatów ziemskich w Polsce.

Z przeprowadzonych badań wynika, że pozycja danego powiatu w stosunku do całej grupy badawczej nie ulega zbyt szybkim przemianom (jedynie 4 obiekty na 12 obserwacji zmieniły swoją pozycję w stosunku do całej populacji w okresie 4 lat).

Niepokój budzi fakt, iż ten sam powiat o najniższych dochodach budżetowych zajmował ostatnią pozycję przez cały okres badawczy.

Głównym parametrem określającym poziom dochodów budżetowych powiatów ziemskich jest transfer środków z tytułu subwencji ogólnej oraz dochody własne zdominowane przez udział w podatkach centralnych (PIT i CIT).

Przyjęty w Polsce system subwencji ogólnych kierowanych do powiatów ziemskich należy skorygować, aby dążyć do zniwelowania występujących dysproporcji w poziomie dochodów budżetowych powiatów ziemskich. Poprawny system subwencji ogólnych jest bardzo istotny w przypadku powiatów ziemskich, ponieważ ok. 50% wszystkich środków, którymi dysponowały te jednostki terytorialne, pochodziło z tego źródła.

Na podstawie badań stwierdzono, że występuje bardzo duże zróżnicowanie w dochodach własnych oraz w wielkości subwencji ogólnej kierowanej do poszczególnych grup powiatów ziemskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Z przeprowadzonych badań wynika, iż subwencja ogólna nie tylko nie wyrównuje dysproporcji w budżetach powiatów ziemskich, ale z punktu widzenia statystycznego jeszcze je pogłębia.

Wobec dotychczasowych ustaleń warto jeszcze raz przeanalizować algorytmy służące do wyliczenia subwencji ogólnej, ponieważ stosowane parametry nie służą zakładanej polityce wyrównawczej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że dotacje celowe z budżetu państwa kierowane do powiatów o najniższych dochodach budżetowych są nawet 10-krotnie mniejsze w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do powiatów z grupy o najwyższych dochodach budżetowych.

Zdaniem autora, subwencje i dotacje powinny mieć charakter uzupełniający w stosunku do pozostałych dochodów, w przeciwnym wypadku niweluje się aktywność władz średniego szczebla samorządu terytorialnego.

## Literatura

Oates W., *An essay of fiscal federalism*, „Journal of Economic Literature” 1999, vol. 37, no. 3.

Osiatyński J., *Finanse publiczne, ekonomia i praktyka*, PWN, Warszawa 2006.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 1998 nr 91, poz. 578).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 191, poz. 1370).

Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (DzU nr 249, poz. 2104).

---

**DISPROPORTIONS OF FISCAL INCOME IN SELECTED TERRESTRIAL  
POVIATS AND THE ATTEMPT OF ITS EQUALIZATION****Summary**

The paper presents an analysis of financial situation of territorial self-government chosen in a conscious way in the aspect of the income structure and performing disproportions. The article also shows the equalizing solutions applied by the legislator concerning the general subsidy and expedient subsidies directed to the committee sector units. The article focuses only on the selected economic factors that influence the disproportions in the average level units of territorial government.