

Jarosiński, Krzysztof

Przemiany sytuacji finansowej powiatowych jednostek samorządu terytorialnego w rejonie Mazowsza Północnego w latach 2002-2006

Rocznik Żyrardowski 7, 371-416

2009

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krzysztof Jarosiński

Przemiany sytuacji finansowej powiatowych jednostek samorządu terytorialnego w rejonie Mazowsza Północnego w latach 2002–2006

Wprowadzenie

Mazowsze Północne stanowi dość jednorodny obszar o wyraźnie zarysowanych cechach gospodarczych. Na tym obszarze mamy do czynienia ze zróżnicowanymi formami gospodarowania, gdzie dominującą jednak formą pozostaje rolnictwo i związane z nim inne dziedziny gospodarki. Przemysł i usługi tego rejonu współpracują w naturalny sposób z istniejącą bazą surowcową, są to zatem przedsiębiorstwa sektora rolno-spożywczego zlokalizowane w miastach. Należy tutaj wymienić choćby zakłady przemysłu drobiarskiego w Ciechanowie, w Mławie czy Żurominie, choć nie wyczerpuje to listy przedsiębiorstw tej branży. Poza przemysłem rolno-spożywczym rejon Mazowsza Północnego charakteryzuje się rozwojem innych dziedzin wytwórczości, zlokalizowanych jednak w większych miastach. Należy wskazać tutaj na zakłady przemysłu elektronicznego w Mławie oraz w Pułtusku, zakłady papiernicze w Ciechanowie oraz inne przedsiębiorstwa przemysłu przetwórczego w Płońsku, Mławie, Ciechanowie i Ostrołęce.

Mimo zróżnicowanej struktury gospodarki rejonu, w wielu miejscach dominuje rolnictwo z powiązaniem funkcjonalnie przemysłem rolno-spożywczym. Nie bez znaczenia pozostają również liczne powiązania z otoczeniem zewnętrznym Mazowsza Północnego, jak choćby z większymi ośrodkami miejskimi, a zwłaszcza z Warszawą, co odnosi się do tych jednostek osadniczych, które posiadają korzystniejsze warunki lokalizacyjne i powiązania komunikacyjne. Tym samym rejon Mazowsza Północnego, choć stosunkowo jednorodny, z uwagi na czynniki lokalizacyjne charakteryzuje się zróżnicowanym poziomem otwartości i spójności z otoczeniem zewnętrznym. Zgodnie z zapisami dokumentów planistycznych obszary powiatów m.n. mławskiego i żuromińskiego zaliczone zostały zgodnie z zapisami, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, do tzw. obszarów pro-

blemowych województwa mazowieckiego, co oznacza występowanie widocznych dodatkowych barier, które obejmują składniki infrastruktury technicznej i społecznej¹.

Finansowy wymiar funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, na poziomie lokalnym: gmin i powiatów rejonu Północnego Mazowsza, jest uwarunkowany po części profilem gospodarki lokalnej, po części zaś regulacjami o charakterze normatywnym, zapewniającym stabilne warunki zasilania w środki finansowe, co w odniesieniu do powiatów oznacza w dużym stopniu subwencjonowanie oraz dotowanie realizacji planowanych zadań.

Doświadczenia okresu 1990–2009, a więc niemal 20 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce wyraźnie wskazują, że proces ewolucyjnych przemian społeczno-gospodarczych oraz instytucjonalnych w obrębie administracji publicznej nie został jeszcze zakończony. Właśnie wymogi o charakterze społecznym i gospodarczym nadal wymuszają określone zmiany zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego i dostosowywania rozwiązań do zmieniających się warunków. Zmiany te pojawiały się już w przeszłości i dalej powinny dotyczyć zwłaszcza sfery zasad zasilania w środki pieniężne oraz gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatu. Jest zatem w pełni zrozumiałe, że w pewnych punktach czasowych wspomnianego okresu okazały się konieczne działania, zmierzające w kierunku restrukturyzacji administracji publicznej oraz uruchomienia mechanizmów prowadzących do modernizacji zasad działania. Taka potrzeba pojawiła się choćby z chwilą przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej i nowych wyzwań związanych ze współfinansowaniem zadań własnych powiatów ze środków pochodzących z budżetu Unii.

U podstaw tych przemian znalazły się przede wszystkim procesy restrukturyzacyjne, w tym przekształcenia własnościowe i transformacja gospodarki, konieczność dostosowania do wymogów konkurencji w warunkach gospodarki rynkowej, już nie tylko w skali kraju, ale z racji szybkich procesów globalizacyjnych również w skali międzynarodowej. To wymuszało procesy poszukiwania nowych metod racjonalnej alokacji zasobów publicznych w skali państwa, a także regionalnej i lokalnej oraz mechanizmów kontrolnych wykorzystania środków publicznych kierowanych na rozwój.

Finansowy wymiar funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym odgrywać zaczął wiodącą rolę w procesie dalszego rozwoju tych jednostek, zwłaszcza poprzez bezpośrednie oddziaływanie na realne możliwości realizacji inwestycji czy też finansowania wydatków bieżą-

¹ Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2006, ustawa z dnia 27 marca 2003 r., DzU 2003, nr 80, poz. 717.

cych. Norma ta ma swoje bezpośrednie osadzenie w przepisach prawa regulujących zasady gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Na tym gruncie wzrosła rola zarządzania finansami publicznymi. Zarządzanie finansami publicznymi samorządu terytorialnego stanowi w tym procesie jeden z ważniejszych elementów, które mogą przyczynić się do szybkiego dostosowania jednostek samorządu terytorialnego do zmieniającego się otoczenia. Teza ta znajduje potwierdzenie w szybkim wzroście zadań sektora publicznego wobec występujących dysproporcji w ujęciu regionalnym i lokalnym zarówno w kraju, jak i w odniesieniu do otoczenia zewnętrznego, w tym choćby krajów Unii Europejskiej. Zatem lepsze wykorzystanie środków, zwrócenie uwagi na racjonalność wyborów i efektywność podejmowanych działań, mogą prowadzić do poprawy ogólnej efektywności wykorzystania zasobów publicznych. W obrębie finansów jednostek samorządu terytorialnego zachodzą również nowe zjawiska. Obserwuje się daleko idące zmiany, polegające na coraz większym zainteresowaniu kapitału prywatnego finansowaniem lub współfinansowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych w sektorze publicznym.

Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce podporządkowane jest określonym, dość złożonym uwarunkowaniom. Jedną z metod oceny możliwości dalszego rozwoju może być pogłębiona analiza i co za tym idzie ocena sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego pod kątem możliwości generowania własnych dochodów, jak również pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych o zróżnicowanym charakterze, z przeznaczeniem na finansowanie zarówno zadań bieżących, jak i rozwoju. W odniesieniu do gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak ma to miejsce w warunkach gospodarowania przedsiębiorstw, pojawia się dylemat: inwestować czy konsumować, przy czym za konsumpcję umownie uznać należy w pewnym uproszczeniu własne wydatki bieżące realizowane z budżetu samorządu terytorialnego.

Celem przedłożonego opracowania jest rozpoznanie skali i zakresu gospodarki budżetowej powiatów rejonu północnego Mazowsza, ze szczególnym zwróceniem uwagi na te zmiany w sytuacji budżetowej, które mogą dodatnio oddziaływać na inwestycje. W opracowaniu zamieszczono wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w zakresie zmian sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym (powiatowym), obejmujące wybrany obszar umownie nazwany rejonem Mazowsza Północnego, w skład którego zaliczono 10 powiatów. Są nimi powiaty: ciechanowski, makowski, mławski, ostrołęcki, Ostrołęka – powiat grodzki, płoński, przasnyski, pułtuski, sierpecki oraz powiat żuromiński. Obszar ten był przedmiotem szczegółowych badań, które objęły infrastrukturę spo-

łeczną, infrastrukturę techniczną, a także gospodarkę budżetową jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. W przedłożonym opracowaniu, z uwagi na rozmiary przygotowanego w ramach badań materiału, ograniczono zakres prezentacji do trzech powiatów: żuromińskiego, płońskiego i makowskiego, które uznano za interesujące z racji ich cech własnych oraz pewnych różnic występujących pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Niektóre dane o charakterze syntetycznym zaprezentowano w odniesieniu do całego obszaru zamieszczono objętego badaniem.

W opracowaniu przeprowadzono analizę retrospektywną sytuacji budżetowej powiatów rejonu Mazowsza Północnego, co w rezultacie pozwoliło na ocenę uwarunkowań o charakterze finansowym i wyprowadzenia wniosków odnośnie przyszłości rejonu.

Powiatowe jednostki samorządu terytorialnego w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego

Pozycja jednostek samorządu terytorialnego w procesie rozwoju lokalnego jest szczególna. Jednostki te pełnią przynajmniej dwie ważne wyraźnie zarysowane funkcje. Z jednej strony są bezpośrednim uczestnikiem życia gospodarczego w dość wąsko zakreślonym zakresie, a zwłaszcza uczestniczą w procesie produkcji oraz świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej, z drugiej są organizatorem oraz podmiotem stymulującym działalność gospodarczą w szerszym wymiarze na swoim terenie działania.

Stymulowanie oznacza tutaj przyczynianie się do poprawy ogólnych warunków gospodarowania podmiotów gospodarczych i funkcjonowania sfery użyteczności publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego to podmioty gospodarujące. Zakres aktywności jest jednak ograniczony i koncentruje się na wybranych kierunkach właśnie w sferze użyteczności publicznej. Najważniejszą sferą aktywności pozostaje wypełnianie zadań o charakterze bieżącym oraz realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie infrastruktury społeczno-gospodarczej. I właśnie rozwój składników infrastruktury w wymiarze lokalnym w odniesieniu do gmin oraz powiatów jest jednym z ważniejszych czynników, które bezpośrednio prowadzą do poprawy warunków życia i gospodarowania mieszkańców wspólnoty samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że składniki infrastruktury są tutaj warunkiem koniecznym rozwoju lokalnego, nie są jednak warunkiem wystarczającym do pełnego uruchomienia procesów rozwojowych.

Charakterystyczną cechą rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym są trwałe i postępujące przemiany, ujawniające się w wielu

przekrojach funkcjonowania. Przemiany te mają charakter wielopłaszczyznowy, występują ze zróżnicowaną siłą w poszczególnych jednostkach osadniczych oraz obejmują duży, zróżnicowany zakres problemowy. Istotą rozwoju, bez względu na wielkość jednostek samorządu terytorialnego, skalę i tempo zachodzących przemian wewnętrznych, są zjawiska zachodzące w przestrzeni w ramach określonego terytorium. W tym ujęciu mamy do czynienia z „lokalnością”, stanowiącą stałą cechą rozwoju, niezależnie od skali, różnorodności, zasięgu oddziaływania i powiązań zewnętrznych zarówno zróżnicowanych podmiotów gospodarczych oraz instytucji sektora publicznego czy też innych jednostek organizacyjnych.

Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego na terenie objętym badaniem, podobnie jak szerzej w Polsce, podporządkowane jest określonym, dość złożonym uwarunkowaniom. Jednym z ważniejszych kryteriów oceny możliwości rozwoju jest sytuacja finansowa samorządu, rozpatrywana pod kątem możliwości generowania i pozyskiwania środków finansowych z przeznaczeniem na finansowanie zadań bieżących oraz na finansowanie zróżnicowanych przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze rozwojowym.

Finansowanie ze środków publicznych zadań, podejmowanych przez władze lokalne gminne i powiatowe, wymaga odrębnego podejścia i zastosowania adekwatnych metod wyłaniania potrzeb społeczności lokalnych, formułowania celów, zakresu zadań i definiowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Problem ogniskuje się wokół finansowania podejmowanych przedsięwzięć samorządu terytorialnego różnych szczebli, a więc zadań gminnych o typowo lokalnym charakterze, inwestycji lokalnych realizowanych w ramach porozumień międzygminnych, jak również zadań o szerszym znaczeniu w ramach powiatowych oraz wojewódzkich struktur samorządu terytorialnego. Istotnym wyróżnikiem przy wyborze kierunków wydatkowania środków publicznych jest tutaj nadrzędność zadań i celów publicznych, a więc orientacja na zaspokajanie powszechnych podstawowych, zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Zasady ustrojowe i co za tym idzie zasady gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, zostały uregulowane w szeregu aktach normatywnych. Zasadnicze znaczenie ustrojowe dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce miały przepisy regulujące stosunki pomiędzy państwem i samorządem terytorialnym. Stosowne regulacje konstytucyjne zostały zawarte w rozdziale VII Konstytucji. Art. 165 zagwarantował jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności oraz inne prawa majątkowe, przy zachowaniu osobowości prawnej². Za istotny atrybut gmin i powiatów wynikający z podmiotowości prawnej, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym, należy uznać sa-

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

modzielność finansową. Samodzielność ta wiąże się jednak z istotnym ry-gorem nakładającym na gminę obowiązek finansowania działalności w ra-mach własnego planu finansowego-budżetu, obejmującego dochody i wy-datki oraz przychody i rozchody.

Jednostki samorządu terytorialnego stały się odpowiedzialne za re-alizację wielu zadań, w tym zadań inwestycyjnych zarówno w sferze inwe-stycji o charakterze modernizacyjno-odtworzeniowym, jak i inwestycji o charakterze rozwojowym. Wydaje się, że ta sfera aktywności władz lokal-nych stała się największym wyzwaniem. Z perspektywy wielu lat funkcyj-onowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce widać wyraźnie, że formułowanie projektów inwestycyjnych oraz ich realizacja w wielu przy-padkach nadal stwarzają liczne i różnicowane problemy dla samorządu.

Zadania powiatowych jednostek samorządu terytorialnego zostały pierwotnie zapisane w ustawie o samorządzie powiatowym z roku 1998. Zgodnie z zapisem art. 2, ust. 1, powiat wykonuje różnicowane zadania publiczne określone w ustawach. Realizacja takich zadań jest prowadzona w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³. Dotyczy to w szczególności wyłaniania zadań i formułowania projektów inwestycyjnych oraz ich realizacji. Powiat posiada szczególną pozycję w strukturze administracyjnej, co przejawia się tym, że jako jednostka zasadniczego podziału teryto-rialnego kraju obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. W tym ujęciu obszar działania powia-towych władz lokalnych pokrywa się z obszarem działania gminnych jedno-stek organizacyjnych wchodzących administracyjnie w skład powiatu. Zróż-nicowanie zadań powiatu oraz gminnych jednostek samorządu terytorialnego nie prowadzi do sztywnego rozdzielenia obszarów aktywności tych jednostek. Wspólny teren działania stwarza korzystną sytuację, polegającą na poszukiwaniu wspólnych rozwiązań przy realizacji zadań z zakresu za-dań własnych powiatu oraz gmin.

Zgodnie art. 4, ust. 1 cytowanej ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze po-nadgminnym w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, po-mocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu i dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, admi-nistracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publiczne-go i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożaro-wej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu, a także aktywizacji lokalnego

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998 r., nr 91, poz. 578.

rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu, współpracy z organizacjami pozarządowymi, wykonywania zadań powiatowych służb, inspekcji i straży.

Ustawy mogą określać inne zadania powiatu, w tym niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Ponadto powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy może przekazać jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu, przy czym, co jest szczególnie istotne, zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Zapis art. 4 daje podstawy prawne do zachowania pełnej samodzielności oraz odrębności działania w realizacji zadań powiatowych oraz gminnych jednostek samorządu terytorialnego, jednocześnie umożliwia nawiązywanie współpracy, zwłaszcza przy realizacji złożonych i kapitałochłonnych projektów inwestycyjnych o znaczeniu ponadgminnym, które nie mogłyby być podjęte przez poszczególne gminy powiatu czy też sam powiat. Przykładem mogą być inwestycje w zakresie budowy składowisk odpadów stałych, programy inwestycyjne w zakresie kanalizacji oraz wodociągów czy też realizacja innych projektów inwestycyjnych o wybitnie lokalnej specyfice, gdzie współpraca władz powiatowych oraz gminnych jest nieodzowna.

Istotne znaczenie dla procesu kształtowania finansowych podstaw funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce mają przepisy wyodrębniające poszczególne kategorie dochodów tych jednostek, w tym kategorię dochodów własnych, co miało swoje określone konsekwencje. Oznaczało bowiem przyjęcie zasady, że w pewnej części dochody samorządów są uzależnione wyłącznie od lokalnej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz wydajności lokalnej bazy dochodowej. Tak więc zakres swobody podejmowania decyzji przez władze lokalne odnośnie do kierunków i sposobów finansowania rozwoju lokalnego stał się pochodną lokalnej sytuacji gospodarczej. Rozwiązanie to miało w pewnej mierze charakter postulatyczny, co wynikało między innymi z przyjęcia zasady równoległego, obok dochodów własnych, subwencjonowania oraz dotowania działalności władz samorządowych. Sprawą dyskusyjną pozostawały zasady partycypacji jednostek samorządu terytorialnego w kwocie podatku dochodowego ogółem.

Wyraźne wyodrębnienie trzech głównych kategorii dochodów jednostek samorządu terytorialnego w strukturze dochodów budżetowych ogółem miało na celu uruchomienie mechanizmu łagodzenia negatywnych skutków wyraźnie zarysowanych dysproporcji w zakresie sytuacji finansowej samorządów. Zróżnicowanie to okazało się być logiczną konsekwencją różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy różnymi obszarami kraju. Te różnice wyraźnie ujawniły się już wcześniej z chwilą

reaktywowania samorządu terytorialnego, kiedy nałożono określony zakres zadań własnych i powiązano ich realizację z budżetami jednostek.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego są krótkookresowymi, rocznymi planami dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, w ramach których realizowane są zadania o charakterze bieżącym oraz podejmowane są inwestycje. Skutki rozpoczętych przedsięwzięć inwestycyjnych, z uwagi na długość cykli inwestycyjnych przekraczających z reguły roczny horyzont planowania budżetowego, rozciągają się jednak na kolejne okresy planowania budżetowego.

Istotne przekształcenia samorządu terytorialnego nastąpiły wraz z reformą systemu administracji publicznej wprowadzoną w życie 1 stycznia 1999 r. Z uwagi na zakres zmian, uzasadnione jest odniesienie się do tych regulacji, które dotyczyły również zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności do zasad ustalania i gromadzenia dochodów o charakterze budżetowym. Tak więc należy się odwołać do postanowień ustawy o finansach publicznych, regulującej zasady gospodarki budżetowej państwa oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, a także do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz po nowelizacji w latach 2001–2002, a następnie w latach 2003–2007 oraz kolejnych⁴.

System zasilania budżetu powiatu w środki finansowe jest rozbudowany. Dochodami powiatu są udziały we wpływach budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, odnoszących się do miesz-

⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU 1998 nr 96 poz. 603, z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa DzU 1998, nr 91, poz. 576, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU 1998, nr 91, poz. 577, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym DzU 1998, nr 91, poz. 578, ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa DzU 1998, nr 106, poz. 668, zwanej „ustawą kompetencyjną”, ustawa z dnia 13 października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, DzU nr 133, poz. 872, ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych DzU 2009, nr 157, poz. 1240, ustawa z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU, nr 162, poz. 1126, ustawa z dnia 26 listopada o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000, DzU 1998, nr 150, poz. 983, ustawa z dnia 13 października 2000 r. O zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 oraz niektórych innych ustaw, DzU 2000, nr 95, poz. 1041, ustawa z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 oraz niektórych innych ustaw, DzU 2001, nr 145, poz. 1623, ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2002 oraz niektórych innych ustaw, DzU 2002, nr 216, poz. 1826, ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

kańców powiatu. Udział ten kształtował się w latach 2002–2006 na zróżnicowanym poziomie. Ponadto dochodami powiatu są: od roku 2004 udziały w podatku dochodowym od osób prawnych, subwencja ogólna, składająca się z części oświatowej, części drogowej oraz wyrównawczej, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych powiatu, dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań w zakresie służb, inspekcji i straży, zgodnie z treścią postanowień ustawy o samorządzie powiatowym, dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat na podstawie odrębnych ustaw, dotacje celowe na finansowanie zadań własnych powiatu, dochody o charakterze kapitałowym w postaci odsetek od środków na rachunku bankowym oraz dochody z majątku powiatu⁵.

Dochodami powiatów mogą być dotacje celowe udzielane na realizację zadań własnych powiatu, dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, dotacje z funduszy celowych, dotacje celowe na zadania realizowane przez powiat na podstawie porozumień zawartych z organami administracji państwowej oraz z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Dochodami mogą być ponadto spadki, zapisy i darowizny, odsetki od udzielonych pożyczek, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności, odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek oraz inne dochody wynikające ze przytoczonych wyżej przepisów.

Dochody powiatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w głównej mierze mają charakter redystrybucyjny i powiązane są z budżetem państwa. Zakres dochodów o charakterze własnym podatkowym do roku 2003 kształtował się na dość niskim poziomie. Widoczne zmiany za-

⁵ Sprawa zasad ustalania udziału dochodów powiatów w podatku dochodowym ujęta została pierwotnie w ustawie z dnia 26 listopada o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000, DzU 1998, nr 150, poz. 983. Zgodnie z zapisem wymienionej ustawy udziały w podatku dochodowym PIT ustalone zostały na lata 1999–2001 w wysokości 1,0%. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział możliwości udziału powiatów w tym okresie w podatku CIT. Sytuacja taka miała miejsce w kolejnych latach 2002–2003 i wynikała z zapisów stosownych aktów prawnych zamieszczonych w przypisie nr 4. W sferze subwencjonowania w latach 1999–2003 powiaty otrzymywały subwencje oświatową, drogową oraz mogły otrzymywać subwencję wyrównawczą. Sytuacja uległa istotnej zmianie zarówno jeśli chodzi o partycypację powiatów w dochodach podatkowych państwa PIT oraz CIT, jak również zmianom uległy zasady subwencjonowania powiatów. Zmiany te zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 r. Na mocy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966. W rezultacie zmianie uległy udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) do wysokości 10,25% oraz wprowadzono dodatkowe źródło zasilania w postaci udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) w wysokości 1,40%.

szły w roku 2004, nadal jednak istotą zasilania budżetu powiatu jest subwencjonowanie oraz dotowanie. Taka struktura dochodów budżetowych powiatu nie pozostaje bez wpływu na możliwości realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych lub przystępowania do wspólnych przedsięwzięć z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Konstrukcja strony dochodowej budżetu powiatu wiąże się z zakresem zadań własnych oraz licznymi uwarunkowaniami odnośnie do realizacji zadań zleconych ze strony administracji rządowej. Konstrukcja budżetu daje możliwości realizacji takich właśnie zadań, bowiem zlecenie zadania wiąże się z zapewnieniem przez administrację rządową środków na taki cel. Inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie realizacji zadań własnych powiatu. W tym przypadku istnieją rzeczywiste ograniczenia realizacji nowych projektów inwestycyjnych.

Profil społeczno-gospodarczy badanego obszaru w dużym stopniu kształtuje endogeniczne czynniki rozwoju zarówno poszczególnych powiatów, jak i większego terytorialnie obszaru. Powiatowe jednostki samorządu terytorialnego oraz wchodzące w ich skład gminy, gdzie dominującym typem gospodarowania jest rolnictwo, mają zatem gorsze szanse rozwoju w porównaniu z jednostkami samorządu terytorialnego, gdzie istnieje wydajna baza dochodowa, a tym samym istnieją warunki szerszej alokacji zasobów publicznych w proces stymulowania rozwoju. Badanie budżetów powiatowych jednostek samorządu terytorialnego prowadzi zatem do lepszego rozpoznania możliwości oddziaływania na te procesy w przyszłości.

Charakterystyka sytuacji budżetowej powiatów Mazowsza Północnego

Sytuacja finansowa powiatowych jednostek samorządu terytorialnego rejonu Mazowsza Północnego charakteryzuje się dość istotnym zróżnicowaniem wolumenu dochodów budżetów.

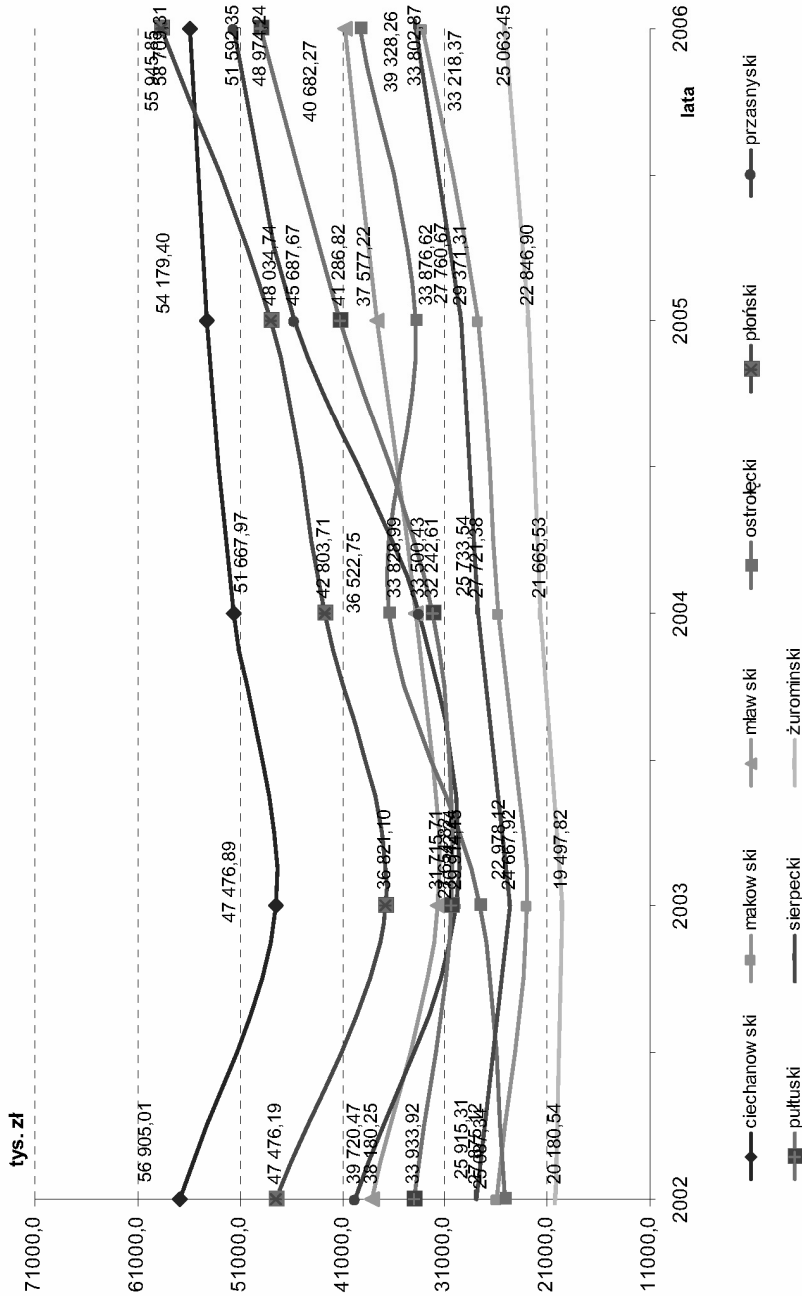
Z uwagi na ustawowo regulowany mechanizm zasilania powiatowych jednostek samorządu terytorialnego w środki pieniężne, można przyjąć, że sytuacja finansowa była i jest dość stabilna i charakteryzowała się w kolejnych latach zbliżonymi wartościami, jeśli chodzi o dochody ogółem, a począwszy od roku 2004, z uwagi na omówione wcześniej zmiany regulacji prawnych, nastąpił wyraźny wzrost dochodów w ujęciu nominalnym. Obszarem o najwyższych dochodach ogółem jest powiat grodzki ostrołęcki. Jak wynika z tabeli 1 sytuacja taka jest rezultatem nakładania się strumieni dochodów tworzących część miejską budżetu oraz część powiatową budżetu. W rezultacie mamy do czynienia ze znacznie wyższymi dochodami ogółem niż w pozostałych powiatach badanego obszaru.

Poza powiatem grodzkim ostrołęckim najwyższe dochody w roku 2002 odnotowano w powiecie ciechanowskim, a następnie płońskim. Tendencja ta utrzymała się w całym omawianym okresie, choć już w roku 2006 największe dochody zrealizowano w powiecie płońskim. Sytuacja powiatu płońskiego wiąże się z pewnością z położeniem względem Warszawy i wynikającymi z tego łatwymi i znacznie rozbudowanymi powiązaniem gospodarczymi. Dochodami na poziomie średnim charakteryzowały się powiaty mławski, przasnyski oraz pułtuski. Najniższymi dochodami natomiast charakteryzowały się powiaty makowski, ostrołęcki ziemski, żuromiński oraz sierpecki. Szczegółową charakterystykę porównawczą zamieszczono w tabeli 1. Ilustrację graficzną zjawiska przedstawiono na rysunku 1.

Tabela 1. Dochody ogółem budżetów powiatów rejonu Mazowsza Północnego w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
ciechanowski	56 905 006,0	47 476 887,0	51 667 968,0	54 179 399,0	55 945 847,1
makowski	25 915 305,0	22 978 117,0	25 733 543,0	27 760 670,0	33 218 365,6
mławski	38 180 253,0	31 715 711,0	33 828 985,0	37 577 215,0	40 682 274,9
ostrołęcki	25 087 338,0	27 654 820,0	36 522 746,0	33 876 623,0	39 328 255,4
Ostrołęka – powiat grodzki	128 991 263,0	116 777 635,0	130 189 248,0	143 816 113,0	173 460 554,2
płoński	47 476 188,0	36 821 103,0	42 803 705,0	48 034 738,0	58 709 306,8
przasnyski	39 720 474,0	29 914 145,0	33 500 431,0	45 687 667,0	51 592 348,0
pułtuski	33 933 921,0	30 342 242,0	32 242 609,0	41 286 817,0	48 974 237,5
sierpecki	27 875 120,0	24 667 923,0	27 721 378,0	29 371 313,0	33 802 868,9
żuromiński	20 180 544,0	19 497 823,0	21 665 525,0	22 846 899,0	25 063 451,9

Źródło: Materiały źródłowe powiatów rejonu Mazowsza Północnego objętych analizą oraz dane GUS gromadzone na podstawie sprawozdawczości statystycznej.



Rys. 1. Dochody ogółem budżetów powiatów rejonu Mazowsza Północnego w latach 2002–2006

Źródło: Materiały źródłowe powiatów rejonu Mazowsza Północnego objętych analizą oraz dane GUS gromadzone na podstawie sprawozdawczości statystycznej.

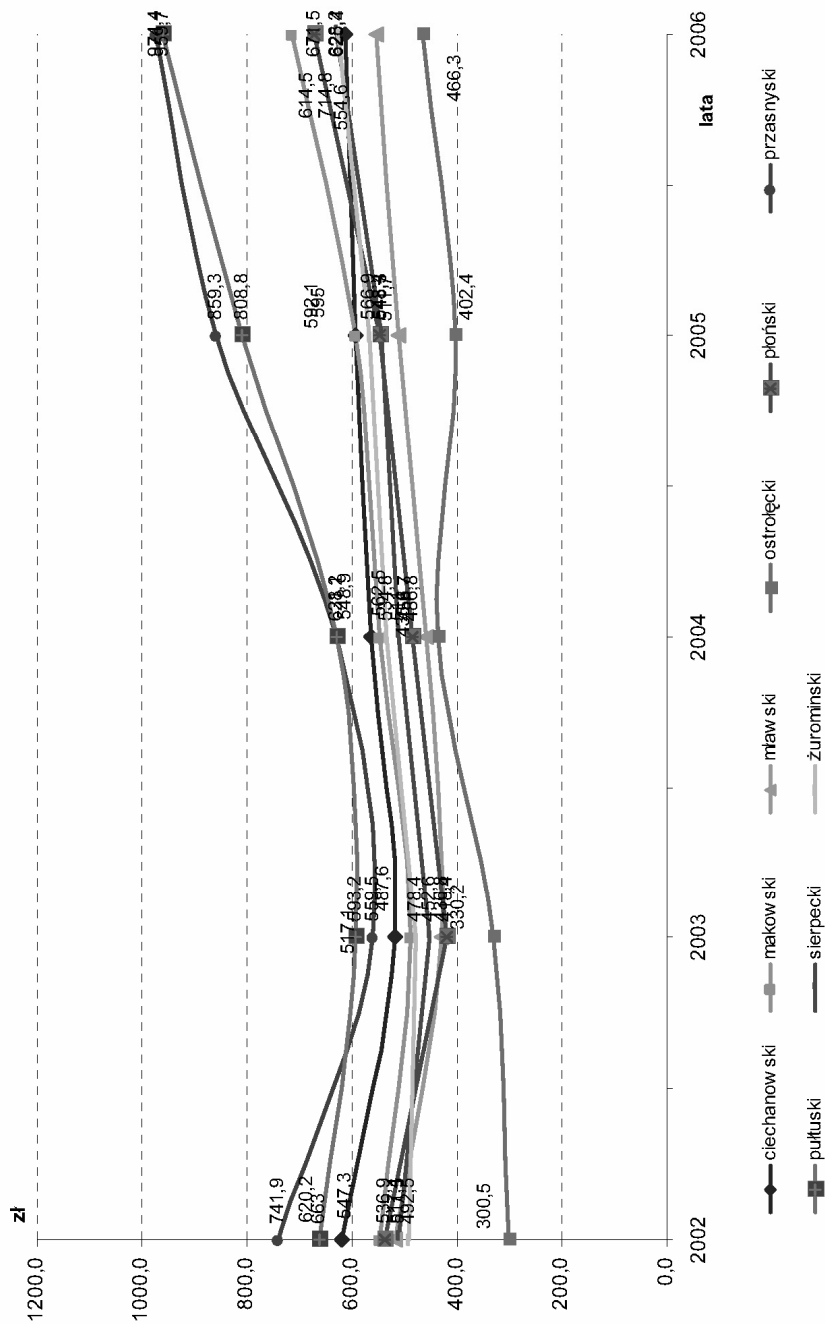
Analiza wskaźnikowa dynamiki zmian dochodów budżetowych wskazuje na dość istotne różnice w poziomie dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Najwyższy poziom wskaźnika odnotowano w przypadku powiatu grodzkiego i ostrołęckiego. W pozostałych powiatach odnotowano zróżnicowaną dynamikę zmian w poziomie dochodów na 1 mieszkańca. Dość duży przyrost dochodów odnotowano w przypadku powiatu makowskiego – przyrost o niemal 200 zł na 1 mieszkańca. Również wysoki przyrost odnotowano w powiecie ziemskim ostrołęckim, gdzie nastąpiło zwiększenie dochodów na 1 mieszkańca o ponad 160 zł. W powiatach ciechanowskim i mławskim miała miejsce względna stabilizacja, a nawet spadek dochodów na 1 mieszkańca.

Spośród powiatów objętych analizą ważne zmiany zaszły w powiatach: przasnyskim oraz pułtuskim. W powiecie przasnyskim odnotowano w okresie wyjściowym poziom dochodów na 1 mieszkańca w wysokości 741,9 zł, zaś w roku 2006 już 974,4 zł, a więc przyrost wyniósł prawie 240 zł. W przypadku powiatu pułtuskiego w roku 2002 dochody kształtowały się na poziomie 663 zł/mieszkańca, a w 2006 wzrosły do poziomu 959,7 zł/mieszkańca, zatem o niemal 300 zł. Konkludując należy stwierdzić, że sytuacja w zakresie dochodów w ujęciu relacyjnym kształtowała się na dość z różnicowanym poziomie, co niewątpliwie miało duże znaczenie w odniesieniu do możliwości finansowania zadań. Sytuacja ta z pewnością miała swoje przyczyny we wspomnianych zmianach regulacji prawnych, ale wiązała się również z bazą dochodową oraz ze zmianami demograficznymi, co razem daje obraz sytuacji dochodowej budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Szczegółowe dane ilustrujące przemiany w tym zakresie zamieszczono w tabeli 2 oraz zilustrowano na rysunku 2.

Tabela 2. Dochody ogółem na 1 mieszkańca w powiatach rejonu Mazowsza Północnego w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
ciechanowski	620,2	517,1	562,5	592,1	614,5
makowski	547,3	487,6	548,9	595,0	714,8
mławski	517,4	430,8	458,7	511,7	554,6
ostrołęcki	300,5	330,2	435,6	402,4	466,3
Ostrołęka – powiat grodzki	2377,1	2159,2	2404,1	2661,9	3226,7
płoński	536,9	418,4	486,8	548,4	671,5
przasnyski	741,9	559,5	628,2	859,3	974,4
pułtuski	663,0	593,2	631,1	808,8	959,7
sierpecki	511,5	452,6	511,0	543,3	628,2
żuromiński	492,5	478,4	534,8	566,9	625,4

Źródło: Materiały źródłowe powiatów rejonu Mazowsza Północnego objętych analizą oraz dane GUS gromadzone na podstawie sprawozdawczości statystycznej.



Rys. 2. Dochody ogółem na 1 mieszkańca w powiatach rejonu Mazowsza Północnego w latach 2002–2006

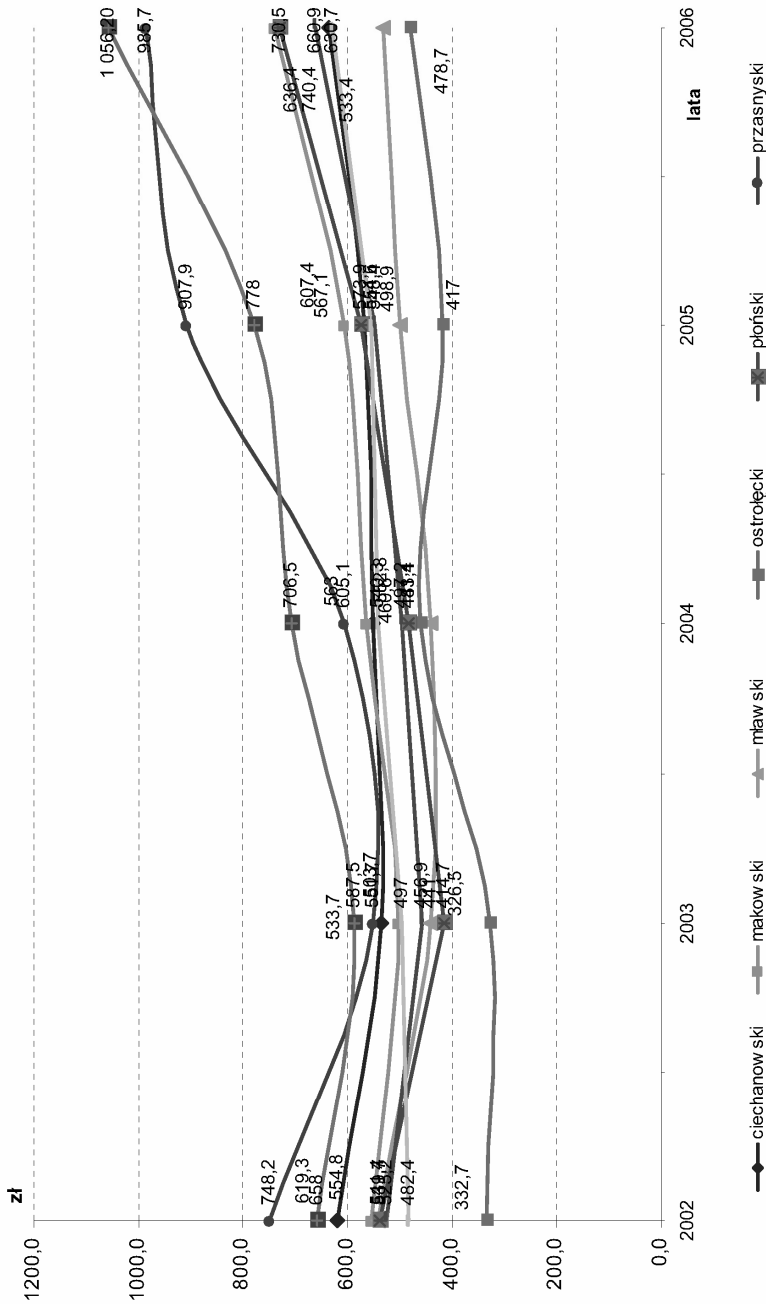
Źródło: Materiały źródłowe powiatów rejonu Mazowsza Północnego objętych analizą oraz dane GUS gromadzone na podstawie sprawozdawczości statystycznej.

Możliwość dodatkowych ocen ogólnej sytuacji finansowej powiatowych jednostek samorządu terytorialnego rejonu Mazowsza Północnego wiąże się z analizą wydatków budżetowych w poszczególnych powiatach ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Jest rzeczą zrozumiałą, że wydatki budżetowe są pochodną sytuacji dochodowej budżetu. Oznacza to, że w ramach posiadanej samodzielności finansowej jednostki te, wobec ograniczeń ustawowych co do wysokości deficytu budżetowego, kształtują swoje wydatki w sposób silnie powiązany z bieżącą sytuacją w zakresie dochodów. Zatem generalna ocena wydatków budżetu powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest zbieżna z oceną dotyczącą sytuacji w zakresie dochodów. Występują, co prawda, pewne rozbieżności w poszczególnych latach pomiędzy poszczególnymi powiatami, wynikające z przyjęcia zróżnicowanych ścieżek rozwoju jednostek, gdzie dodatkowym źródłem finansowania zadań stawały się zewnętrzne zwrotne źródła finansowania. W konsekwencji dość częstym zjawiskiem w okresie objętym analizą było występowanie deficytu budżetowego. W większości powiatów już w roku 2002 odnotowano nadwyżkę wydatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca nad uzyskanymi dochodami. Sytuacja taka miała miejsce w siedmiu powiatach. W roku 2003 sytuacja taka miała miejsce w sześciu powiatach, zaś w roku 2006 w 8 powiatach. Charakterystykę wydatków budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w powiatach objętych analizą zamieszczono w tabeli 3 oraz zilustrowano na rysunku 3.

Tabela 3. Wydatki ogółem na 1 mieszkańca w powiatach rejonu Mazowsza Północnego w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
ciechanowski	619,3	533,7	552,8	567,1	636,4
makowski	554,8	503,7	563,0	607,4	740,4
mławski	541,4	441,0	441,4	498,9	533,4
ostrołęcki	332,7	326,5	460,6	417,0	478,7
Ostrołęka – powiat grodzki	2431,7	2201,5	2349,5	2870,0	3196,0
płoński	539,7	414,7	483,1	573,9	730,5
przasnyski	748,2	551,7	605,1	907,9	985,7
pułtusi	658,0	587,5	706,5	778,0	1056,2
sierpecki	525,2	456,9	497,2	548,4	660,9
żuromiński	482,4	497,0	540,3	554,6	630,7

Źródło: Materiały źródłowe powiatów rejonu Mazowsza Północnego objętych analizą oraz dane GUS gromadzone na podstawie sprawozdawczości statystycznej.



Rys. 3. Wydatki ogółem na 1 mieszkańca w powiatach rejonu Mazowsza Północnego w latach 2002–2006

Źródło: Materiały źródłowe powiatów rejonu Mazowsza Północnego objętych analizą oraz dane GUS gromadzone na podstawie sprawozdawczości statystycznej.

Odrębnym zagadnieniem jest odniesienie się do sytuacji finansowej budżetów poszczególnych gmin wchodzących w skład powiatów rejonu Mazowsza Północnego. Z uwagi na dużą szczegółowość i co za tym idzie objętość, poglądowy materiał empiryczny nie mógł być zamieszczony w ramach tego opracowania. Dane takie stanowią jednak dobrą ilustrację odnośnie do rzeczywistej sytuacji w zakresie dochodów i wydatków budżetowych w układzie gminnym w rejonie Mazowsza Północnego. Ujawnia się zatem wpływ poszczególnych rodzajów dochodów na proces budowy budżetu, zmian w poziomie i strukturze dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Rozważania dotyczące sytuacji finansowej powiatów rejonu Mazowsza Północnego obejmują stosunkowo krótki okres, co nie daje pełnego obrazu przemian, jakie zaszły z chwilą reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce. W szczególności należy zwrócić uwagę na samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym i związane z nią uprawnienia odnośnie do kierunków wydatkowania środków budżetowych. Ważne zmiany w okresie objętym analizą, jeśli chodzi o dochody powiatowych jednostek samorządu terytorialnego, zaszły w roku 2003. Polegały one, jak wspomniano, na poszerzeniu bazy dochodowej powiatów poprzez zwiększenie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz prawnych. W rezultacie zmian systemowych, poczynwszy od roku 2003, wolumen dochodów powiatów wzrósł do roku 2006 znacząco. Rozwiązania te pozwoliły w części spełnić postulaty dotyczące reformy finansów publicznych w odniesieniu do lokalnego szczebla samorządu terytorialnego, polegającego na zwiększeniu samodzielności finansowej w części dochodów własnych oraz spełnienia postulatu stworzenia silniejszego związku funkcyjnego pomiędzy poziomem dochodów a rzeczywistą sytuacją gospodarczą powiatu. Rozwiązanie to wydaje się ze wszech miar słuszne, choć nie usunęło wszystkich utrudnień, które nadal ujawniają się w trakcie finansowania zadań. Kolejne lata funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce mogą przynieść dalsze pozytywne zmiany, zwłaszcza wobec stopniowego osiągania celów rozwoju i pojawienia się możliwości przesunięcia środków na realizację innych.

Finansowanie szerszego zakresu zadań, zwłaszcza inwestycji, wymaga uruchomienia wydajnych strumieni pieniężnych, które pozwoliłyby na planowanie i wdrażanie stabilnych mechanizmów podtrzymujących procesy rozwojowe. W tym celu wydaje się konieczne powołanie odpowiednich komórek w strukturze organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego oraz wyposażenie ich w odpowiednie zasoby kadrowe oraz uprawnienia kompetencyjne. Istotne zatem będzie jednoznaczne powiązanie wydatków związanych z procesami zaspokajania potrzeb wspólnoty, z ogólną sytuacją

budżetową danej jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o finanse jednostek samorządu terytorialnego, ważne jest, aby zapewnić w dłuższym okresie równowagę budżetową po stronie wydatków oraz po stronie odpowiednich strumieni dochodów budżetowych. Rola powiatowych jednostek samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej jest szczególnie i wiąże się z wypełnianiem dwojakiego rodzaju zadań. Z jednej strony mamy do czynienia z organizacją i koordynacją działania zróżnicowanych służb zgodnie z wymogami zabezpieczenia funkcjonowania określonych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, z drugiej mamy do czynienia z koniecznością podejmowania inwestycji wynikających z charakteru zadań własnych. Na tym tle zabezpieczenie wystarczającej ilości środków pieniężnych staje się zadaniem kluczowym. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej jednym z wydajniejszych źródeł zwiększenia zasobów finansowych powiatowych jednostek samorządu terytorialnego stały się środki pieniężne o charakterze bezzwrotnym, dystrybuowane w ramach funduszy strukturalnych. Z punktu widzenia współfinansowania projektów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej oraz społecznej, ten rodzaj wsparcia finansowego może stanowić skuteczny sposób na przyspieszenie procesu budowy obiektów i urządzeń. Nie ulega wątpliwości, że ten mechanizm wspierania rozwoju lokalnego ma charakter przejściowy i jest zorientowany głównie na wyrównywanie dysproporcji w skali krajów i regionów, jednak z punktu widzenia końcowych efektów rzeczowych wydaje się być rozwiązaniem nader korzystnym, zwłaszcza w dobie narastania zróżnicowanych zjawisk kryzysowych, które w Polsce nie omijają również sektora finansów publicznych.

Dochody i wydatki budżetowe powiatu żuromińskiego

Powiat żuromiński należy do tych obszarów rejonu Mazowsza Północnego, gdzie odnotowano stosunkowo najwolniej zachodzące zmiany. Taki stan ma swoje uwarunkowania głównie w strukturze gospodarki powiatu, który przejawia wybitnie rolnicze cechy. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj peryferyjne położenie w stosunku do ważniejszych ośrodków regionalnych oraz stolicy województwa⁶. W porównaniu do pozostałych powiatów rejonu Mazowsza Północnego zmiany w zakresie dochodów budżetowych powiatu żuromińskiego w latach 2002–2006 charakteryzowały się zbliżonymi tendencjami w stosunku do przedstawionych we wcześniejszej części analizy. Jednakże zachodzące zmiany nie przyczyniły się w istotny sposób

⁶ A. Tudek, Subregion ciechanowski. Dylematy rozwojowe, (w:) Lokalizm, problemy, instytucje i aktorzy, op. cit., s. 297–300.

Tabela 4. Dochody budżetu powiatu żuromińskiego w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Dochody ogółem	20 180 544,0	19 497 823,0	21 665 525,0	22 846 899,0	25 063 451,0
1. Dochody własne razem	1 819 460,0	1 341 902,0	3 156 692,0	4 693 558,0	5 642 848,0
w tym:					
podatek dochodowy od osób fizycznych	124 746,0	129 076,0	1 123 041,0	1 584 957,0	1 874 502,0
podatek dochodowy od osób prawnych	-	-	28 170,0	31 490,0	35 548,2
dochody z majątku powiatu	435 317,0	111 448,0	89 957,0	247 559,0	350 631,0
pozostałe dochody	1 259 397,0	1 101 378,0	1 915 524,0	2 829 552,0	3 382 166
2. Subwencja ogólna razem	10 973 216,0	12 789 658,0	12 700 318,0	12 694 484,0	12 926 852,0
w tym:					
część oświatowa	7 821 644,0	8 757 364,0	9 256 599,0	9 526 595,0	9 943 383,0
część drogowa	2 495 962,0	3 359 872,0	-	-	-
część wyrównawcza	655 610,0	672 422,0	-	-	-
uzupełnienie subwencji ogólnej dla jst	-	-	291 906,0	191 008,0	29 763,0
część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów	-	-	1 592 477,0	1 732 215,0	2 081 289,0
część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów	-	-	1 559 336,0	1 244 666,0	872 417,0
3. Dotacje celowe z budżetu państwa ogółem	7 320 371,0	4 893 548,0	4 829 330,0	4 395 938,0	5 155 988,0
w tym:					
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej	0,0	3 998,0	0,0	239 385,0	13 990,0
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne	1 662 847,0	1 649 143,0	1 477 538	1 039 799,0	1 549 298,0
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	0,0	3 662,0	13 359,0	48 709,0	309 548,0
dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego	700,0	0,0	480,0	585 306,0	938 595,0
dotacje otrzymane z funduszy celowych	66 797,0	125 168,0	250 049,0	294 646,0	217 181,0
4. Środki na dofinansowanie własnych zadań powiatu pozyskane z innych źródeł ogółem	0,0	347 547,0	728 656,0	182 967,0	181 985,0
w tym z budżetu UE ogółem	-	-	-	-	53 175,0
Dochody ogółem na 1 mieszkańca	492,0	478,0	534,0	566,0	625,0
Dochody własne na 1 mieszkańca	44,0	32,0	77,0	116,0	140,0

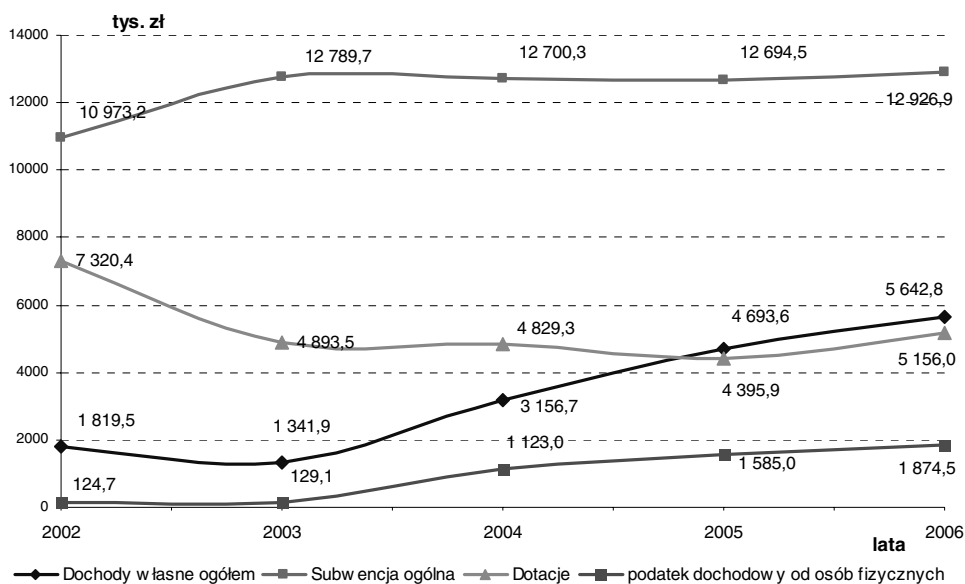
Źródło: Materiały źródłowe powiatu żuromińskiego oraz materiały GUS, Baza Danych Regionalnych, GUS, Warszawa 2007.

do zmiany sytuacji budżetowej powiatu. W latach 2002–2006 dochody budżetu wzrosły o niecałe 5 mln zł. Oznacza to, że nastąpiła zmiana poziomu dochodów o ponad 24,1%. Zdecydowanie wzrosło znaczenie podatku dochodowego od osób fizycznych. W tej kategorii nastąpił ponad 15-krotny

wzrost dochodów. Na wzrost ten w znacznej części złożyły się zmiany w dochodach własnych, a zwłaszcza wzrost dochodów z tytułu podatku od osób fizycznych. Wzrost ten nastąpił na skutek wspomnianych zmian legislacyjnych, które zwiększyły udział powiatów w dochodach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W rezultacie powiecie żuromińskim w latach 2003–2006 nastąpił ponad 14-krotny wzrost dochodów z tytułu wspomnianego udziału w podatku. Na stabilnym poziomie kształtowały się dochody z majątku powiatu. Odnotowano natomiast niemal 3-krotny wzrost dochodów pozostałych.

Ważną częścią budżetu powiatu żuromińskiego po stronie dochodów były subwencje. W roku 2006 stanowiły one ponad 51,5% wszystkich dochodów budżetu powiatu. Istotną pozycję stanowiły środki przekazane w ramach subwencji na zдания oświatowe. Nie bez znaczenia pozostaje nadal system dotowania działalności powiatu w zakresie realizacji zadań administracji rządowej, realizacji zadań własnych powiatu, jak również zadań realizowanych na podstawie porozumień z niektórymi organami administracji rządowej. W latach 2002–2006 dochody z tytułu dotacji uległy jednak zmniejszeniu o kwotę 2,2 mln zł, co oznaczało spadek o 29,6%. W ramach budżetu powiatu żuromińskiego znalazły się w latach 2003–2006 środki pozyskane z innych źródeł, w pewnej mierze w roku 2006 na inwestycje. Pozyskano również środki z budżetu UE, w roku 2006 na poziomie 53,2 tys. zł.

W ujęciu wskaźnikowym w latach 2002–2006 miał miejsce wzrost dochodów budżetu powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 26,9%. Jednocześnie odnotowano znaczny wzrost dochodów własnych powiatu na jednego mieszkańca. Ta ostatnia zmiana miała swoje źródło we wspomnianej zmianie przepisów, ale także w rzeczywistym zwiększeniu się bazy podatkowej. Tak więc mamy tutaj do czynienia, podobnie jak w przypadku choćby powiatu przasnyskiego czy innych, z obniżaniem się wielkości dotacji celowych z jednoczesnym wzrostem dochodów własnych. Powyższe wyniki należy uzupełnić o informacje dotyczące wysokości dotacji otrzymywanych przez powiatowe jednostki samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na inwestycje. W poszczególnych kategoriach dotacji nie odnotowano większego zaangażowania ze strony budżetu państwa. Nakłady, jeśli w ogóle występowały, dotyczyły zróżnicowanych kierunków i koncentrowały się na zadaniach własnych. Ponadto dotacje na realizację inwestycji kierowano w ramach funduszy celowych.



Rys. 4. Główne kategorie dochodów budżetu powiatu żuromińskiego w latach 2002–2006

Źródło: Opracowanie własne.

W omawianym okresie wydatki powiatu żuromińskiego były dość silnie skorelowane z dochodami budżetowymi. W roku 2002 oraz 2005 obserwowano dodatni wynik budżetu, a więc w tych dwóch latach na realizację zadań bieżących oraz rozwojowych wydano odpowiednio o 411,8 tys. zł oraz 494,5 tys. zł mniej niż wynikałoby to z możliwości, jakie dawały środki zgromadzone w ramach dochodów budżetowych. W pozostałych latach 2003–2004, 2006 wystąpił deficyt budżetowy oznaczający konieczność sfinansowania części zadań ze środków pozabudżetowych. Ogółem w latach 2002–2006 wydatki budżetu wzrosły o przeszło 27,8 procent.

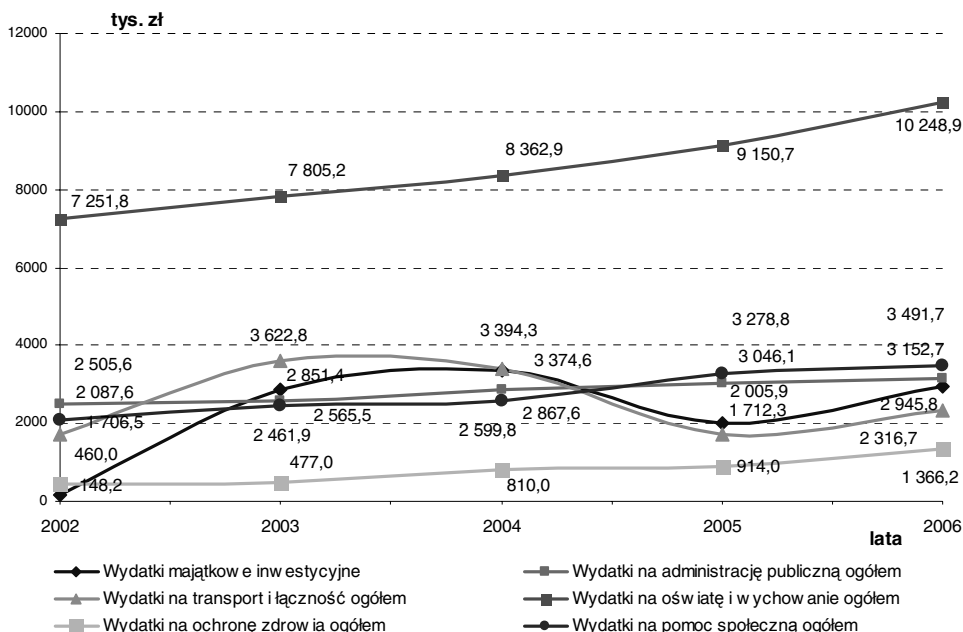
Główną część wydatków ogółem stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych. W roku 2002 objęły kwotę 89,5% wydatków ogółem. Ważną część wydatków ogółem stanowiły również świadczenia przekazywane na rzecz osób fizycznych. W ujęciu kwotowym świadczenia te uległy niemal podwojeniu, choć w relacji do wydatków ogółem zwiększyły się nieznacznie z poziomu 5,6% w roku 2002 do poziomu 7,9% w roku 2006. Drastycznemu obniżeniu uległy wydatki na rolnictwo i łowiectwo. W omawianym okresie obniżka wyniosła 97,2% i dotyczyła niemal każdego roku analizy wydatków bieżących jednostek budżetowych.

Tabela 5. Wydatki budżetu powiatu żuromińskiego w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki z budżetu ogółem	19 768 686,0	20 254 800,0	21 888 876,0	22 352 330,0	25 277 449,4
w tym:					
wydatki inwestycyjne ogółem	148 164,0	2851 400,0	3374 610,0	2005 861,0	2945 828,3
wydatki bieżące jednostek budżetowych ogółem	17 694 467,0	15 556 295,0	16 884 602,0	17 771 841,0	19 384 779,4
dotacje	129 281,0	302 413,0	413 327,0	918 929,0	824 187,4
obsługa długu publicznego	45 793,0	20 897,0	48 892,0	87 209,0	47 500,5
świadczenia na rzecz osób fizycznych	1289 963,0	1085 174,0	1166 705,0	1497 734,0	2003 989,0
pozostałe wydatki	461 018,0	438 621,0	740,0	70 756,0	71 164,6
Wydatki na rolnictwo i łowiectwo ogółem	246 762,0	133 843,0	55 040,0	39 500,0	31 730,0
Wydatki na transport i łączność ogółem	1706 549,0	3622 763,0	3394 278,0	1712 302,0	2316 729,7
w tym wydatki inwestycyjne razem	48 696,0	2463 961,0	2689 305,0	909 586,0	1315 400,2
Wydatki na gospodarkę mieszkaniową ogółem	32 796,0	21 999,0	145 961,0	88 583,0	99 563,6
Wydatki na oświatę i wychowanie ogółem	7251 797,0	7805 164,0	8362 861,0	9150 730,0	10 248 859,9
w tym wydatki inwestycyjne razem	92 013,0	267 001,0	187 247,0	70 579,0	421 696,4
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego ogółem	25 761,0	25 761,0	25 761,0	25 761,0	42 849,5
Wydatki na ochronę zdrowia ogółem	460 000,0	477 000,0	810 000,0	914 000,0	1366 240,0
w tym wydatki inwestycyjne razem	0,0	40 000,0	0,0	273 000,0	711 000,0
Wydatki na opiekę społeczną ogółem	2087 620,0	2461 876,0	-	-	-
w tym wydatki inwestycyjne razem	3179,0	0,0	-	-	-
Wydatki na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej ogółem	-	-	2599 750,0	3278 768,0	3491 723,5
w tym wydatki inwestycyjne razem	-	-	160 480,0	111 900,0	82 774,5
Wydatki na kulturę fizyczną i sport ogółem	0,0	13 000,0	0,0	0,0	19 910,8
Wydatki na administrację publiczną ogółem	2505 561,0	2565 493,0	2867 580,0	3046 070,0	3152 708,7
w tym:					
wydatki inwestycyjne razem	4276,0	23 663,0	65 692,0	42 733,0	22 978,1
radny powiatów	122 604,0	111 613,0	139 245,0	127 141,0	138 676,3
starostwa powiatowe	1910 367,0	1935 085,0	2219 394,0	2417 134,0	2524 874,1
Wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową ogółem	4206 136,0	1749 830,0	2008 069,0	2331 721,0	2285 472,4
w tym wydatki inwestycyjne razem	0,0	20 000,0	0,0	575 395,0	352 990,0
Wydatki na 1 mieszkańca ogółem	482,4	496,9	540,3	554,5	630,7
Wydatki na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca	176,9	383,1	412,1	227,0	255,7
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca	0,63	0,63	0,64	0,64	1,07

Źródło: Materiały źródłowe powiatu żuromińskiego oraz materiały GUS, Baza Danych Regionalnych, GUS, Warszawa 2007.

W tym samym okresie wydatki na transport i łączność wzrosły o ponad 36%. Obok spadku wydatków bieżących na funkcjonowanie jednostek budżetowych o 41,0%, nastąpił ogromny wzrost wydatków inwestycyjnych, który był wyższy w roku 2006 w stosunku do roku 2002 ponad 27-krotnie. Znacznemu wzrostowi uległy również wydatki na gospodarkę mieszkaniową, ponad 3-krotnie, z tym jednak, że ogół tych wydatków skierowany został na finansowanie bieżące jednostek budżetowych.



Rys. 5. Wybrane kategorie wydatków budżetu powiatu żuromińskiego w latach 2002–2006

Źródło: Opracowanie własne.

Również znacząco, o ponad 41%, wzrosły wydatki na oświatę i wychowanie. W tej grupie wydatków nastąpił ponad 4-krotny wzrost wydatków na inwestycje oraz wzrost o ponad 38% wydatków na rzecz bieżącego funkcjonowania jednostek budżetowych.

Wydatki na opiekę społeczną w latach 2002–2003 oraz wydatki na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej systematycznie wzrastały. O ile w roku 2004 ostatnia wymieniona kategoria wydatków kształtowała się na poziomie 2,6 mln zł, to w roku 2006 kształtowała się na poziomie prawie 3,5 mln zł, co oznaczało wzrost o 34,3%. Główną pozycję w tej grupie wydatków stanowiły dotacje, a następnie świadczenia na rzecz osób fizycznych i finansowanie wydatków bieżących jednostek budżetowych.

W powiecie żuromińskim w okresie objętym analizą praktycznie nie finansowano zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu oraz turystyki. Wydatki miały charakter incydentalny, a pewna zmiana zarysowała się w roku 2006, kiedy wydatkowano kwotę 19,9 tys. zł na rzecz działalności bieżącej jednostek budżetowych.

Na niezmiennym poziomie kształtowało się finansowanie domów pomocy społecznej oraz nieznacznie – o 10,3% spadło finansowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Wydatki na administrację publiczną wzrosły w omawianym okresie o nieco ponad 10%, w tym głównie na rzecz bieżącego finansowania jednostek budżetowych. Wydatki inwestycyjne w okresie objętym analizą były w 2006 r. niższe o 65,0% w porównaniu z rokiem 2002.

W ujęciu wskaźnikowym wydatki ogółem na mieszkańca wzrosły o 17,0%, zaś na oświatę i wychowanie uległy obniżeniu o prawie 40%. Z przedstawionego materiału wynika, że w dwóch dziedzinach: oświata i wychowanie oraz transport i łączność nastąpiły istotne dla mieszkańców powiatu zmiany. Sądząc po stanie infrastruktury społecznej i technicznej, wiele dziedzin wymaga podjęcia konkretnych działań inwestycyjnych.

Dochody i wydatki budżetowe powiatu płońskiego

W zakresie dochodów budżetu powiatu płońskiego w latach 2002–2006 zaszło szereg korzystnych zmian. Rezultatem tych zmian był bezwzględny wzrost dochodów ogółem. Dochody te, zwłaszcza latach 2003–2004, ulegały pewnym wahaniom, to jednak w latach 2005–2006 można zaobserwować wyraźną tendencję wzrostową. W okresie objętym analizą dochody budżetu powiatu płońskiego ogółem wzrosły o ponad 23,6%. Na wzrost ten w dużej mierze złożyły się zmiany w dochodach własnych, a zwłaszcza ponad 14-krotny wzrost dochodów z tytułu podatku od osób fizycznych. Sytuacja dochodowa powiatu płońskiego opiera się na stabilnej bazie. Dochody własne powiatu w latach 2002–2006 zwiększyły się ponad 4,5-krotnie. Obok wspomnianego podatku dochodowego od osób fizycznych wysoki wzrost dochodów odnotowano pozycji pozostałe dochody – wzrost 2,7-krotnie.

Dochody budżetu powiatu płońskiego w istotnym stopniu uzależnione są od otrzymywanych subwencji ogólnych. Udział subwencji ogólnej ogółem w dochodach budżetowych ogółem w roku 2002 kształtował się na poziomie 45,9%, następnie wzrósł w roku 2003 do poziomu 63,9% i potem uległ stopniowemu obniżeniu do poziomu 46,5% w roku 2006. W całym omawianym okresie wartość subwencji ogólnej ogółem wzrosła o ponad

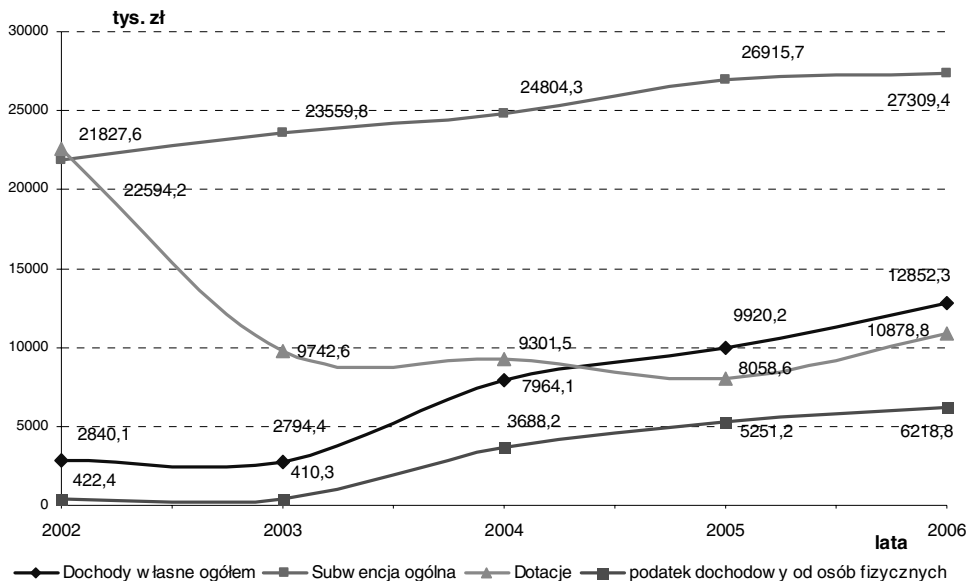
25,1%. Podobnie jak w przypadku sytuacji powiatów analizowanych wcześniej, znaczną część dochodów powiatu stanowi subwencja oświatowa. W roku 2006 objęła 79,9% dochodów w ramach subwencji. Charakterystykę dochodów budżetowych powiatu płońskiego przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Dochody budżetu powiatu płońskiego w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Dochody ogółem	47 476 188,0	36 821 103,0	42 803 705,0	48 034 738,0	58 709 306,8
1. Dochody własne razem	2 840 111,0	2 794 362,0	7 964 087,0	9 920 226,0	12 852 328,7
w tym:					
podatek dochodowy od osób fizycznych	422 430,0	410 313,0	3 688 236,0	5 251 201,0	6 218 770,0
podatek dochodowy od osób prawnych	-	-	153 975,0	139 072,0	165 159,7
dochody z majątku powiatu	144 150,0	127 481,0	253 144,0	661 808,0	261 932,0
pozostałe dochody	2273 531,0	2256 568,0	3868 732,0	3 868 145,0	6206467,0
2. Subwencja ogólna razem	21 827 563,0	23 559 769,0	24 804 269,0	26 915 676,0	27 309 443,0
w tym:					
część oświatowa	16 149	17 680	19 389	21 297	21 831
część drogowa	704,0	995,0	472,0	645,0	360,0
część wyrównawcza	4 404 601,0	4 551 321,0	-	-	-
uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	1 273 258,0	1 327 453,0	-	-	-
część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów	-	-	504 339,0	923 625,0	833 114,0
część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów	-	-	2342 111,0	2615 467,0	2 968 097,0
dla powiatów	-	-	2568 347,0	2 078 939,0	1 676 872,0
3. Dotacje celowe z budżetu państwa ogółem	22 594 168,0	9 742 621,0	9 301 485,0	8 058 636,0	10 878 801,6
w tym:					
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej ogółem	11 799 008,0	4721 395,0	4030 514,0	4 246 202,0	4 924 084,8
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne	10 631 550,0	4825 861,0	5196 902,0	3 727 873,0	5 752 254,9
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	163 610,0	195 365,0	74 069,0	84 561,0	202 461,8
dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego	18 000,0	88 485,0	110 953,0	1 067 076,0	1 628 624,1
dotacje otrzymane z funduszy celowych	196 346,0	125 787,0	100 000,0	442 274,0	609 560,5
4. Środki na dofinansowanie własnych zadań powiatu pozyskane z innych źródeł ogółem	0,0	510 079,0	522 911,0	1 630 850,0	5 430 548,9
z budżetu UE ogółem	-	-	-	-	5 227 984,5
Dochody ogółem na 1 mieszkańca	536,9	418,4	486,8	548,4	671,5
Dochody własne na 1 mieszkańca	32,1	31,8	90,6	113,3	147,0

Źródło: Materiały źródłowe powiatu płońskiego oraz materiały GUS, Baza Danych Regionalnych, GUS, Warszawa 2007.

Ważną rolę w budżecie powiatu płońskiego odgrywają dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa. W omawianym okresie, zwłaszcza od roku 2003, obserwuje się zróżnicowaną sytuację w poziomie udzielanych dotacji. W porównaniu z rokiem 2002 w roku 2006 wartość dotacji celowych uległa obniżeniu o 51,9%. Dotacje można podzielić na dotacje celowe z budżetu państwa przekazywane na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na dotacje celowe z budżetu państwa przekazywane na zadania własne powiatu. W pierwszym przypadku w latach 2002–2006 nastąpiło znaczne obniżenie kwot dotacji, zwłaszcza do roku 2004. W latach 2004–2006 obserwuje się wzrost kwot przekazywanych dotacji o ponad 22,1%. W drugim przypadku obserwuje się dość zróżnicowaną sytuację, jeśli chodzi o kwoty przekazywanych dotacji celowych. Począwszy od roku 2003 dotacje te oscylują wokół 4–5 mln zł. Warto podkreślić, że znaczna część dotacji celowych z budżetu państwa przekazywanych na zadania własne dotyczy wydatków inwestycyjnych. Nie bez znaczenia, zwłaszcza w roku 2006 był wzrost dochodów budżetowych związany z pozyskaniem unijnych źródeł finansowania. Kwota dotacji w wysokości ponad 5,2 mln zł w całości przeznaczona została na inwestycje.



Rys. 6. Główne kategorie dochodów budżetu powiatu płońskiego w latach 2002–2006

Źródło: Opracowanie własne.

W ujęciu wskaźnikowym dochody budżetu powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca systematycznie wzrastały i w roku 2006 były o przeszło 25% wyższe niż w roku 2002. Co prawda w roku 2003 odnotowano najniższy poziom tego wskaźnika, to już od tego roku miał miejsce systematyczny wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Dość dobrą sytuację odnotowano w zakresie dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Na przestrzeni lat 2002–2006 dochody te wzrosły ponad 4,5-krotnie. Jest to zatem wyraźny dowód świadczący również w przypadku budżetu powiatu płońskiego, że mamy do czynienia z procesem usamodzielniania jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, jeśli chodzi o poziom dochodów własnych.

W latach 2002–2006 wydatki budżetowe powiatu płońskiego zwiększyły się o ponad 33,8 procent. Cały ten okres charakteryzuje się niemal nieprzerwanym wzrostem wydatków. Wyjątkiem był tu rok 2005, kiedy wydatki ogółem uległy bezwzględnemu obniżeniu do poziomu 36,5 mln zł. W roku 2002 obserwowano zdecydowanie wyższy poziom dochodów na poziomie 47,7 mln zł, jednakże zmiany legislacyjne oraz przebudowa systemu zasilania powiatów w środki pieniężne spowodowały pewne zmiany w zakresie zadań oraz wielkości dochodów budżetowych. Ogółem wydatki budżetu w ujęciu nominalnym wzrosły z poziomu 36,5 mln zł w roku 2003 do poziomu 63,8 mln zł w roku 2006. W praktyce oznacza to, że w tym czasie wzrosły możliwości finansowania zróżnicowanych zadań powiatu.

W odniesieniu do wydatków majątkowych ogółem w latach 2002–2006 z budżetu powiatu płońskiego wydano ponad 7,5 mln zł w 2002 r., 28,2 mln zł w roku 2003 oraz 20,9 mln zł w roku 2006. Wydatki majątkowe w całym okresie objętym analizą były tożsame z wydatkami inwestycyjnymi. Wzrost tej kategorii wydatków wyniósł ponad 176,3%.

Zwiększeniu uległy również wydatki bieżące jednostek budżetowych finansowanych z budżetu powiatu płońskiego. W tej kategorii wydatków nastąpił wzrost o 10,9%. Nastąpiło zwiększenie ilości środków przekazywanych w formie dotacji z budżetu powiatu na realizację zadań. Wzrost ten miał miejsce w latach 2003–2004 oraz w latach 2005–2006.

Wydatki związane z przekazywaniem świadczeń na rzecz osób fizycznych ulegały zmianom. W roku 2006 kształtowały się na poziomie 2,8 mln zł i były wyższe niż w latach w poprzednich, choć w porównaniu z rokiem 2002 uległy obniżeniu o 7,7%. W omawianym okresie ponad 3-krotnie wzrosły wydatki związane z obsługą długu publicznego.

W omawianym okresie znacząco obniżyły się wydatki związane z rolnictwem oraz łowiectwem ogółem. Na przestrzeni lat 2002–2006 wydatki te obniżyły się do poziomu 11,7% wartości okresu bazowego.

Tabela 7. Wydatki budżetu powiatu płońskiego w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki ogółem	47 722 419,0	36 503 049,0	42 471 293,0	50 264 525,0	63 871 030,1
w tym:					
wydatki majątkowe inwestycyjne	7 588 487,0	2 820 778,0	6 688 652,0	11 356 450,0	20 968 649,4
wydatki bieżące jednostek budżetowych ogółem	34 939 155,0	29 350 374,0	32 345 674,0	35 361 253,0	38 758 181,1
dotacje	1 083 563,0	832 361,0	923 677,0	770 882,0	1 025 204,4
obsługa długu publicznego	34 061,0	34 609,0	11 903,0	45 144,0	145 619,2
świadczenia na rzecz osób fizycznych	3 082 583,0	2 392 207,0	2 501 387,0	2 599 527,0	2 844 912,2
pozostałe wydatki	994 570,0	1 072 720,0	0,0	131 269,0	128 463,9
Wydatki na rolnictwo i łowiectwo ogółem	340 300,0	162 693,0	95 000,0	59 778,0	39 957,0
Wydatki na transport i łączność ogółem	3 670 690,0	4 009 808,0	4 713 005,0	5 024 272,0	9 981 431,7
w tym wydatki inwestycyjne razem	299 655,0	1 616 230,0	2 793 102,0	2 532 949,0	7 137 977,3
Wydatki na gospodarkę mieszkaniową ogółem	44 314,0	24 309,0	58 585,0	49 083,0	389 652,0
Wydatki na oświatę i wychowanie ogółem	14 938 921,0	15 376 851,0	17 218 780,0	22 719 813,0	25 800 632,9
w tym wydatki inwestycyjne razem	1 290 581,0	458 998,0	600 718,0	4 943 979,0	6 880 795,8
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego ogółem	0,0	0,0	0,0	0,0	1 47 854,7
Wydatki na ochronę zdrowia ogółem	4 994 570,0	1 555 715,0	4 145 628,0	4 558 492,0	7 302 356,1
w tym wydatki inwestycyjne razem	4 000 000,0	482 995,0	3 129 667,0	3 349 999,0	6 041 010,9
Wydatki na opiekę społeczną ogółem	6 853 902,0	5 489 398,0	-	-	-
w tym wydatki inwestycyjne razem	1 943 134,0	180 221,0	-	-	-
Wydatki na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej ogółem	-	-	5 481 982,0	5 656 310,0	6 516 737,8
w tym wydatki inwestycyjne razem	-	-	87 779,0	63 490,0	58 790,8
Wydatki na kulturę fizyczną i sport ogółem	32 998,0	41 000,0	40 000,0	134 381,0	39 999,0
Wydatki na administrację publiczną ogółem	4 472 532,0	4 371 656,0	4 943 508,0	5 925 244,0	5 973 671,3
w tym:					
wydatki inwestycyjne razem	27 022,0	63 657,0	59 364,0	374 121,0	90 466,4
rady powiatów	219 371,0	312 346,0	281 058,0	272 277,0	225 160,9
starostwa powiatowe	3 602 771,0	3 407 964,0	3 984 694,0	4 906 860,0	5 281 662,5
Wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową ogółem	9 197 643,0	2 082 518,0	2 430 400,0	2 572 980,0	3 117 330,4
w tym wydatki majątkowe inwestycyjne	4 000,0	14 680,0	18 022,0	84 913,0	702 500,0
Wydatki na 1 mieszkańca ogółem	539,7	414,7	483,1	573,9	730,5
Wydatki na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca	169,0	351,5	394,8	259,4	295,1
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7

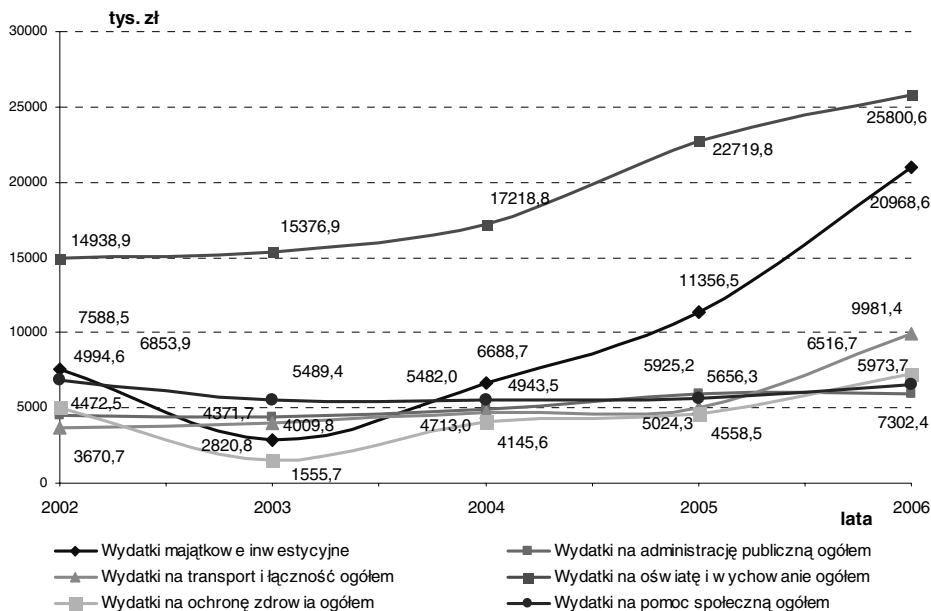
Źródło: Materiały źródłowe powiatu płońskiego oraz materiały GUS, Baza Danych Regionalnych, GUS, Warszawa 2007.

Warto zwrócić uwagę również na dość duży wzrost wydatków ogółem na transport i łączność, a zwłaszcza wydatków na inwestycje. Wydatki inwestycyjne w tej grupie wzrosły w omawianym okresie ponad 23-krotnie. Na gospodarkę mieszkaniową przekazano w omawianym okresie w roku 2006 8,8-krotnie więcej środków niż miało to miejsce w roku 2002. Należy zwrócić uwagę na szybki wzrost wydatków inwestycyjnych w tej kategorii wydatków. W latach 2002–2006 wydatki inwestycyjne wzrosły ponad 5-krotnie.

Również znacznie wzrosły wydatki na ochronę zdrowia. Wzrost ten wyniósł 46,2% i w znacznej części wiązał się z wydatkami o charakterze inwestycyjnym.

Ważną kategorię wydatków w latach 2002–2003 stanowiły wydatki na opiekę społeczną oraz w latach 2004–2006 wydatki na pomoc społeczną i na pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej ogółem. W tej kategorii wydatków w latach 2004–2006 nastąpił wzrost wydatków o 18,9% i wiązał się głównie z wydatkami bieżącymi jednostek budżetowych.

Zwiększeniu o 21,2% uległy w omawianym okresie wydatki na kulturę fizyczną i sport. Zwiększeniu uległy również wydatki ogółem na administrację publiczną, głównie w części obejmującej wydatki bieżące jednostek budżetowych. Wartym odnotowania jest fakt zwiększenia ponad 3,3-krotnie wydatków inwestycyjnych w tej grupie wydatków.



Rys. 7. Wybrane kategorie wydatków budżetu powiatu płońskiego w latach 2002–2006

Źródło: Opracowanie własne.

W ujęciu wskaźnikowym na przestrzeni lat 2002–2006 odnotowano ponad 35% wzrost wydatków ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca. O ponad 74,6% wzrosły w tym czasie w przeliczeniu na jednego mieszkańca wydatki na oświatę i wychowanie. Jak wynika z przedstawionej wyżej analizy, w powiecie płońskim mamy do czynienia ze zjawiskiem bezwzględnego wzrostu dochodów kompensowanych zakresem zadań, jak również z poprawą struktury dochodów, gdzie coraz większą rolę odgrywają dochody własne.

Dochody i wydatki budżetowe powiatu makowskiego

W latach 2002–2006 dochody budżetowe powiatu makowskiego ogółem charakteryzowały się różnokierunkowymi zmianami. W całym jednak okresie nastąpił wzrost dochodów o 28,2%, mimo że w roku 2003 odnotowano bezwzględny, przeszło 10% spadek dochodów w porównaniu z rokiem 2002. Dość stabilną sytuację w zakresie dochodów budżetu powiatu makowskiego obserwuje się od roku 2004. W latach 2004–2006 dochody systematycznie wzrastały z poziomu 25,7 mln zł do poziomu 33,2 mln zł w roku 2006. Główną pozycję dochodów powiatu w dochodach ogółem stanowi subwencja ogólna. Dochody z tego tytułu w roku 2002 zamknęły się kwotą 14,6 mln zł, a ich udział w dochodach powiatu ogółem wyniósł 56,3%. W kolejnych latach analizy obserwowano wzrost dochodów z tytułu subwencji ogólnej do poziomu 17,1 mln zł w roku 2006. W tym czasie udział dochodów z tytułu subwencji ogólnej w dochodach ogółem powiatu makowskiego ulegał wahaniom. W roku 2003 wynosił 64,6%, w roku 2004 – 60,5%, w roku 2005 – 57,9%, zaś w roku 2006 – 51,5%. Zatem oznacza to, że w okresie objętym analizą, mimo wzrostu w ujęciu nominalnym dochodów z tytułu subwencji ogólnej przy jednoczesnym obniżeniu się udziału tej kategorii dochodów w dochodach ogółem, na przestrzeni lat 2002–2006 znaczenie subwencji ogólnej uległo pewnemu osłabieniu.

Drugą istotną kategorią dochodów powiatu makowskiego stanowiły dotacje przekazywane z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. W roku 2002 dochody z tego tytułu kształtowały się na poziomie ponad 9,3 mln zł, co stanowiło 36,1% dochodów powiatu ogółem. W kolejnych latach obserwowano bezwzględny spadek dochodów z tego tytułu. Najniższą wartość dotacji odnotowano w roku 2005, tj. nieco ponad 4,4 mln zł, co stanowiło wówczas 15,7% dochodów powiatowych ogółem. W roku 2006 nastąpił nieznaczny wzrost dochodów z tytułu dotacji o 23,5%, zaś udział w dochodach ogółem wyniósł 16,2%. Główna część środków pochodzących z budżetu państwa kierowana była na finansowanie zadań własnych o charakterze bieżącym, w mniejszym zaś stopniu na

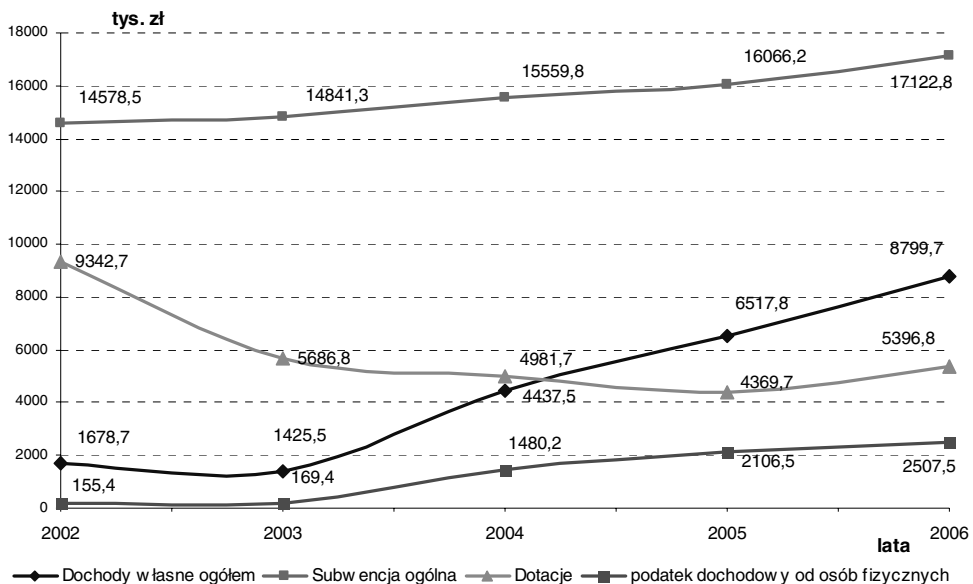
finansowanie inwestycji. Udział wydatków bieżących wykazywał różne wartości w analizowanym okresie od 12,7% w roku 2006 do 30,8% w roku 2003. Udział inwestycji w tej grupie wydatków oscylował od 1,6% w roku 2002 do 5,0% w roku 2006. Charakterystykę dochodów budżetu powiatu makowskiego w latach 2002–2006 przedstawiono w tabeli 8.

Tabela 8. Dochody budżetu powiatu makowskiego w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Dochody ogółem	25 915 305,0	22 978 117,0	25 733 543,0	27 760 670,0	33 218 365,6
1. Dochody własne razem	1 678 654,0	1 425 468,0	4 437 522,0	6 517 813,0	8 799 675,8
w tym:					
podatek dochodowy od osób fizycznych	155 400,0	169 382,0	1 480 242,0	2 106 455,0	2 507 511,0
podatek dochodowy od osób prawnych	-	-	43 349,0	57 657,0	70 354,8
dochody z majątku powiatu	333 320,0	259 441,0	267 434,0	283 015,0	66 975,1
pozostałe dochody	1 189 934,0	996 645,0	2 646 497,0	4 070 686,0	6 154 834,9
2. Subwencja ogólna razem	14 578 503,0	14 841 329,0	15 559 800,0	16 066 158,0	17 122 802,0
w tym:					
część oświatowa	11 365 425,0	11 465 791,0	11 595 094,0	12 641 232,0	13 188 260,0
część drogowa	2 450 015,0	2 603 081,0	-	-	-
część wyrównawcza	763 063,0	772 457,0	-	-	-
uzupełnienie subwencji ogólnej dla jst	-	-	444 811,0	100 000,0	650 000,0
część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów	-	-	1 734 318,0	1 748 521,0	2 093 935,0
część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów	-	-	1 785 577,0	1 576 405,0	1 190 607,0
3. Dotacje celowe z budżetu państwa ogółem	9 342 718,0	5 686 805,0	4 981 689,0	4 369 678,0	5 396 845,5
w tym:					
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej	7 302 111,0	3 533 206,0	3 730 084,0	3 728 326,0	4 706 649,5
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne	2 040 607,0	2 148 408,0	1 247 328,0	638 400,0	687 200,0
dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	0,0	5191,0	4277,0	2952,0	2996,0
dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego	282 000,0	235 500,0	7050,0	677 045,0	897 573,8
dotacje otrzymane z funduszy celowych	33 430,0	159 500,0	225 480,0	116 576,0	117 394,0
4. Środki na dofinansowanie własnych zadań powiatu pozyskane z innych źródeł ogółem	0,0	629 515,0	522 002,0	13 400,0	884 074,5
w tym z budżetu UE ogółem	-	-	-	-	883 474,5
Dochody ogółem na 1 mieszkańca	547,3	487,6	548,9	595,0	714,8
Dochody własne na 1 mieszkańca	35,5	30,3	94,7	139,7	189,4

Źródło: Materiały źródłowe powiatu makowskiego oraz materiały GUS, Baza Danych Regionalnych, GUS, Warszawa 2007.

Stosunkowo niski udział w dochodach powiatu makowskiego ogółem stanowiły dochody własne. W roku 2002 kształtowały się na poziomie 1,8 mln zł przy udziale w dochodach ogółem nieznacznie przekraczającym 6,5%. Począwszy od roku 2004, z chwilą wprowadzenia nowych regulacji odnośnie zasad zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe, nastąpił nominalny wzrost dochodów własnych i co za tym idzie wzrost udziału w dochodach ogółem. W latach 2004–2006 udział tej kategorii wzrósł odpowiednio z 17,2% do 26,5%. W strukturze dochodów ogółem odnotowano ponad 16-krotny wzrost dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.



Rys. 8. Główne kategorie dochodów budżetu powiatu makowskiego w latach 2002–2006

Źródło: Opracowanie własne.

Na przestrzeni lat 2004–2005 odnotowano również znaczący wzrost dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych – wzrost o 63,2%. Również odnotowano wzrost dochodów z tytułu majątku powiatu, który w okresie objętym analizą wyniósł 20,1%. Interesujące zmiany zaszyły w zakresie pozostałych dochodów, które w ujęciu nominalnym w okresie objętym analizą wzrosły z poziomu 1,2 mln zł do poziomu 6,2 mln zł. Tak więc odnotowano ponad 5-krotny wzrost tej kategorii dochodów.

W ujęciu wskaźnikowym należy zwrócić uwagę na wzrost poziomu dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W okresie objętym analizą wskaźnik ten wzrósł z poziomu 547,3 zł w roku 2002 do poziomu 714,8 zł, czyli o 30,6%. Na uwagę zasługuje dynamiczny wzrost dochodów z poziomu 35,5 zł w roku 2002 do poziomu 189,4 zł w roku 2006, a więc ponad pięciokrotnie.

Konkludując, należy stwierdzić, że budżet powiatu makowskiego w części dotyczącej dochodów jest w dużej mierze budżetem zależnym od mechanizmów ustalających zasady zasilania w środki pieniężne w formie redystrybucji dochodów budżetu państwa. W mniejszym natomiast stopniu jest on funkcyjnie powiązany z wewnętrzną sytuacją gospodarczą i społeczną, a więc realną bazą dochodową terenu powiatu. Świadczą o tym struktura dochodów ogółem w podziale na główne kategorie, jak również niski udział dochodów własnych w dochodach ogółem.

W zakresie wydatków powiatu makowskiego należy zwrócić uwagę na postępujące zmiany zarówno co do zakresu kierunków wydatków, ich wewnętrznej struktury oraz poziomu w ujęciu nominalnym. Na przestrzeni lat 2002–2006 wydatki budżetu powiatu makowskiego zwiększyły się o 30,1%. W omawianym okresie sytuacja w zakresie wydatków budżetowych kształtowała się w sposób zróżnicowany. W roku 2003 odnotowano najniższy bezwzględny poziom tych wydatków, które zamknęły się kwotą ponad 23,3 mln zł. Kolejne lata charakteryzowały się postępującym wzrostem wydatków, co miało bezpośredni związek z reformą finansów publicznych w części dotyczącej zasad zasilania jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatu. W latach 2003–2006 wzrost dochodów był zatem jeszcze większy, zamknął się kwotą na koniec okresu analizy w wysokości 34,4 mln zł, co oznaczało, że w tym okresie nastąpił wzrost dochodów o niemal 45,0%. Na uwagę zasługuje ponad 3,5-krotny wzrost wydatków w okresie objętym analizą na cele inwestycyjne. Oznacza to podjęcie przez władze powiatu makowskiego szybkich działań w kierunku poprawy stanu infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej. W sferze infrastruktury technicznej w okresie objętym analizą odnotowano ponad 1,5-krotny wzrost wydatków na transport i łączność, w tym wydatków inwestycyjnych ponad 2,5-krotnie. W sferze infrastruktury społecznej odnotowano poważny wzrost wydatków na inwestycje w dziedzinie oświaty i wychowania. W latach 2002–2006 nastąpił ponad 7-krotny wzrost wydatków na inwestycje przy równoczesnym ustabilizowaniu poziomu wydatków bieżących w tej kategorii wydatków.

W zakresie wydatków na ochronę zdrowia nastąpił bardzo duży przyrost. Dotyczył on zarówno wydatków o charakterze bieżącym, jak również wydatków o charakterze majątkowym, w tym inwestycyjnych. Wydatki inwesty-

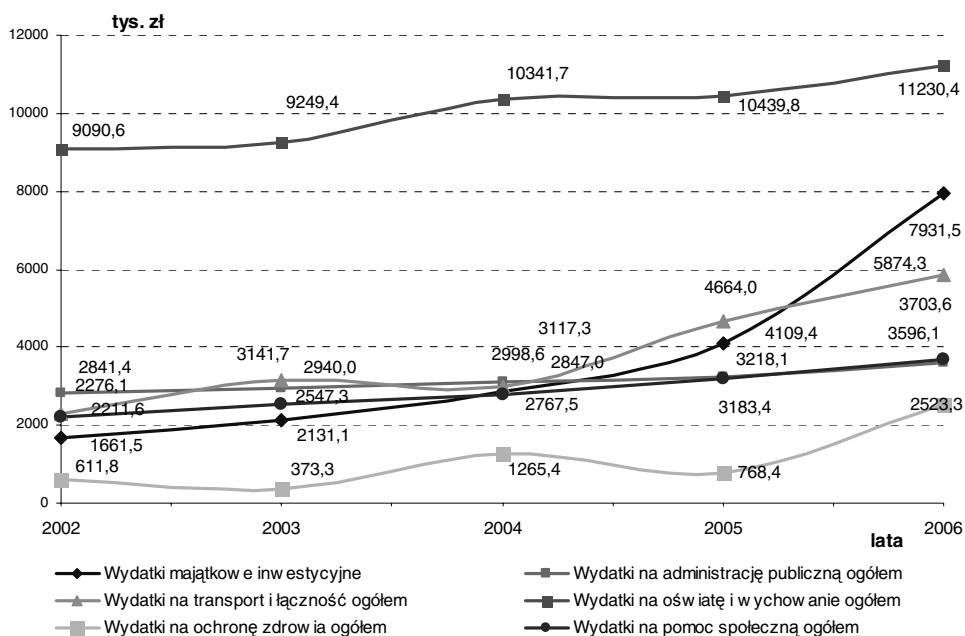
cyjne na ochronę zdrowia zwiększyły się z poziomu 50,0 tys. zł w roku 2002 do poziomu ponad 1,6 mln zł w roku 2006. Oznacza to, że w okresie objętym analizą wydatki zwiększyły się ponad 31-krotnie. Zwiększeniu uległy również wydatki na opiekę społeczną oraz na pomoc społeczną wraz z pozostałymi zadaniami w zakresie polityki **społecznej**. Charakterystykę wydatków budżetu powiatu makowskiego w latach 2002–2006 przedstawiono w tabeli 9.

Tabela 9. Wydatki budżetu powiatu makowskiego w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki z budżetu ogółem	26 271 111,0	237 36 410,0	26 393 223,0	28 340 574,0	34 407 879,6
w tym:					
wydatki inwestycyjne ogółem	1 661 512,0	2 131 136,0	2 847 036,0	4 109 395,0	7 931 479,8
wydatki bieżące jednostek budżetowych ogółem	21 919 325,0	19 280	21 617	21 768	23 715
dotacje	10 453,0	016,0	156,0	551,0	994,4
obsługa długu publicznego	28 623,0	8000,0	42 500,0	289 273,0	397 782,4
świadczenia na rzecz osób fizycznych	2 105 427,0	44 557,0	33 592,0	22 780,0	38 965,3
pozostałe wydatki	545 771,0	1 908 155,0	1 850 583,0	2 032 063,0	2 206 378,9
		364 546,0	2356,0	118 512,0	117 278,9
Wydatki na rolnictwo i łowiectwo ogółem	312 998,0	166 919,0	70 000,0	40 000,0	45 000,0
Wydatki na transport i łączność ogółem	2 276 053,0	3 141 745,0	2 998 610,0	4 664 039,0	5 874 255,4
w tym wydatki inwestycyjne	1 288 883,0	2 106 917,0	2 131 009,0	3 635 595,0	465 7621,4
Wydatki na gospodarkę mieszkaniową ogółem	22853,0	40 364,0	32 508,0	84 322,0	23 211,2
Wydatki na oświatę i wychowanie ogółem	9 090 640,0	9 249 365,0	10 341 698,0	10 439 830,0	11 230 368,9
w tym wydatki inwestycyjne razem	70 937,0	0,0	233 164,0	297 961,0	552 008,0
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego ogółem	14 218,0	8977,0	8219,0	11 108,0	30 120,4
Wydatki na ochronę zdrowia ogółem	611 832,0	373 305,0	1 265 429,0	768 412,0	2 523 306,5
w tym wydatki inwestycyjne razem	50 000,0	0,0	388 596,0	0,0	1 633 480,5
Wydatki na opiekę społeczną ogółem	2 211 634,0	2 547 261,0	-	-	-
Wydatki na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej ogółem	-	-	2 767 509,0	3 183 377,0	3 703 622,3
w tym wydatki inwestycyjne razem	-	-	85 270,0	30 530,0	115 137,2
Wydatki na kulturę fizyczną i sport ogółem	65 899,0	48 128,0	27 801,0	44 117,0	245 255,5
Wydatki na administrację publiczną ogółem	2 841 376,0	2 939 968,0	3 117 303,0	3 218 091,0	3 596 089,8
Wydatki na bezp. publiczne i ochronę poż. ogółem	5 917 209,0	2 163 587,0	2 471 166,0	2 569 920,0	3 442 082,7
Wydatki na 1 mieszkańca ogółem	554,8	503,7	563,0	607,4	740,4
Wydatki na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca	192,0	390,9	439,2	223,8	241,7

Źródło: Materiały źródłowe powiatu makowskiego oraz materiały GUS, Baza Danych Regionalnych, GUS, Warszawa 2007.

Odnotowano również znaczny wzrost wydatków w zakresie kultury fizycznej i sportu oraz wydatków na administrację publiczną. Dynamika wzrostu wydatków na administrację publiczną kształtowała się znacznie poniżej poziomu dynamiki zmian w poziomie wydatków budżetowych powiatu makowskiego ogółem. W istniejącej sytuacji prawnej i organizacyjnej w powiecie makowskim nastąpił dynamiczny wzrost wydatków budżetowych powiatu. W zasadzie objął on wszystkie główne kategorie wyodrębnione w ramach klasyfikacji budżetowej wydatków. Ważnym przejawem charakteryzującym zachodzące zmiany był również znaczący wzrost wskaźnika wydatków budżetowych ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu. O ile w roku 2002 wydatki te średnio wynosiły 554,8 zł, to już w roku 2006 wynosiły 740,4 zł. Oznacza to, że w stosunkowo krótkim okresie lat 2002–2006 odnotowano wzrost tego wskaźnika o 33,5%.



Rys. 9. Wybrane kategorie wydatków budżetu powiatu makowskiego w latach 2002–2006

Źródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę stagnację w zakresie dochodów i wydatków powiatu makowskiego, szybka zmiana wskaźnika jest dobitnym dowodem

rozpoczęcia pozytywnych zmian w sferze infrastruktury technicznej i społecznej poprzez podejmowanie licznych projektów o charakterze majątkowym, ale również dość szybki wzrost wydatków bieżących. W tym miejscu należy podkreślić, że właśnie wydatki bieżące stanowią najważniejszą część wydatków budżetowych z punktu widzenia mieszkańców, są bowiem dość szybko w jasny i wymierny sposób odczuwane jako poprawa sytuacji istniejącej.

Analiza porównawcza sytuacji finansowej w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim

Sytuacja budżetowa powiatów makowskiego, płońskiego oraz żuromińskiego jest zróżnicowana. W zdecydowanie korzystniejszej sytuacji finansowej znajduje się powiat płoński, gdzie mamy do czynienia z większym potencjałem społeczno-gospodarczym w porównaniu z dwoma pozostałymi powiatami objętymi analizą porównawczą. Przede wszystkim powiat płoński charakteryzuje się zdecydowanie większą liczbą mieszkańców. Na koniec 2002 roku liczba mieszkańców wynosiła 88 960 osób. Co prawda w latach następnych uległa nieznacznej obniżeniu o około 1,4%, ale taka tendencja była obserwowana w powiatach Mazowsza Północnego. W pozostałych dwóch powiatach liczba ludności w analogicznym okresie kształtowała się w powiecie makowskim na poziomie około 47,5–46,6 tys. osób oraz w powiecie żuromińskim odpowiednio na poziomie 41,4–40,7 tys. osób. Ten czynnik ludnościowy w istotnym stopniu przesądzał o własnym potencjale finansowym jednostek samorządu terytorialnego. Nie należy zapominać o oddziaływaniu innych czynników dochodotwórczych uzależnionych z kolei od występowania lub braku pewnych lokalnych cech stymulujących rozwój. W odniesieniu do powiatu płońskiego, o czym wspomniano, odgrywa położenie względem Warszawy, zaś w odniesieniu do pozostałych dwóch powiatów położenie peryferyjne w ramach struktury przestrzennej województwa mazowieckiego.

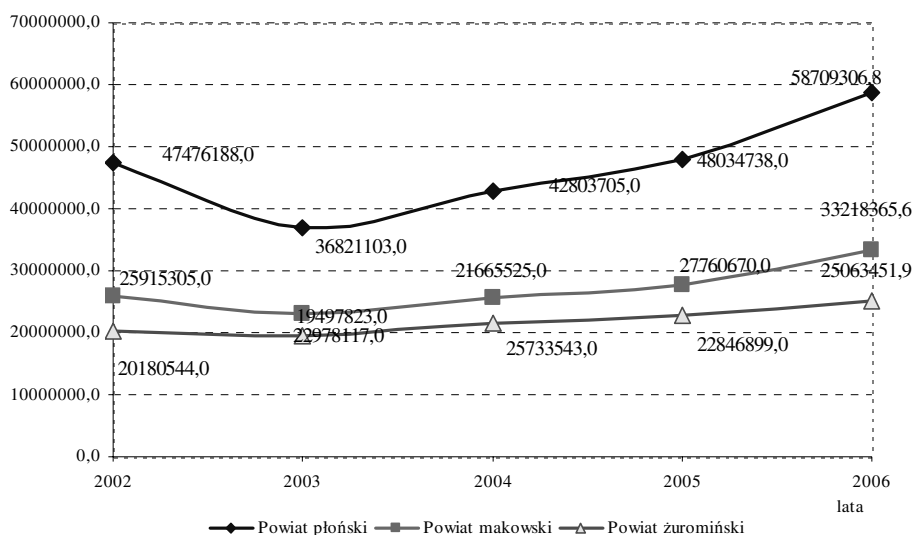
W rezultacie dochody budżetowe powiatu płońskiego w całym okresie objętym analizą znacznie przekraczały dochody w powiatach makowskim i żuromińskim. Poziom dochodów ogółem przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym 10 oraz zilustrowano na wykresie 10.

Tabela 10. Dochody ogółem powiatów w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Powiat płoński	47 476 188,0	36 821 103,0	42 803 705,0	48 034 738,0	58 709 306,8
Powiat makowski	25 915 305,0	22 978 117,0	25 733 543,0	27 760 670,0	33 218 365,6
Powiat żuromiński	20 180 544,0	19 497 823,0	21 665 525,0	22 846 899,0	25 063 451,9

Źródło: Zestawienie własne.

Dochody ogółem w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006, z wyjątkiem roku 2003, uległy znaczącemu zwiększeniu. Bezwzględny wzrost dochodów w ujęciu nominalnym, przy niemal stabilnej liczbie ludności (nieznaczne obniżenie liczby mieszkańców poszczególnych powiatów w latach 2002–2006) skutkowało istotnymi zmianami w poziomie dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca.



Wykres 10. Dochody ogółem powiatów w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne.

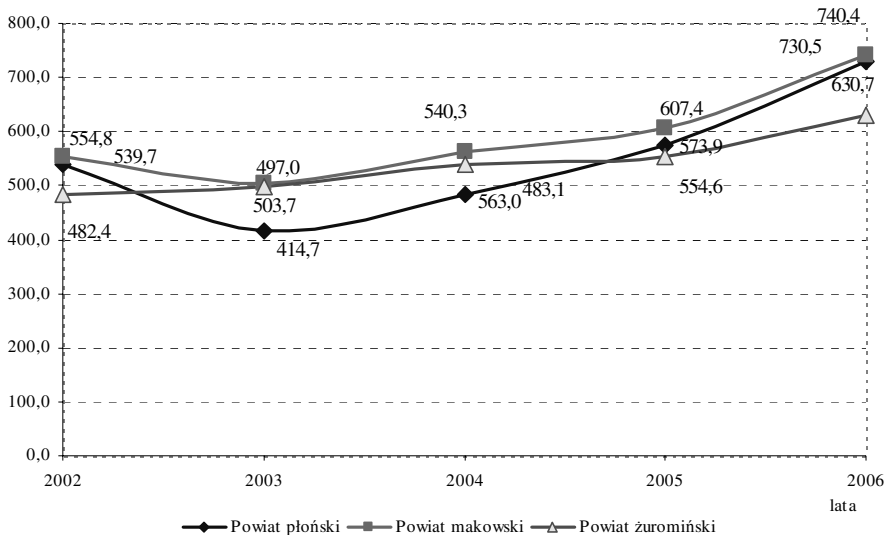
Miara ta jest uznawana za jeden z ważniejszych czynników oddziałujących na ocenę ekonomicznego potencjału rozwojowego, ilustruje rzeczywiste zmiany w poziomie dochodów w ramach danego potencjału ludnościowego. Jej walor poznawczy może być ograniczony na skutek wystę-

pujących ruchów migracyjnych, jest jednak z pewnym przybliżeniem ilustracją bieżącego stanu finansów publicznych po stronie dochodowej. W ujęciu wskaźnikowym w omawianym okresie obserwowano względnie zbliżoną sytuację w zakresie dochodów przeliczonych na 1 mieszkańca. Tak więc większe dysproporcje w poziomie dochodów własnych wyrównywane były poprzez mechanizm subwencjonowania. Wielkość dochodów w latach 2002–2006 przedstawiono w tabeli 11 oraz zilustrowano graficznie na wykresie 11.

Tabela 11. Dochody ogółem w przeliczeniu na 1. mieszkańca w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Powiat płoński	539,7	414,7	483,1	573,9	730,5
Powiat makowski	554,8	503,7	563,0	607,4	740,4
Powiat żuromiński	482,4	497,0	540,3	554,6	630,7

Źródło: Opracowanie własne.



Wykres 11. Dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli 11 dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca w powiatach makowskim, płońskim oraz powiecie żuromińskim w latach 2002–2006 zwiększyły się w wyraźnym stopniu. Zważywszy obowiązujący

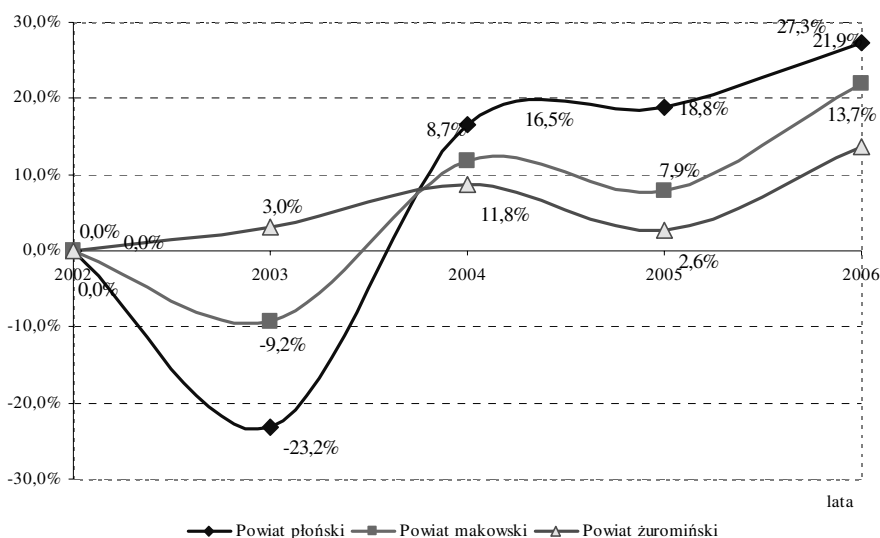
w okresie wcześniejszym mechanizm zasilania jednostek samorządu terytorialnego w środki pieniężne zarówno w poszczególnych kategoriach dochodów (por. tabele 4, 6 oraz 8), jak i w odniesieniu do skali przyrostów, zmiany w latach 2002–2006, a zwłaszcza 2004–2006 wykazały dość wysoką dynamikę.

Najwyższą dynamikę zmian w poziomie tej kategorii dochodu przeliczeniowego odnotowano w powiecie płońskim. W latach 2003–2006 następował przyrost dochodów odpowiednio o 16,5%, 18,8% oraz o 27,3%. Dynamia zmian w porównaniu z powiatami makowskim oraz żuromińskim była dużo wyższa, choć 13,7-procentowy wzrost dochodów w latach 2005–2006 w powiecie żuromińskim jest godny odnotowania. Szczegółową charakterystykę zmian w poziomie dynamiki dochodów przedstawiono w tabeli 12 oraz zilustrowano graficznie na wykresie 12.

Tabela 12. Dynamika zmian dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006 (w %)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Powiat płoński	0,0	-23,2	16,5	18,8	27,3
Powiat makowski	0,0	-9,2	11,8	7,9	21,9
Powiat żuromiński	0,0	3,0	8,7	2,6	13,7

Źródło: Opracowanie własne.



Wykres 12. Dynamika zmian dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006 (w %)

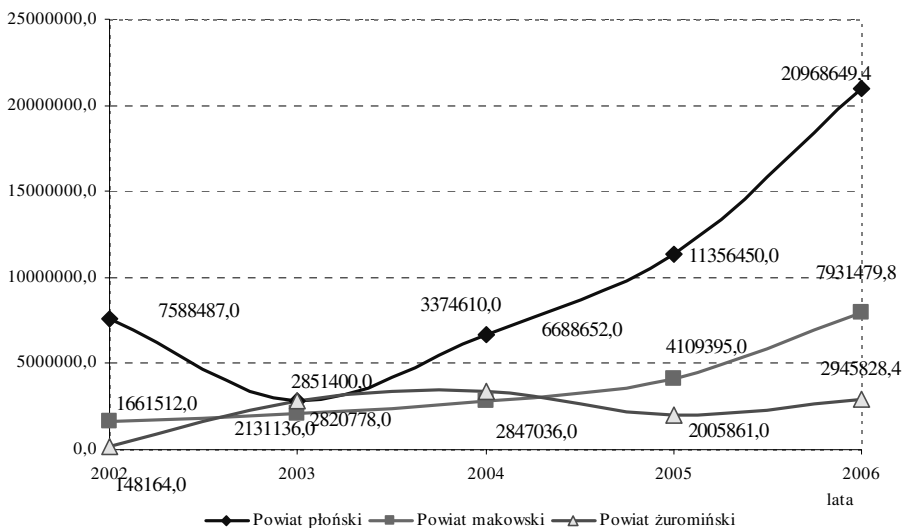
Źródło: Opracowanie własne.

Na szczególną uwagę zasługują wydatki inwestycyjne zrealizowane w analizowanych powiatach w latach 2002–2006. W sposób naturalny wydatki inwestycyjne były tutaj w dużej mierze pochodną sytuacji dochodowej budżetu. Dlatego też w odniesieniu do tej kategorii wydatków, wystąpiła zbieżność odnośnie do sytuacji w zakresie dochodów ogółem. Widoczne są zatem różnice w wolumenie nakładów inwestycyjnych w poszczególnych latach, jak również wyraźnie widoczne są dysproporcje w poziomie nakładów pomiędzy poszczególnymi powiatami. Szczegółowe dane liczbowe odnoszące się do kategorii wydatków inwestycyjnych ogółem zamieszczono w tabeli 13 oraz zilustrowano graficznie na wykresie 13.

Tabela 13. Wydatki inwestycyjne ogółem w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006 (w zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Powiat płoński	7 588 487,0	2 820 778,0	6 688 652,0	11 356 450,0	20 968 649,4
Powiat makowski	1 661 512,0	2 131 136,0	2 847 036,0	4 109 395,0	7 931 479,8
Powiat żuromiński	148 164,0	2 851 400,0	3 374 610,0	2 005 861,0	2 945 828,4

Źródło: Opracowanie własne.



Wykres 13. Wydatki inwestycyjne ogółem w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne.

Na uwagę natomiast zasługują bardzo duża dynamika nakładów inwestycyjnych, zwłaszcza w latach 2002–2006. W tym zakresie porównując trzy wymienione powiaty, wystąpiły jednak istotne różnice. W powiecie żuromińskim na przestrzeni lat 2002–2006 nie nastąpiły znaczące zmiany w poziomie wydatków inwestycyjnych ogółem. Co prawda w ostatnim roku objętym analizą, w porównaniu do roku poprzedniego, odnotowano wzrost wydatków inwestycyjnych, w porównaniu jednak z powiatem makowskim, a tym bardziej z sytuacją w tym zakresie w powiecie płońskim, zmiany nie były dostatecznie duże. Dla przykładu wydatki inwestycyjne ogółem w powiecie płońskim wzrosły w latach 2003–2006 niemal 5,5-krotnie.

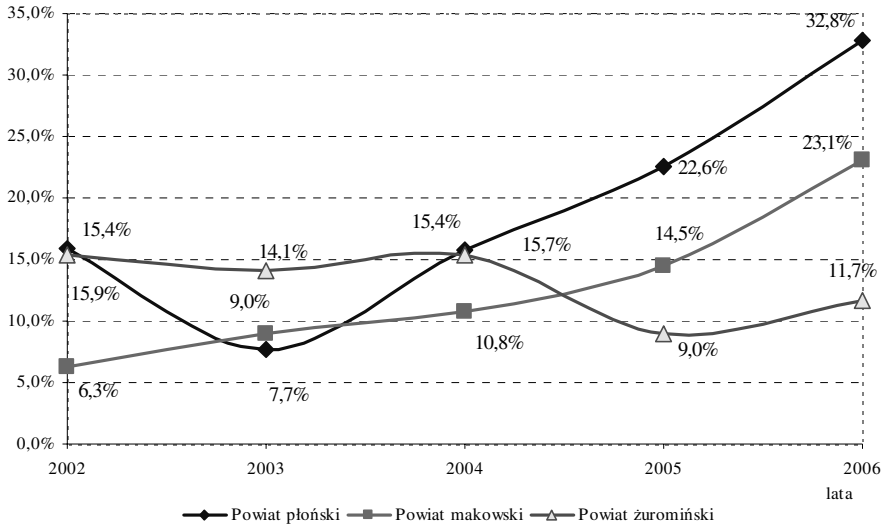
Jak wynika z tabeli 14 istotnemu różnicowaniu podlegały w omawianym okresie wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem. Najwyższy wskaźnik udziału inwestycji odnotowano w powiecie płońskim w roku 2006, tj. aż 32,8%. Również wysoki, choć już nieco mniejszy udział odnotowano w roku 2005. W pozostałych powiatach, z wyjątkiem sytuacji, jaka miała miejsce w powiecie makowskim w roku 2006, kiedy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych powiatu ogółem kształtował się na dość wysokim poziomie 23,1%, udział ten znajdował się na znacznie niższym poziomie. Ta sytuacja znajduje w pewnej mierze wyjaśnienie w poziomie wydatków bieżących, które w określonych sytuacjach, przy relatywnie niższych dochodach, w naturalny, wynikowy sposób ograniczały skalę wydatków inwestycyjnych. Ilustrację zjawiska zamieszczona na wykresie 14.

Tabela 14. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Powiat płoński	15,9	7,7	15,7	22,6	32,8
Powiat makowski	6,3	9,0	10,8	14,5	23,1
Powiat żuromiński	15,4	14,1	15,4	9,0	11,7

Źródło: Opracowanie własne.

Dodatkową wiedzę odnośnie do sytuacji w zakresie nakładów inwestycyjnych na obszarze powiatów makowskiego, płońskiego oraz żuromińskiego dostarcza analiza wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W tabeli 15 zamieszczono wartości liczbowe charakteryzujące zmiany, jakie zaszły w tym zakresie w okresie objętym analizą. W powiecie płońskim wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły w latach 2003–2006 niemal 8-krotnie. W powiecie makowskim niemal 4-krotny wzrost, zaś w powiecie żuromińskim odnotowano wzrost wskaźnika



Wykres 14. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w latach 2002–2006 (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

nakładów inwestycyjnych jedynie o 4,7%. Poza dużymi różnicami w dynamice zmian nakładów inwestycyjnych, odnotowano duże zróżnicowanie w poziomie nakładów inwestycyjnych w ujęciu wskaźnikowym (na 1 mieszkańca). W tym ujęciu również najkorzystniejsza sytuacja miała miejsce w powiecie płońskim, a najgorsza w powiecie żuromińskim. W roku 2006 wydatki w tym powiecie na inwestycje w przeliczeniu na 1 mieszkańca były niemal 3,5-krotnie mniejsze niż w tym samym czasie wydatki w powiecie płońskim.

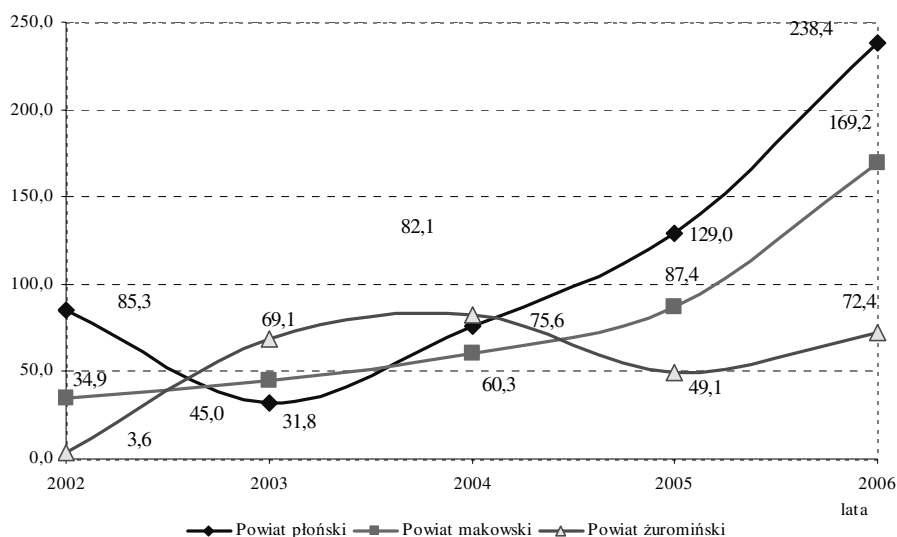
Tabela 15. Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w latach 2002–2006 (zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Powiat płoński	85,3	31,8	75,6	129,0	238,4
Powiat makowski	34,9	45,0	60,3	87,4	169,2
Powiat żuromiński	3,6	69,1	82,1	49,1	72,4

Źródło: Opracowanie własne.

Zmiany wielkości nakładów inwestycyjnych przedstawiono na wykresie 15. Konkludując rozważania o charakterze porównawczym należy podkreślić, że zarówno sytuacja dochodowa budżetu poszczególnych jed-

nostek samorządu terytorialnego poddanych analizie, jak również zjawiska pochodne, a więc poziom wydatków budżetowych ogółem, poziom nakładów inwestycyjnych ogółem w sposób trwały wykazywały różnice. Ten stan rzeczy ma swoje obiektywne przyczyny, które najogólniej można ująć w formie dysproporcji w posiadanym potencjale społeczno-gospodarczym.



Wykres 15. Wydatki inwestycyjne w powiatach makowskim, płońskim oraz żuromińskim w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2002–2006 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne.

W odniesieniu do poszczególnych powiatów mamy do czynienia ze zróżnicowaną siłą oddziaływania poszczególnych czynników oddziałujących na procesy rozwojowe. Obserwujemy silne zindywidualizowanie niektórych z nich. Przykładowo dla obszaru powiatu płońskiego istniejący układ dróg krajowych w powiązaniu z drogami powiatowymi stanowi silny bodziec rozwojowy, w przypadku zaś powiatu żuromińskiego niedorozwój składników infrastruktury transportowej jest poważnym utrudnieniem dla poprawy spójności terytorialnej i przesądza o jego problemowym charakterze. Uzyskane wyniki potwierdzają fakt utrzymywania się dysproporcji w potencjale rozwojowym jednostek samorządu terytorialnego, co w warunkach gospodarki rynkowej stanowi poważne ograniczenie szans rozwojowych. Nie wyrównują tych dysproporcji system dotowania i subwencjonowania, ukierunkowany na niwelowanie dysproporcji w poziomie dochodów jedno-

stek samorządu terytorialnego. Na gruncie obowiązujących rozwiązań prawnych i organizacyjnych odnoszących się do finansów samorządu terytorialnego, mimo wielu nowych mechanizmów usprawniających zwłaszcza procesy inwestycyjne w samorządzie powiatowym, usunięcie bariery infrastrukturalnej i co za tym idzie hamulców rozwoju, może być nadal trudne. Należy podkreślić, że nawet przy stosunkowo niskich nakładach inwestycyjnych, na obszarach problemowych będzie stopniowo zachodził proces polegający na rozwiązywaniu występujących problemów infrastrukturalnych. W rezultacie ograniczenie skali potrzeb może skutkować w przyszłości mniejszym zapotrzebowaniem na kapitał inwestycyjny. Przy takim jednak scenariuszu rozwoju w oparciu wyłącznie o endogeniczne czynniki rozwoju, proces dochodzenia do standardów może być relatywnie długi i może nie spotkać się z aprobatą społeczności lokalnych. Wyrównywanie szans i stymulowanie rozwoju jest zatem sprawą nadal aktualną i wymagającą doskonalenia istniejących rozwiązań.

Konkluzje

W trzech powiatach rejonu Mazowsza Północnego: płońskim, makowskim oraz żuromińskim w omawianym okresie odnotowano pozytywne tendencje w zakresie poprawy sytuacji dochodowej budżetów powiatów. Nie ma wątpliwości, że wzrost dochodów ogółem był rezultatem regulacji dotychczas obowiązujących zasad ich ustalania. Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w Polsce otrzymał dodatkowe źródła dochodów. Zmiany te były istotne nie tylko z punktu widzenia zwiększenia możliwości finansowania zadań. Ich znacznie polegało również na rozszerzeniu możliwości powiatowych jednostek samorządu terytorialnego wykorzystania zróżnicowanych środków zewnętrznych o charakterze zwrotnym, jak również możliwości ubiegania się o środki o charakterze bezzwrotnym w ramach wsparcia ze strony budżetu Unii Europejskiej. Taki scenariusz finansowania zadań wydaje się być na trwałe wpisany w procesy rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Odnosi się to nie tylko do okresu programowania budżetu Unii na lata 2007–2012, ale również w latach następujących.

Uruchamianie nowych mechanizmów zasilania finansowego powiatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wpływa na zwiększenie samodzielności finansowej tych podmiotów. Samodzielność znajduje praktyczny wymiar w planowaniu dochodów i wydatków budżetowych w zakresie finansowania inwestycji. Ma to istotne znaczenie przy finansowaniu takich zadań, gdzie obserwuje się znaczny udział środków własnych

w strukturze nakładów inwestycyjnych ogółem oraz tam gdzie finansowanie inwestycji odbywa się w sposób skorelowany z innymi źródłami kapitału inwestycyjnego i jak wspomniano obejmuje stosunkowo długi horyzont czasowy. Ujęcie planowanych wydatków inwestycyjnych w przyszłych budżetach jednostki samorządu terytorialnego oraz ich usankcjonowanie w formie uchwały budżetowej może prowadzić do zwiększenia wiarygodności takiej jednostki jako partnera przy współfinansowaniu kolejnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

W odniesieniu do powiatów rejonu Mazowsza Północnego omawiane zmiany spowodowały znaczącą poprawę sytuacji budżetowej. Również w zakresie wykorzystania środków w ramach funduszy strukturalnych zaczęły następować widoczne zmiany. Choć w ramach okresu programowania 2004–2006 wykorzystanie wsparcia wspólnotowego w trzech analizowanych powiatach na rzecz finansowania inwestycji nie było znaczące, jednak stworzone mechanizmy bez wątpienia będą oddziaływały pozytywnie na wielkość ponoszonych nakładów inwestycyjnych, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej.

Z tego powodu wydaje się być uzasadniona ocena poszczególnych kategorii dochodów w aspekcie stabilności dochodów, jak również prawdopodobnych kierunków i dynamiki zmian. W tym miejscu należy wnieść zastrzeżenie odnośnie do podatności poszczególnych kategorii dochodów na zmiany zachodzące w otoczeniu. Miarą tej podatności może być wrażliwość rozumiana jako kierunek i siła zmian w zależności od siły i kierunku ujawnionych w otoczeniu bodźców.

Trwałe podstawy budżetu dają dobry punkt wyjścia do określenia stopnia stabilności budżetu i wiarygodności jednostek samorządu terytorialnego w dłuższym okresie i co za tym idzie oceny realności finansowania inwestycji lub szerzej wieloletnich programów inwestycyjnych.

Transformation of financial status of units of district local governments in area of Mazovia in years 2002–2006

Summary

Considerations include short period of summer 2002–2006 concerning financial status administrative district area Mazovias northern part. Important changes took place in 2003 in the area income of local units of self government. They concerned widening of income basis of local administrative districts units (powiat). Widening of profitable base of administrative

districts happened through boosting of quota in income tax from physical persons.

In result of system change, volume of revenue of administrative district has grown starting from year 2003 till 2006. These solutions have allowed to grant postulates in to part with reference to local grade of local government. The independence of local level of government boosted. Postulate to create stronger connection between level of income and the economic situation of administrative district unit was fulfilled.

The next years of functioning of territorial self government in Poland may bring further positive changes. Moreover there will be chances to shift the financial means to implement other tasks. One may expect that in the framework of next novel of law the principles significant changes occur. They will help in strengthening the local units.

Beyond tasks in range of social infrastructure in with organization tasks related it and maintenance of differentiated service and prosecution of administrative function, district government will be still responsible for some components of technical infrastructures but especially for development and maintenance of network of district way.

Efficient and timely fulfilling of task coming from long term investment plans will be dependent on securing stable and efficient sources of investment financing.