

ZRÓŻNICOWANIE DOCHODÓW I WYDATKÓW POWIATÓW W POLSCE

(Marek W. Szewczyk, Mariusz Trojak)

7.1. WPROWADZENIE

Celem rozdziału siódmego jest zaprezentowanie zróżnicowania dochodów i wydatków powiatów w Polsce. Te jednostki samorządu terytorialnego pełnią wiele funkcji publicznych, przy czym znaczna ich część wiąże się z realizowaniem obowiązków administracji centralnej. Z tego też względu ich dochody i wydatki w znacznej części mają charakter sztywny. W rozdziale tym zwrócono uwagę na zróżnicowanie powiatów ze względu na zakres obowiązków. I tak dokonano analizy dla powiatów ziemskich i grodzkich. Ważnym elementem analizy jest uwzględnienie czynników instytucjonalnych o charakterze historycznym, które wpłynęły na stopień rozwoju ekonomiczno-społecznego powiatów. Należą do nich: przynależność powiatu do obszaru zaborów austriackiego, rosyjskiego i niemieckiego, jak również położenie powiatu na tzw. ziemiach odzyskanych.

7.2. DOCHODY I WYDATKI POWIATÓW W LATACH 1999–2011

W tabelicy 7.1 zaprezentowano strukturę zrealizowanych dochodów powiatów w latach 2002–2011 w trzech podstawowych grupach.

Tabela 7.1. Struktura dochodów powiatów w głównych grupach dochodów w latach 2002–2011 (w %)

Grupa dochodów	Lata										Średnia 2002–2003	Średnia 2004–2011
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Razem dochody własne	10,78	11,30	24,90	29,19	30,79	32,23	32,36	28,37	28,17	27,73	11,04	29,22
Dotacje ogółem	42,26	32,57	24,26	22,13	23,13	21,68	23,15	25,76	28,49	29,39	37,41	24,75
Subwencja ogólna	46,97	56,13	50,84	48,68	46,08	46,09	44,49	45,87	43,34	42,88	51,55	46,03

Źródło: obliczenia własne na podstawie www.archbip.mf.gov.pl/bip/5249.html (dostęp: X 2012).

Z przedstawionych tu danych można wyciągnąć następujące wnioski:

- Dochody własne powiatów w latach 2002–2003 wynosiły średnio ok. 11% dochodów ogółem, a od roku 2004 ich średnia wartość wyniosła ponad 29%.
- Dotacje ogółem w pierwszych dwóch latach stanowiły ponad 37% dochodów ogółem, natomiast od roku 2004 ich udział stanowił średnio powyżej 24%.
- Udział subwencji ogółem w okresie 2002–2003 kształtował się średnio na poziomie ponad 51%, natomiast w dalszych latach obserwacji nieco ponad 46%.

Z przeprowadzonych dodatkowo analiz struktury dochodów własnych wynika, że:

- W latach 2002–2003 udział podatku PIT w dochodach własnych stanowił ok. 12%, natomiast w pozostałych latach odsetek tych dochodów wynosił średnio blisko 47%.
- Grupa pozostałych dochodów w latach 2002–2003 stanowiła średnio ponad 74% dochodów własnych, natomiast od 2004 roku ich odsetek wynosił ponad 45%.

Z powyższego można wysnuć trzy wnioski natury ogólnej, że wprowadzone zmiany w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2004 roku spowodowały:

- Przesunięcie średnio ok. 18% dochodów ogółem do dochodów własnych powiatów.
- W strukturze dochodów własnych powiatów blisko 50% stanowią dochody z udziałów w podatkach CIT i PIT.
- Udział dochodów w grupie subwencji mimo wprowadzonych zmian nie uległ istotnej zmianie.

W tabelicy 7.2 przedstawiono dane dotyczące udziałów wydatków bieżących i majątkowych w powiatach. Z przedstawionych w tabelicy 7.2 danych można wyciągnąć następujące wnioski:

Tablica 7.2. Struktura wydatków powiatów w latach 2002–2010 (w %)

Wydatki	Lata									Średnia
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Majątkowe	7,8	8,8	10,2	11,7	14,6	13,1	14,5	19,3	21,8	13,5
Bieżące	92,2	91,2	89,8	88,3	85,4	86,9	85,5	80,7	78,2	86,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie www.archbip.mf.gov.pl/bip/5249.html (dostęp: X 2012).

- Od 2004 roku po wprowadzeniu w życie postanowień ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego systematycznie ulega zmianie struktura wydatków w powiatach.
- Pomiedzy pierwszym a ostatnim rokiem obserwacji udział wydatków majątkowych powiatów wzrósł o 14%.
- W całym okresie obserwacji systematycznie zmniejsza się udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem.

W tej części opracowania zostanie dokonana analiza zróżnicowania dochodów i wydatków powiatów. Do analizy wykorzystano następujące zmienne: dochody powiatów z PIT, dochody z CIT, dochody z subwencji i dotacji oraz wydatki bieżące i wydatki majątkowe. Wszystkie wartości przeliczono na jednego mieszkańca w cenach stałych

z 2009 roku. Okres analizy obejmował czas od 2002 do 2011 roku. W tym celu 379 powiatów podzielono na grupy kwintylowe. Cztery pierwsze mają liczebność 75, zaś grupa piąta 79 powiatów. Kryterium różnicującym były również typy powiatów: grodzkie (65 powiatów) i ziemskie (314 powiatów). Ponadto dokonano podziału powiatów ze względu na uwarunkowania historyczne, które zdaniem autorów opracowania miały wpływ na zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne tych jednostek samorządu terytorialnego. Takimi czynnikami było położenie stolic powiatów na obszarach dawnych zaborów: austriackiego (49 powiatów), rosyjskiego (145 powiatów), niemieckiego (69 powiatów) oraz na tzw. ziemiach odzyskanych, czyli terenach, które włączono do Polski w 1945 roku (116 powiatów).

7.3. ZRÓŻNICOWANIE PODSTAWOWYCH KATEGORII BUDŻETOWYCH W POWIATACH

7.3.1. Dochody z PIT

W tabelicy 7.3 zaprezentowano zróżnicowanie powiatów, biorąc pod uwagę ich dochody z tytułu podatku od osób fizycznych (PIT) *per capita* w cenach stałych z 2009 roku. Okres analizy obejmował lata od 2002 do 2011 roku. Do pierwszej grupy kwintylowej zaliczono 75 powiatów o najniższych wartościach analizowanej zmiennej w cenach stałych z 2009 roku. Każda kolejna grupa charakteryzuje się rosnącą wartością analizowanej zmiennej. W piątej grupie kwintylowej znalazły się powiaty o najwyższych wartościach dochodów powiatów z PIT *per capita*.

Dane zawarte w tabelicy 7.3 pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków:

- W pierwszej grupie kwintylowej znalazły się powiaty o najniższych wartościach analizowanej zmiennej. Średnia dochodów z PIT *per capita* wynosiła 46,39 zł, przy odchyleniu standardowym równym 5,71 zł. Współczynnik zmienności był równy 0,12. Tak więc grupa jest relatywnie jednorodna. W grupie tej znalazły się tylko powiaty ziemskie. Spośród 49 powiatów, które leżą na terenach byłego zaboru austriackiego, 13 znalazło się w pierwszej grupie kwintylowej (26,5%). W tej grupie znalazło się również 16 powiatów z zaboru niemieckiego (23,2%), 30 – z zaboru rosyjskiego (20,7%) oraz 16 z tzw. ziem odzyskanych (13,8%). W grupie tej najliczniej reprezentowane były powiaty województw: lubelskiego (13 powiatów), podkarpackiego (12), mazowieckiego (9), podlaskiego (9) oraz kujawsko-pomorskiego. Ani jeden powiat z województw: wielkopolskiego, opolskiego i lubuskiego nie znalazł się w pierwszej grupie kwintylowej.
- Średnia wartość analizowanej zmiennej w drugiej grupie kwintylowej wynosiła 61,75 zł, przy odchyleniu standardowym 3,91 zł. Wartość współczynnika zmienności wyniosła 0,06, co oznacza, że grupa ta była jednorodna, a wartości analizowanej zmiennej oscylowały wokół wartości średniej. Podobnie jak w pierwszej grupie kwintylowej, nie znalazł się w niej ani jeden powiat grodzki. Dziewięć powiatów leży na terenach dawnego zaboru austriackiego (18,4%), 16 – zaboru

Tablica 7.3. Grupy kwintylowe – dochody powiatów z PIT *per capita* w latach 2002–2011

Województwo	Liczba powiatów w grupach kwintylowych				
	pierwsza	druga	trzecia	czwarta	piąta
dolnośląskie	2	4	6	12	5
kujawsko-pomorskie	8	7	2	2	4
lubelskie	13	3	2	2	4
lubuskie	0	4	5	3	2
łódzkie	4	5	6	6	3
małopolskie	3	5	5	6	3
mazowieckie	9	7	6	8	12
opolskie	0	4	5	2	1
podkarpackie	12	6	2	1	4
podlaskie	9	2	2	0	4
pomorskie	1	4	6	5	4
śląskie	1	0	0	13	22
świętokrzyskie	5	3	2	3	1
warmińsko-mazurskie	6	6	6	1	2
wielkopolskie	0	9	12	9	5
zachodniopomorskie	2	6	8	2	3
Typy powiatów w grupach kwintylowych					
Powiaty grodzkie	0	0	0	0	65
Powiaty ziemskie	75	75	75	75	14
Teren zaboru austriackiego	13	9	9	7	11
Teren zaboru niemieckiego	16	16	13	12	12
Teren zaboru rosyjskiego	30	28	32	24	31
Ziemie odzyskane	16	22	21	32	25
Średnia arytmetyczna	46,39	61,75	74,50	104,90	613,34
Odchylenie standardowe	5,71	3,91	3,92	17,69	247,95
Współczynnik zmienności	0,12	0,06	0,05	0,17	0,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (dostęp: X 2012).

niemieckiego (18,8%), 28 – zaboru rosyjskiego (22,1%) oraz 22 (18,1%) z terenów tzw. ziem odzyskanych. Najliczniej w grupie tej reprezentowane były powiaty z województw: wielkopolskiego (9 powiatów), mazowieckiego (7) i kujawsko-pomorskiego (7). Ani jeden powiat z województwa śląskiego nie znalazł się w drugiej grupie kwintylowej. Niewielką reprezentację miały również województwa: podlaskie (2), świętokrzyskie (3) i lubelskie (3).

- Trzecia grupa kwintylowa charakteryzowała się najniższą zmiennością spośród wszystkich pięciu grup. Przy średniej 74,50 zł na mieszkańca i odchyleniu standardowym równym 3,92 zł wartość współczynnika zmienności wyniosła 0,05. Tak jak w pierwszej i drugiej grupie reprezentowane w niej są tylko powiaty ziemskie. Dziewięć powiatów położonych jest na terenie byłego zaboru austriackiego (18,4% wszystkich powiatów z terenu zaboru austriackiego należy do trzeciej grupy kwintylowej), 13 – na terenie byłego zaboru niemieckiego (18,8%), 32 – na obszarze zaboru rosyjskiego (22,1%). 21 powiatów należących do tej grupy położonych jest na terenie tzw. ziem odzyskanych (18,1%). W grupie tej najliczniej reprezentowane były powiaty z województw: wielkopolskiego (12) i zachodniopomorskiego (8). Najmniejszą reprezentacją zaś charakteryzowały się powiaty województw: podlaskiego (2), świętokrzyskiego (2), lubelskiego (2), podkarpackiego (2) i kujawsko-pomorskiego (2). Ani jeden powiat z województwa śląskiego nie należał do trzeciej grupy kwintylowej.
- Średnia wartość dochodów z podatku PIT *per capita* powiatów należących do czwartej grupy kwintylowej wynosiła w badanym okresie 104,90 zł, a odchylenie standardowe 17,69 zł. Współczynnik zmienności wyniósł 0,17, tak więc powiaty w tej grupie były relatywnie wysoko zróżnicowane. W grupie tej brak jest powiatów grodzkich. Siedem powiatów leży na terenie byłego powiatu austriackiego (14,8%), 12 – zaboru niemieckiego (17,4%), 24 – zaboru rosyjskiego (16,6%) i 32 – na tzw. ziemiach odzyskanych (27,6%). Do czwartej grupy kwintylowej najczęściej należały powiaty z następujących województw: śląskiego (13), dolnośląskiego (12), wielkopolskiego (9) i mazowieckiego (8). W grupie tej nie znalazł się ani jeden powiat z województwa podlaskiego, jeden powiat z województwa podkarpackiego i jeden z warmińsko-mazurskiego.
- Piąta grupa kwintylowa, skupiająca powiaty o najwyższych wartościach dochodów z PIT *per capita*, charakteryzowała się średnimi wartościami analizowanej zmiennej na poziomie 613,34 zł, przy odchyleniu standardowym 247,95 zł. Grupa ta była relatywnie silnie zróżnicowana, ponieważ współczynnik zmienności wyniósł 0,40 i był o 2,3 razy wyższy niż w czwartej grupie, która była najbardziej zróżnicowana wśród czterech poprzednio analizowanych. Średnia wartość dochodów z PIT *per capita* w tej grupie była niemal sześciokrotnie wyższa niż w grupie czwartej i aż ponad trzykrotnie wyższa niż w pierwszej grupie kwintylowej. W grupie piątej znalazły się wszystkie (65) powiaty grodzkie w Polsce. Te powiaty, oprócz zadań spoczywających na powiatach ziemskich, są zobligowane do realizacji zadań nałożonych na gminy. Z tego względu uzyskują one dochody z PIT zarówno jako powiat, jak i gmina, przy czym udziały z PIT dla gmin są znacznie wyższe niż dla powiatów ziemskich. W grupie tej znalazło się 11 powiatów z byłego zaboru austriackiego (22,4%), 12 z zaboru niemieckiego (17,3%), 31 – z zaboru rosyjskiego (21,4%) oraz 25 powiatów z ziem odzyskanych (21,5%). W grupie tej najwięcej było powiatów z województw: śląskiego (22) i mazowieckiego (12), najmniej zaś z opolskiego (1), świętokrzyskiego (1), warmińsko-mazurskiego (2) i lubuskiego (2).

7.3.2. Dochody z CIT

W tabelicy 7.4 zaprezentowano zróżnicowanie powiatów, biorąc pod uwagę ich dochody z tytułu podatku CIT *per capita* w cenach stałych z 2009 roku. Analogicznie jak w punkcie 7.3.1 okres analizy obejmował lata od 2002 do 2011 roku. Powiaty zostały podzielone na grupy kwintylowe.

Tablica 7.4. Grupy kwintylowe – dochody powiatów z CIT *per capita* w latach 2002–2011

Województwo	Liczba powiatów w grupach kwintylowych				
	pierwsza	druga	trzecia	czwarta	piąta
dolnośląskie	8	5	3	4	9
kujawsko-pomorskie	3	2	7	3	8
lubelskie	6	3	4	6	5
lubuskie	0	1	7	1	5
łódzkie	1	6	6	5	6
małopolskie	6	1	6	4	5
mazowieckie	6	5	14	8	9
opolskie	2	5	1	2	2
podkarpackie	6	8	3	5	3
podlaskie	1	6	2	4	4
pomorskie	7	1	3	6	3
śląskie	6	10	3	9	8
świętokrzyskie	5	2	3	3	1
warmińsko-mazurskie	7	5	4	2	3
wielkopolskie	4	11	7	7	6
zachodniopomorskie	7	4	2	6	2
Typy powiatów w grupach kwintylowych					
Powiaty grodzkie	8	13	15	13	13
Powiaty ziemskie	67	62	60	62	62
Teren zaboru austriackiego	11	10	8	11	9
Teren zaboru niemieckiego	7	18	36	30	15
Teren zaboru rosyjskiego	26	24	13	14	28
Tzw. ziemie odzyskane	31	23	18	20	23
Średnia arytmetyczna	1,13	2,07	3,12	6	56,91
Odchylenie standardowe	0,29	0,28	0,32	1,6	49,18
Współczynnik zmienności	0,26	0,146	0,10	0,27	0,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (dostęp: X 2012).

Dane zawarte w tabelicy 7.4 pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków:

- W pierwszej grupie kwintylowej znalazły się powiaty o najniższych średnich wartościach dochodów z CIT *per capita*. Średnia wartość analizowanej zmiennej wyniosła zaledwie 1,13 zł przy odchyleniu standardowym równym 0,29 zł. Współczynnik zmienności wyniósł 0,26, co świadczy o dość dużym zróżnicowaniu powiatów w ramach tej grupy. W grupie tej znalazło się 8 powiatów grodzkich i 67 ziemskich. Na terenie byłego zaboru austriackiego leży 11 powiatów (22,4% z 49 wszystkich powiatów leżących w zaborze austriackim), 7 – na terenie zaboru niemieckiego (10,1%), 26 – z zaboru rosyjskiego (17,9%) oraz 31 – z terenu tzw. ziem odzyskanych (26,7%). Najliczniej reprezentowane w tej grupie były powiaty z województw: dolnośląskiego (8), warmińsko-mazurskiego (7), zachodniopomorskiego (7) i pomorskiego (7). Ani jeden powiat z województwa lubuskiego nie znalazł się w pierwszej grupie kwintylowej, i tylko po jednym z województw: łódzkiego i podlaskiego.
- Druga grupa kwintylowa charakteryzowała się większą jednorodnością niż grupa pierwsza. Średnia wartość dochodów z CIT *per capita* wyniosła 2,07 zł, odchylenie standardowe 0,28 zł, współczynnik zmienności zaś 0,13. W grupie tej znalazły się 62 powiaty ziemskie i 13 powiatów grodzkich; 10 powiatów leżało na terenie zaboru austriackiego (20,4%), 18 – zaboru niemieckiego (26,1%), 24 – zaboru rosyjskiego (16,6%), na terenie zaś tzw. ziem odzyskanych zlokalizowane były 23 powiaty (19,9%). W grupie tej najczęściej obecne były powiaty z następujących województw: wielkopolskiego (11), śląskiego (10) i podkarpackiego (8). Tylko po jednym powiecie pochodziło z województw: lubuskiego, małopolskiego i pomorskiego.
- Trzecia grupa kwintylowa charakteryzowała się najwyższym poziomem jednorodności, o czym świadczy najniższa wartość współczynnika zmienności ze wszystkich grup kwintylowych równa 0,1. W grupie tej znalazło się 15 powiatów grodzkich i 60 ziemskich. Osiem powiatów pochodziło z terenu byłego zaboru austriackiego (16,3%), 13 – z zaboru niemieckiego (18,8%), 36 – z zaboru rosyjskiego (24,8%) i 18 z tzw. ziem odzyskanych (15,5%). Zdecydowanie dominowały w tej grupie powiaty z województwa mazowieckiego (14) i po 7 z województw: lubuskiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Najmniej licznie reprezentowane były powiaty z województw: opolskiego (1), podlaskiego (2) i zachodniopomorskiego (2).
- W czwartej grupie kwintylowej znajdowały się powiaty, których średnia wartość dochodów z CIT *per capita* wyniosła 6 zł, odchylenie standardowe zaś 1,60 zł. Wartość współczynnika zmienności wyniosła 0,27, co świadczy o relatywnie dużej niejednorodności powiatów w tej grupie. W grupie tej znalazło się 13 powiatów grodzkich i 72 powiaty ziemskie; 11 powiatów zlokalizowanych było na terenie zaboru austriackiego (22,4%), 14 – zaboru niemieckiego (20,3%), 30 – zaboru rosyjskiego (20,7%) i 20 – z tzw. ziem odzyskanych (17,2%). Najliczniejszą reprezentacją charakteryzowały się powiaty następujących województw: śląskiego (9), mazowieckiego (8) i wielkopolskiego (7). Województwa o najmniejszej liczbie powiatów należących do czwartej grupy kwintylowej to: lubuskie (1), opolskie (2) i warmińsko-mazurskie (2).
- Zdecydowanie najbardziej zróżnicowana pod względem dochodów z CIT *per capita* była piąta grupa kwintylowa, skupiająca powiaty o najwyższych przeciętnych wartościach analizowanej zmiennej w okresie od 2002 do 2011 roku. Współczynnik

zmienności wyniósł 0,86 (średnia arytmetyczna równa się 56,91 zł, a odchylenie standardowe 49,18 zł); 16 z 79 powiatów należących do tej grupy to powiaty grodzkie, a 63 ziemskie. Dziewięć powiatów leży na terenach byłego zaboru austriackiego (18,4%), 17 – zaboru niemieckiego (24,6%), 29 – zaboru rosyjskiego (20%) i 24 – na terenach tzw. ziem odzyskanych (20,7%). Najliczniej reprezentowane były województwa: mazowieckie (9), dolnośląskie (9), śląskie (8) i kujawsko-pomorskie (8). Najmniej powiatów w piątej grupie pochodziło z województw: świętokrzyskiego (1), opolskiego (2) i zachodniopomorskiego (2). Warto zwrócić uwagę, że średnia wartość dochodów z CIT *per capita* w piątej grupie kwintylowej była aż 9,4 razy wyższa niż średnia w grupie czwartej i aż 50,3 razy wyższa niż w grupie pierwszej. Tak duże dysproporcje w dochodach powiatów mogą skutkować pogłębianiem się różnic w rozwoju społeczno-ekonomicznym Polski.

7.3.3. Dochody z dotacji i subwencji

Powiaty ziemskie i grodzkie realizują różne zadania. Zakres zadań powiatów grodzkich obejmuje oprócz zadań przypisanych powiatom ziemskim także te, które spoczywają na gminach. Z tego względu średnia wartość subwencji i dotacji stanowiąca dochód powiatów musi uwzględniać te różnice. Znajduje to odzwierciedlenie w danych zaprezentowanych w tablicy 7.5. Na ich podstawie można powiedzieć, że:

- Pierwsza grupa kwintylowa, skupiająca powiaty o najniższych dochodach z tytułu dotacji i subwencji *per capita* w okresie od 2002 do 2011 roku, charakteryzowała się relatywnie wysoką niejednorodnością. Współczynnik zmienności wyniósł 0,19 (średnia 373,22 zł *per capita* i odchylenie standardowe równe 72,64 zł). Znalazły się w niej tylko powiaty ziemskie. Zdecydowanie najczęściej występowały w niej powiaty położone na terenach byłego zaboru rosyjskiego, bo aż 36 (co stanowi 24,8% wszystkich powiatów leżących na terenie tego zaboru). Na terenach byłego zaboru niemieckiego leży 16 powiatów (23,2%), 11 – zaboru austriackiego (22,4%) oraz 12 – na tzw. ziemiach odzyskanych (10,3%). Najczęściej spotykane w tej grupie powiaty pochodziły z następujących województw: mazowieckiego (12), śląskiego (10) i wielkopolskiego (8). Ani jeden powiat z województwa zachodniopomorskiego nie należał do pierwszej grupy kwintylowej. Tylko jeden powiat z tej grupy leży w województwie warmińsko-mazurskim i jeden w świętokrzyskim.
- Druga grupa kwintylowa charakteryzuje się znacznie wyższą jednorodnością niż grupa pierwsza. Współczynnik zmienności wyniósł niespełna 0,05 (średnia arytmetyczna wyniosła 509,71 zł, a odchylenie standardowe 25,17 zł). Podobnie jak w pierwszej grupie nie znalazł się ani jeden powiat grodzki. Najliczniejszą reprezentację w tej grupie miały powiaty leżące na terenie byłego zaboru rosyjskiego – 33 powiaty (22,8%); 12 powiatów leży na terenie zaboru austriackiego (24,5%), 14 – zaboru niemieckiego (20,3%) i 16 – na terenach tzw. ziem odzyskanych (13,8%). W grupie tej dominowały powiaty pochodzące z województw: wielkopolskiego (12), mazowieckiego (9) i małopolskiego (9). Tylko jeden powiat leżał w województwie śląskim i dwa w świętokrzyskim.

Tablica 7.5. Grupy kwintylowe – dochody powiatów *per capita* z dotacji i subwencji w latach 2002–2011

Województwo	Liczba powiatów w grupach kwintylowych				
	pierwsza	druga	trzecia	czwarta	piąta
dolnośląskie	5	3	8	9	4
kujawsko-pomorskie	6	4	3	5	5
lubelskie	5	6	6	3	4
lubuskie	2	3	5	2	2
łódzkie	6	5	5	4	4
małopolskie	5	9	3	2	3
mazowieckie	12	9	9	7	5
opolskie	2	3	5	1	1
podkarpackie	5	5	4	5	6
podlaskie	5	4	4	1	3
pomorskie	2	3	6	4	5
śląskie	10	1	2	4	19
świętokrzyskie	1	2	3	6	2
warmińsko-mazurskie	1	3	1	9	7
wielkopolskie	8	12	4	6	5
zachodniopomorskie	0	3	7	7	4
Typy powiatów w grupach kwintylowych					
Powiaty grodzkie	0	0	0	1	64
Powiaty ziemskie	75	75	75	74	15
Teren zaboru austriackiego	11	12	9	6	11
Teren zaboru niemieckiego	16	14	9	11	19
Teren zaboru rosyjskiego	36	33	27	25	24
Tzw. ziemie odzyskane	12	16	30	33	25
Średnia arytmetyczna	373,22	509,71	587,74	677,22	1343,11
Odchylenie standardowe	72,64	25,17	20,8	35,96	391,01
Współczynnik zmienności	0,19	0,049	0,035	0,053	0,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (dostęp: X 2012).

- Trzecia grupa okazała się najbardziej jednorodna spośród grup kwintylowych. Współczynnik zmienności wyniósł 0,035 przy średniej 587,74 zł i odchyleniu standardowym równym 20,80 zł. Również i w tej grupie występowały tylko powiaty ziemskie. W grupie tej najliczniej reprezentowane były powiaty leżące na tzw. ziemiach

odzyskanych – 30 powiatów (28,5%); 27 powiatów leży na terenach byłego zaboru rosyjskiego (18,6%), 9 – zaboru niemieckiego (13%) i 9 – zaboru austriackiego (18,4%). Najliczniejszą reprezentację w trzeciej grupie mają województwa: mazowieckie (9), dolnośląskie (8) i zachodniopomorskie (7). Najmniej powiatów należących do tej grupy leży na terenach województw: warmińsko-mazurskiego (1), śląskiego (2), świętokrzyskiego (3), kujawsko-pomorskiego (3) i małopolskiego (3).

- Czwarta grupa kwintylowa była nieco bardziej zróżnicowana pod względem wartości dochodów z dotacji i subwencji niż grupy druga i trzecia. Średnia arytmetyczna analizowanej zmiennej wyniosła 677,22 zł, a odchylenie standardowe 35,96 zł, co skutkuje współczynnikiem zmienności równym 0,053. W grupie tej znalazł się jeden powiat grodzki i 74 powiaty ziemskie. W grupie tej dominują powiaty leżące na tzw. terenach odzyskanych, jest ich aż 33 (28,4%); 25 powiatów położonych jest na terenie zaboru rosyjskiego (17,2%), 11 – zaboru niemieckiego (15,9%) i 6 – zaboru austriackiego (12,2%). W grupie tej dominują powiaty leżące w następujących województwach: dolnośląskim (9), warmińsko-mazurskim (9), mazowieckim (7) i zachodniopomorskim (7). Rzadko występują tu powiaty z województw: podlaskiego (1), opolskiego (1), małopolskiego (2) i lubuskiego (2).
- Piąta grupa kwintylowa grupuje powiaty o najwyższych średnich dochodach z subwencji i dotacji *per capita* napływających do ich budżetów w latach 2002–2011. Średnia wartość analizowanej zmiennej w tej grupie wynosiła 1343,11 zł, a odchylenie standardowe 391 zł. Współczynnik zmienności wyniósł 0,29 i był najwyższy spośród wszystkich grup, co świadczy o najmniejszym stopniu jednorodności tej grupy. W grupie tej znajdują się 64 powiaty grodzkie i 15 powiatów ziemskich; 25 powiatów leży na terenach tzw. ziem odzyskanych (21,5%), 24 – na terenie zaborów: rosyjskiego (16,5%), 19 – niemieckiego (27,5%) i 11 – austriackiego (22,4%). Zdecydowanie dominują w niej powiaty województwa śląskiego (19). Pod względem liczebności w następnej kolejności reprezentowane były województwa warmińsko-mazurskie (7) i podkarpackie (6). Najrzadziej występują w niej powiaty z województw: opolskiego (1), lubuskiego (2) i świętokrzyskiego (2).
- Warto zwrócić uwagę na bardzo dużą różnicę pomiędzy średnim poziomem dochodów z tytułu subwencji i dotacji *per capita* między poszczególnymi grupami kwintylowymi. Średnia arytmetyczna dla piątej grupy przewyższa niemal dwukrotnie średnią dla grupy czwartej i 3,5-krotnie dla grupy pierwszej. Jest to wynikiem zdominowania grupy piątej przez powiaty grodzkie, które osiągają znacznie wyższe dochody z subwencji i dotacji ze względu na realizację zadań zarówno powiatowych, jak i gminnych.

7.3.4. Wydatki bieżące

Środki gromadzone w budżetach powiatów wydatkowane są na realizację zadań własnych i zleconych przez administrację centralną. Wydatki można podzielić na dwie kategorie: bieżące i majątkowe. Tablica 7.6 zawiera dane na temat zróżnicowania wydatków bieżących *per capita* w powiatach w latach 2002–2011.

Tablica 7.6. Grupy kwintylowe – wydatki bieżące powiatów *per capita* w latach 2002–2011

Województwo	Liczba powiatów w grupach kwintylowych				
	pierwsza	druga	trzecia	czwarta	piąta
dolnośląskie	3	3	6	12	5
kujawsko-pomorskie	6	4	3	6	4
lubelskie	5	8	5	1	5
lubuskie	1	2	6	2	3
łódzkie	6	6	6	3	3
małopolskie	8	7	3	1	3
mazowieckie	11	12	8	5	6
opolskie	2	1	4	4	1
podkarpackie	8	5	5	2	5
podlaskie	6	3	5	0	3
pomorskie	2	3	3	6	6
śląskie	9	4	2	2	19
świętokrzyskie	2	2	4	5	1
warmińsko-mazurskie	0	3	4	9	5
wielkopolskie	6	10	8	5	6
zachodniopomorskie	0	2	3	12	4
Typy powiatów					
Powiaty grodzkie	0	0	0	0	65
Powiaty ziemskie	75	75	75	75	14
Teren zaboru austriackiego	17	12	8	2	10
Teren zaboru niemieckiego	13	15	11	12	18
Teren zaboru rosyjskiego	37	36	31	17	24
Tzw. ziemie odzyskane	8	12	25	44	27
Średnia arytmetyczna	462,83	581,76	655,77	742,87	2381,73
Odchylenie standardowe	64,25	21,83	18,39	32,75	781,96
Współczynnik zmienności	0,13882	0,037524	0,028043	0,044086	0,328316

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (dostęp: X 2012).

Dane zamieszczone w tablicy 7.6 pozwalają wyciągnąć następujące wnioski:

- Pierwsza grupa kwintylowa skupia powiaty o najniższych średnich wydatkach bieżących budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego. Grupa ta była relatywnie wysoce niejednorodna, o czym świadczy wysoki poziom współczynnika zmienności 0,14 (średnia arytmetyczna wyniosła 462,83 zł, a odchylenie standardowe 64,25 zł).

W grupie tej nie znalazł się ani jeden powiat grodzki. Najczęściej reprezentowane były tu powiaty leżące na terenie byłego zaboru rosyjskiego. Było ich 37 ze 145 wszystkich leżących na terenie tego zaboru (25,5%). 17 powiatów w tej grupie leżało na terenie byłego zaboru austriackiego (34,7%), 13 – zaboru niemieckiego (18,8%) i 8 – na terenie tzw. ziem odzyskanych (6,9%). W grupie tej najliczniej reprezentowane były powiaty z następujących województw: mazowieckiego (11), śląskiego (9), małopolskiego (8) i podkarpackiego (8). Ani jeden powiat z województw zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego nie należy do pierwszej grupy kwintylowej. Po dwa powiaty z województw: lubuskiego, świętokrzyskiego i pomorskiego należały do tej grupy.

- Druga grupa kwintylowa charakteryzowała się względnie wysoką jednorodnością, biorąc pod uwagę średnią wartość wydatków bieżących ponoszonych z budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego. Średnia wartość analizowanej zmiennej wynosiła 581,79 zł, a odchylenie standardowe 21,83 zł, tak więc współczynnik zmienności wynosił 0,037. Podobnie jak w pierwszej grupie kwintylowej, nie występowały tu powiaty grodzkie. Najczęściej reprezentowane były w tej grupie powiaty położone na terenie byłego zaboru rosyjskiego – było ich 36, co stanowi 24,8% wszystkich powiatów leżących na terenach tego zaboru. 15 powiatów leży na terenach byłego zaboru niemieckiego (21,7%), 12 – zaboru austriackiego (24,5%) i 12 – na terenach tzw. ziem odzyskanych (10,3%). Podobnie jak w grupie pierwszej najliczniej reprezentowane były w tej grupie powiaty z województwa mazowieckiego (12). Ponadto licznie reprezentowane były powiaty województw: wielkopolskiego (10), lubelskiego (8) i małopolskiego (7). Rzadko reprezentowane były natomiast powiaty województw: opolskiego (1), zachodniopomorskiego (2), lubuskiego (2) i świętokrzyskiego (2).
- Trzecia grupa kwintylowa była najbardziej jednorodna. Świadczy o tym najniższy poziom współczynnika zmienności spośród wszystkich pięciu analizowanych grup, który wynosi 0,028 (średnia arytmetyczna równa 655,77 zł przy odchyleniu standardowym wynoszącym 18,39 zł). Podobnie jak w poprzednich grupach kwintylowych, najliczniej reprezentowane były tu powiaty byłego zaboru rosyjskiego (31 powiatów, co stanowi 21,3% ze wszystkich należących do terenu tego zaboru); 25 powiatów (21,5%) leży na terenach tzw. ziem odzyskanych, 11 – na terenie byłego zaboru niemieckiego (15,9%) i 8 – zaboru austriackiego (16,3%). W grupie licznie reprezentowane były powiaty z województw mazowieckiego (8) i wielkopolskiego (8). Najrzadziej zaś powiaty z województw: śląskiego (2) oraz zachodniopomorskiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego i małopolskiego (po 3 powiaty).
- Czwarta grupa kwintylowa charakteryzuje się również względnie dużą jednorodnością, o czym świadczy niska wartość współczynnika zmienności (0,045). Średnia arytmetyczna analizowanej zmiennej wyniosła 742,87 zł, a odchylenie standardowe 32,75 zł. Podobnie jak w trzech poprzednich grupach, ani jeden powiat grodzki nie należy do grupy czwartej. Najliczniej reprezentowane były w tej grupie powiaty leżące na terenach tzw. ziem odzyskanych – 44 powiaty, co stanowi 37,9% spośród 116 powiatów w Polsce leżących na tych terenach; 17 powiatów w tej grupie położonych jest na terenie byłego zaboru rosyjskiego (11,7%), 12 – zaboru niemieckiego (17,3%) oraz 2 – zaboru austriackiego (4,1%). Najczęściej reprezentowane były

w tej grupie powiaty z województw dolnośląskiego (12), zachodniopomorskiego (12) i warmińsko-mazurskiego (9). Ani jeden powiat z województwa podlaskiego nie należy do czwartej grupy kwintylowej i tylko po jednym z województw małopolskiego i lubelskiego.

- Piąta grupa, skupiająca powiaty o najwyższych wartościach analizowanej zmiennej, charakteryzuje się wysokim stopniem zróżnicowania. Współczynnik zmienności wynosi 0,33 (średnia arytmetyczna 2381,73 zł i odchylenie standardowe 781,96 zł). W grupie tej znalazło się 65 powiatów grodzkich i 14 ziemskich. 27 powiatów leży na terenach tzw. ziem odzyskanych (23,3%), 24 – na terenach byłego zaboru rosyjskiego (16,6%), 18 – zaboru niemieckiego (26,1%) i 10 – zaboru austriackiego (20,4%). Zdecydowanie najliczniej reprezentowane były w tej grupie powiaty z województwa śląskiego (19). Pod względem liczebności w dalszej kolejności znajdują się województwa: pomorskie (6), mazowieckie (6) i wielkopolskie (6).
- Warto podkreślić duży wpływ podziału powiatów na grodzkie i ziemskie, co znajduje odzwierciedlenie także przy badaniu zróżnicowania wydatków bieżących *per capita* tych jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie powiaty grodzkie znalazły się w piątej grupie kwintylowej, w której średnia wartość analizowanej zmiennej aż 3,2 razy przewyższała średnią w grupie czwartej i aż 5,1 razy w grupie pierwszej. Bardzo dużą liczebnością w grupie czwartej i piątej charakteryzowały się województwa: śląskie, dolnośląskie oraz zachodniopomorskie. Najniższymi wydatkami bieżącymi *per capita* charakteryzowały się powiaty leżące w województwach: mazowieckim, małopolskim i podkarpackim.

7.3.5. Wydatki majątkowe

W tabelicy 7.7 zawarto informacje na temat zróżnicowania powiatów w Polsce pod względem wydatków majątkowych z budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawione w tabelicy 7.7 dane pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków:

- Pierwsza grupa kwintylowa skupia powiaty o najniższych wartościach wydatków majątkowych samorządów powiatowych *per capita* w latach 2002–2011. Grupa ta charakteryzowała się względnie wysokim stopniem zróżnicowania, o czym świadczy relatywnie wysoki współczynnik zmienności na poziomie 0,15. Średnia wartość analizowanej zmiennej wyniosła 62,99 zł, a odchylenie standardowe 9,76 zł. W grupie tej znajdowały się tylko powiaty ziemskie. Największa liczba należąca do grupy pierwszej zlokalizowana jest na terenach tzw. ziem odzyskanych – 32 jednostki spośród 116 powiatów położonych na tych terenach (27,6%); 23 powiaty położone są na terenie byłego zaboru rosyjskiego (15,9%), 14 – na terenie byłego zaboru niemieckiego (20,3%) oraz 6 – zaboru austriackiego (12,2%). Najliczniej reprezentowane były tu powiaty z następujących województw: zachodniopomorskiego (12), wielkopolskiego (9) i warmińsko-mazurskiego (9). Ani jeden powiat z województwa dolnośląskiego nie należał do pierwszej grupy kwintylowej. Ponadto po dwa powiaty z województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego i małopolskiego znalazły się w analizowanej grupie.

Tablica 7.7. Grupy kwintylowe – wydatki majątkowe powiatów *per capita* w latach 2002–2011

Województwo	Liczba powiatów w grupach kwintylowych				
	pierwsza	druga	trzecia	czwarta	piąta
dolnośląskie	12	3	8	2	4
kujawsko-pomorskie	9	5	2	3	4
lubelskie	5	6	5	3	5
lubuskie	2	3	5	2	2
łódzkie	5	7	5	2	5
małopolskie	4	6	4	5	3
mazowieckie	2	10	8	14	8
opolskie	9	1	0	1	1
podkarpackie	2	4	6	7	6
podlaskie	0	1	6	7	3
pomorskie	2	4	5	4	5
śląskie	6	3	5	4	18
świętokrzyskie	2	2	1	7	2
warmińsko-mazurskie	3	5	2	6	5
wielkopolskie	8	10	8	5	4
zachodniopomorskie	4	5	5	3	4
Typy powiatów					
Powiaty grodzkie	0	0	0	1	64
Powiaty ziemskie	75	75	75	74	15
Teren zaboru austriackiego	6	11	8	13	11
Teren zaboru niemieckiego	14	15	14	10	16
Teren zaboru rosyjskiego	23	28	31	34	29
Tzw. ziemie odzyskane	32	21	22	18	23
Średnia arytmetyczna	62,99	86,58	108,65	150,69	587,59
Odchylenie standardowe	9,76	5,66	6,73	24,29	298,89
Współczynnik zmienności	0,154945	0,065373	0,061942	0,161192	0,508671

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (dostęp: X 2012).

- Wysoką jednorodnością charakteryzowała się druga grupa kwintylowa. Współczynnik zmienności wyniósł 0,065 przy średniej arytmetycznej 86,58 zł i odchyleniu standardowym 5,66 zł. Podobnie jak w grupie pierwszej, ani jeden powiat grodzki nie znalazł się w grupie drugiej. Najliczniej reprezentowane były w niej powiaty leżące na terenach byłego zaboru rosyjskiego – 28 jednostek (19,3% z 145 powiatów);

21 powiatów leży na terenach tzw. ziem odzyskanych (18,1%), 15 – na terenach zaboru niemieckiego (21,7%) i 11 – zaboru austriackiego (22,4%). Licznie reprezentowane były w niej powiaty z województw: dolnośląskiego (10), kujawsko-pomorskiego (10) i lubelskiego (7). Rzadko występują w niej powiaty z województw: zachodniopomorskiego (1), wielkopolskiego (1) i warmińsko-mazurskiego (2).

- Trzecia grupa kwintylowa, podobnie jak w przypadku analizy wydatków bieżących powiatów, okazała się najbardziej jednorodna. Świadczy o tym najniższy poziom współczynnika zmienności spośród pięciu grup na poziomie 0,062 (średnia arytmetyczna analizowanej zmiennej wyniosła 108,65 zł i współczynnik zmienności 6,73 zł). Tak jak w przypadku dwóch poprzednich grup, nie znalazł się w niej ani jeden powiat grodzki. 31 powiatów zlokalizowanych było na terenach byłego zaboru rosyjskiego (21,4%), 22 – na tzw. ziemiach odzyskanych (19%), 14 – na terenie zaboru niemieckiego (20,3%) oraz 8 – zaboru austriackiego (16,3%). Po 8 powiatów należących do tej grupy leży na terenach województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego i lubelskiego. Ani jeden powiat z województwa zachodniopomorskiego nie należy do analizowanej grupy. Niewielką liczbą powiatów w trzeciej grupie kwintylowej charakteryzowały się również województwa: wielkopolskie (1), warmińsko-mazurskie (2) i świętokrzyskie (2).
- Czwarta grupa kwintylowa była relatywnie silnie zróżnicowana. Przy średniej arytmetycznej 150,69 zł i odchyleniu standardowym 24,29 zł współczynnik zmienności był stosunkowo wysoki i wynosił 0,16. Jeden powiat grodzki i 74 ziemskie znalazły się w tej grupie; 34 powiaty położone są na terenach byłego zaboru rosyjskiego (23,4%), 18 – na tzw. ziemiach odzyskanych (15,5%), 13 – na terenach byłego zaboru austriackiego (26,5%) i 10 – zaboru niemieckiego (15,5%). Zdecydowanie najliczniejszą reprezentację miało w tej grupie województwo dolnośląskie z 14 powiatami. Po 7 powiatów w tej grupie leżało na terenach województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i lubuskiego. Z kolei najmniej liczną reprezentację w czwartej grupie kwintylowej posiadały województwa: zachodniopomorskie (1), wielkopolskie (2), warmińsko-mazurskie (2) i świętokrzyskie (2).
- Piąta grupa kwintylowa skupia powiaty o najwyższych wartościach wydatków majątkowych powiatów *per capita* w Polsce w latach 2002–2011. Grupa ta była bardzo zróżnicowana. Średnia wartość analizowanej zmiennej wyniosła 587,59 zł, a odchylenie standardowe 298,89 zł. Współczynnik zmienności wyniósł 0,51, co dowodzi wysokiego zróżnicowania powiatów w tej grupie pod względem wydatków majątkowych. W grupie tej znalazły się 64 powiaty grodzkie i 15 powiatów ziemskich; 29 powiatów zlokalizowanych jest na terenie byłego zaboru rosyjskiego (20%), 23 – na tzw. ziemiach odzyskanych (19,8%), 16 – na terenie zaboru niemieckiego (23,2%) i 11 – na obszarze zaboru austriackiego (22,4%). Zdecydowanie w grupie tej dominują powiaty z województwa śląskiego (18). Dużą liczbą powiatów obecną w analizowanej grupie charakteryzowały się również województwa kujawsko-pomorskie (8) i lubelskie (6). Najmniejszą reprezentację miały powiaty z województw: zachodniopomorskiego (1), wielkopolskiego (2) i warmińsko-mazurskiego (2).
- Piąta grupa kwintylowa znacząco odbiega od pozostałych. Średnia wartość analizowanej zmiennej niemal czterokrotnie przewyższa średnią dla grupy czwartej i ponad

dziewięciokrotnie średnią grupy pierwszej. W grupie piątej dominują powiaty grodzkie, wśród których najwyższe wartości analizowanej zmiennej dotyczą miast na prawach powiatu: Warszawa, Sopot, Płock, Świnoujście, Nowy Sącz i Wrocław.

7.4. PODSUMOWANIE

W niniejszym rozdziale dokonano analizy zróżnicowania powiatów, biorąc pod uwagę najważniejsze pozycje budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego. Zastosowana metoda analizy pozwoliła na łączenie tych jednostek w grupy o podobnych średnich wartościach analizowanych zmiennych, którymi były: dochody powiatów z PIT i CIT oraz subwencji i dotacji *per capita*, wydatki bieżące i majątkowe.

Przeprowadzona analiza pozwoliła na wyciągnięcie następujących wniosków:

- I. Z reguły najmniej jednorodnie okazywały się piąte grupy kwintylowe, które skupiały powiaty o najwyższych wartościach analizowanych zmiennych. W grupie piątej dominowały powiaty grodzkie, które zdecydowanie przewyższały powiaty ziemskie pod względem wartości wszystkich analizowanych zmiennych.
- II. Zauważono, że powiaty leżące na terenach byłego zaboru niemieckiego charakteryzowały się zwykle nieznacznie wyższymi wartościami analizowanych zmiennych. W przypadku pozostałych typów powiatów nie odnotowano istotnego zróżnicowania analizowanych zmiennych.
- III. Duży wpływ na zmienność dochodów i wydatków powiatów w czasie miały zmiany regulacyjne związane z decentralizacją zadań i finansów publicznych. Wzrost zadań nakładanych na powiaty skutkowało zwiększeniem udziałów tych jednostek w daninach publicznych PIT i CIT.
- IV. Mechanizmem mającym na celu minimalizowanie różnic w rozwoju lokalnym z założenia były dotacje i subwencje. Nie zauważono jednak, by ta pozycja w dochodach powiatów rekompensowała względnie niskie wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych.